

# **Seminarie FRDO 22 juni 2017: Investerings en overheidsschuld in het kader van de transitie naar een koolstofarme samenleving**

## **Verslag van het secretariaat**

### **Context van het seminarie**

De Europese Unie beïnvloedt het begrotingsbeleid van de lidstaten vooral door het stabiliteits- en groeipact (SGP) dat gebaseerd is op de verdragen van Maastricht (1992), Amsterdam (1997) en Lissabon (2007). Dat pact bestaat uit een preventief proces voor multilateraal toezicht op de economische ontwikkelingen in iedere lidstaat (waarbij - op voorstel van de Commissie - eventuele aanbevelingen van de Raad kunnen worden gepubliceerd) en een correctief proces, de zogenaamde buitensporige tekortprocedure wanneer de overheidsschuld van de lidstaat hoger is dan 3% van zijn bbp. Aan dit pact werd voor de landen van de eurozone nog het intergouvernementeel verdrag voor stabiliteit, coördinatie en governance (TSCG) uit 2012 toegevoegd, dat bepaalt dat de begroting in evenwicht moet zijn of een overschot moet vertonen. Een structureel tekort van 0,5% of van 1% van het bbp (indien de overheidsschuld minder dan 60% van het bbp bedraagt) is toegestaan. Indien nodig wordt een “meerjarig aanpassingstraject” aan dat cijfer op middellange termijn opgesteld. Het Europees Systeem van Rekeningen (ESR) van 2010 legt uniforme boekhoudregels vast waarmee de Europese Commissie de begrotings situatie van de lidstaten kan inschatten en vergelijken voor de toepassing van die verschillende maatregelen.

Nationale investeringen zijn overheidsuitgaven die een begrotingstekort kunnen veroorzaken indien zij niet gefinancierd worden door het belastinggeld of door te snoeien in andere overheidsuitgaven. In dat geval consolideren zij de overheidsschuld van de lidstaten, die onder het toezicht van de EU valt en waarvoor de Europese regelgeving sancties voorziet wanneer de norm niet gerespecteerd wordt.

### **Doel van het seminarie**

Het seminarie had tot doel deze situatie correct te analyseren, gezien het belang van aanzienlijk hogere investeringen in de decarbonisatie van de economie. Het Europees Milieuagentschap dringt hierop aan (<https://www.eea.europa.eu/highlights/rapid-action-needed-on-climate/> en <https://www.eea.europa.eu/themes/climate/financing-europes-low-carbon-climate/>).

Sommige Belgische overheden zijn van oordeel dat de Europese begrotings- en boekhoudregels een probleem vormen aangezien zij verhinderen om meer overheidsinvesteringen via schuldfinanciering te doen, terwijl de uitstoot van broeikasgassen tot nul zouden moeten worden herleid. Die regels zouden dus volgens hen moeten worden herzien.

De Europese Commissie dringt er daarentegen op aan het bestaande systeem te behouden en beklemtoont de bestaande mogelijkheden voor flexibiliteit en de aan de gang zijnde wijzigingen waarmee, volgens haar, de vereiste overheidsinvesteringen verzekerd kunnen worden en tegelijkertijd de begrotingsstabiliteit gevrijwaard kan worden die zo cruciaal is voor het eurogebied. Van zijn kant keurde de Raad in februari 2016 daadwerkelijk de interpretatieve mededeling van de Commissie van 13 januari 2015 goed, met name “optimaal benutten van de flexibiliteit binnen de bestaande regels van het stabiliteits- en groeipact”.<sup>1</sup>

### **Aard en niveau van koolstofarme investeringen**

Wij hebben geprobeerd een licht te werpen op de aard en het niveau van de investeringen die in België nodig zijn om de doelstellingen inzake de emissievermindering te behalen zoals die door het akkoord van Parijs zijn vastgelegd. Dat gebeurde op basis van decarbonisatiescenario's tegen 2050 die op Belgisch niveau werden uitgewerkt.

