



Brussel, 30 juni 2023
(OR. en)

11141/23

ECOFIN 666
UEM 200
SOC 492
EMPL 343
COMPET 687
ENV 766
EDUC 279
RECH 311
ENER 402
JAI 912
GENDER 143
ANTIDISCRIM 137
JEUN 181
SAN 418

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. vorig doc.:	9835/1/23 REV 1
nr. Comdoc.:	COM(2023) 611 final
Betreft:	AANBEVELING VAN DE RAAD over het nationale hervormingsprogramma 2023 van Kroatië en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2023 van Kroatië

Voor de delegaties gaat hierbij de bovengenoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op aanbeveling COM(2023) 611 final van de Commissie en door de Raad en de Europese Raad is besproken.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van ...

over het nationale hervormingsprogramma 2023 van Kroatië en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2023 van Kroatië

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

- (1) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad², waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit ("de faciliteit") werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De faciliteit biedt de lidstaten financiële ondersteuning voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, die worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen door de Unie. In overeenstemming met de prioriteiten van het Europees Semester draagt de faciliteit bij tot economisch en inclusief herstel en de uitvoering van duurzame en groeibevorderende hervormingen en investeringen, met name hervormingen en investeringen om de groene en de digitale transitie te stimuleren en om de economieën van de lidstaten veerkrachtiger te maken. Zij helpt ook de overheidsfinanciën te versterken en de groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn te stimuleren, de territoriale cohesie binnen de Unie te verbeteren en de verdere uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten te ondersteunen. De maximale financiële bijdrage per lidstaat in het kader van de faciliteit is op 30 juni 2022 bijgewerkt, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241.

² Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

- (2) Op 22 november 2022 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2023 en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2023 voor coördinatie van het economisch beleid. Op 23 maart 2023 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan de prioriteiten van de jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2023 die de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid als centrum hebben. Op 22 november 2022 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad³ ook het waarschuwingsmechanismeverslag 2023 aangenomen, waarin zij Kroatië niet heeft aangewezen als een van de lidstaten die door onevenwichtigheden geraakt kunnen zijn of het risico lopen daardoor geraakt te worden en waarvoor een diepgaande evaluatie nodig zou zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie ook een advies goedgekeurd over het ontwerpbegrotingsplan 2023 van Kroatië. De Commissie heeft ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone goedgekeurd, alsook een voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2023 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd. De Raad heeft de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone⁴ ("aanbeveling over de eurozone 2023") aangenomen op 16 mei 2023 en het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid op 13 maart 2023.
- (3) Hoewel de economieën in de Unie blijken te geven van opvallende veerkracht, blijft de geopolitieke context een negatief effect hebben. De economische en sociale beleidsagenda van de Unie, die resoluut achter Oekraïne staat, is erop gericht om op korte termijn de negatieve gevolgen van energieschokken voor zowel kwetsbare huishoudens als bedrijven te beperken en op middellange termijn de inspanningen met het oog op de verwezenlijking van de groene en de digitale transitie, de ondersteuning van duurzame en inclusieve groei, de bewaking van de macro-economische stabiliteit en de vergroting van de veerkracht vol te houden. De agenda is ook sterk gericht op het vergroten van het concurrentievermogen en de productiviteit van de Unie.

³ Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

⁴ Aanbeveling van de Raad van 16 mei 2023 over het economisch beleid van de eurozone (PB C 180 van 23.5.2023, blz. 1).

- (4) Op 1 februari 2023 heeft de Commissie een mededeling uitgebracht met de titel "Een industrieel plan voor de Green Deal voor het nettonultijdperk" ("het industrieel plan voor de Green Deal"). Het doel van het industrieel plan voor de Green Deal is om het concurrentievermogen van de nettonulindustrie van de Unie te versterken en een snelle transitie naar klimaatneutraliteit te bevorderen. Het vormt een aanvulling op de lopende inspanningen in het kader van de Europese Green Deal en REPowerEU. Het heeft ook tot doel een omgeving te scheppen die gunstiger is voor het opschalen van de productiecapaciteit van de Unie voor de nettonultechnologieën en -producten die nodig zijn om de ambitieuze klimaatdoelstellingen van de Unie te halen, en voor het verzekeren van toegang tot relevante kritieke grondstoffen, onder meer door de sourcing ervan te diversifiëren, geologische hulpbronnen in de lidstaten naar behoren te exploiteren en grondstoffen zoveel mogelijk te recyclen. Het industrieel plan voor de Green Deal is gebaseerd op vier pijlers: een voorspelbaar en vereenvoudigd regelgevingsklimaat, versnelde toegang tot financiering, het verbeteren van vaardigheden, en open handel voor veerkrachtige toeleveringsketens. Op 16 maart 2023 heeft de Commissie nog een mededeling gepubliceerd met de titel "Concurrentievermogen van de EU op lange termijn: blik op de periode na 2030", die is gestructureerd rond negen elkaar versterkende aanjagers, met als doel te werken aan een groeibevorderend regelgevingskader. In de mededeling worden beleidsprioriteiten vastgesteld die bedoeld zijn om actief te zorgen voor structurele verbeteringen, gerichte investeringen en regelgevingsmaatregelen voor het concurrentievermogen van de Unie en haar lidstaten op lange termijn. Onderstaande aanbevelingen dragen bij tot de verwezenlijking van deze prioriteiten.

