**Voorstel van bijzondere wet tot uitvoering van artikel 7bis, § 2 van de Grondwet**

(Ingediend door de heer Peter Van Rompuy, c.s.)

**TOELICHTING**

In een begrotingsbeleid worden de uitgaven voor een bepaald jaar in de regel afgestemd op de verwachte ontvangsten van dat jaar. Tijdens een periode van hoogconjunctuur zullen de ontvangsten en de beleidsruimte toenemen en kan er meer worden uitgegeven. ‘To spend without to tax’ wordt op dat moment, meestal om politieke redenen, erg verleidelijk. Een economische laagconjunctuur zorgt dan weer voor dalende ontvangsten en extra uitgaven. De indieners wensen rentmeesterschap ook in economisch goede tijden te verankeren.

Tijdens economisch minder goede jaren mag er een begrotingstekort worden geboekt, in andere economisch betere jaren ontstaat er een begrotingsoverschot. Dat is eigenlijk een normale situatie binnen eenzelfde conjunctuurcyclus. Van belang hierbij is echter dat dat de tekorten van de magere jaren worden aangezuiverd met de overschotten van de goede jaren en de ontvangsten en uitgaven hierdoor op (middel)lange termijn in evenwicht blijven (structureel evenwicht).

De Belgische vergrijzingsuitdaging betekent een grote impliciete schuld van de overheid voor de toekomst en maakt een intergenerationele lastenverdeling noodzakelijk. Een hoge historische overheidsschuld beperkt aanzienlijk de bewegingsruimte van toekomstige regeringen en generaties. Door nu een schuldenrem in te voeren worden de toekomstige uitdagingen beter beheersbaar.

Vanaf september 2008 werd onze samenleving getroffen door een wereldwijde financiële crisis waardoor diverse banken dreigden over kop te gaan en staatsinterventies noodzakelijk werden. De grootste economische recessie sinds WOII dreigt. De combinatie van sterk stijgende uitgaven en een sterke daling van de ontvangsten leidde tot budgettaire tekorten en oplopende overheidsschulden in bijna gans Europa.

De financiële crisis van 2008-2009 die het gevolg was van excessieve schuldposities en risico’s in de financiële sector, veranderde de risicoperceptie van de financiële markten. Aanvankelijk naar aanleiding van de ontsporing van de Griekse overheidsfinanciën, maar later komen ook andere lidstaten van de eurozone om diverse redenen in het vizier van de financiële markten. De financiële markten reageren meer en vaak overdreven op bepaalde risico’s, zoals de schuldpositie van de eurolanden en hun solvabiliteitsrisico. Een sterk politiek signaal dat het de eurolanden menens is met hun begrotingssanering is daarom noodzakelijk. Dergelijk politiek signaal, zoals de invoering van een schuldenrem, kan het vertrouwen van de financiële markten in de beheersbaarheid van de Belgische Staatsschuld verbeteren waardoor de rentevoeten voor Belgisch schuldpapier dalen.

Om voorgaande redenen wordt in huidig voorstel in de Belgische Grondwet een zogenaamde «schuldenrem» ingevoerd.

De schuldenrem ent zich in huidig voorstel juridisch op het grondwetsartikel inzake de duurzame ontwikkeling en komt tegemoet aan de eerder gemaakte Europese afspraken. Op de Eurotop van 31 oktober 2011 werd immers overeengekomen dat “alle lidstaten van de eurozone de regels van het stabiliteits- en groeipact inzake een structureel opzicht […] in hun nationale wetgeving omzetten, bij voorkeur op constitutioneel of vergelijkbaar niveau.” Deze verbintenis werd nogmaals expliciet overeengekomen op de Eurotop van 8-9 december 2011 en maakt dan ook deel uit van het nieuw begrotingspact. Op de Eurotop van 8-9 december 2011 kwamen de eurolanden en de meeste andere EU-landen overeen om een nieuw begrotingspact te sluiten in de vorm van een apart verdrag. Daarnaast werd overeengekomen om de bestaande stabilisatie-instrumenten verder te ontwikkelen.

