

Brussel, 20 juni 2025
(OR. en)

9901/1/25
REV 1

ECOFIN 709
UEM 243
SOC 378
EMPL 248
COMPET 488
ENV 471
EDUC 220
ENER 211
JAI 775
GENDER 90
JEUN 120
SAN 295
ECB

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	de delegaties
Betreft:	Europees Semester – Horizontale nota over de geïntegreerde landspecifieke aanbevelingen

De delegaties vinden hierbij de door het voorzitterschap opgestelde horizontale nota over de geïntegreerde landspecifieke aanbevelingen 2025.

HORIZONTALE NOTA

VOORBEREIDING VAN DE POLITIEKE BESPREKING IN DE RAAD EN DE EUROPESE RAAD OVER DE LANDSPECIFIEKE AANBEVELINGEN EN HET PAKKET VAN HET EUROPEES SEMESTER (VOORJAAR 2025)

Op 4 juni 2025 heeft de Commissie haar voorjaarspakket van het Europees Semester gepresenteerd. Dat bevat een reeks landverslagen en aanbevelingen voor landspecifieke aanbevelingen voor elke lidstaat. De landspecifieke aanbevelingen worden naar verwachting op 8 juli 2025 door de Raad goedgekeurd.

Deze horizontale nota dient, ter voorbereiding van de bespreking en goedkeuring van de landspecifieke aanbevelingen, als bijdrage aan het politieke debat over de economische en sociale toestand van Europa, en bevat een gedetailleerde beschrijving van de huidige uitdagingen en de beleidsmogelijkheden om het concurrentievermogen te vergroten, zoals uiteengezet in de landspecifieke aanbevelingen. De bespreking is gericht op de essentiële rol van de landspecifieke aanbevelingen bij het bevorderen van de coördinatie van het economisch en het werkgelegenheidsbeleid in de hele Europese Unie, en benadrukt de gevestigde rol van de Raad in het proces van het Europees Semester.

Deze uitzonderlijke aanpak, die van de gevestigde praktijk van het Europees Semester afwijkt, zonder dat hierbij een precedent wordt geschapen, is door het voorzitterschap voorgesteld naar aanleiding van de uitgestelde bekendmaking van het voorjaarspakket (4 juni 2025) en omdat er een zinvolle bijdrage moet worden geleverd aan de besprekingen van de Europese Raad van 26 en 27 juni 2025.

Deze nota is gebaseerd op verslagen en analyses van het voorjaarspakket van het Europees Semester.

De cyclus van het Europees Semester van 2025: meer duurzaamheid en concurrentievermogen te midden van wereldwijde onzekerheid

Tegen een achtergrond van mondiale volatiliteit op het gebied van handel en veiligheid zal de EU-economie de komende jaren naar verwachting gestaag groeien. Achter die groei zit met name een solide arbeidsmarkt en een daling van de inflatie, hetgeen bijdraagt tot het herstel van de reële lonen en de vraag aanwakkert. Toch brengen geopolitieke spanningen en handelsverstoringen significante risico's voor het economische momentum met zich mee. De Europese financiële sector blijft deze uitdagingen weerstaan en vormt een stabiele bron van financiering voor de economie.

Beleid ter versterking van het concurrentievermogen is van cruciaal belang om de EU-economie een impuls te geven en duurzame welvaart te bevorderen. Een van de speerpunten van de economische strategie van de EU is het aanpakken van de structurele belemmeringen voor het concurrentievermogen. De productiviteitsgroei loopt achter, wat innovatie afremt. Bovendien werken complexe regelgeving en administratieve lasten zeer afschrikkend voor investeringen, hetgeen vooral gevolgen heeft voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). Daarnaast beperkt het alomtegenwoordige tekort aan geschoolde arbeidskrachten economische activiteit en remt het innovatie en productiviteit af, terwijl hoge energiekosten en beperkte particuliere toegang tot financiering deze uitdagingen nog vergroten. Het geopolitieke landschap beïnvloedt ook de investeringsdynamiek, aangezien infrastructuurprojecten vertraging oplopen als gevolg van onder meer ontoereikende planning en veranderende politieke prioriteiten.