- (5) In 2023 blijft het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid evolueren in overeenstemming met de uitvoering van de faciliteit. De volledige uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen blijft essentieel voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten in het kader van het Europees Semester, aangezien de plannen betrekking hebben op alle of een aanzienlijk deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen die in de afgelopen jaren zijn gedaan. De landspecifieke aanbevelingen van 2019, 2020 en 2022 blijven onverminderd relevant voor de herstel- en veerkrachtplannen die worden herzien, bijgewerkt of gewijzigd overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241.
- (6) Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad⁵ (de "REPowerEU-verordening"), die op 27 februari 2023 is vastgesteld, heeft tot doel de afhankelijkheid van de Unie van de invoer van Russische fossiele brandstoffen snel af te bouwen. Dit zal bijdragen tot energiezekerheid en de diversificatie van de energievoorziening van de Unie en tegelijkertijd het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, de opslagcapaciteit voor energie en de energie-efficiëntie vergroten. De REPowerEU-verordening stelt de lidstaten in staat een nieuw REPowerEU-hoofdstuk toe te voegen aan hun nationale herstel- en veerkrachtplannen om belangrijke hervormingen en investeringen te financieren die de REPowerEU-doelstellingen helpen verwezenlijken. Die hervormingen en investeringen zullen ook het concurrentievermogen van de nettonulindustrie van de Unie zoals uiteengezet in het industrieel plan voor de Green Deal helpen stimuleren, en zullen ingaan op de energiegerelateerde landspecifieke aanbevelingen die in 2022 en, indien van toepassing, in 2023 aan de lidstaten zijn gedaan. Met de REPowerEU-verordening wordt een nieuwe categorie ingevoerd van niet terug te betalen financiële steun die ter beschikking van de lidstaten wordt gesteld om nieuwe energiegerelateerde hervormingen en investeringen in het kader van hun herstel- en veerkrachtplannen te financieren.

⁵ Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 en (EU) 2021/1755 en Richtlijn 2003/87/EG (PB L 63 van 28.2.2023, blz. 1).

(7) Op 8 maart 2023 heeft de Commissie een mededeling aangenomen met richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024 ("de mededeling van 8 maart 2023"), die erop gericht is de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te ondersteunen en aldus de beleidscoördinatie te versterken. De Commissie heeft eraan herinnerd dat de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact eind 2023 wordt gedeactiveerd. Zij heeft verzocht om een begrotingsbeleid in 2023-2024 dat de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn waarborgt en de potentiële groei op duurzame wijze verhoogt, en heeft de lidstaten verzocht in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's 2023 uiteen te zetten hoe hun begrotingsplannen ervoor zullen zorgen dat de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 3 % van het bruto binnenlands product (bbp) wordt nageleefd en de schuld voortdurend op plausibele wijze wordt teruggedrongen, of dat de schuld op middellange termijn op een prudent niveau wordt gehouden. De Commissie heeft de lidstaten ook verzocht de nationale begrotingsmaatregelen die zijn ingevoerd om huishoudens en bedrijven te beschermen tegen de energieprijsschok, geleidelijk af te schaffen, te beginnen met de minst gerichte maatregelen. Zij heeft erop gewezen dat indien de steunmaatregelen zouden moeten worden verlengd vanwege hernieuwde druk van de energieprijzen, de lidstaten dergelijke maatregelen beter moeten richten op kwetsbare huishoudens en bedrijven. De Commissie heeft verklaard de begrotingsaanbevelingen te kwantificeren en te differentiëren. Bovendien zouden de begrotingsaanbevelingen moeten worden geformuleerd op basis van de netto primaire uitgaven, zoals voorgesteld in haar mededeling van 9 november 2022 over een leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance. Zij heeft aanbevolen dat alle lidstaten nationaal gefinancierde investeringen blijven beschermen en zorgen voor een doeltreffend gebruik van de faciliteit en andere Uniefondsen, met name in het licht van de doelstellingen met betrekking tot de groene en de digitale transitie en veerkracht. De Commissie heeft aangegeven dat zij de Raad zal voorstellen om in het voorjaar van 2024 op het tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedures in te stellen op basis van de begrotingsresultaten voor 2023, in overeenstemming met de bestaande wettelijke bepalingen.