In het begrotingspact wordt overeengekomen dat de begroting een evenwicht of een overschot moet vertonen. Om deze doelstelling te verwezenlijken wordt onder andere overeengekomen om een nieuwe begrotingsregel (“Balanced Budget Rule”) in te stellen. Deze begrotingsregel wordt op een bindende en permanente wijze in de nationale rechtsregels opgenomen, bij voorkeur in de Grondwet. De omzetting zou aan de jurisdictie van het Hof van Justitie worden onderworpen. Er wordt eveneens een automatisch correctiemechanisme ingebouwd waarvan de Commissie de beginselen vastlegt.

Met dit nieuwe mechanisme van schuldbegrenzing wordt een structureel evenwicht op lange termijn gegarandeerd. Met dit mechanisme blijft het ook mogelijk om, omwille van uitzonderlijke financiële noden en binnen welbepaalde grenzen, tijdelijke tekorten te boeken mits deze in de daaropvolgende jaren gecompenseerd worden met geboekte overschotten. Hierdoor wordt ook verhinderd dat bij hoogconjunctuur structurele overschotten ‘opgesoupeerd’ worden.

Zwitserland keurde in 1999 een schuldenrem goed voor de federale uitgaven. Sinds de begrotingsopmaak van 2003 geldt er effectief een plafond voor de federale uitgaven. Huidig voorstel inspireert zich hoofdzakelijk op het Zwitserse model van schuldbegrenzing. Het Zwitserse model is in essentie vrij eenvoudig en transparant. De geraamde uitgaven worden hierin afgestemd op de structurele trend van de inkomsten van de vorige jaren. Op de middellange termijn worden conjuncturele afwijkingen met elkaar in evenwicht gebracht door compensatie van tekorten en overschotten.

Het Zwitserse model is erg succesvol gebleken sinds de invoering ervan, over de periode 2005-2010 is Zwitserland er in geslaagd om haar staatsschuld te reduceren met 13%, en dat terwijl de meeste andere Europese lidstaten en de eurozone (+15%) in haar geheel werden geconfronteerd met een aanzienlijk stijgende trend.

Duitsland voerde in 2009 in haar Grondwet een systeem in waar er voor de federale en de deelstaten een schuldenrem wordt ingevoerd voor het aangaan van schulden, de zogenaamde “Schuldenbremse”. De federale regering zou vanaf 2016 geen structurele tekorten meer mogen boeken die 0,35% BBP overstijgen. De Ländern (de Duitse deelstaten) mogen vanaf 2020 helemaal geen tekort meer boeken. Er is voorzien in een mogelijkheid om hiervan af te wijken in geval van conjuncturele omstandigheden, natuurrampen of andere buitengewone noodsituaties die buiten de controle van de staat vallen en de financiële toestand aanzienlijk beïnvloeden.

Spanje legde in 2011 een vorm van begrotingsdiscipline bij wet vast en beperkt vanaf 2020 formeel haar overheidstekort.

De schuldenrem ent zich op de de beginselen van de duurzame ontwikkeling zoals voorzien in artikel 7bis van de Grondwet. De artikelen 7bis en 180 van de Grondwet werden beiden voor herziening vatbaar verklaard.[[1]](#footnote-1)

Huidig voorstel van Bijzondere wet moet samen worden gelezen met een eerste voorstel tot herziening van de artikelen 7bis en 180 van de Grondwet tot invoering van een schuldenrem. Dit voorstel van Bijzondere wet geeft uitvoering aan het nieuw ingevoerde artikel 7bis, § 2, vierde lid van de Grondwet en regelt de nadere modaliteiten van de ingevoerde schuldenrem voor wat betreft de federale Staat. Voor wat betreft de regeling van de nadere modaliteiten voor de gemeenschappen en gewesten is de Bijzondere Decreetgever bevoegd.

Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich ten aanzien van eventuele sancties opgelegd door de Europese Unie aan België in het kader van haar Europese engagementen op het vlak van begroting, in het bijzonder het Stabiliteits- en Groeipact?[[2]](#footnote-2) Op het ogenblik van het indienen van dit wetsvoorstel is de verdragstekst (‘fiscal compact’) nog niet publiek beschikbaar. Het is evenwel reeds duidelijk dat de Europese Commissie richtlijnen zal uitvaardigen over de minimale vereisten van een correctiemechanisme in de nationale rechtsorde. Eenmaal de verdragstekst geratificeerd en de richtlijnen van de Europese Commissie gekend zijn, verdient het aanbeveling om dit wetsvoorstel aan te vullen met een adequaat correctiemechanisme dat eventuele sancties maximaal vermijdt en desgevallend proportioneel verdeelt over de entiteiten die aan de oorzaak liggen van de schending van de Europese/internationale verplichtingen van België op het vlak van begroting. Zolang geen specifieke regeling in werking is getreden, is het algemene principe van artikel 16, § 3, 3°, derde lid Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen van toepassing.

**ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

**Artikel 1**

Conform artikel 83 van de Grondwet moet elk wetsvoorstel aangeven of het een aangelegenheid betreft als bedoeld in artikel 74, 77 of 78 G.W.

**Art. 2**

Dit artikel geeft aan enkele begrippen die in deze wet worden gehanteerd een duidelijke definitie met het oog op het verhogen van de rechtszekerheid en het bevorderen van de leesbaarheid van de teksten.

Het artikel definieert in eerste instantie de begrippen «ontvangsten», «geraamde ontvangsten» en «uitgaven».

Voor wat betreft de begrippen «ontvangsten» en «uitgaven» wordt verwezen naar de relevante bepalingen van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat. In deze wet worden algemene begrotings- en boekhoudingsregels vastgesteld voor de Federale staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Voor wat de definitie van het begrip «geraamde ontvangsten» betreft wordt bepaald dat de ontvangsten als hoger vermeld worden verminderd met de «uitzonderlijke ontvangsten». Uitzonderlijke ontvangsten zijn éénmalige ontvangsten die niet structureel van aard zijn, zoals de éénmalige opbrengsten voortvloeiend uit de verkoop van activa van de overheid. Op deze wijze wordt vermeden dat het bedrag van de geraamde ontvangsten wordt beïnvloed door éénmalige verrichtingen die een vertekend beeld kunnen geven van de normale prestatie van onze economie en eerder ingegeven zijn door louter politieke redenen.

Tot slot wordt verduidelijkt dat met het begrip «lokale overheden» zowel de provincies als de gemeenten worden beoogd.

**Art. 3-4**

In het nieuw ingevoerd artikel 7bis, § 2, eerste lid van de Grondwet wordt bepaald dat de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de lokale overheden in hun begroting een evenwicht op lange termijn hanteren tussen hun uitgaven en ontvangsten.

Deze bepaling wordt overeenkomstig het nieuw ingevoerd artikel 7bis, § 2, vierde lid van de Grondwet, in deze Bijzondere Wet geconcretiseerd door te bepalen dat voor wat betreft de federale Staat van een evenwicht op lange termijn als bedoeld in het eerste lid sprake is wanneer de uitgaven van het begrotingsjaar de maximale bovengrens als bedoeld in artikel 4 niet overschrijden.

Overeenkomstig artikel 7bis, § 2, tweede lid van de Grondwet wordt in de begroting een maximale bovengrens van de totale uitgaven vastgesteld in functie van de geraamde ontvangsten, rekening houdende met de economische situatie. Het artikel 4 bepaalt nader wat er onder deze maximale bovengrens verstaan moet worden. Voor het uitwerken van deze maximale bovengrens werd inspiratie gevonden in het artikel 126 van de Zwitserse Grondwet en zijn uitvoeringswet.[[3]](#footnote-3)

De bovengrens als bedoeld in het eerste lid is gelijk aan het product van de geraamde ontvangsten van het inkomstenjaar en de conjunctuurfactor. In deze geraamde ontvangsten worden de uitzonderlijke ontvangsten geneutraliseerd (supra artikel 2).