Het Europees Semester is een belangrijk coördinatie-instrument om de nationale hervormingen en investeringen af te stemmen op de EU-brede doelstellingen en tegelijkertijd tegemoet te komen aan specifieke nationale behoeften. Het doel van de landspecifieke aanbevelingen is gedetailleerde en samenhangende beleidsrichtsnoeren te bieden om de specifieke uitdagingen van elke lidstaat aan te pakken, zonder afbreuk te doen aan de noodzakelijke beleidsvrijheid van de lidstaten. In de landverslagen voor 2025 worden de economische, sociale en werkgelegenheidsontwikkelingen in overeenstemming met het kompas voor concurrentievermogen en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten uitvoerig geanalyseerd als basis voor de landspecifieke aanbevelingen, en worden tegelijkertijd de vooruitgang inzake eerdere landspecifieke aanbevelingen en de afstemming ervan op de begrotingsdoelstellingen geëvalueerd.

Ruslands aanvalsoorlog tegen Oekraïne verplicht Europa ertoe zijn defensievermogens te vergroten en een sterke industriële basis op te bouwen. In die context hebben tot nog toe 16 lidstaten verzocht om activering van de nationale ontsnappingsclausule in het kader van het stabiliteits- en groeipact, teneinde hun defensie-uitgaven op te voeren met inachtneming van de begrotingsregels van de EU. Met deze verzoeken wordt rekening gehouden bij de analyse van de vorderingen die de lidstaten maken met de uitvoering van hun plannen voor de middellange termijn en bij de beoordeling van hun naleving van het Europees kader voor economische governance, dat deel uitmaakt van het voorjaarspakket. De nationale ontsnappingsclausule, die de Raad in juli zal activeren, moet de overgang naar structureel hogere defensie-uitgaven in de lidstaten vergemakkelijken en tegelijkertijd de schuldhoudbaarheid waarborgen.

Begrotingstoezicht

Met het voorjaarspakket van 2025 komt het hervormde stabiliteits- en groeipact aan het einde van zijn eerste jaarlijkse cyclus van begrotingstoezicht. Dit brengt met zich mee dat grondig wordt beoordeeld of de lidstaten voldoen aan de aanbevolen groei van de netto-uitgaven en aan de hervormingen en investeringen die in meerdere lidstaten ten grondslag lagen aan de uitbreiding van hun begrotingsaanpassingen. Voor lidstaten waartegen een buitensporigtekortprocedure loopt, zorgen de uitvoeringsbeoordelingen ervoor dat er daadwerkelijk corrigerende maatregelen worden genomen. Uit deze alomvattende benadering van budgettaire governance blijkt duidelijk hoe belangrijk deze beoordelingen zijn als hoeksteen van de bredere economische governance.

Structurele hervormingen zijn ook nodig om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn te waarborgen. Een aantal lidstaten wordt aanbevolen maatregelen te nemen om het systeem voor langdurige zorg kosteneffectiever te maken en daarbij de houdbaarheid van de zorg- en pensioenstelsels op de lange termijn te waarborgen. Op het gebied van belastingen wordt aanbevolen de fiscaliteit te vereenvoudigen, door de belastingheffing op de verschillende soorten inkomsten uit vermogen op één lijn te brengen, de naleving van de belastingwetgeving te verbeteren (waarbij ook de risico's van agressieve belastingplanning worden aangepakt), de belastinguitgaven te beperken en de belastinggrondslag te verruimen. Sommige lidstaten wordt aanbevolen de belastingdruk op werknemers met een laag inkomen te verlagen ter waarborging van een eerlijk systeem en negatieve belastingprikkel op de arbeidsmarkt aan te pakken, bijvoorbeeld door het voor mensen dichtbij de pensioenleeftijd interessanter te maken te blijven werken. Sommige lidstaten wordt ook aanbevolen de kwaliteit van hun overheidsfinanciën te verhogen door ervoor te zorgen dat hun overheidsuitgaven efficiënt zijn, onder meer door middel van uitgaventoetsing, de overheidsinvesteringen te versterken, bijvoorbeeld door volwassen investeringsprojecten vervroegd uit te voeren, en particuliere investeringen aan te trekken.

Concurrentievermogen

Versterking van het concurrentievermogen staat centraal in het economisch beleid van de EU.

Het door de Europese Commissie bekendgemaakte kompas voor concurrentievermogen bevat prioriteiten en acties die als leidraad dienen voor de werkzaamheden van de Commissie in de komende vijf jaar. Dit omvat het dichten van de innovatiekloof, het verminderen van buitensporige afhankelijkheden, het verbeteren van de veiligheid en het bevorderen van decarbonisatie-inspanningen. Om het concurrentievermogen in alle sectoren te ondersteunen, introduceert het kompas voor concurrentievermogen horizontale katalysatoren die erop zijn gericht een gunstig economisch klimaat te scheppen ter bevordering van het concurrentievermogen van Europa. Het gaat onder meer om het vereenvoudigen van de regelgevingskaders om de administratieve lasten te verminderen en de snelheid en flexibiliteit te vergroten, het volledig benutten van de kansen die de eengemaakte markt biedt door bestaande belemmeringen weg te nemen, het aantrekken van financiering via onder meer de spaar- en investeringsunie, het bevorderen van de ontwikkeling van vaardigheden, het bevorderen van hoogwaardige banen onder waarborging van sociale rechtvaardigheid, alsook het verbeteren van de beleidscoördinatie op zowel EU- als nationaal niveau.