- (8) Op 26 april 2023 heeft de Commissie wetgevingsvoorstellen ingediend om een omvattende hervorming van de Unieregels inzake economische governance door te voeren. De voorstellen moeten vooral de houdbaarheid van de overheidsschuld verbeteren en tegelijkertijd in alle lidstaten via hervormingen en investeringen duurzame en inclusieve groei bevorderen. Met deze voorstellen streeft de Commissie ernaar de nationale verantwoordelijkheid te vergroten, het kader te vereenvoudigen en de focus meer te leggen op de middellange termijn, in combinatie met doeltreffende en coherenter handhaving. Volgens de conclusies van de Raad van 14 maart 2023 over een leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance is het de bedoeling om de wetgevingswerkzaamheden in 2023 af te ronden.
- (9) Op 14 mei 2021 heeft Kroatië overeenkomstig artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241 zijn herstel- en veerkrachtplan ingediend bij de Commissie. Krachtens artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de beoordelingsrichtsnoeren van bijlage V bij die verordening. Op 28 juli 2021 heeft de Raad zijn uitvoeringsbesluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Kroatië⁶ aangenomen. De tranches worden vrijgegeven mits de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 een besluit heeft vastgesteld waarin wordt verklaard dat Kroatië de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Onder bevredigende verwezenlijking wordt begrepen dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is teruggedraaid.
- (10) Kroatië heeft op 28 april 2023 zijn nationale hervormingsprogramma 2023 en stabiliteitsprogramma 2023 ingediend, overeenkomstig artikel 4, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1466/97. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze samen geëvalueerd. Overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241 weerspiegelt het nationale hervormingsprogramma 2023 ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Kroatië over de vorderingen bij de verwezenlijking van zijn herstel- en veerkrachtplan.

⁶ ST 10687/2021 INIT; ST 10687/2021 ADD 1.

- (11) Op 24 mei 2023 heeft de Commissie het landverslag 2023 voor Kroatië gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Kroatië heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad tussen 2019 en 2022 heeft aangenomen en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Kroatië van het herstel- en veerkrachtplan. Op basis van die analyse werden in het landverslag lacunes vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe en opkomende uitdagingen. Ook werd de vooruitgang beoordeeld die Kroatië heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de Unie inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties.
- (12) Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens verbeterde het overheidssaldo van Kroatië van een tekort van 2,5 % van het bbp in 2021 tot een begrotingsoverschot van 0,4 % in 2022, terwijl de overheidsschuld daalde van 78,4 % van het bbp eind 2021 tot 68,4 % eind 2022.
- (13) Het overheidssaldo is beïnvloed door de budgettaire beleidsmaatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de stijging van de energieprijzen te verzachten. In 2022 omvatten de inkomstenverlagende budgettaire beleidsmaatregelen verlagingen van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) en van de accijnzen, terwijl de uitgavenverhogende budgettaire beleidsmaatregelen onder meer betrekking hadden op energieprijzplafonds, uitkeringen voor kwetsbare consumenten, steunregelingen voor bedrijven en sociale bijstand voor gepensioneerden en kwetsbare huishoudens. De Commissie raamt de nettobegrotingskosten van die maatregelen op 1,6 % van het bbp in 2022. Het overheidssaldo is ook beïnvloed door de budgettaire kosten voor het bieden van tijdelijke bescherming van ontheemden uit Oekraïne, die in 2022 op 0,1 % van het bbp worden geraamd. Tegelijkertijd zijn de geraamde kosten van de tijdelijke noodmaatregelen die verband houden met de COVID-19-crisis van 1,3 % van het bbp in 2021 gedaald tot 0,1 % van het bbp in 2022.

- (14) Op 18 juni 2021 heeft de Raad Kroatië aanbevolen⁷ om in 2022 een ondersteunende begrotingskoers te blijven varen, onder meer met behulp van de impuls die uitgaat van de faciliteit, en om nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden. De Raad heeft Kroatië ook aanbevolen de groei van nationaal gefinancierde lopende uitgaven onder controle te houden.
- (15) Volgens ramingen van de Commissie was de begrotingskoers⁸ in 2022 grotendeels neutraal, namelijk +0,2 % van het bbp, hetgeen wenselijk was gezien de hoge inflatie⁹. Zoals aanbevolen door de Raad is Kroatië het herstel blijven ondersteunen met investeringen die moeten worden gefinancierd uit de faciliteit. De met subsidies uit de faciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven bedroegen 2,6 % van het bbp in 2022 (2,7 % van het bbp in 2021). De nationaal gefinancierde investeringen zorgden voor een contractieve bijdrage van 0,6 procentpunten¹⁰ aan de begrotingskoers.¹¹ Kroatië heeft de nationaal gefinancierde investeringen dus niet in stand gehouden, hetgeen niet in overeenstemming is met de aanbeveling van de Raad. Tegelijkertijd heeft de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) een grotendeels neutrale bijdrage aan de begrotingskoers geleverd van 0,1 procentpunt. Kroatië heeft de groei van de nationaal gefinancierde lopende uitgaven dus voldoende onder controle gehouden.

