



Straatsburg, 21.11.2023
COM(2023) 901 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD, DE RAAD, DE EUROPESE CENTRALE BANK, HET
EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, HET COMITÉ VAN DE
REGIO'S EN DE EUROPESE INVESTERINGSBANK**

Jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2024

Investeren in de concurrerende toekomst van de EU: jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2024

1. Inleiding

Na een sterk herstel in 2022 vertraagt de economische activiteit in de EU door een hoge inflatie en strengere financieringsvoorwaarden. Dankzij een snelle, doortastende en gecoördineerde beleidsrespons kon de economie weer aantrekken en zich weren tegen de sociaal-economische gevolgen van de COVID-19-pandemie en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. De EU is er in geslaagd de daaruit voortvloeiende energiecrisis het hoofd te bieden door haar afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen te verminderen zonder te moeten overgaan tot een gasrantsoenering, waardoor een recessie kon worden vermeden. Ondanks een vertraging van de economie in 2023 en hoge risico's en onzekerheden, mede als gevolg van de situatie in het Midden-Oosten, waren in de EU nooit eerder zoveel mensen aan het werk en daalde de werkloosheid naar een historisch laag niveau, ook al zijn er verschillen van lidstaat tot lidstaat en van regio tot regio. Hoewel de structurele uitdagingen niet verdwenen zijn, laten de recente successen zien dat Europa het best functioneert als het samenwerkt.

In overeenstemming met de verklaring van Granada is de EU vastbesloten haar concurrentievermogen op de lange termijn te versterken en een veerkrachtige economische basis op te bouwen door structurele uitdagingen aan te pakken. Ontwrichtende geopolitieke gebeurtenissen hebben duidelijk gemaakt dat de EU haar open strategische autonomie verder moet versterken en concurrerend moet blijven op een mondiale markt, zonder dat iemand aan zijn lot wordt overgelaten. De EU blijft haar open en eerlijke handelsbeleid voortzetten, investeren in partnerschappen en zich verdedigen tegen oneerlijke praktijken, bijvoorbeeld van China. De EU heeft veerkrachtige, gediversifieerde toeleveringsketens nodig die de economische veiligheid vergroten, met name voor kritieke grondstoffen, technologische componenten en uitrusting. Om het concurrentievoordeel van de EU verder te vergroten, is het van cruciaal belang dat de nodige competenties en vaardigheden voor de groene en de digitale transitie worden verzekerd, dat demografische veranderingen in goede banen worden geleid, en dat de investeringen worden verhoogd en innovatie wordt bevorderd. De demografische toolbox van de Commissie helpt de lidstaten beleid te voeren om de uitdagingen in een vergrijzende samenleving aan te pakken. Even essentieel is het om het volledige potentieel van de eengemaakte markt te benutten, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), en om de kapitaalmarktenunie verder te ontwikkelen ter ondersteuning van particuliere investeringen.

De EU stapt af van fossiele brandstoffen. Voortbouwend op de toezeggingen in het kader van de Europese Green Deal zet Europa zich in voor het koolstofvrij maken van industrieën, energie, gebouwen en vervoer en heeft het de transitie naar schone energie aanzienlijk versneld. Het concurrentievermogen zal worden bevorderd door een sterke sector voor schone technologie tot stand te brengen en de ontwikkeling daarvan mogelijk te maken, onder meer via de uitvoering van het voorstel van de Commissie voor een industrieel plan voor de Green Deal¹. Dankzij snellere vergunningsprocedures overeenkomstig de herziene richtlijn hernieuwbare energie en een noodverordening inzake vergunningen zal er meer hernieuwbare energie beschikbaar zijn. Daarnaast

¹ COM(2023) 62 final.

heeft de Commissie een voorstel ingediend om de opzet van de elektriciteitsmarkt van de EU te verbeteren, meer bescherming te bieden tegen marktmanipulatie en nieuwe investeringen in energie te stimuleren.

De financieringsinstrumenten van de EU stimuleren de groene en de digitale transitie, vaardigheden en werkgelegenheid ter versterking van het concurrentievermogen van de EU op nationaal en regionaal niveau. Centraal in het vormgeven van de hervormings- en investeringsagenda's in alle lidstaten staan nog steeds de lopende uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility – RRF), met inbegrip van de invoering van specifieke REPowerEU-hoofdstukken in de nationale herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten, het instrument voor technische ondersteuning en het gebruik van de fondsen voor het cohesiebeleid. Het voorgestelde platform voor strategische technologieën voor Europa (STEP) zal verdere synergieën bevorderen tussen bestaande EU-instrumenten, waaronder het InvestEU-programma, met het oog op een snelle uitrol van kritieke technologieën. Tot dusver zijn in het kader van de RRF al voor meer dan 175 miljard EUR aan betalingen verricht, is sinds het begin van de COVID-19-pandemie meer dan 210 miljard EUR betaald uit de fondsen voor het cohesiebeleid, en is in het kader van InvestEU groen licht gegeven voor 13,44 miljard EUR aan EU-garanties en 119 verrichtingen. In het kader van Horizon Europa is meer dan 24 miljard EUR vrijgemaakt voor wetenschap en innovatie. Tegelijkertijd heeft de Commissie een positieve beoordeling gegeven aan investerings- en hervormingsagenda's in het kader van REPowerEU ter waarde van 54 miljard EUR. Om verdere financiering te waarborgen en middelen optimaal in te zetten voor de politieke prioriteiten van de EU moet de gerichte herziening van het meerjarig financieel kader van de EU nu snel worden goedgekeurd.

In de cyclus 2024 van het Europees Semester zal de balans worden opgemaakt van de lopende uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen en van de cohesiebeleidsprogramma's, waarbij zal worden nagegaan hoe zij elkaar aanvullen in termen van financiering en beleidsresultaten.

De nadruk zal met name liggen op de complementariteit tussen de RRF en de fondsen voor het cohesiebeleid, om te laten zien hoe hervormingen een aanjager kunnen zijn voor investeringen op verschillende niveaus. Ook zullen richtsnoeren worden geboden met het oog op de komende tussentijdse evaluatie van de cohesiebeleidsprogramma's. Dit zal een gelegenheid bieden om de programma's te beoordelen en in te spelen op nieuwe behoeften en uitdagingen in de EU-lidstaten en hun regio's.