Bovendien vormen de hoge energiekosten een ernstige belemmering, met nadelige gevolgen voor de operationele marges van energie-intensieve industrieën. In de laatste landspecifieke aanbevelingen wordt ook gewezen op het belang van vooruitgang met de groene transitie door de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen af te bouwen en de transitie naar een koolstofarme en emissievrije economie te versnellen, onder meer door technologische neutraliteit en het gebruik van hernieuwbare energie te bevorderen, de energie-efficiëntie en de netcapaciteit, met inbegrip van interconnecties over grenzen heen, te verbeteren en de energiezekerheid te vergroten. Daarnaast wordt in de aanbevelingen gewezen op de noodzaak om subsidies voor fossiele brandstoffen uit te faseren, duurzaam vervoer te bevorderen, tekorten aan groene vaardigheden op de arbeidsmarkt aan te pakken en de ontwikkeling van een circulaire economie te ondersteunen.

Werkgelegenheid, vaardigheden en sociale aspecten

Het voorjaarspakket 2025 verschijnt in een context die wordt gekenmerkt door een veerkrachtige arbeidsmarkt in de EU, een aanhoudende vraag naar vaardigheden en licht dalende, maar nog steeds hoge risico's op armoede en sociale uitsluiting. In dit opzicht wordt in de landspecifieke aanbevelingen voor 2025 benadrukt hoe belangrijk het is de uitvoering van de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten te bevorderen om de inspanningen voor een veerkrachtigere, concurrerendere en rechtvaardigere samenleving te sturen. In de aanbevelingen voor landspecifieke aanbevelingen wordt rekening gehouden met de bevindingen van de Commissie met betrekking tot het kader voor sociale convergentie, met inbegrip van de tweede analyse die de diensten van de Commissie hebben bekendgemaakt en de bevindingen van het multilaterale toezicht door het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) en het Comité voor sociale bescherming (SPC).

De werkgelegenheid bereikte een historisch hoogtepunt (75,8 % in 2024) en de Unie is goed op weg om het EU-kerndoel voor 2030 waarbij ten minste 78 % van de bevolking een baan heeft, te bereiken. Tegelijkertijd is er nog altijd een wijdverbreid tekort aan arbeidskrachten, dat in verschillende lidstaten zelfs het niveau van vóór de pandemie overschrijdt. Er zijn met name bijzonder grote tekorten in de gezondheidszorg, de langdurige zorg, de bouw, het vervoer, ICT en engineering. In dit verband wordt in de landspecifieke aanbevelingen voor 2025 benadrukt dat het volledige potentieel van ondervertegenwoordigde groepen op de arbeidsmarkt moet worden benut om een grotere participatie te bevorderen, bij te dragen aan een hogere productiviteit en opwaartse sociale convergentie in de hele Unie te bevorderen. Daartoe wordt de lidstaten aanbevolen actief arbeidsmarktbeleid te versterken, de opzet van de belasting- en uitkeringsstelsels te verbeteren om werk aan te moedigen, en te zorgen voor bredere toegang tot opleiding en bijscholing. Het arbeidsmarktbeleid moet ook productiviteit en loonontwikkelingen op de middellange termijn ondersteunen om het concurrentievermogen in stand te houden, en tegelijkertijd de stijgende kosten van levensonderhoud aanpakken. In dit verband moeten de mechanismen voor sociale dialoog en collectieve onderhandelingen overeenkomstig het nationale recht en/of de nationale praktijk hun centrale rol behouden. Om participatiebelemmeringen weg te nemen, met name in bepaalde sectoren, moeten ook de kwaliteit van de banen en de arbeidsomstandigheden worden verbeterd en moet worden geïnvesteerd in betaalbare en hoogwaardige voor- en vroegschoolse educatie en opvang. Daarnaast kan doeltreffender gebruik worden gemaakt van legale migratie om het binnenlandse arbeidsaanbod aan te vullen en te helpen voldoen aan de behoeften aan vaardigheden, zonder afbreuk te doen aan de nationale bevoegdheden.