Om rekening te houden met de economische situatie wordt een conjunctuurfactor toegepast op de geraamde ontvangsten. De conjunctuurfactor is gelijk aan een breuk met als teller de trendmatige groei van het reële bruto binnenlands product en als noemer de vermoedelijke groei van het reële bruto binnenlands product van het begrotingsjaar (de output gap).

De trendmatige groei van het reële bruto binnenlands product is de over een reeks van jaren gemeten gemiddelde groei van de economie. Het betreft de reële groei van het bruto binnenlands product tegen constante prijzen zodat de groei van het bruto binnenlands product veroorzaakt door inflatie (stijgende prijzen) wordt geneutraliseerd.

De vermoedelijke groei van het reële bruto binnenlands product van het begrotingsjaar betreft de verwachte groei van de economie. Het betreft hier eveneens een verwachting van de reële groei van het bruto binnenlands product tegen constante prijzen zodat de groei van het bruto binnenlands product veroorzaakt door inflatie (stijgende prijzen) wordt geneutraliseerd. Het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) wordt belast met het opmaken van de economische vooruitzichten die vereist zijn voor het opstellen van de federale begroting, ook economische begroting genoemd.[[4]](#footnote-4) Het NIS stelt haar economische vooruitzichten op, op basis van de prognosegegevens die zij verkrijgt van het Federaal Planbureau.[[5]](#footnote-5)

De marge om uitgaven te verrichten wordt door de toepassing van een conjunctuurfactor groter dan wel kleiner, afhankelijk van de verwachte uitwerkingen van de conjunctuurontwikkeling op de begroting. In goede tijden kan dit leiden tot de verplichting echte overschotten (schuldaflossing) te voorzien. Hierdoor word een procyclische politiek vermeden, de door de werking van de automatische stabilisatoren veroorzaakte tekorten ingeval van laagconjunctuur worden op deze wijze gecompenseerd met geboekte overschotten bij hoogconjunctuur.

**Art. 5**

Het artikel voorziet in de invoering van een stabilisatierekening in de begrotingsboekhouding. Het betreft een vorm van indicatieve controlerekening om ervoor te zorgen dat niet enkel bij de opmaak van de begroting rekening gehouden wordt met de drempelwaarde maar ook op het moment waarop de eindrekening wordt opgesteld.

Afwijkingen tijdens het begrotingsjaar zijn niet te vermijden. Door het invoeren van een stabilisatierekening met vereffeningsplicht wordt verzekerd dat de maximale bovengrens van de uitgaven niet alleen bij de opmaak van de begroting maar ook bij de eindrekening van de begroting wordt gerespecteerd. Structurele tekortkomingen worden zichtbaar en naar de volgende begrotingsjaren overgedragen. Deze moeten bij het overschrijden van de drempelwaarde gecorrigeerd worden met bijkomende maatregelen in de volgende begrotingsjaren. In het artikel wordt bepaald dat een debetstand op de stabilisatierekening, hoger dan vijf procent van de ontvangsten van het begrotingsjaar waarop de eindrekening betrekking heeft, aangezuiverd moet worden binnen de drie begrotingsjaren vanaf de vaststelling van de eindrekening.

**Art. 6**

Overeenkomstig artikel 7bis, § 2, derde lid van de Grondwet is een verhoging van de bovengrens als bedoeld in artikel 4 gerechtvaardigd in geval van uitzonderlijke financieringsnoden en mits de Kamer van Volksvertegenwoordigers, voor wat betreft de federale Staat, hiertoe besluit en op voorwaarde dat de meerderheid van de leden aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen twee derden van de uitgebrachte stemmen bereikt.