Bij de geanalyseerde scenario's strekt de stijging van de energie-investeringen ten opzichte van een scenario bij ongewijzigd beleid zich uit over een vork van 8% tot 55% als jaargemiddelde voor de periode 2010-2050 (zie <http://www.frdo-cfdd.be/nl/publicaties/2206-vincent-van-steenberghe>). Achter deze stijgingen gaan soms sterk verschillende situaties schuil naargelang van de sector. Als voorbeeld vermelden wij, in 2030, de jaarlijkse investeringskosten die met 25 tot 74% stijgen ten opzichte van de situatie bij ongewijzigd beleid in de bouwsector, vooral voor de isolatie van gebouwen en, in mindere mate, voor de installatie van nieuwe verwarmingssystemen. In de transportsector heeft de grote daling van de investeringen verbonden aan het gebruik van particuliere voertuigen soms de bovenhand, naargelang van de scenario's, op de extra investeringen in openbaar vervoer, wat leidt tot totale investeringsniveaus in die sectoren gaande van -12% tot +38% in 2030. In de sector van de elektriciteitsproductie bedragen de extra investeringen op jaarbasis, nog steeds in 2030, 500 miljoen tot 1 miljard euro, ofwel een stijging met 21 tot 88% naargelang van de scenario's.

---

<sup>1</sup> COM (2015) 012 final van 13 januari 2015.

De te investeren bedragen lopen dus sterk uiteen naargelang van de overwogen scenario's, vooral naargelang men meer uitgaat van technologische veranderingen (hogere investeringen) of van gedragswijzigingen (lagere investeringen).

Wij merken ook op dat die investeringen, waarvan de positieve macro-economische impact op de bedrijvigheid en op de tewerkstelling mogelijkster groot is, een relatief stabiel tijdsprofiel volgen. De extra investeringsinspanning is in elke sector constant in de tijd.

Tot slot blijkt uit de analyse van de huidige financieringsstromen dat de overheid in 2013 verantwoordelijk was voor iets meer dan een derde van de financiering van koolstofarme investeringen, waarvan een derde overeenkwam met directe overheidsinvesteringen, terwijl de rest bestond uit verschillende vormen van overheidssteun.

Achter de cijfergegevens schuilen ook verschillen in benaderingswijzen en standpunten over de investeringen via de nationale overheidsschuld binnen de Europese context.

### **Overheidsfinanciering versus private financiering**

Tijdens het seminarie werd ingegaan op de respectieve plaatsen van de overheidsfinanciering en van de private financiering, waarbij de rol van de staten in de decarbonisatie van de economie ruimer aan de orde werd gesteld. De financiële crisis die in 2008 begon onderstreepte nogmaals de reeds bekende limieten van de markteconomie om de maatschappelijke problemen op te lossen. De situatie wordt nog erger gemaakt door de seculaire stagnatie (een lange periode met zwakke economische groei) die het gevolg is van de vergrijzing van de bevolking en van de digitale revolutie. Daarbij komt nog het naar verwachting mogelijk grote effect van de klimaatverandering op de economie.<sup>2</sup>

De overheidsgaranties waarmee de risico's voor de private sector bij de financiering van de decarbonisatie kunnen worden verminderd, doen op een nuttige, zij het ontoereikende, wijze iets aan het gebrek aan vertrouwen dat de private sector heeft in de toekomst. Zo bedragen de totale investeringen in het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) nauwelijks de helft van de investeringen op jaarbasis die de Commissie noodzakelijk acht in Europa.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Zie met name de verslagen van de OESO, Les conséquences économiques du changement climatique, 29 maart 2016 ([https://issuu.com/oecd.publishing/docs/economic\\_consequences\\_of\\_climate\\_ch](https://issuu.com/oecd.publishing/docs/economic_consequences_of_climate_ch)).

<sup>3</sup> Zie het standpunt ingenomen door het uitvoerend comité van het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) op 15 en 16 maart 2017 (<https://www.etuc.org/fr/documents/un-tr%C3%A9sor-europ%C3%A9en-pour-les-investissements-publics-position-de-la-ces#.WXhkm7puK70>), p.2.

Dit punt werd niet besproken tijdens het seminarie. Het secretariaat van de FRDO voegt het hier toe als aanvullende informatie over de Europese overheidsgaranties.

De huidige situatie is uitermate ingewikkeld. Men kan zeggen dat de economische crisis, met daarbovenop een maatschappelijke crisis, steeds meer heeft geëist van de overheidsdiensten. De schuldenlast van de staten kan met zich meebrengen dat de overheden niet aan die eisen kunnen beantwoorden en op deze manier het populisme in de hand werken. Het Europese stabiliteits- en groeibeleid streeft ernaar dat risico te beheersen, in de eurozone zelfs in versterkte mate, maar dat beleid wordt ook bekritiseerd omdat het gepaard gaat met bezuinigingsmaatregelen die in de lidstaten tot ongelijkheid en armoede leiden.