⁷ Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Kroatië (PB C 304 van 29.7.2021, blz. 48).

⁸ De begrotingskoers wordt gemeten als de verandering in de primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde), met uitsluiting van tijdelijke noodmaatregelen die verband houden met de COVID-19-crisis maar met inbegrip van uitgaven die worden gefinancierd met niet terug te betalen steun (subsidies) uit de faciliteit en andere Uniefondsen, ten opzichte van de potentiële groei op middellange termijn. Zie voor meer details Kader 1 in de statistische begrotingstabellen.

⁹ Kroatië kende ook in 2022 een sterke reële bbp-groei.

¹⁰ Nationaal gefinancierde investeringen leverden een contractieve bijdrage aan de begrotingskoers door een daling van de investeringsuitgaven van lokale overheden.

¹¹ Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven hebben een expansieve bijdrage van 0,5 procentpunten van het bbp geleverd. Dit was ten dele te wijten aan eenmalige kosten van een internationale arbitragezaak.

- (16) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognose van het stabiliteitsprogramma 2023 ten grondslag ligt, is voor 2023 gunstiger dan de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie en komt voor de periode daarna overeen met de voorjaarsprognose. De regering gaat ervan uit dat het reële bbp in 2023 met 2,2 % en in 2024 met 2,6 % zal groeien. Ter vergelijking: in de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie wordt uitgegaan van een lagere reële bbp-groei van 1,6 % in 2023 en 2,3 % in 2024, voornamelijk als gevolg van conservatievere prognoses voor de consumptie van huishoudens en de overheid en voor de totale investeringen.
- (17) In haar stabiliteitsprogramma 2023 zegt de regering te verwachten dat het overheidssaldo zal verslechteren tot een tekortratio van 0,7 % van het bbp in 2023. De verslechtering in 2023 is vooral het gevolg van het vertraagde effect van de inflatie op de overheidsuitgaven, namelijk via de indexeringsmechanismen van de ambtenarensalarissen, pensioenen en sociale uitkeringen. Volgens het stabiliteitsprogramma 2023 zal de overheidsschuldquote naar verwachting dalen van 68,4 % eind 2022 tot 62,6 % eind 2023. In de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie wordt uitgegaan van een overheidstekort van 0,5 % van het bbp voor 2023. Dit is grotendeels in overeenstemming met het in het stabiliteitsprogramma 2023 voorspelde tekort. In de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie wordt uitgegaan van een vergelijkbare overheidsschuldquote van 63,0 % eind 2023.

(18) Het overheidssaldo wordt in 2023 naar verwachting nog steeds beïnvloed door de budgettaire beleidsmaatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de stijging van de energieprijzen te verzachten. Deze bestaan uit maatregelen die vanaf 2022 worden verlengd, waaronder aan de inkomstenkant verlagingen van de btw en accijnzen en aan de uitgavenkant energieprijzplafonds, uitkeringen voor kwetsbare consumenten, steunregelingen voor bedrijven en sociale bijstand voor gepensioneerden en kwetsbare huishoudens. De nettobegrotingskosten van de steunmaatregelen worden in de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie geraamd op 1,5 % van het bbp in 2023¹². De meeste maatregelen in 2023 lijken niet gericht te zijn op de kwetsbaarste huishoudens of bedrijven en veel van de maatregelen houden de prijsprikkel om de vraag naar energie terug te dringen en de energie-efficiëntie te verhogen niet volledig in stand. Het bedrag aan gerichte steunmaatregelen waarmee bij de beoordeling van de naleving van Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022¹³ rekening moet worden gehouden, wordt in de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie bijgevolg geraamd op 0,2 % van het bbp in 2023 (tegenover 0,3 % van het bbp in 2022). De budgettaire kosten van tijdelijke bescherming van ontheemden uit Oekraïne zullen naar verwachting stabiel blijven ten opzichte van 2022.

¹² Het cijfer geeft het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van de maatregelen, waaronder lopende ontvangsten en uitgaven en — indien relevant — kapitaaluitgaven.

¹³ Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022 over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Kroatië en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2022 van Kroatië (PB C 334 van 1.9.2022, blz. 88).