In de aanbevelingen van de Commissie voor landspecifieke aanbevelingen wordt ook benadrukt dat de ontwikkeling van menselijk kapitaal dringend moet worden bevorderd, in overeenstemming met de noodzaak om sneller vooruitgang te boeken in de richting van het EU-kerndoel voor 2030 waarbij ten minste 60 % van alle volwassenen jaarlijks een opleiding volgt (in 2022 was dit nog maar 39,5 %). Dit is van essentieel belang om Europa concurrerder en sociaal inclusiever te maken. De onderwijs- en opleidingsstelsels moeten dringend worden versterkt, zowel voor jongeren die de arbeidsmarkt betreden als voor volwassenen die zich moeten aanpassen aan de veranderende behoeften van de arbeidsmarkt. Recente trends wijzen op een verontrustende daling van de prestaties op het gebied van basisvaardigheden, met minder goede prestaties en wijdverbreide lacunes in digitale geletterdheid, terwijl oudere volwassenen, laaggekwalificeerde volwassenen en mensen buiten de arbeidsmarkt de groepen blijven die het minst geneigd zijn om deel te nemen aan volwasseneneducatie. Om deze lacunes te dichten, wordt de lidstaten aanbevolen de mogelijkheden voor een leven lang leren uit te breiden, de erkenning van vaardigheden te verbeteren, leerplannen en onderwijsmethoden af te stemmen op de behoeften van de arbeidsmarkt en de onderwijskwaliteit te verbeteren. Nu de vraag naar geavanceerde technische vaardigheden toeneemt, met name in strategische sectoren die verband houden met innovatie en de groene en de digitale transitie, hangt het concurrentievermogen van Europa op lange termijn af van de ontwikkeling van een solide kweekvijver voor STEM-professionals (wetenschap, technologie, engineering en wiskunde). De lidstaten wordt dan ook aanbevolen prioriteit te geven aan initiatieven die de deelname van jongeren aan STEM-vakken vergroten, genderonevenwichtigheden in onderwijstrajecten aanpakken en de samenwerking tussen onderwijsaanbieders en werkgevers versterken.

Er is enige vooruitgang geboekt met betrekking tot het verminderen van het aandeel mensen dat risico loopt op armoede of sociale uitsluiting. Die vooruitgang is tot dusver echter slechts beperkt (een vermindering van slechts 2,8 miljoen mensen ten opzichte van 2019, volgens gegevens van 2024) ten opzichte van het EU-kerndoel voor 2030 om ten minste 15 miljoen mensen uit de armoede of sociale uitsluiting te halen, en er blijven uitdagingen bestaan, met name voor kinderen, kwetsbare groepen en in bepaalde regio's. In dit verband moeten de lidstaten waarborgen dat de stelsels voor sociale bescherming en inclusie adequaat en duurzaam zijn door te zorgen voor een betere verstrekking van pensioenen en andere uitkeringen en tegelijkertijd de toegang tot essentiële sociale diensten, waaronder gezondheidszorg, diensten voor langdurige zorg en huisvesting, uit te breiden. Om tegemoet te komen aan de toenemende vraag naar gezondheidszorg en langdurige zorg als gevolg van demografische veranderingen, wordt de lidstaten aanbevolen zich eerder te richten op preventieve en gemeenschapsgebaseerde zorg, digitale technologieën te benutten en tekorten aan arbeidskrachten en regionale verschillen in zorgverlening aan te pakken. De kosten van huisvesting blijven een zware last voor huishoudens en hebben een aanzienlijke invloed op de levensstandaard, terwijl het woningaanbod ontoereikend blijft om de sterke en aanhoudende vraag bij te houden, en de toegang tot sociale huisvesting voor groepen met een laag inkomen en kwetsbare groepen erop achteruit is gegaan, waardoor er een groot risico op dakloosheid blijft bestaan. Om deze bijzonder prangende uitdagingen aan te pakken, wordt de lidstaten aanbevolen structurele hervormingen en gerichte investeringen te combineren om de reeds lang bestaande belemmeringen voor betaalbare huisvesting aan te pakken.

Conclusie

Deze horizontale nota onderstreept de rol van het Europees Semester bij de coördinatie van het beleid in de hele EU, die zo bijdraagt tot het concurrentievermogen en de economische en sociale veerkracht op lange termijn. In dit verband kunnen de landspecifieke aanbevelingen, nadat zij door de Raad zijn aangenomen, de EU-lidstaten een nuttige leidraad bieden door te zorgen voor een uniforme en dynamische aanpak van toekomstige uitdagingen.