### **Europese budgettaire restricties?**

Wij gingen met name dieper in op de vraag of de Europese budgettaire restricties het de lidstaten daadwerkelijk moeilijk maken om hun verantwoordelijkheden na te komen door de investeringen te doen die door de dringende klimaatkwestie vereist zijn.

Net als andere economen vindt Bruno Colmant dat de basis van de Europese begrotingsregels – in dit geval het stabiliteits- en groeipact (SGP) van het verdrag van Maastricht – reeds een vergissing is. Sinds dat pact mag het jaarlijkse tekort en de overheidsschuld van de lidstaten niet hoger zijn dan respectievelijk 3% en 60% van hun bbp of moeten zij in voldoende mate naar die vastgelegde cijfers evolueren. De kritiek op dit voorschrift is onder meer gebaseerd op het verband dat het heeft met het ordo-liberalisme zoals bepleit door de School van Freiburg, dat de staat en de overheidsuitgaven bovenal ziet als een bedreiging voor de particuliere sector, die als voornaamste bron van welvaart wordt beschouwd.<sup>4</sup>

De logica die in Maastricht ontstond wordt nog versterkt door de ontwikkeling van de wetgeving, want het TSCG verstrakt immers de begrotingscoördinatie voor de landen van de eurozone door te bepalen dat de begroting in evenwicht moet zijn of een overschot moet vertonen. De Europese vakbonden, bijvoorbeeld, zijn van mening dat geen rekening werd gehouden met de impact van de conjunctuurcyclus op de toestand van overheidsfinanciën (recessie) bij de opgelegde inspanningen om een structureel evenwicht te bereiken.<sup>5</sup> Tijdens het seminarie toonde de vertegenwoordiger van de Europese Commissie van zijn kant echter aan dat de Europese voorschriften reeds in tal van mogelijkheden voorzien om de

---

<sup>4</sup> Het Duitse ordo-liberalisme vindt dat de rol van de staat zich beperkt tot het in stand houden van een vrije en onvervalste mededinging via maatregelen die in overeenstemming zijn met de marktwetten. Iedere vorm van macro-economische stimulering en dirigisme is uitgesloten. De overheidsuitgaven zijn een vijand en de krachten van zij die welvaart creëren moeten worden bevrijd. Zie onder meer <http://www.blogbilger.com/esm/ecoledefribourg.pdf>.

<sup>5</sup> <https://www.etuc.org/fr/documents/r%C3%A9vision-de-la-gouvernance-%C3%A9conomique-europ%C3%A9enne-position-de-la-ces#.WXhs1bpuK70>

Deze kwestie werd niet besproken tijdens het seminarie. Het secretariaat van de FRDO voegt het hier toe als aanvullende informatie over het huidige Europese fiscale toezicht.

overheidsinvesteringen van de lidstaten te stimuleren, ondanks de economische crisis (zie <http://www.frdo-cfdd.be/nl/publicaties/2206-thomas-bernheim>). Het gaat voornamelijk om de volgende elementen:

- Door de maatregel van de op jaarbasis toegestane stijging van de overheidsuitgaven naargelang van de jaarlijkse groei (“uitgavenbenchmark”) kunnen de investeringsuitgaven over 4 jaar worden gespreid om pieken als gevolg van grote projecten te vermijden;
- In geval er wegens conjuncturomstandigheden van die “benchmark” wordt afgeweken, voert de Commissie een globale evaluatie uit van de begrotingsinspanningen van de staat;
- Conform de eerder vermelde mededeling van 13 januari 2015<sup>6</sup> kunnen de lidstaten tijdelijk afwijken van hun middellangetermijndoelstellingen (MTD’s) voor hun tekorten dankzij de structurele hervormingsclausule, de cyclische omstandighedenclausule en de investeringsclausule. Net als de andere lidstaten (behalve Finland) voldoet België niet aan de voorwaarden om de investeringsclausule in te roepen. Het beschikt echter over aanvullende middelen om te investeren dankzij de structurele pensioenhervorming waardoor zijn MTD van 0,75% naar -0,5% van het bbp kon worden gebracht. Een andere optie bestaat erin onze belastinguitgaven (die enkele jaren geleden door het Federaal Planbureau op 7% van het bbp werden geraamd) te doen verschuiven naar investeringsuitgaven en, tot slot, het EFSI meer aan te spreken.

Tijdens de discussies werd niet betwist dat het bevorderen van nationale investeringen, meer bepaald om de klimaatverandering tegen te gaan, vereist dat de overheidsschuld weer onder controle moet worden gekregen. De deelnemers waren het echter weleens over de noodzaak om sommige Europese begrotings- en boekhoudregels nog meer te versoepelen.

Er werden verschillende mogelijkheden aangehaald:

- De aanvraagcriteria voor de investeringsclausule versoepelen.<sup>7</sup>
- De investeringsuitgave niet in één keer boeken bij de berekening van het structurele tekort en de bruto-investeringsuitgaven vervangen door de afschrijvingsuitgaven om ze in de tijd te spreiden, zoals in de bedrijfsboekhouding (voorstel van de Nationale Bank van België op middellange termijn – zie <http://www.frdo->

---

<sup>6</sup> Supra, voetnoot 1.

<sup>7</sup> De investeringsclausule staat de lidstaten die onderworpen zijn aan het preventieve luik van het stabiliteits- en groeipact toe om tijdelijk af te wijken van hun middellangetermijndoelstelling of van het aanpassingstraject in die richting om investeringen in aanmerking te nemen. Zie de mededeling van de Commissie (*Id.*).

[cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/kris\\_van\\_cauter.pdf](http://cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/kris_van_cauter.pdf) - maar niet onderschreven door de Europese Commissie).<sup>8</sup>

- De “financiële golden rule” toepassen naar de geest van het verdrag van Maastricht; deze regel bepaalt dat recurrente uitgaven moeten worden gefinancierd door regelmatige inkomsten, maar dat investeringen mogen worden gefinancierd door de overheidsschuld voor zover het begrotingstekort niet hoger is dan 3% van het bbp (zie [http://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/wim\\_moesen\\_european\\_budgetary\\_rules\\_hurt\\_public\\_investment.pdf](http://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/wim_moesen_european_budgetary_rules_hurt_public_investment.pdf), optie niet onderschreven door de Europese Commissie).
- De criteria om in aanmerking te komen voor een publiek-privaat partnerschap (PPP) wijzigen om investeringen in projecten inzake energie-efficiëntie te vergemakkelijken.
- In het kader van het debat over de verdieping van de monetaire Unie werden voorstellen gedaan die in de richting gaan van een eigen EU-budget om asymmetrische schokken te beteugelen.

### **Toepassing van de regels**

In het specifieke geval België ziet het er echter naar uit dat de voorstellen tot versoepeling van de begrotings- en boekhoudregels niet zullen volstaan om de overheidsinvesteringen aan te zwengelen. Onze netto-overheidsinvesteringen behoren tot de zwakste in Europa. Hoewel werd gezegd dat de Europese stabiliteitsregels hier niet vreemd aan zijn, lijkt de oorzaak ook te schuilen in een onjuiste toepassing van die regel in ons land. Om de norm van het structurele tekort na te leven werd immers de voorkeur gegeven aan de gemakkelijksoplossing, namelijk onze overheidsinvesteringen verminderen, ook diegene die moeten dienen om de waardevermindering van het netto-overheidskapitaal te corrigeren.

De Belgische overheidsinvesteringen zijn inderdaad aanzienlijk afgenomen. Als gevolg daarvan is de kapitaalvoorraad gedaald van 60% van het bbp 20 jaar geleden naar 37% vandaag. Dat cijfer bedraagt 57% in Frankrijk en 60% in Nederland. De geringere investeringen hebben ook een grote invloed uitgeoefend op de rangschikking van België inzake de kwaliteit van de infrastructuur, waar België in de rangschikking van het Wereld Economisch Forum is weggezakt van de 16de plaats in 2008 naar de 23ste plaats in 2016. Daarentegen wist Nederland in diezelfde periode zijn score te verbeteren met een stijging van de 12de naar de 4de plaats.

---

<sup>8</sup> Voorstel door O.BLANCHARD en F.GIAVAZZI, « Improving the SGP through a proper accounting of public investment », *CEPR Discussion paper 4220*, February 2004. Zie W.MELYN, R.SCHOONACKERS, P.STINGLHAMBER en L.VAN MEENSEL, « Moeten de overheidsinvesteringen worden gestimuleerd ? », *BNB Economisch Tijdschrift September 2016*, 105-121, p.118

([https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2016/ecotijdii2016\\_h6.pdf](https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2016/ecotijdii2016_h6.pdf)).

Zie ook A.GRANDJEAN et M.MARTINI, *Financer la transition énergétique*, Ivry-sur-Seine, Editions de l'Atelier, 2016, p.196.

Daarnaast is de toepassing van deze norm bijzonder ingewikkeld in ons land door de opeenvolgende institutionele hervormingen waardoor meer begrotingscoördinatie vereist is tussen de verschillende beleidsniveaus.

## **Civiel kapitaal**

Het peil van de Belgische overheidsschuld kan ook deels worden verklaard door het lage niveau van het “civiel kapitaal”. Dit begrip werd voorgesteld als aanduiding van de mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheidszin van de maatschappelijke actoren, inclusief de economische en financiële actoren, bij het nastreven van het gemeenschappelijk welzijn in de ruime zin van het woord waarin dus de collectieve economische welvaart vervat zit. Het begrip houdt eveneens de “burgerzin” in van overheidsmandatarissen die geen misbruik willen maken van hun positie, evenals van een regering die probeert om de last van haar schuldpositie niet door de toekomstige generaties te laten dragen. De omvang van de schuldgraad van een land lijkt omgekeerd evenredig te zijn aan de soliditeit van dat civiel kapitaal. Wat het klimaatbeleid betreft, werd er eveneens op gewezen dat de maatregelen die op gedragswijzigingen berusten veel minder duur zijn dan degene die op technologie gebaseerd zijn.

## **Conclusie**

De investeringen die nodig zijn om de transitie naar een koolstofarme samenleving tot een goed einde te brengen, zijn aanzienlijk. Voor de periode 2015-2030 zou de publieke financiering daarvoor in de ontwikkelde landen jaarlijks in de buurt moeten komen van 4 biljoen dollar.<sup>9</sup> Door de economische crisis en het door de begrotings- en boekhoudregels van de eurozone opgelegde bezuinigingsbeleid geeft de financiering van die investeringen door de nationale overheidsschuld aanleiding tot een breed debat.

Er zijn reeds verschillende economische gegevens beschikbaar om de kostprijs te berekenen van maatregelen waarmee de staten de doelstellingen van het akkoord van Parijs kunnen behalen. De Europese regels die bedoeld zijn om de stabiliteit te garanderen en de weerstand tegen de schokken in de eurozone te verstevigen, hebben in België, samen met volgens sommigen onjuiste beleidskeuzes, geleid tot duidelijk minder overheidsinvesteringen.

Nochtans bestaan er reeds mogelijkheden tot flexibiliteit in die regels die België zou kunnen benutten, alsook een reeks maatregelen die de regering zou kunnen nemen om de overheidsinvesteringen te ondersteunen. En zelfs al blijkt dat fundamentele wijzigingen een

---

<sup>9</sup> A.GRANDJEAN et M.MARTINI, *op.cit*, p.66. Deze informatie werd toegevoegd door het secretariaat van de FRDO.

grondigere aanpak vergen, dan nog moet het mogelijk zijn om stapsgewijs reeds veranderingen te plannen bijvoorbeeld door de toegangsvoorwaarden tot de investeringsclausule uit te breiden, door de mogelijkheid om de investeringsuitgaven te spreiden in de tijd, enz.

Uit het seminarie is evenwel gebleken dat een optimalisering van de Europese regelgeving niet zou volstaan om de overheidsinvesteringen in België weer aan te zwengelen. De bevoegde overheden moeten actief op zoek gaan naar de bestaande mogelijkheden en ze benutten. Wij moeten ook de kortzichtigheid van het begrotingsbeleid in vraag stellen, waarvan de gevolgen worden verergerd door de bezuinigingen waaraan de overheidsuitgaven zijn onderworpen. En het civiel kapitaal moet worden versterkt, want bij gebrek daaraan zal de overheidsschuld blijven groeien.