- (19) In zijn Aanbeveling van 12 juli 2022 heeft de Raad aanbevolen dat Kroatië actie onderneemt om er in 2023 voor te zorgen dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in overeenstemming is met een algemeen neutrale beleidskoers¹⁴, rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor stijgingen van de energieprijzen, en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Tegelijkertijd moet Kroatië klaarstaan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Kroatië is ook aanbevolen te voorzien in meer overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, met inachtneming van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de faciliteit en andere Uniefondsen.

¹⁴ Op basis van de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie wordt de potentiële outputgroei op middellange termijn (tienjaarsgemiddelde) van Kroatië, die wordt gebruikt als maatstaf voor de begrotingskoers, geraamd op 10,3 % in nominale termen.

(20) Voor 2023 wordt in de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie uitgegaan van een expansieve begrotingskoers (-1,0 % van het bbp) bij een hoge inflatie. Dit volgt op een grotendeels neutrale begrotingskoers in 2022 (+0,2 % van het bbp). Verwacht wordt dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 aan de begrotingskoers een expansieve bijdrage van 0,4 % van het bbp zal leveren. Dit omvat de lagere kosten van de gerichte steunmaatregelen voor huishoudens en bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor stijgingen van de energieprijzen, ten belope van 0,1 % van het bbp. De expansieve bijdrage van de nationaal gefinancierde netto primaire lopende uitgaven kan dus niet worden toegeschreven aan de gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor stijgingen van de energieprijzen, en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. De expansieve groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) is ook het gevolg van de instandhouding van niet-gerichte energiemaatregelen, permanente stijgingen van de lonen in de overheidssector en van de sociale uitkeringen en lagere btw-tarieven voor niet-energetische producten. Kortom, de verwachte groei van nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven is niet in overeenstemming met de Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022. De met subsidies uit de faciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zullen in 2023 naar verwachting 3,1 % van het bbp bedragen, terwijl nationaal gefinancierde investeringen naar verwachting een expansieve bijdrage aan de begrotingskoers van 0,7 procentpunten zullen leveren¹⁵. Kroatië is daarom van plan om via de faciliteit en andere Uniefondsen aanvullende investeringen te financieren, en zal naar verwachting de nationaal gefinancierde investeringen in stand houden. Het is voornemens overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid te financieren, zoals energierenovatie van gebouwen, digitalisering van het openbaar bestuur, investeringen in digitale diagnostiek en apparatuur in ziekenhuizen, en steun voor de groene en de digitale transitie van het bedrijfsleven, die worden gefinancierd door de faciliteit en andere Uniefondsen.

¹⁵ Verwacht wordt dat andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven een contractieve bijdrage van 0,5 procentpunten van het bbp zullen leveren. Dit wordt ten dele veroorzaakt door een basiseffect van hogere uitgaven in 2022 als gevolg van een eenmalige maatregel, terwijl in 2023 een vermindering van de overdrachten aan nutsbedrijven wordt beoogd.

- (21) Volgens het stabiliteitsprogramma 2023 wordt verwacht dat het overheidstekort in 2024 zal stijgen tot 1,5 % van het bbp. De stijging in 2024 is voornamelijk het gevolg van hogere kapitaaluitgaven en een nog steeds relatief hoge indexering van lonen, pensioenen en sociale bijstandsuitgaven. Volgens het stabiliteitsprogramma 2023 zal de overheidsschuldquote eind 2024 naar verwachting dalen tot 59,8 %. Op basis van de op de afsluitdatum van de prognose bekende beleidsmaatregelen wordt in de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie uitgegaan van een overheidstekort van 1,3 % van het bbp in 2024. Dit is grotendeels in overeenstemming met het in het stabiliteitsprogramma 2023 voorspelde tekort. In de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie wordt uitgegaan van een hogere overheidsschuldquote van 61,8 % aan het eind van 2024, waarbij het verschil met de prognoses van het stabiliteitsprogramma 2023 grotendeels wordt verklaard door het noemereffect (verschil in het nominale bbp in 2024) en, in mindere mate, verschillende aannames betreffende de stock-flow adjustment.
- (22) Het stabiliteitsprogramma 2023 voorziet in de geleidelijke afschaffing van het merendeel van de energiesteunmaatregelen in 2024. De Commissie raamt de nettokosten van de energiesteunmaatregelen momenteel op 0,2 % van het bbp in 2024. Dit is gebaseerd op de veronderstelling dat de energieprijzen niet opnieuw zullen stijgen.