De evaluatie van de economische governance moet snel worden afgerond. Het Europees Parlement en de Raad bespreken momenteel de voorstellen voor de hervorming van de begrotingsregels die de Commissie op 26 april 2023 heeft ingediend. Het hervormde kader zal duidelijkheid en voorspelbaarheid bieden voor het toekomstige begrotingsbeleid en zal zowel de houdbaarheid van de schuld als de economische groei bevorderen. Zodra het hervormde begrotingskader is goedgekeurd, zullen de lidstaten hun eerste structurele begrotingsplannen voor de middellange termijn beginnen op te stellen, waarin zij hun begrotings-, structuur- en investeringsbeleid voor de eerstvolgende vier tot vijf jaar uiteenzetten. De Commissie roept de medewetgevers op snel overeenstemming te bereiken over een hervormd kader.

De jaarlijkse duurzamegroei-analyse van dit jaar is toegespitst op de sociaal-economische beleidsagenda van de EU, rekening houdend met de veranderende macro-economische, sociale en geopolitieke realiteit. De richtsnoeren volgen een gestructureerde aanpak op basis van de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid, in lijn met de inspanningen van de EU om voortdurend

voortgang te boeken in de richting van de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling. In de mededeling worden ook de belangrijkste aspecten van de cyclus van het Europees Semester 2024 uiteengezet.

2. De vier dimensies van concurrerende duurzaamheid

2.1 Macro-economische stabiliteit

De economie van de EU vertraagt, maar blijft veerkrachtig. In 2022 was de economische bedrijvigheid zich nog aan het herstellen en steeg het bbp met 3,4 % bij een galopperende inflatie. In de loop van 2023 is de groei gaan afremmen door de inflatie, die nog steeds hoog is maar geleidelijk afneemt, en de verkrapping van het monetaire beleid. Anderzijds blijven de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt bemoedigend, met een werkloosheid in de buurt van het historisch dieptepunt. Volgens de najaarsprognoses zal de economie van de EU in 2023 licht groeien, met 0,6 %, om vervolgens in 2024 en 2025 weer aan te trekken, met respectievelijk 1,3 % en 1,7 %. De inflatie zal naar verwachting verder dalen tot 2,4 % in de EU in 2025. In combinatie met hogere lonen en een nog steeds sterke arbeidsmarkt zal dit bijdragen tot een geleidelijk herstel van de koopkracht van huishoudens.

Hoge schulden en prijsverschillen blijven een risico inhouden. Door de inflatoire omgeving konden hoge schulden sneller worden afgebouwd, maar de strengere financieringsvoorwaarden kunnen zowel in de particuliere als de publieke sector leiden tot grotere spanningen in verband met hoge schuld niveaus. Dit zou met name gevolgen hebben voor lidstaten die veel schulden moeten doorrollen of voor de particuliere sector als die te maken krijgt met fors stijgende rentebetalingen. Bovendien kunnen aanhoudende verschillen in prijs- en kostenstijgingen tussen de landen ertoe leiden dat de lidstaten met de sterkste prijsstijgingen hun concurrentievermogen zien afnemen. Dit is met name een risico voor de landen van het eurogebied, die hun binnenlandse kosten en prijzen niet opnieuw op die in andere landen kunnen afstemmen door wijzigingen in de nominale wisselkoers². Het waarschuwingsmechanismeverslag bevat de analyse van de Commissie van de ontwikkeling van onevenwichtigheden en opkomende risico's³. Volgend voorjaar zullen voor twaalf lidstaten diepgaande evaluaties worden opgesteld. In de diepgaande evaluaties voor Cyprus, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Spanje, Hongarije, Italië, Nederland, Portugal, Roemenië en Zweden zal worden ingegaan op de onevenwichtigheden of buitensporige onevenwichtigheden die dit voorjaar zijn vastgesteld, terwijl voor Slowakije het risico van nieuwe onevenwichtigheden zal worden beoordeeld.

Aangezien de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact eind 2023 afloopt, moet het begrotingsbeleid het monetaire beleid ondersteunen bij het terugdringen van de inflatie en de budgettaire houdbaarheid waarborgen, en tegelijkertijd voldoende aanvullende investeringen mogelijk maken en de groei op lange termijn ondersteunen⁴. Coördinatie van het begrotingsbeleid is van cruciaal belang om het monetaire beleid te helpen de inflatie tijdig weer in lijn te brengen met de middellangetermijndoelstelling. De regeringen moeten een gecoördineerd en voorzichtig begrotingsbeleid voeren om de schuld op een prudent niveau te

² COM(2023) 903 en SWD(2023) 903.

³ COM(2023) 902 en SWD(2023) 902.

⁴ COM(2023) 900.

houden of de schuldquotes op een plausibel neerwaarts pad te brengen. Zij moeten crisisgerelateerde energiesteunmaatregelen zo snel mogelijk afbouwen en de daaruit voortvloeiende besparingen gebruiken om tekorten terug te dringen. Hoewel de hoge mate van onzekerheid om flexibiliteit vraagt, zal een contractieve begrotingskoers, zoals die wordt verwacht in 2023 en 2024, bijdragen aan het herstel van de begrotingsbuffers in de loop der tijd en daarmee aan de houdbaarheid van de overheidsschuld in sommige lidstaten. Naast de noodzaak van een volgehouden voorzichtige begrotingsstrategie moeten de overheidsinvesteringen ter ondersteuning van de langetermijngroei en de groene transitie worden gehandhaafd en waar nodig worden verhoogd. Daartoe moeten de regeringen een hoog niveau van overheidsinvesteringen aanhouden om de groene en de digitale transitie te ondersteunen en de productiviteit en veerkracht te versterken. Dit vereist een verbetering van de kwaliteit en samenstelling van de overheidsfinanciën aan zowel de inkomsten- als de uitgavenzijde, bijvoorbeeld door de belastingmix te optimaliseren. Het is ook van cruciaal belang dat de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen, met inbegrip van de REPowerEU-hoofdstukken, wordt versneld en dat ten volle gebruik wordt gemaakt van de cohesiebeidsprogramma's.