In uitzonderlijke financieringsnoden, veroorzaakt door buitengewone omstandigheden, kan de maximale bovengrens voor de uitgaven overschreden worden. Worden als een uitzonderlijke financieringsnood gekwalificeerd: natuurrampen, buitengewone noodsituaties of uitzonderlijke conjuncturele omstandigheden, die ontsnappen aan de controle van de Staat en die een grote impact hebben op de financiële toestand van de Staat. Deze bepaling maakt duidelijk dat niet zomaar iedere omstandigheid een afwijking rechtvaardigt, het moet gaan om natuurrampen of buitengewone noodsituatie of uitzonderlijke economische omstandigheden, zoals een economische crisis. Het is de Kamer van Volksvertegenwoordigers die, voor wat betreft de federale Staat, bij bijzondere meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen en met en quorumvereiste van twee derde van de stemgerechtigde leden, als bepaald in artikel 7bis, § 2, derde lid, in fine van de Grondwet, beslist over de verhoging van de maximale bovengrens van de uitgaven.

De Kamer stelt in haar beslissing vast hoeveel de verhoging van de maximale bovengrens, uitgedrukt in procentpunten, voor de federale Staat, kan bedragen. Met andere woorden, de Kamer stelt omwille van uitzonderlijke financieringsnoden vast met hoeveel procent de uitgaven van de federale Staat maximaal mogen stijgen ten aanzien van de oorspronkelijk voorziene maximale bovengrens.

De beslissing van de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt op straffe van nietigheid vergezeld met een afbetalingsplan waarin, voor de federale Staat, gedetailleerd wordt uiteengezet hoe de verhoging van de schulden boven de maximale bovengrens binnen een redelijke termijn zal wordt gedelgd. Het begeleidend afbetalingsplan geeft dus op gedetailleerde wijze aan binnen welke termijn deze uitzonderlijke uitgaven gecompenseerd moeten worden met begrotingsmaatregelen. Zo wordt een verder uitdijende schuldgraad vermeden.

**Art. 7**

Dit artikel bepaalt op welke wijze de wet geciteerd kan worden.

**Art. 8**

Dit artikel bepaalt de inwerkingtreding van het mechanisme van de zogenaamde «schuldenrem». Het mechanisme van de schuldenrem treedt in werking op 1 januari 2016. Het Stabiliteitsprogramma 2011 voorziet dat België in 2015 een begrotingsevenwicht zal boeken of eventueel zelfs een overschot voor wat betreft de gezamenlijke overheid (entiteit I en II). Tussen de deelentiteiten bestaan er echter onderlinge verschillen. Om praktische redenen lijkt het aangewezen om het mechanisme vanaf 1 januari 2016 in werking te laten treden, om toe te laten een mechanisme in te voeren uitgaande van een begroting die minstens een evenwicht vertoont.

Peter Van Rompuy

**VOORSTEL**

**Art. 1**

Deze bijzondere wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

**Art. 2**

Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder :

1° ontvangsten: de ontvangsten als bedoeld in artikel 20, eerste lid, 1° van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat;

2° geraamde ontvangsten: de ontvangsten als bedoeld in 1° verminderd met de uitzonderlijke ontvangsten;

3° lokale overheden: de provincies en gemeenten;

4° uitgaven: de uitgaven als bedoeld in artikel 20, eerste lid, 2° van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat;

5° uitzonderlijke ontvangsten: éénmalige ontvangsten die niet structureel van aard zijn;

**Art. 3**

Overeenkomstig artikel 7bis, § 2, eerste lid van de Grondwet hanteren de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de lokale overheden collectief een evenwicht op lange termijn tussen hun uitgaven en ontvangsten.

Voor wat betreft de federale Staat is van een evenwicht op lange termijn als bedoeld in het eerste lid sprake wanneer de uitgaven van het begrotingsjaar de maximale bovengrens als bedoeld in artikel 4 niet overschrijden.