- (23) Verordening (EG) nr. 1466/97 roept op tot een jaarlijkse verbetering van het structurele begrotingssaldo in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn met 0,5 % van het bbp als benchmark¹⁶. Rekening houdend met overwegingen inzake budgettaire houdbaarheid zou volgens de Commissie een verbetering van het structurele saldo met ten minste 0,3 % van het bbp voor 2024 passend zijn. Om een dergelijke verbetering te bewerkstelligen, mag de groei van de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven¹⁷ in 2024 volgens de methode van de Commissie niet meer dan 5,1 % bedragen, zoals in deze aanbeveling tot uiting komt. Tegelijkertijd moeten de resterende energiesteunmaatregelen (die momenteel door de Commissie worden geraamd op 1,5 % van het bbp in 2023) geleidelijk worden afgeschaft, indien de ontwikkelingen op de energiemarkt dit toelaten en te beginnen bij de minst gerichte maatregelen, en moeten de daarmee samenhangende besparingen worden gebruikt om het overheidstekort terug te dringen. Volgens de ramingen van de Commissie zou dat leiden tot een groei van de netto primaire uitgaven die onder het aanbevolen maximale groeipercentage voor 2024 ligt. Bovendien is volgens de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie de groei van de nationaal gefinancierde netto primaire lopende uitgaven in 2023 niet in overeenstemming met Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022. Indien dit wordt bevestigd, zou een lagere groei van de netto primaire uitgaven in 2024 passend zijn.
- (24) Bij ongewijzigd beleid wordt in de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie uitgegaan van een groei van de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven met 6,8 % in 2024, hetgeen boven het aanbevolen groeipercentage ligt. De in de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie geraamde aanpassing is minder groot dan de besparingen als gevolg van de volledige uitfasering van energiesteunmaatregelen, die het gevolg is van een toename van de dynamiek van de kapitaal-, loon- en sociale uitgaven.

¹⁶ Artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1466/97 vereist ook een aanpassing van meer dan 0,5 % van het bbp voor lidstaten met een overheidsschuld van meer dan 60 % van het bbp of met meer aantoonbare risico's voor de houdbaarheid van de schuldpositie.

¹⁷ Netto primaire uitgaven worden gedefinieerd als nationaal gefinancierde uitgaven ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief rente-uitgaven en conjuncturele werkloosheidsuitgaven.

- (25) Volgens het stabiliteitsprogramma 2023 zullen de overheidsinvesteringen tussen 2023 en 2024 stabiel blijven op 4,6 % van het bbp. Het stabiliteitsprogramma 2023 heeft betrekking op hervormingen en investeringen die naar verwachting zullen bijdragen tot budgettaire houdbaarheid en duurzame en inclusieve groei. Deze omvatten hervormingen (gezondheidszorg en welzijnssector, verbetering van het beheer van overheidsbedrijven, verbetering van de budgettaire verantwoordelijkheidswet) en investeringen (infrastructuur voor vervoer en water, energierenovatie van appartementsgebouwen en huizen, investeringen in de groene en de digitale transitie en in onderwijsinfrastructuur) die meestal ook deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan.
- (26) Het stabiliteitsprogramma 2023 schetst een begrotingstraject op middellange termijn tot 2026. Volgens het stabiliteitsprogramma 2023 wordt verwacht dat het overheidstekort zal dalen tot 0,8 % van het bbp in 2025 en tot 0,6 % in 2026. Het overheidstekort zal volgens de planning gedurende de looptijd van het programma dus onder de 3 % van het bbp blijven. Volgens het stabiliteitsprogramma 2023 zal de overheidsschuldquote naar verwachting dalen van 59,8 % van het bbp eind 2024 tot 55,6 % van het bbp eind 2026. De overheidsschuldquote zal volgens de planning dus dalen en gedurende de looptijd van het programma onder de 60 % van het bbp blijven.

- (27) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b), van Verordening (EU) 2021/241 en criterium 2.2 van bijlage V bij die verordening bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen die uiterlijk in 2026 moeten zijn uitgevoerd. Kroatië heeft goede vooruitgang geboekt bij de uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan. Kroatië heeft twee betalingsaanvragen ingediend, die overeenkomen met 59 mijlpalen en doelstellingen in het plan en resulteren in een totale uitbetaling van 1,4 miljard EUR. Kroatië zal naar verwachting een amendement op zijn plan indienen, met een REPowerEU-hoofdstuk en aanvullende maatregelen op andere gebieden, die door de leningcomponent zullen worden gefinancierd. Overeenkomstig artikel 14, lid 6, van Verordening (EU) 2021/241 heeft Kroatië op 30 maart 2023 zijn voornemen kenbaar gemaakt om 3 612 000 000 EUR aan aanvullende steun in de vorm van leningen in het kader van de faciliteit aan te vragen. De snelle opname van het nieuwe REPowerEU-hoofdstuk in het herstel- en veerkrachtplan maakt de financiering mogelijk van aanvullende hervormingen en investeringen ter ondersteuning van de strategische doelstellingen van Kroatië op het gebied van energie en de groene transitie. De systematische en doeltreffende betrokkenheid van lokale en regionale autoriteiten, sociale partners en andere relevante belanghebbenden blijft belangrijk voor de succesvolle uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, alsook ander economisch en werkgelegenheidsbeleid dat verder gaat dan dat plan, om te zorgen voor een breed gedragen verantwoordelijkheid voor de algehele beleidsagenda.
- (28) De Commissie heeft alle programmeringsdocumenten voor het cohesiebeleid van Kroatië in 2022 goedgekeurd. Het is van cruciaal belang om de cohesiebeidsprogramma's in aanvulling op en in synergie met het herstel- en veerkrachtplan, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk, snel uit te voeren om de groene en de digitale transitie te verwezenlijken, de economische en sociale veerkracht te vergroten en een evenwichtige territoriale ontwikkeling in Kroatië tot stand te brengen.