De budgettaire noodmaatregelen die zijn genomen als reactie op de energieprijsschok, moeten zo spoedig mogelijk worden afgebouwd. Langdurige niet-gerichte overheidssteun aan huishoudens en bedrijven is in de huidige situatie niet het juiste instrument, aangezien deze de inflatoire druk verhoogt en bijdraagt aan een langdurig krap monetair beleid. Daardoor is er ook minder budgettaire ruimte voor productieve uitgaven, bijvoorbeeld voor groene en digitale investeringen. Steun aan kwetsbare huishoudens moet doelgericht worden verstrekt via bestaande socialebeschermingsstelsels en sociale vangnetten. Indien steunmaatregelen nodig zijn, moeten zij gericht zijn op de bescherming van kwetsbare huishoudens en bedrijven, budgettair haalbaar zijn en stimulansen bieden om de energie-efficiëntie te verhogen.

Zoals aangekondigd in de richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024⁵ zal de Commissie de Raad voorstellen om in het voorjaar van 2024 op een tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedures in te leiden op basis van de begrotingsresultaten voor 2023, in overeenstemming met bestaande wettelijke bepalingen.

2.2 Milieuduurzaamheid

De maatregelen van de EU en haar lidstaten hebben geholpen om de energieprijzen dichterbij het niveau van vóór de crisis te brengen, terwijl investeringen in schone energiebronnen de toekomstige energievoorziening helpen stabiliseren. De aardgasprijzen liggen ongeveer 84 % onder het recordniveau van vorig jaar, al is dat nog steeds 78 % boven het niveau van vóór de crisis, en ook de groothandelsprijzen voor elektriciteit zijn gedaald (met – 78 % ten opzichte van dezelfde periode vorig jaar). Niettemin blijven de energieprijzen in de EU gemiddeld hoog in vergelijking met het niveau van vóór de crisis en in de rest van de wereld. De EU heeft haar energiesysteem veerkrachtiger gemaakt, maar de marktomstandigheden blijven onzeker, mede als gevolg van de crisis in het Midden-Oosten. Sinds februari 2022 heeft de EU alle invoer van Russische steenkool stopgezet, de invoer van Russische olie met ongeveer 90 % verminderd en die van Russisch gas in totaal met ongeveer twee derde, en zij zal deze inspanningen in de toekomst voortzetten. Sneller dan verwacht liggen de gasvoorraden op een recordniveau, namelijk 100 % in november 2023. De

⁵ COM(2023) 141 final.

succesvolle uitvoering van het EU-kader voor vraagreductie door de lidstaten heeft de paraatheid van de EU voor de komende winter versterkt, en het instrument voor vraagbundeling AggregateEU levert concrete resultaten op. Gezien de verbeterde omstandigheden op de energiemarkten en de noodzaak van een voorzichtig begrotingsbeleid moeten de lidstaten subsidies voor fossiele brandstoffen snel afbouwen. Zij mogen alleen gerichte energiesteun bieden als de energieprijzen verder stijgen en moeten een snelle uitrol en geleidelijke invoering van betaalbare schone energiealternatieven voor huishoudens en bedrijven vergemakkelijken door middel van passende hervormingen en investeringen.

De lidstaten richten hun inspanningen op de uitvoering van de REPowerEU-hoofdstukken van de herstel- en veerkrachtplannen, aangevuld met financiering in het kader van het cohesiebeleid. Tot dusver hebben 23 lidstaten hun REPowerEU-hoofdstukken ingediend, goed voor een bedrag van 54 miljard EUR. Tot de REPowerEU-maatregelen behoren het stroomlijnen van vergunningsprocedures om de uitrol van hernieuwbare energie en opslagfaciliteiten te versnellen, het opschalen van energie-efficiëntiemaatregelen om energiearmoede terug te dringen, en het ondersteunen van de ontwikkeling van waardeketens voor kritieke grondstoffen en technologieën die nodig zijn voor de groene transitie. Steun uit de cohesiebeidsfondsen voor investeringen in energie-efficiëntie, hernieuwbare energie en slimme energiesystemen in het kader van de beleidsdoelstelling “een groener Europa” speelt ook een belangrijke rol bij de uitvoering van verschillende kernacties in het kader van het REPowerEU-initiatief. Voor deze acties is in het kader van alle beleidsdoelstellingen en het Fonds voor een rechtvaardige transitie een bedrag van 47 miljard EUR uitgetrokken. Door de beschikbaarheid van deze verschillende financieringsinstrumenten kunnen gemeenschappelijke doelstellingen doeltreffender worden verwezenlijkt, bijvoorbeeld door hervormingen van vergunningsprocedures in het kader van de RRF/REPowerEU te combineren met extra netaansluitingen voor hernieuwbare energie via investeringen op nationaal en regionaal niveau.

De geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen (*national energy and climate plans* – NECP’s) moeten volledig worden ontwikkeld en snel worden uitgevoerd. De lidstaten moeten in hun geactualiseerde NECP’s een ambitieuzer klimaat- en energiebeleid voorstellen dat in overeenstemming is met de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU voor 2030. Zij moeten ten volle rekening houden met de meest recente landspecifieke aanbevelingen (LSA’s) die in het kader van het Europees Semester zijn gepubliceerd, energie- en klimaatmaatregelen weerspiegelen in hun herstel- en veerkrachtplannen, en synergieën zoeken met andere planningsinstrumenten in het kader van het cohesiebeleid van de EU. De Commissie zal in december 2023 lidstaatspecifieke aanbevelingen doen voor de ontwerp-NECP’s en verwacht dat hiermee ten volle rekening wordt gehouden in de definitieve NECP’s, die uiterlijk in juni 2024 moeten worden ingediend. De NECP’s zullen helpen bij het consolideren van de strategische planning, het aantrekken van publieke en particuliere investeringen⁶ en het versterken van de zekerheid voor investeerders om te voldoen aan de klimaat- en energiedoelstellingen voor 2030, namelijk de uitstoot van broeikasgassen in de EU met ten minste 55 % verminderen ten opzichte van het niveau van 1990. Dit moet worden gecombineerd met inspanningen om het verlies aan natuurlijke hulpbronnen om te buigen, duurzame landbouwpraktijken te ontwikkelen, ecosysteemdiensten in stand te houden en te zorgen voor een

⁶ Al bij al zullen extra investeringen van meer dan 620 miljard EUR per jaar nodig zijn om de doelstellingen van de Green Deal en REPowerEU te halen, naast investeringen van 92 miljard EUR tot 2030 om de doelstellingen van de verordening voor een nettonulindustrie te halen.

betere en snellere aanpassing aan een ongunstiger klimaat, met name op het gebied van waterweerbaarheid. Om de begrotingsstabiliteit te handhaven en financiële schokken in de toekomst te voorkomen, moeten de lidstaten in hun begrotingsplanning voor de middellange termijn steeds meer rekening houden met en zich voorbereiden op de budgettaire gevolgen van buitensporige weersomstandigheden en andere klimaatrisico's.

Het is van cruciaal belang dat de nettonulindustrie in de EU wordt versterkt met het oog op de beschikbaarheid van de technologieën en componenten die nodig zijn om de Europese Green Deal te verwezenlijken en de Europese industrie concurrerend te houden. Bepalend voor het toekomstige concurrentievermogen van de nettonulindustrie in de EU zijn een stabiel aanbod van betaalbare en steeds schonere energie, de beschikbaarheid van hooggekwalificeerde arbeidskrachten en toereikende particuliere en publieke financiering. Eveneens van cruciaal belang zijn de beschikbaarheid van betaalbare grondstoffen, de voortzetting van open handel en een ondersteunend ondernemingsklimaat. Voortbouwend op de sterke punten van de eengemaakte markt hebben het industrieel plan voor de Green Deal en de verordening voor een nettonulindustrie tot doel een gunstiger klimaat te scheppen voor het opschalen van de productiecapaciteit van de EU voor nettonultechnologieën. Het STEP-voorstel ondersteunt deze opschaling door de investeringscapaciteit van de EU te vergroten en de ontwikkeling van passende vaardigheden te waarborgen, en zorgt tegelijkertijd voor bescherming van de cohesie en de eengemaakte markt. De totale investeringsbehoeften in de toeleveringsketens van de EU voor vijf nettonultechnologieën (windenergie, zonne-energie, batterijen, warmtepompen en elektrolyse-installaties) tot 2030 lopen op tot 92 miljard EUR. In dit verband zal het pakket Europese windenergie ondernemingen in de windenergiesector ondersteunen en hun concurrentievermogen verbeteren. Meer in het algemeen zal samenwerking met belanghebbenden uit de industrie, onder meer via dialogen over de transitie naar schone energie, de EU-industrie helpen bij de ontwikkeling van haar bedrijfsmodel voor de groene transitie. Onderzoek en innovatie spelen een sleutelrol in deze transitie en vereisen een innovatievriendelijk beleidskader. Met het oog op de verwezenlijking van de Europese Green Deal moet de EU-industrie haar transitie naar een circulaire economie kracht bijzetten, met name wat betreft de terugwinning en vervanging van kritieke grondstoffen en het gebruik van secundaire grondstoffen om zoveel mogelijk waarde te behouden. Ook moeten de lidstaten zich concentreren op het afschaffen van subsidies die schadelijk zijn voor het milieu, waardoor volgens schattingen tot 300 miljard EUR per jaar kan worden bespaard⁷. Voorts wordt de EU-industrie bij de klimaattransitie ondersteund door het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie, dat zal helpen om een gelijk speelveld met producenten uit derde landen in stand te houden en koolstoflekkage te voorkomen.

2.3 Productiviteit

Terwijl productiviteit de belangrijkste aanjager van concurrentievermogen is, is de gemiddelde productiviteitsgroei in de EU de afgelopen tien jaar gestagneerd. De arbeidsproductiviteit per gewerkt uur is sinds 2015 met slechts 6 % gestegen. Het nieuwe verslag over de eengemaakte markt en het concurrentievermogen dat de Commissie in januari 2024 uitbrengt, vormt de basis voor een jaarlijkse governancecyclus en voor besprekingen over de eengemaakte markt en het concurrentievermogen en de productiviteit op lange termijn, zoals gevraagd door de Europese Raad. Een in het algemeen ongelijke en trage digitale transitie en tekorten aan vaardigheden in

⁷ Europese Commissie, 2022, A toolbox for reforming environmentally harmful subsidies in Europe.

verschillende sectoren vormen belangrijke belemmeringen voor de productiviteitsgroei. Er zijn doortastende beleidsmaatregelen nodig ter ondersteuning van particuliere financiering voor onderzoek en innovatie door middel van goed doordachte fiscale stimulansen, publiek-private partnerschappen en betere voorwaarden voor start-ups en scale-ups, bijvoorbeeld via de Europese Innovatieraad, die is opgericht in het kader van het programma Horizon Europa. Meer onderzoek en innovatie door bedrijven en in de publieke sector is vooral belangrijk om de productiviteit te verhogen in regio's die de afgelopen jaren een trage groei hebben gekend. Hoewel steeds meer jongeren in de EU een diploma tertiair onderwijs halen, kan de productiviteit verder worden versterkt door ervoor te zorgen dat meer STEM-opleidingen worden gevolgd, door de genderkloof te verkleinen en door de relevantie van onderwijs voor de arbeidsmarkt te verbeteren.

Bepalend voor een verhoging van de productiviteit zijn betere randvoorwaarden, verdieping van de eengemaakte markt en eerbiediging van de rechtsstaat. Bedrijven in de EU ondervinden momenteel administratieve belemmeringen die hun vermogen om grensoverschrijdend te investeren en de groene en de digitale transitie daadwerkelijk door te voeren, in de weg staan. Er zijn gezamenlijke inspanningen nodig om de bestaande regels te handhaven, belemmeringen weg te nemen en na te gaan op welke gebieden verdere integratie mogelijk is⁸. De Commissie heeft haar eerste wetgevingsvoorstellen ingediend voor een vermindering van de rapportageverplichtingen op Europees niveau met 25 %, zonder de beleidsdoelstellingen van de betrokken initiatieven te ondermijnen. Ook de lidstaten, met inbegrip van de regionale en lokale overheden, moeten meer doen om deze ambitie waar te maken. Een verhoging van de productiviteit vereist sterke prikkels via het belasting- en uitkeringsstelsel en doeltreffend onderwijs en doeltreffende opleidingen om het arbeidsaanbod en de beschikbaarheid van flexibele en geschoolde arbeidskrachten te vergroten. Diepe en geïntegreerde EU-kapitaalmarkten zijn van cruciaal belang voor het mondiale concurrentievermogen van de EU omdat zij particuliere investeringen in de EU-economie kunnen aantrekken, onder meer voor de groene en de digitale transitie. Er zijn ook verdere inspanningen nodig om de invoering van innovatie te vergemakkelijken en knelpunten en obstakels op de product- en dienstenmarkten weg te nemen. Eerbiediging van de rechtsstaat, met name onafhankelijke, hoogwaardige en efficiënte justitiële stelsels, rechtszekerheid en gelijkheid voor de wet zijn ook belangrijke bepalende factoren voor een ondernemingsklimaat dat investeringen en innovatie bevordert.

Het bevorderen van een eerlijk en kmo-vriendelijk ondernemingsklimaat is van cruciaal belang om de eengemaakte markt te versterken. Het steunpakket voor kmo's bevat een voorstel om betalingsachterstanden tegen te gaan. Het pakket beoogt te zorgen voor eerlijkheid in handelstransacties, de liquiditeit en veerkracht van kmo's te verbeteren en het concurrentievermogen van EU-bedrijven te vergroten. Het pakket bevat ook voorstellen voor de benoeming van een speciale kmo-gezant en voor het invoeren van belasting op basis van de lidstaat van het hoofdkantoor (Head Office Taxation – HOT) ter vereenvoudiging van het belastingkader voor kmo's die grensoverschrijdend actief zijn. Het voorstel "Bedrijven in Europa: kader voor de belastingheffing van inkomsten" voorziet in de invoering van één reeks regels voor de vaststelling van de belastinggrondslag van ondernemingsgroepen die in meer dan één land actief zijn, wat het leven van zowel bedrijven als belastingautoriteiten zal vergemakkelijken. Het kmo-onderdeel van het

⁸ Mededeling "30 jaar eengemaakte markt", COM(2023) 162 final.

InvestEU-programma helpt kmo's ook bij de aanpassing aan duurzame bedrijfspraktijken en financiert start-ups die nieuwe duurzaamheidstechnologieën ontwikkelen. Kmo's zullen in het kader van de financieringsprogramma's van de EU tot en met 2027 naar verwachting meer dan 200 miljard EUR aan steun krijgen⁹.

Het groeipad van de EU is sterk afhankelijk van de stand van de digitalisering. Terwijl digitale technologieën voor grote ondernemingen leiden tot concurrentievoordelen, verbeterde diensten en uitgebreide markten, blijft het digitaliseringsniveau van kmo's variëren naargelang de lidstaat en de sector. Veel traditionele kmo's beschikken niet over de middelen en vaardigheden om ten volle te profiteren van de voordelen van digitalisering. Op dit gebied moet dus verdere vooruitgang worden geboekt. Het grootschalige partnerschap voor digitale vaardigheden moet de doelstellingen van het digitale decennium van de EU helpen verwezenlijken, namelijk 80 % van de mensen uitrusten met digitale basisvaardigheden, zorgen voor genderconvergentie en tegen 2030 20 miljoen ICT-specialisten hebben. In de nationale strategische routekaarten voor het digitale decennium zullen de concrete maatregelen worden geschetst die elke lidstaat wil nemen om lacunes aan te pakken, in overeenstemming met de bevindingen in het eerste verslag over de staat van het digitale decennium. Verschillende ontwikkelingen op regelgevingsgebied, waaronder het kader voor AI, de dataverordening, de digitaledienstenverordening en de digitale marktenverordening, zullen het concurrentievermogen van Europa op de wereldmarkten versterken. Het EU-voorstel voor een rechtskader inzake AI betreft het eerste uitgebreide kader in zijn soort. Het is erop gericht de risico's op evenredige wijze te beperken, maar biedt ook de nodige rechtszekerheid om betrouwbare AI op Europese schaal uit te rollen.

Om de productiviteitsverschillen in de EU te verkleinen, moet ook aandacht worden besteed aan de regio's waar de productiviteit stagneert en die kunnen profiteren van complementariteit tussen de RRF en de fondsen voor het cohesiebeleid op regionaal niveau. Verschillen in de toegang tot onderwijs en opleiding, gezondheidszorg, onderzoek, innovatie, mobiliteit en hoogwaardige digitale infrastructuur komen nog sterker naar voren in plattlandsgebieden en uiterst afgelegen gebieden. Dit blijkt ook uit het feit dat stedelijke gebieden over een groter concurrentievermogen en meer menselijk kapitaal beschikken¹⁰. Zo heeft minder dan 25 % van de bevolking in de leeftijdsgroep van 25-64 jaar in plattlandsgebieden van de EU postsecundair onderwijs genoten, tegenover 44 % in steden¹¹. Synergieën tussen de RRF en de financiering in het kader van het cohesiebeleid zijn van cruciaal belang voor het verlenen van steun op regionaal niveau.

2.4 Billijkheid

Ondanks een vertraging van de economische groei blijft de EU-arbeidsmarkt over het geheel genomen goed presteren, maar niet alle regio's en bevolkingsgroepen profiteren daarvan. De arbeidsparticipatie bereikte in het tweede kwartaal van 2023 een recordniveau van 75,4 %, terwijl het werkloosheidspercentage daalde tot 6,0 %, het laagste percentage ooit gemeten in de EU. Sommige lidstaten hebben aanzienlijke vooruitgang geboekt, maar in andere lidstaten bleef het

⁹ Steunpakket voor kleine en middelgrote ondernemingen, blz. 12, voetnoot 61: steunpakket voor kleine en middelgrote ondernemingen (europa.eu).

¹⁰ EU-indicator voor het regionale concurrentievermogen 2.0 – editie 2022; https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/work/rci_2022/eu-rci2_0-2022_en.pdf

¹¹ Eurostat, EDAT_LFS_9913.

werkloosheidspercentage boven de 11 % hangen¹². Tegelijkertijd laten de arbeidsmarktresultaten duidelijke regionale verschillen binnen de lidstaten zien.

De grote tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden vormen een groot knelpunt voor duurzame groei, innovatie en concurrentievermogen en vereisen gerichte actie. Op deze krappe arbeidsmarkt vindt meer dan twee derde van de werkgevers niet het talent dat zij nodig hebben¹³. Tekorten komen vaak voor in de gezondheidszorg en bij STEM-beroepen (met name in de ICT), groene beroepen en dienstverlenende beroepen. De talenten van vrouwen, jongeren en ouderen, laaggeschoolden, personen met een handicap en andere kansarme en ondervertegenwoordigde groepen zijn broodnodig op de arbeidsmarkt¹⁴. Meer dan 20 % van de bevolking in de werkende leeftijd is inactief, onder wie 8 miljoen jongeren die geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen. Er moet worden gezorgd dat iedereen gelijke kansen heeft, onder meer door de uitvoering van de strategieën voor een Unie van gelijkheid¹⁵.

Beleidsmaatregelen op het passende niveau moeten gericht zijn op het verhogen van de arbeidsmarktparticipatie om tot betere resultaten op sociaal en werkgelegenheidsgebied te komen. Het gaat onder meer om een versterkt actief arbeidsmarktbeleid, toegang tot hoogwaardige en betaalbare opvang en educatie voor jonge kinderen en tot langdurige zorg, belasting- en uitkeringsstelsels die de werkgelegenheid bevorderen (onder meer door belastingen te verschuiven van arbeid naar milieu- en klimaatdoelstellingen), adequate arbeidsomstandigheden en mogelijkheden voor beheerde legale migratie¹⁶, waarbij ook de arbeidsrechten en sociale bescherming worden gewaarborgd. Het toegenomen gebruik van algoritmisch beheer en AI op de werkplek kan tekorten helpen aanpakken, maar vereist waakzaamheid. Het blijft van prioritair belang dat meer aandacht uitgaat naar onderwijs en opleiding van hoge kwaliteit voor iedereen en naar bij- en omscholing met het oog op de groene en de digitale transitie. Een gebrek aan basisvaardigheden en geavanceerde STEM-vaardigheden, leerachterstanden en lerarentekorten vormen een steeds grotere uitdaging voor de onderwijs- en opleidingsstelsels, onder meer voor jongeren die toegang tot de arbeidsmarkt zoeken. De dynamiek van de initiatieven in het kader van het Europees Jaar van de Vaardigheden¹⁷ moet worden voortgezet.

De nochtans duidelijke loonstijgingen in de EU in 2022 en begin 2023 konden de hoge inflatie niet bijbenen, met een daling van de koopkracht als gevolg, vooral voor de lagere inkomens. De reële lonen in de EU zijn in 2022 met 3,7 % gedaald, waardoor het risico op armoede onder werkenden is toegenomen¹⁸. Bij toekomstige loonontwikkelingen moet een evenwicht worden gezocht tussen het herstellen van de verloren koopkracht van werknemers, het vermijden van tweedehand-effecten op de inflatie en het vrijwaren van het concurrentievermogen van de EU. Een

¹² Spanje en Griekenland registreerden een werkloosheidspercentage van meer dan 11 % in het tweede kwartaal van 2023 en Spanje, Griekenland, Italië, Roemenië en Zweden registreerden een jeugdwerkloosheid van meer dan 20 % (Slowakije, Kroatië en Portugal bleven net onder deze drempel). Bron: Eurostat.

¹³ Europese Commissie (2023), Employment and social developments in Europe.

¹⁴ Zo bedroeg de arbeidsparticipatie van vrouwen in het tweede kwartaal van 2023 70,3 %, d.i. 5,1 procentpunten onder het gemiddelde van de beroepsbevolking. Onbetaalde zorgtaken houden meer dan 7 miljoen vrouwen in de EU van de arbeidsmarkt.

¹⁵ De [strategieën voor een Unie van gelijkheid](#) bevorderen de gelijkheid en inclusie van vrouwen en kansarme groepen, zoals personen met een handicap en mensen met een migrantenachtergrond en raciale of etnische minderheden, waaronder Roma.

¹⁶ Met name via de EU-talentenpool, die op 15 november 2023 werd gelanceerd als onderdeel van [het pakket "mobiliteit van vaardigheden en talent"](#).

¹⁷ [Europees Jaar van de Vaardigheden \(europa.eu\)](#).

¹⁸ Eurofound (2023), Minimum wages in 2023: Annual review.

intensieve sociale dialoog en doeltreffende collectieve onderhandelingen zijn belangrijker dan ooit om tot evenwichtige loonvormingsresultaten te komen.

Er is nog steeds een grote behoefte aan adequaat en duurzaam beleid op het gebied van sociale bescherming en inclusie. In het licht van demografische veranderingen en snel evoluerende arbeidsmarkten zijn houdbare socialebeschermingsstelsels van essentieel belang en moet de toegang tot sociale bescherming en adequate inkomenssteun worden gewaarborgd. Dit is ook nodig om de gevolgen van de hoge inflatie en de dalende koopkracht te verzachten en energiearmoede aan te pakken. Het moet hand in hand gaan met steun voor integratie op de arbeidsmarkt en toegang tot basisdiensten voor mensen met een gebrek aan middelen¹⁹. Transities moeten rechtvaardig zijn voor iedereen: zo moeten groene en digitale innovaties betaalbaar zijn voor mensen met een lager inkomen en mag geen enkele regio achterblijven.

Samen met de nationale herstel- en veerkrachtplannen ondersteunen de fondsen voor het cohesiebeleid de lidstaten bij het boeken van vooruitgang in de richting van hun nationale streefcijfers voor 2030 op het gebied van werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding. De lidstaten hebben belangrijke hervormingen en investeringen in het arbeidsmarktbeleid en het sociaal beleid opgenomen in hun herstel- en veerkrachtplannen, waardoor 140 miljard EUR (ongeveer 28 %) van de geraamde kosten van de herstel- en veerkrachtplannen naar sociaal beleid gaat. Ongeveer 73 miljard EUR daarvan is bestemd voor onderwijs en vaardigheden²⁰ en ongeveer 43 miljard EUR voor de gezondheidssector. Nog eens 109 miljard EUR gaat naar sociaal beleid via de fondsen voor het cohesiebeleid, met name het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) en het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO). Er zijn duidelijke synergieën tussen de RRF en de fondsen voor het cohesiebeleid. Zo hebben verschillende lidstaten in hun herstel- en veerkrachtplannen hervormingen opgenomen die een wettelijk recht op onderwijs en opvang van jonge kinderen in het leven roepen. Tegelijkertijd worden de fondsen voor het cohesiebeleid (met name ESF+ en het EFRO), soms ondersteund door investeringen in herstel- en veerkrachtplannen, specifiek gebruikt om diensten voor- en vroegschoolse educatie en opvang te ontwikkelen en kleuterscholen te bouwen om te beantwoorden aan de toegenomen vraag. De fondsen voor het cohesiebeleid bouwen vaak voort op hervormingen die in het kader van de herstel- en veerkrachtplannen zijn geïnitieerd en financieren al een deel van de behoeften. Zij kunnen ook gericht zijn op specifieke regionale behoeften of specifieke bevolkingsgroepen zoals de Roma (bijvoorbeeld door op regionaal niveau te investeren in inclusief onderwijs of door actief arbeidsmarktbeleid te financieren).

De verdere uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten blijft een politieke prioriteit voor het bevorderen van opwaartse sociale convergentie in de EU. Met het oog op een meer systematische analyse van de werkgelegenheid en sociale ontwikkelingen in de lidstaten bevat het voorstel van de Commissie voor een gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid voor 2024²¹ een

¹⁹ [In overeenstemming met de aanbeveling van de Raad van 30 januari 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie.](#)

²⁰ Gegevens per 6 november 2023, op basis van de methode van “pillar tagging” voor het scorebord voor herstel en veerkracht. De gegevens over onderwijs en vaardigheden komen overeen met de maatregelen die als primair of secundair beleidsterrein zijn toegewezen aan de beleidsterreinen “onderwijs en opvang voor jonge kinderen”, “algemeen, beroeps- en hoger onderwijs”, “volwassenenonderwijs”, “menselijk kapitaal bij digitalisering” of “groene vaardigheden en banen”.

²¹ Voorstel van de Commissie voor een gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid voor 2024 – COM(2023) 904.

meer landspecifieke focus in de vorm van een analyse per land, op basis van de beginselen van een kader voor sociale convergentie²².

3. EU-financiering voor de groene en de digitale transitie

EU-middelen zijn een essentieel instrument gebleken voor het financieren van de acties die nodig zijn om op nationaal en regionaal niveau concurrerende duurzaamheid te bevorderen.

De EU kan, samen met de lidstaten en hun regio's, de belangrijkste economische en sociale uitdagingen aanpakken via een doeltreffend en flexibel gebruik van bestaande instrumenten in het kader van de EU-begroting, met name de fondsen voor het cohesiebeleid, en de invoering van nieuwe instrumenten, met name de RRF en de bijbehorende REPowerEU-hoofdstukken. Via het InvestEU-programma biedt de EU garanties om particuliere investeringen te mobiliseren voor topprioriteiten zoals de groene en de digitale transitie, innovatie en sociale investeringen en vaardigheden, en steun voor kmo's. Daarnaast kunnen de regio's die het zwaarst door de groene transitie worden getroffen, hun economieën diversifiëren en nieuwe banen creëren met hulp uit het Fonds voor een rechtvaardige transitie. Elk instrument draagt via zijn eigen focus en sterke punten bij tot het wegwerken van financieringstekorten en investeringsknelpunten, terwijl duidelijk wordt waar synergieën mogelijk zijn. Complementariteit doet zich voor op verschillende niveaus, met name de aard van de hervormingen, de geografische dimensie van de investeringen en de timing, en kan worden bevorderd door steun uit het Fonds voor een rechtvaardige transitie.

De RRF vult de fondsen voor het cohesiebeleid aan met transformatieve hervormingen. Dankzij hervormingen kunnen investeringsknelpunten worden weggewerkt en kan de uitrol van investeringen uit nationale en EU-fondsen worden vergemakkelijkt en versneld. Het gaat onder meer om de transformatieve hervormingen die in elk herstel- en veerkrachtplan in het kader van de RRF worden ondersteund, naast de randvoorwaarden in het kader van de fondsen voor het cohesiebeleid. Hervormingen in het kader van de RRF die vergunningsprocedures voor de groene transitie ook openstellen in het kader van REPowerEU, kunnen bijvoorbeeld de digitalisering van het openbaar bestuur verbeteren en een investeringsvriendelijk klimaat scheppen door regelgevingsbelemmeringen weg te nemen, bijvoorbeeld door de bureaucratie te verminderen. De ingrijpende arbeidsmarkthervormingen in het kader van de RRF kunnen in combinatie met de randvoorwaarden in de cohesiebeidsprogramma's vaak reeds lang bestaande structurele problemen aanpakken en zo investeringen in bijvoorbeeld vaardigheden en sociale bescherming aanvullen. Tot slot profiteren alle fondsen van hervormingen die gericht zijn op de bescherming van de financiële belangen van de EU door bijvoorbeeld corruptie of rechtsstatelijke kwesties aan te pakken.

Samen zorgen de cohesiebeidsfondsen en de investeringen in het kader van de RRF voor een brede nationale, regionale en lokale dekking, ook na 2026. In combinatie met het cohesiebeleid biedt de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen een kans om de focus op verschillende gebieden te richten. Met hun langere uitvoeringstermijn zullen de cohesieprogramma's bovendien het door de RRF gecreëerde momentum in stand houden en zo een hoog niveau van overheidsinvesteringen waarborgen en particuliere investeringen op langere termijn stimuleren. De tussentijdse evaluatie van het cohesiebeleid biedt de lidstaten de gelegenheid om

²² Het kader voor sociale convergentie is in samenwerking met de lidstaten besproken en ontwikkeld. Zie <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9481-2023-INIT/nl/pdf>.

cohesieprogramma's waarbij middelen worden toegewezen, te herzien om in te zetten op gebieden waarop zich dringende behoeften en nieuwe uitdagingen voordoen, en tegelijkertijd de synergieën te maximaliseren.

Vak 1. Voorbeelden van complementariteit tussen de RRF en de fondsen voor het cohesiebeleid in de programmeringsperiode 2021-2027

- In **Spanje** zorgt de combinatie van maatregelen in kader van het herstel- en veerkrachtplan en de fondsen voor het cohesiebeleid voor een beter waterbeheer. Het herstel- en veerkrachtplan omvat een hervorming waarbij de waterwet, de bijbehorende verordeningen en andere secundaire wetgeving worden gemoderniseerd om een gunstig rechtskader tot stand te brengen voor het versterken en verhogen van investeringen in waterbeheer, terwijl het cohesiebeleid waterbeheersystemen financiert die het verlies aan hulpbronnen verminderen en de efficiëntie van de distributiesystemen verbeteren.
- In **Kroatië** ondersteunt het herstel- en veerkrachtplan de invoering van één enkele shift in alle basisscholen als uitgangspunt voor de invoering van een voltijds schoolmodel. Het cohesiebeleid levert hieraan een belangrijke bijdrage door diverse aspecten van de modernisering van basisscholen te financieren, zoals infrastructuur en uitrusting, om de invoering van een voltijds schoolmodel mogelijk te maken in scholen die al met een enkele shift werken.
- Het herstel- en veerkrachtplan van **Slovenië** omvat een hervorming die het lokale openbaar vervoer in Slovenië efficiënter moet maken door de oprichting van een nieuw coördinatieorgaan. Dit zal de uitvoering van investeringen in deze sector in het kader van het cohesiebeleid vergemakkelijken, zoals de modernisering van de spoorwegen en de bevordering van duurzaam vervoer.

4. Kenmerken van het Europees Semester 2024

De uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen en de complementariteit met andere financieringsinstrumenten van de EU zullen het kader vormen voor het Europees Semester in 2024. Terwijl de lopende uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen aanleiding blijft geven voor hervormingen en investeringen, rekening houdend met de LSA's, zal in deze cyclus ook worden nagegaan hoe de maatregelen in het kader van de herstel- en veerkrachtplannen interageren met andere financieringsinstrumenten van de EU met het oog op de gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen.

In landenverslagen en diepgaande evaluaties zullen structurele en nieuwe uitdagingen in kaart worden gebracht om het concurrentievermogen in elke lidstaat te ontsluiten. In de landverslagen voor 2024 zal worden nagegaan hoeveel vooruitgang is geboekt ten aanzien van de doelstellingen van de Europese Green Deal, de Europese pijler van sociale rechten, met inbegrip van de doelstellingen voor 2030 inzake werkgelegenheid, vaardigheden, onderwijs en armoedebestrijding, en het aanpakken van een reeks belemmeringen voor de industrie die de groene en de digitale transitie in de weg staan. Het Europees Semester blijft een belangrijk instrument voor het monitoren en bevorderen van de vooruitgang in de richting van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen, ook in

een context waarin steeds meer aandacht uitgaat naar duurzaam en inclusief welzijn dat verder gaat dan het bbp.

De LSA's zullen in 2024 gericht zijn op een beperkte selectie van uitdagingen en zullen nader ingaan op de belangrijkste investeringsbehoeften met het oog op de tussentijdse evaluatie van de cohesiebeidsprogramma's 2021-2027. Terwijl de herstel- en veerkrachtplannen worden uitgevoerd en na de toevoeging van aanvullende maatregelen via de REPowerEU-hoofdstukken zal in de landverslagen en, in voorkomend geval, in het kader van diepgaande evaluaties worden nagegaan wat de resterende of nieuwe beleidsuitdagingen zijn. De landenverslagen zullen samen met de voorstellen voor de LSA's het voorjaarspakket van het Europees Semester 2024 vormen, dat in juni 2024 zal worden aangenomen. De resultaten van de nieuwe cyclus zullen ook worden meegenomen in de komende tussentijdse evaluatie van het cohesiebeleid.

De betrokkenheid van het Europees Parlement, de Raad, de sociale partners en andere belangrijke belanghebbenden blijft essentieel. Nauwe samenwerking door middel van regelmatige vergaderingen in belangrijke fasen van het Semester en de RRF is van vitaal belang. De lidstaten worden aangespoord om actief samen te werken met belanghebbenden, waaronder sociale partners, lokale en regionale overheden en betrokken maatschappelijke organisaties. De interinstitutionele dialoog met het Europees Parlement en de Raad zal worden voortgezet met het oog op democratische verantwoordingsplicht en samenwerking op het gebied van economische governance.

5. Conclusie

In een veranderende wereld is de EU vastbesloten haar concurrentievermogen op lange termijn te vergroten door middel van een groene en digitale transitie, en tegelijkertijd borg te staan voor sociale rechtvaardigheid. In het kader van het Europees Semester blijft de Commissie de sociale en economische gevolgen nauwlettend volgen en aanbevelingen doen om het concurrentievermogen van elke lidstaat te ontsluiten ter bevordering van een open strategische autonomie, een nettonulgroei en een eerlijke groene en digitale transitie, waarbij tegelijkertijd de regionale verschillen worden verkleind. In dit verband zal de cyclus 2024 van het Europees Semester specifiek gericht zijn op het waarborgen en versterken van synergieën en complementariteit tussen de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen en de cohesiebeidsprogramma's, terwijl op nationaal en regionaal niveau zal worden gekeken waar verdere investerings- en hervormingsbehoeften bestaan.