**Art. 4**

Overeenkomstig artikel 7bis, § 2, tweede lid van de Grondwet wordt in de begroting een maximale bovengrens van de totale uitgaven vastgesteld in functie van de geraamde ontvangsten.

De bovengrens als bedoeld in het eerste lid is gelijk aan het product van de geraamde ontvangsten van het inkomstenjaar en de conjunctuurfactor.

De conjunctuurfactor is gelijk aan een breuk met als teller de trendmatige groei van het reële bruto binnenlands product en als noemer de vermoedelijke groei van het reële bruto binnenlands product van het begrotingsjaar.

**Art. 5**

In de begrotingsboekhouding wordt een bijzondere begrotingsrekening ingevoerd, hierna genoemd «stabilisatierekening».

Bij vaststelling van de eindrekening overeenkomst artikel 174 van de Grondwet wordt het verschil tussen de bovengrens als bedoeld in artikel 4 en de aangewende uitgaven ingeschreven op de stabilisatierekening.

Wanneer de debetstand op de stabilisatierekening de drempel van vijf procent van de ontvangsten van het begrotingsjaar, waarop de eindrekening betrekking heeft, overstijgt, wordt deze debetstand aangezuiverd binnen de drie begrotingsjaren te rekenen vanaf de vaststelling van de eindrekening.

**Art. 6**

Overeenkomstig artikel 7bis, § 2, derde lid van de Grondwet is een verhoging van de bovengrens als bedoeld in artikel 4 gerechtvaardigd in geval van uitzonderlijke financieringsnoden en mits de Kamer van Volksvertegenwoordigers hiertoe besluit en op voorwaarde dat de meerderheid van de leden aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen twee derden van de uitgebrachte stemmen bereikt.

Worden als een uitzonderlijke financieringsnood gekwalificeerd: natuurrampen, buitengewone noodsituaties of uitzonderlijke conjuncturele omstandigheden, die ontsnappen aan de controle van de Staat en die een grote impact hebben op de financiële toestand van de Staat.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers stelt in haar beslissing vast hoeveel de verhoging van de bovengrens als bedoeld in artikel 4, uitgedrukt in procentpunten, hoogstens kan bedragen.

De beslissing van de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt op straffe van nietigheid vergezeld met een afbetalingsplan waarin wordt uiteengezet hoe de verhoging van de schulden boven de bovengrens als bedoeld in artikel 4 binnen een redelijke termijn zal worden gedelgd.

**Art. 7**

Deze wet mag worden geciteerd als “Schuldenremwet”.

**Art. 8**

Deze wet treedt in werking op 1 januari 2016.

Peter Van Rompuy

1. *Belgisch Staatsblad* nr. 135, Ed. 2 van 7 mei 2010. [↑](#footnote-ref-1)
2. Het Stabiliteit- en Groeipact vereist dat het tekort op de begroting niet groter mag zijn dan drie procent van het bruto binnenlands product. Er moet zelfs een aanzienlijke marge zijn ten opzichte van deze drie procent, zodat deze ook in tijden van economische recessie niet wordt overschreden. Daarom wordt vereist dat de begroting in evenwicht of in surplus is. Lidstaten die nog niet over een budgettair evenwicht in structurele termen beschikken, moeten zich een dergelijk doel stellen met de bedoeling dit op middellange termijn te bereiken. Dit doel wordt het 'medium term objective' (MTO) genoemd. [↑](#footnote-ref-2)
3. Bundesgesetz über den eindgenössischen Finanzaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7 Oktober 2005, nr. 611.0. [↑](#footnote-ref-3)
4. Artikel 180, eerste lid, g) van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, *Belgisch Staatsblad*, 23 december 1994. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artikel 127, § 2 en § 3 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, *Belgisch Staatsblad*, 23 december 1994. [↑](#footnote-ref-5)