(29) Kroatië importeert ongeveer 53 % van het totale energieverbruik per jaar, terwijl het een groot potentieel heeft voor hernieuwbare energie, met name uit zon, wind en geothermische bronnen. De helft van de elektriciteit van het land wordt opgewekt door waterkrachtcentrales; het aandeel van windenergie is gestegen tot 14 %, maar het aandeel van zonne-energie is nog steeds slechts 1 %. Belangrijke factoren om de invoering van zonne- en windinstallaties te versnellen zijn het stroomlijnen van de vergunningsprocedures en de voltooiing van het desbetreffende wetgevingskader om producenten en zelfverbruikers meer rechtszekerheid te bieden. Andere factoren zijn een aanzienlijke verbetering van het transmissienetwerk en de uitbreiding ervan naar het zuidelijke deel van het land, waar de hernieuwbare energie voornamelijk wordt opgewekt, en de uitrol van slimme bemetering voor kleine zonne-installaties. Het energieverbruik in de residentiële sector is vrij hoog in Kroatië (35 % van het totale energieverbruik), waarbij 71 % afhankelijk is van gas voor verwarming. De herziening en vereenvoudiging van de procedures voor de installatie van fotovoltaïsche installaties in flatgebouwen en de versnelde invoering van warmtepompen voor verwarming en koeling zijn relevante maatregelen voor energierenovatie in de bouwsector. Het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in het vervoer is laag (7 % tegenover de 2030-doelstelling van 14 %), evenals het aandeel van het spoor in het personenvervoer (2,5 % tegenover 8 % in de Unie). Het moderniseren van de spoorweginfrastructuur en het rollend materieel en een toename van het gebruik van emissievrije voertuigen kunnen sterk bijdragen tot het koolstofvrij maken van de vervoerssector. Het aardgasverbruik van Kroatië is in de periode tussen augustus 2022 en maart 2023 met 22 % gedaald ten opzichte van het gemiddelde gasverbruik in dezelfde periode in de voorgaande vijf jaar, waarmee het streefdoel van 15 %, dat is vastgesteld in Verordening (EU) 2022/1369 van de Raad¹⁸, is overtroffen. Kroatië zou krachtens Verordening (EU) 2023/706 van de Raad¹⁹ tot 31 maart 2024 zijn inspanningen kunnen voortzetten om de vraag naar gas tijdelijk te verminderen.

¹⁸ Verordening (EU) 2022/1369 van de Raad van 5 augustus 2022 inzake gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag (PB L 206 van 8.8.2022, blz. 1).

¹⁹ Verordening (EU) 2023/706 van de Raad van 30 maart 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2022/1369 wat betreft de verlenging van de vraagreductieperiode voor gasvraagreductiemaatregelen en de versterking van de rapportage en monitoring van de uitvoering van die maatregelen (PB L 93 van 31.3.2023, blz. 1).

- (30) Het tekort aan arbeidskrachten en vaardigheden in sectoren en beroepen die van essentieel belang zijn voor de groene transitie, met inbegrip van productie, uitrol en onderhoud van nettonultechnologieën, leidt tot knelpunten in de transitie naar een nettonuleconomie. Hoogwaardige onderwijs- en opleidingsstelsels die inspelen op veranderende behoeften op de arbeidsmarkt en gerichte bij- en omscholingsmaatregelen zijn van cruciaal belang om tekorten aan vaardigheden aan te pakken en arbeidsintegratie en -verschuivingen te bevorderen. Om het onbenutte arbeidsaanbod te ontsluiten, moeten die maatregelen toegankelijk zijn, met name voor de personen voor wie en in de sectoren en regio's waarvoor de gevolgen van de groene transitie het grootst zijn. In 2022 werden in Kroatië tekorten aan arbeidskrachten gemeld voor 31 beroepen waarvoor specifieke vaardigheden of kennis voor de groene transitie vereist waren, onder meer in de bouw en de industrie (beide onder het Uniegemiddelde).
- (31) In het licht van de beoordeling door de Commissie heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2023 onderzocht, en zijn advies²⁰ daarover is in aanbeveling 1 weergegeven.

²⁰ Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(32) Aangezien de economieën van de lidstaten van de eurozone in hoge mate met elkaar zijn verweven en zij collectief bijdragen aan de werking van de economische en monetaire unie, heeft de Raad de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde i) de houdbaarheid van de schuld in stand te houden en af te zien van generieke steun voor de geaggregeerde vraag in 2023, de genomen begrotingsmaatregelen om de impact van de hoge energieprijzen te verlichten doelgerichter te maken en na te denken over passende manieren om de steun af te bouwen naarmate de druk van de energieprijzen afneemt; ii) een hoog niveau van overheidsinvesteringen te handhaven en particuliere investeringen te bevorderen om de groene en de digitale transitie te ondersteunen; iii) loonontwikkelingen te ondersteunen die het verlies aan koopkracht verzachten en tegelijkertijd tweederonde-effecten op de inflatie te beperken, actief arbeidsmarktbeleid verder te verbeteren en tekorten aan vaardigheden tegen te gaan; iv) het ondernemingsklimaat te verbeteren en ervoor te zorgen dat energiesteun aan bedrijven kosteneffectief en tijdelijk is, en gericht is op levensvatbare ondernemingen en stimulansen voor de groene transitie handhaaft; en v) de macrofinanciële stabiliteit in stand te houden en risico's te monitoren en tegelijkertijd te blijven werken aan de voltooiing van de bankenunie. Voor Kroatië dragen de aanbevelingen 1, 2 en 3 bij tot de uitvoering van de eerste, de tweede en de derde aanbeveling in de Aanbeveling van 2023 over de eurozone,

BEVEELT AAN dat Kroatië in 2023 en 2024 de volgende acties onderneemt:

1. Zo spoedig mogelijk in 2023 en 2024 de geldende noodsteunmaatregelen voor energie afbouwen, met gebruikmaking van de daarmee samenhangende besparingen om het overheidstekort terug te dringen. Indien hernieuwde stijgingen van de energieprijzen nieuwe of voortgezette steunmaatregelen vereisen, ervoor zorgen dat dergelijke steunmaatregelen gericht zijn op de bescherming van kwetsbare huishoudens en bedrijven, budgettair haalbaar zijn, en stimulansen voor energiebesparing behouden.

Zorgen voor een prudent begrotingsbeleid, met name door de nominale stijging van de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven in 2024 te beperken tot maximaal 5,1 %²¹.

Nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen in stand houden en zorgen voor een doeltreffende absorptie van subsidies uit de faciliteit en andere Uniefondsen, met name om de groene en de digitale transitie te bevorderen.

Voor de periode na 2024 blijven streven naar een begrotingsstrategie op middellange termijn van geleidelijke en duurzame consolidatie, in combinatie met investeringen en hervormingen die bevorderlijk zijn voor een hogere duurzame groei, teneinde een prudente begrotingssituatie op middellange termijn tot stand te brengen.

2. Doorgaan met de gestage uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan en snel het REPowerEU-hoofdstuk afronden, zodat gauw een begin kan worden gemaakt met de uitvoering daarvan. Voortgaan met de snelle uitvoering van de programma's van het cohesiebeleid, in nauwe complementariteit en synergie met het herstel- en veerkrachtplan.

²¹ Dit komt naar schatting overeen met een jaarlijkse verbetering van het structurele begrotingssaldo met ten minste 0,3 % van het bbp voor 2024, zoals beschreven in overweging 23.

3. De algemene afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderen door de inzet van hernieuwbare energiebronnen, met name wind- en zonne-energie en geothermische energie, te versnellen, het onvolledige wetgevingskader te voltooien, de administratieve procedures voor vergunningen te stroomlijnen, de procedures voor de installatie van hernieuwbare energiebronnen (bijvoorbeeld fotovoltaïsche zonne-energie) in flatgebouwen te vereenvoudigen en meer rechtszekerheid te bieden. Kleinschalige opwekkingscapaciteit voor hernieuwbare energie ondersteunen. De elektriciteitstransport- en distributienetten verder verbeteren, met name door de transmissieverbindingen tussen het noorden en het zuiden van het land te verbeteren en de invoering van slimme meters te bevorderen. De uitvoering van maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie versnellen, met inbegrip van de installatie van warmtepompen. De afhankelijkheid van fossiele brandstoffen in de vervoerssector verminderen door duurzame oplossingen te bevorderen, met name bij spoorwegvervoer en de elektrificatie van het wegvervoer. De beleidsinspanningen opvoeren die gericht zijn op het voorzien in en verwerven van vaardigheden en competenties die nodig zijn voor de groene transitie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter
