C/2025/3985

20.8.2025

RÅDETS HENSTILLING

af 8. juli 2025

om Kroatiens økonomiske, sociale, beskæftigelsesmæssige, strukturelle og budgetmæssige politikker

(C/2025/3985)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 af 29. april 2024 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning samt om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 ([1]), særlig artikel 3, stk. 3,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

Generelle betragtninger

(1) I forordning (EU) 2024/1263, som trådte i kraft den 30. april 2024, præciseres formålet med rammen for økonomisk styring, som tager sigte på dels at fremme sunde og holdbare offentlige finanser, bæredygtig og inklusiv vækst samt modstandsdygtighed gennem reformer og investeringer, dels at forhindre uforholdsmæssigt store offentlige underskud. Det fastsættes i forordningen, at Rådet og Kommissionen foretager multilateral overvågning inden for rammerne af det europæiske semester i overensstemmelse med målsætningerne og bestemmelserne i TEUF. Det europæiske semester indbefatter navnlig udformning samt overvågning af gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger. Forordningen fremmer desuden det nationale ejerskab til finanspolitikken, og der lægges større vægt på det mellemfristede sigte sammen med en mere effektiv og sammenhængende håndhævelse. Hver medlemsstat skal forelægge Rådet og Kommissionen en national mellemfristet plan for finans- og strukturpolitiske tiltag, som indeholder medlemsstatens finanspolitiske tilsagn samt reform- og investeringstilsagn og dækker en periode på fire eller fem år, afhængigt af den nationale valgperiodes varighed. Nettoudgiftskursen ([2]) i disse planer skal opfylde kravene i forordningen, herunder kravene om, at den offentlige gæld skal bringes eller fastholdes på en troværdig nedadgående kurs ved udgangen af tilpasningsperioden, eller at den skal forblive på et forsvarligt niveau under 60 % af bruttonationalproduktet (BNP), og at det offentlige underskud skal bringes og/eller fastholdes under traktatens referenceværdi på 3 % af BNP på mellemlang sigt. Hvis en medlemsstat giver tilsagn om at gennemføre et sæt relevante reformer og investeringer i overensstemmelse med kriterierne i forordningen, kan tilpasningsperioden forlænges med op til tre år.

([1]) EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

([2]) Nettoudgifter som defineret i artikel 2, nr. 2), i forordning (EU) 2024/1263: »nettoudgifter«: offentlige udgifter, eksklusive i) renteudgifter, ii) diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, iii) udgifter til EU-programmer, der fuldt ud modsvares af indtægter fra EU-midler, iv) nationale udgifter til medfinansiering af programmer finansieret af Unionen, v) konjunkturbestemte elementer af udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse samt vi) engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.

(2) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 ([3]), som oprettede genopretnings- og resiliensfaciliteten, trådte i kraft den 19. februar 2021. Genopretnings- og resiliensfaciliteten yder finansiel støtte til medlemsstaterne til gennemførelse af reformer og investeringer og bidrager således med en finanspolitisk impuls finansieret af Unionen. I overensstemmelse med prioriteterne for det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker bidrager den til økonomisk og social genopretning og til gennemførelsen af bæredygtige reformer og investeringer, navnlig reformer og investeringer, der fremmer den grønne og den digitale omstilling og gør medlemsstaternes økonomier mere modstandsdygtige. Den bidrager også til at styrke de offentlige finanser og sætte skub i vækst og jobskabelse på mellemlang og lang sigt samt til at forbedre den territoriale samhørighed i Unionen og støtte den fortsatte gennemførelse af den europæiske søjle for sociale rettigheder.

(3) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/435 ([4]) (»REPowerEU-forordningen«), der blev vedtaget den 27. februar 2023, tager sigte på at udfase Unionens afhængighed af importen af fossile brændstoffer fra Rusland. Dette bidrager til at opnå energisikkerhed og diversificere Unionens energiforsyning og samtidig øge udbredelsen af vedvarende energi, energilagringskapaciteten og energieffektiviteten. Kroatien tilføjede et nyt REPowerEU-kapitel til sin nationale genopretnings- og resiliensplan for at finansiere vigtige reformer og investeringer, der vil bidrage til at nå REPowerEU-målene.

(4) Den 15. maj 2021 indgav Kroatien sin nationale genopretnings- og resiliensplan til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, i forordning (EU) 2021/241. Kommissionen har i medfør af nævnte forordnings artikel 19 vurderet genopretnings- og resiliensplanens relevans, effektivitet, virkningsfuldhed og sammenhæng i overensstemmelse med vurderingsretningslinjerne i bilag V. Den 28. juli 2021 vedtog Rådet en gennemførelsesafgørelse om godkendelse af vurderingen af Kroatiens genopretnings- og resiliensplan ([5]), som blev ændret den 7. december 2023 i henhold til artikel 18, stk. 2, for at ajourføre det maksimale finansielle bidrag til den ikketilbagebetalingspligtige finansielle støtte samt for at tilføje kapitlet om REPowerEU ([6]). Tilrådighedsstillelsen af trancher er betinget af, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, har vedtaget en afgørelse om, at Kroatien på tilfredsstillende vis har opfyldt de relevante milepæle og mål, der er anført i Rådets gennemførelsesafgørelse. En tilfredsstillende opfyldelse forudsætter, at opfyldelsen af forudgående milepæle og mål for den samme reform eller investering ikke er blevet tilbagerullet.

(5) Den 21. januar 2025 vedtog Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen en henstilling om godkendelse af Kroatiens nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag ([7]). Planen blev forelagt i overensstemmelse med artikel 11 og artikel 36, stk. 1, litra a), i forordning (EU) 2024/1263, dækker perioden 2025-2028 og fremlægger en finanspolitisk tilpasning over fire år.

(6) Den 26. november 2024 vedtog Kommissionen en udtalelse om Kroatiens udkast til budgetplaner for 2025. Samme dag vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen 2025, hvori Kroatien ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilken der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Kommissionen vedtog også en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet samt et forslag til den fælles rapport om beskæftigelsen 2025, hvori gennemførelsen af beskæftigelsesretningslinjerne og principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder analyseres. Rådet vedtog henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet den 13. maj 2025 ([8]) og den fælles rapport om beskæftigelsen den 10. marts 2025.

([3]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/435 af 27. februar 2023 om ændring af forordning (EU) 2021/241 for så vidt angår kapitler om REPowerEU i genopretnings- og resiliensplaner og om ændring af forordning (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 og (EU) 2021/1755 og direktiv 2003/87/EF (EUT L 63 af 28.2.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Rådets gennemførelsesafgørelse af 28. juli 2021 om godkendelse af vurderingen af Kroatiens genopretnings- og resiliensplan (ST 10687/2021).

([6]) Rådets gennemførelsesafgørelse af 7. december 2023 om ændring af gennemførelsesafgørelsen af 28. juli 2021 om godkendelse af vurderingen af Kroatiens genopretnings- og resiliensplan (ST 15834/2023).

([7]) Rådets henstilling af 21. januar 2025 om godkendelse af Kroatiens nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag (EUT C, C/2025/638, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/638/oj).

([8]) Rådets henstilling af 13. maj 2025 om den økonomiske politik i euroområdet (EUT C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

(7) Den 29. januar 2025 offentliggjorde Kommissionen konkurrenceevnekompasset, som udgør en strategisk ramme med henblik på at styrke EU's globale konkurrenceevne i de næste fem år. Kompasset indeholder tre omstillingsforudsætninger for bæredygtig økonomisk vækst: i) innovation, ii) dekarbonisering og konkurrenceevne og iii) sikkerhed. For at mindske innovationskløften vil EU fremme den industrielle innovation, støtte vækst i opstartsvirksomheder gennem initiativer såsom opstarts- og opskaleringsstrategien for EU og fremme anvendelsen af avancerede teknologier som f.eks. kunstig intelligens og kvantecomputing. For at skabe en grønnere økonomi har Kommissionen præsenteret en omfattende handlingsplan for energi til overkommelige priser og en aftale om ren industri, som skal sikre, at omstillingen til ren energi forbliver omkostningseffektiv og konkurrencevenlig — særligt for energiintensive sektorer — og er en drivkraft for vækst. Unionen er fast besluttet på at styrke sine globale handelspartnerskaber, diversificere sine forsyningskæder og sikre adgang til kritiske råstoffer og rene energikilder for at mindske afhængighedsforholdene og øge sikkerheden. Disse prioriteter understøttes af horisontale katalysatorer, som består i reguleringsmæssig forenkling, uddybning af det indre marked, finansiering af konkurrenceevne, en opsparings- og investeringsunion, fremme af færdigheder og kvalitetsjob samt bedre koordinering af EU-politikker. Konkurrenceevnekompasset er afstemt med det europæiske semester, hvilket sikrer, at medlemsstaternes økonomiske politikker stemmer overens med Kommissionens strategiske målsætninger, og at der således skabes en fælles tilgang til økonomisk styring, der fremmer bæredygtig vækst, innovation og modstandsdygtighed i hele Unionen.

(8) I 2025 forløber det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker fortsat sideløbende med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten. Fuld gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanerne er fortsat vigtig for opfyldelsen af de politiske prioriteter under det europæiske semester, idet planerne bidrager effektivt til at håndtere alle eller en betydelig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger, som er udstedt i de senere år. Disse landespecifikke henstillinger er fortsat lige relevante for vurderingen af de ændrede genopretnings- og resiliensplaner i overensstemmelse med artikel 21 i forordning (EU) 2021/241.

(9) De landespecifikke henstillinger for 2025 dækker centrale økonomipolitiske udfordringer, som ikke håndteres i tilstrækkelig grad gennem de foranstaltninger, der indgår i genopretnings- og resiliensplanerne, idet der tages hensyn til relevante udfordringer identificeret i de landespecifikke henstillinger fra 2019-2024.

(10) Den 4. juni 2025 offentliggjorde Kommissionen landerapporten for Kroatien 2025. Heri foretages der en vurdering af Kroatiens fremskridt med efterlevelsen af de relevante landespecifikke henstillinger, og der gøres status over Kroatiens gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen. På grundlag af denne analyse udpeges i landerapporten de mest presserende udfordringer, som Kroatien står over for. Rapporten indeholder også en vurdering af Kroatiens fremskridt med gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og opfyldelsen af Unionens overordnede mål for 2030 vedrørende beskæftigelse, færdigheder og bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af De Forenede Nationers verdensmål for bæredygtig udvikling.

Vurdering af den årlige statusrapport

(11) Den 21. januar 2025 rettede Rådet en henstilling til Kroatien med følgende maksimale vækstrater i nettoudgifterne: 6,4 % i 2025, 4,9 % i 2026, 4,1 % i 2027 og 3,7 % i 2028, hvilket svarer til maksimale kumulerede vækstrater — beregnet med 2023 som basisår — på 26,2 % i 2025, 32,3 % i 2026, 37,8 % i 2027 og 42,9 % i 2028. Den 22. maj 2025 forelagde Kroatien sin årlige statusrapport ([9]) om overholdelsen af de anbefalede maksimale vækstrater i nettoudgifterne og om gennemførelsen af reformer og investeringer som reaktion på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af de landespecifikke henstillinger under det europæiske semester. Den årlige statusrapport afspejler også Kroatiens halvårlige rapportering om de fremskridt, der er gjort med opfyldelsen af Kroatiens genopretnings- og resiliensplan, jf. artikel 27 i forordning (EU) 2021/241.

(12) Ruslands angrebskrig mod Ukraine og dens følgevirkninger udgør en eksistentiel udfordring for Den Europæiske Union. Kommissionen har anbefalet en koordineret aktivering af stabilitets- og vækstpagtens nationale undtagelsesklausul for at støtte EU's bestræbelser på at sikre en hurtig og betydelig forøgelse af forsvarsudgifterne, og Det Europæiske Råd bifaldt forslaget på sit møde den 6. marts 2025. Efter Kroatiens anmodning af 27. maj 2025 vedtog Rådet den 8. juli 2025 på grundlag af en henstilling fra Kommissionen en henstilling om tilladelse til Kroatien til at afvige fra og overskride de anbefalede maksimale vækstrater i nettoudgifterne ([10]).

([9]) De årlige statusrapporter 2025 findes på: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([10]) Rådets henstilling af 8. juli 2025 om tilladelse til Kroatien til at afvige fra de maksimale vækstrater i nettoudgifterne som fastsat af Rådet i henhold til forordning (EU) 2024/1263 (aktivering af den nationale undtagelsesklausul) (EUT C, C/2025/3967, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3967/oj).

(13) Ifølge data valideret af Eurostat ([11]) steg Kroatiens offentlige underskud fra 0,8 % af BNP i 2023 til 2,4 % i 2024, mens den offentlige gæld faldt fra 61,8 % af BNP ved udgangen af 2023 til 57,6 % ved udgangen af 2024. Ifølge Kommissionens beregninger svarer denne udvikling til en vækstrate i nettoudgifterne på 17,4 % i 2024. Ifølge den årlige statusrapport 2025 anslår Kroatien, at væksten i nettoudgifter udgjorde 17,5 % i 2024. Ifølge Kommissionens estimater var den finanspolitiske kurs ([12]), som omfatter både nationalt finansierede og EU-finansierede udgifter, ekspansiv med 1,8 % af BNP i 2024.

(14) Ifølge den årlige statusrapport forventes der i det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for Kroatiens budgetfremskrivninger, en realvækst i BNP på 3,3 % i 2025, mens inflationen i forbrugerprisindekset ventes at ligge på 2,9 % i 2025. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 ventes det reale BNP at stige med 3,2 % i 2025 og 2,9 % i 2026, mens HICP-inflationen ventes at ligge på 3,4 % i 2025 og 2,0 % i 2026.

(15) Ifølge den årlige statusrapport ventes det offentlige underskud at stige til 2,9 % af BNP i 2025, mens den offentlige gældskvote ventes at falde til 56,9 % ved udgangen af 2025. Denne udvikling svarer til en vækst i nettoudgifterne på 7,6 % i 2025. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 forventes der et offentligt underskud på 2,7 % af BNP i 2025. Stigningen i underskuddet i 2025 afspejler hovedsagelig en stærk vækst i investeringsudgifterne understøttet af en forventet stigning i gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten, overførselseffekten af lønreformen i den offentlige sektor og en yderligere stigning i pensionsudgifterne som følge af ændringen i indekseringsformlen. Ifølge Kommissionens beregninger svarer dette til en vækst i nettoudgifterne på 7,9 % i 2025. Ifølge Kommissionens estimater forventes den finanspolitiske kurs, som omfatter både nationalt finansierede og EU-finansierede udgifter, at være ekspansiv med 0,8 % af BNP i 2025. Den offentlige gældskvote ventes at falde til 56,3 % ved udgangen af 2025. Faldet i gældskvoten i 2025 afspejler hovedsagelig nævnereffekten af den forventede nominelle BNP-vækst.

(16) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 forventes der at blive finansieret offentlige udgifter med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten svarende til 1,8 % af BNP i 2025 sammenlignet med 0,9 % af BNP i 2024. De udgifter, der finansieres med ikketilbagebetalingspligtig støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, vil muliggøre investeringer af høj kvalitet og produktivitetsfremmende reformer uden direkte indvirkning på Kroatiens offentlige saldo og offentlige gæld.

(17) Kroatiens offentlige forsvarsudgifter udgjorde 1,0 % af BNP i 2021, 1,0 % af BNP i 2022 og 1,3 % af BNP i 2023 ([13]). Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 ventes forsvarsudgifterne at udgøre 1,4 % af BNP i 2024 og 1,5 % af BNP i 2025. Dette svarer til en stigning på 0,5 procentpoint af BNP i forhold til 2021. I den periode, hvor den nationale undtagelsesklausul er aktiveret (2025-2028), har Kroatien mulighed for at omprioritere de offentlige udgifter eller øge de offentlige indtægter, således at de varigt højere forsvarsudgifter ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare.

(18) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 ventes nettoudgifterne i Kroatien at stige med 7,9 % i 2025 og med 26,6 % i 2024 og 2025 samlet set. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 ventes væksten i nettoudgifter i Kroatien i 2025 at ligge over den anbefalede maksimale vækstrate med en afvigelse ([14]) på 0,6 % af BNP på årsbasis. For 2024 og 2025 samlet set ventes den kumulerede vækstrate i nettoudgifterne også at ligge over den anbefalede maksimale vækstrate med en afvigelse på 0,2 % af BNP. Ud fra de aktuelle fremskrivninger af forsvarsudgifterne ligger den forventede afvigelse imidlertid inden for den fleksibilitet, der tillades i henhold til den nationale undtagelsesklausul.

(19) Den årlige statusrapport indeholder ingen budgetfremskrivninger efter 2025. På grundlag af de politiske foranstaltninger, der var kendt på skæringsdatoen for prognosen, forventes der ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 et offentligt underskud på 2,6 % af BNP i 2026. Denne udvikling svarer til en vækst

([11]) Eurostat — euroindikatorer, 22.4.2025.

([12]) Den finanspolitiske kurs bestemmes ud fra den årlige ændring i den underliggende offentlige budgetstilling. Den bruges til at bedømme den økonomiske impuls fra finanspolitiske tiltag, både dem, der finansieres nationalt, og dem, der finansieres over EU-budgettet. Den finanspolitiske kurs måles som forskellen mellem i) den potentielle vækst på mellemlang sigt og ii) ændringen i de primære udgifter ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og inkl. udgifter finansieret med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde.

([13]) Eurostat, offentlige udgifter opdelt efter formålsklassifikationen for offentlig forvaltning og service (COFOG). På grund af metodologiske forskelle mellem COFOG- og NATO-definitionerne kan udgifter baseret på COFOG-definitionen afvige fra de udgifter, der er baseret på NATO-definitionen.

([14]) Fra 2026 vil disse tal fremgå af den kontrolkonto, der er oprettet i henhold til artikel 22 i forordning (EU) 2024/1263.

i nettoudgifterne på 4,9 % i 2026. Ifølge Kommissionens estimater forventes den finanspolitiske kurs, som omfatter både nationalt finansierede og EU-finansierede udgifter, at være stort set neutral i 2026. Den offentlige gældskvote ventes ifølge Kommissionen at stige til 56,4 % ved udgangen af 2026. Stigningen i gældskvoten i 2026 afspejler hovedsagelig gældsforøgende stock-flow-justeringer.

Vigtigste politiske udfordringer

(20) I overensstemmelse med artikel 19, stk. 3, litra b), i forordning (EU) 2021/241 og med kriterium 2.2 i bilag V til samme forordning indeholder genopretnings- og resiliensplanen et omfattende sæt gensidigt forstærkende reformer og investeringer, som skal gennemføres senest i 2026. Disse forventes at bidrage effektivt til at håndtere alle eller en betydelig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger. Det er afgørende at afslutte den effektive gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen inden for denne stramme tidshorisont for at styrke Kroatiens langsigtede konkurrenceevne gennem den grønne og den digitale omstilling og samtidig sikre social retfærdighed. Kommissionens meddelelse NextGenerationEU — Frem mod 2026, der blev vedtaget den 4. juni 2025, præciserer den gældende tidsplan for facilitetens afslutning og indeholder en vejledning til medlemsstaterne om, hvordan de kan maksimere gennemførelsen senest den 31. august 2026, herunder om, hvordan de yderligere kan strømline deres genopretnings- og resiliensplaner, fastsætter, hvilke vigtigste muligheder der skal overvejes, når de revideres, og understreger betydningen af omhyggelig fælles planlægning forud for indgivelsen af de sidste betalingsanmodninger i 2026. Kroatien har allerede gjort fremskridt med gennemførelsen af reformerne og investeringerne i sin genopretnings- og resiliensplan. For at opfylde tilsagnene i genopretnings- og resiliensplanen senest i august 2026 er det vigtigt, at Kroatien intensiverer gennemførelsen af reformer og investeringer ved at sætte ind over for relevante udfordringer vedrørende kapacitetsbegrænsninger, komplekse offentlige udbudsprocedurer og lange tilladelsesprocedurer og ved at forbedre koordineringen. Det er fortsat afgørende, at lokale og regionale myndigheder, arbejdsmarkedets parter, civilsamfundet og andre relevante interessenter inddrages systematisk for at sikre et bredt ejerskab til og således en vellykket gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen.

(21) Tempoet i gennemførelsen af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken i Kroatien, som omfatter støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Fonden for Retfærdig Omstilling (FRO), Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+) og Samhørighedsfonden, er taget til. Det er vigtigt at fortsætte bestræbelserne på at sikre en hurtig gennemførelse af disse programmer og samtidig opnå de størst mulige konkrete resultater. Kroatien har allerede truffet foranstaltninger inden for rammerne af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken for at styrke konkurrenceevne og vækst og samtidig styrke den sociale samhørighed. Samtidig står Kroatien fortsat over for udfordringer, bl.a. med hensyn til forbedring af konkurrenceevne og innovationsresultater, økonomisk overkommelige boliger, modstandsdygtighed på vandområdet, aktive arbejdsmarkedspolitikker for dårligt stillede grupper, opkvalificering og omskoling, langtidspleje og afinstitutionalisering. I henhold til artikel 18 i forordning (EU) 2021/1060 skal Kroatien — som led i midtvejsgennemgangen af fondene under samhørighedspolitikken — gennemgå hvert enkelt program under hensyntagen til bl.a. de udfordringer, der er identificeret i de landespecifikke henstillinger fra 2024. Ved de forslag fra Kommissionen, som blev vedtaget den 1. april 2025 ([15]), blev fristen for indgivelse af vurderingen — for hvert program — af resultatet af midtvejsgennemgangen forlænget til efter den 31. marts 2025. Forslagene skaber desuden større fleksibilitet med hensyn til at bidrage til at fremskynde programgennemførelsen og øge incitamenterne for medlemsstaterne til at afsætte midler fra samhørighedspolitikken til fem af Unionens prioriterede strategiske områder, nemlig konkurrenceevne inden for strategiske teknologier, forsvar, boliger, vandresiliens og energiomstilling, og til investeringer i færdigheder i prioriterede sektorer, samtidig med at der fortsat fokuseres på personer i de mest sårbare situationer i ESF+-programmer.

(22) Platformen for strategiske teknologier for Europa (STEP) giver mulighed for at investere inden for en central strategisk EU-prioritet ved at styrke EU's konkurrenceevne. STEP kanaliseres gennem 11 eksisterende EU-fonde. Medlemsstaterne kan også bidrage til InvestEU-programmet, som støtter investeringer i prioriterede områder. Kroatien kan udnytte disse initiativer til at støtte udviklingen eller fremstillingen af kritiske teknologier, herunder rene og ressourceeffektive teknologier.

(23) Foruden de økonomiske og sociale udfordringer, som genopretnings- og resiliensplanen og andre EU-midler er rettet mod, bør Kroatien effektivt håndtere udfordringerne i forbindelse med manglen på arbejdskraft og færdigheder, dekarbonisering og energieffektivitet, innovation, adgang til diversificerede finansieringskilder, erhvervsklimaet og social inklusion.

([15]) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2021/1058 og (EU) 2021/1056 for så vidt angår særlige foranstaltninger til at adressere strategiske udfordringer i forbindelse med midtvejsgennemgangen (COM(2025) 123 final).

(24) Kroatiens resultater på området for forskning og innovation (FoI) forbedres fortsat, men fremskridtene hæmmes af vedvarende strukturelle udfordringer, navnlig den meget fragmenterede offentlige forsknings-, udviklings- og innovationssektor, som består af en lang række offentlige forskningsinstitutter og fakulteter på universiteterne. Det store antal institutter og fakulteter udvander ressourcerne og hindrer samarbejde, hvilket resulterer i dårligere forskningsresultater og begrænsede muligheder for samarbejde mellem erhvervslivet og den akademiske verden og teknologioverførsel. Selv om Kroatien har gennemført reformer inden for rammerne af genopretnings- og resiliensplanen for at reducere antallet af offentlige forskningsinstitutioner, vil det være gavnligt at øge omfanget af, ambitionsniveauet for og tempoet i gennemførelsen af disse bestræbelser. De offentlige udgifter til forskning og udvikling som andel af BNP ligger fortsat under EU-gennemsnittet og er stagneret i de seneste år. Erhvervslivets andel af udgifterne til forskning og udvikling og virksomhedernes anvendelse af innovationsordninger ligger også et godt stykke under EU-gennemsnittet, hvilket medvirker til suboptimale resultater.

(25) Kroatiens finansieringslandskab understøttes stadig overvejende af banker, mens markedsbaseret finansiering spiller en forholdsvis mindre rolle. De enkelte virksomheder er fortsat stærkt afhængige af interne midler og banklån, mens adgangen til husholdningernes opsparing via kapitalmarkederne fortsat er begrænset på grund af den stadig lave direkte detaildeltagelse trods visse fremskridt. Indenlandske institutionelle investorer, såsom pensionsfonde og forsikringsselskaber, spiller en begrænset rolle i finansieringen af innovative virksomheder. De indenlandske kapitalmarkeders relativt beskedne størrelse og likviditet begrænser exitmulighederne for venturekapital- og private equity-investorer, hvilket forværrer finansieringsgabet for innovative virksomheder. Reformer under genopretnings- og resiliensplanen og strategien for udvikling af kapitalmarkederne har til formål at fremme regional integration, digitalisering og diversificering af finansieringsmulighederne. Der er behov for yderligere fremskridt med hensyn til at rejse venturekapital og privat egenkapital samt fremme finansiel forståelse og forbedre investeringsmiljøet.

(26) Det fremgår af konkurrenceevnekompasset, at alle institutioner på EU-plan, nationalt plan og lokalt plan skal yde en betydelig indsats for at skabe enklere regler og hurtigere administrative procedurer. Kommissionen har fastsat ambitiøse mål for reduktion af den administrative byrde — mindst 25 % generelt og mindst 35 % for SMV'er. Den har også indført nye redskaber, som skal hjælpe med at nå disse mål, bl.a. systematisk stresstestning af EU-lovgivningen og øget dialog med interessenter. Kroatien er også nødt til at yde en indsats for at opfylde disse ambitioner. 66 % af virksomhederne angiver, at kompleksiteten af de administrative procedurer er en begrænsning, når de driver forretning i Kroatien ([16]). Strukturelle udfordringer påvirker fortsat Kroatiens erhvervsklima negativt, idet mangel på arbejdskraft og færdigheder, lovgivningsmæssig kompleksitet og administrativ ineffektivitet udgør store begrænsninger for investeringer og vækst. Reguleringsmæssige hindringer inden for bl.a. detailhandel og visse andre erhverv begrænser konkurrencen, mens forsinkelser i gennemførelsen af EU-direktiver øger usikkerheden og efterlevelsesbyrden for virksomhederne. Foranstaltningerne i genopretnings- og resiliensplanen med henblik på at digitalisere den offentlige forvaltning, fremme konkurrencen og forenkle procedurerne er vigtige skridt fremad. Det vil imidlertid være gavnligt at øge omfanget af, ambitionsniveauet for og tempoet i forenklingen af lovgivningen og den administrative modernisering.

(27) Den territoriale opsplitning af Kroatiens offentlige forvaltning påvirker dens effektivitet og forværrer de regionale forskelle. Der er også en ubalance mellem ansvar og ressourcer på lokalt plan. Dette bidrager til den uensartede kvalitet af de offentlige tjenester, der leveres på landsplan. Desuden øger det de administrative omkostninger, da mange små lokale myndigheder mangler tilstrækkelige finansielle og administrative ressourcer til at levere tjenester inden for deres ansvarsområde. Selv om foranstaltningerne i genopretnings- og resiliensplanen bidrager til at afhjælpe den store fragmentering ved at give finansielle incitamenter til at fremme sammenlægninger af lokale offentlige enheder, er udbredelsen af disse incitamenter fortsat primært fokuseret på sammenlægning af funktioner, mens udbredelsen med hensyn til faktiske sammenlægninger af lokale offentlige enheder fortsat er begrænset. Det vil være gavnligt at øge incitamenternes omfang og kombinere dem med potentielle lovgivningsmæssige skridt til at sikre udbredelsen af faktiske sammenlægninger.

(28) I første halvdel af 2024 havde Kroatien den tredjehøjeste elpris i EU for erhvervskunder/industrielle forbrugere. Dette hæmmer fortsat de kroatiske virksomheders omkostningskonkurrenceevne. På trods af den rekordhøje forøgelse af solenergikapaciteten på 397 MW i 2024 er andelen af solenergi i elproduktionen fortsat lav, nemlig under 6 %. På denne baggrund kan en hurtigere udrulning af ny kapacitet inden for vedvarende energi — navnlig solenergi — og ikkefossile fleksibilitetsløsninger bidrage til at sænke prisniveauet. Den øgede udbredelse af vedvarende energikilder i stor skala, herunder solenergi, hæmmes af en usikker lovgivningsmæssig ramme, da den nationale energitilsynsmyndighed (HERA) endnu ikke har vedtaget tilpassede nettilslutningsgebyrer, hvilket skaber usikkerhed for potentielle investorer og faktisk har forhindret projekter i at sikre finansiering. Øgede investeringer i elnettet ud over de investeringer, der indgår i den kroatiske genopretnings- og resiliensplan, vil være afgørende for at fremme

([16]) »Businesses' attitudes towards corruption in the EU«, Flash-rapport, Eurobarometerrapport (april 2024).

udbredelsen af vedvarende energi i Kroatien. På kort sigt vil dette kræve foranstaltninger, der tilskynder til gennemførelse af projekter vedrørende hybrid lagring og vedvarende energi. I 2023 havde kun 24 % af husholdningerne installeret intelligente målere, hvilket er betydeligt mindre end EU's mål på 80 %. For at kunne udnytte den øgede udbredelse af vedvarende energi fuldt ud vil der være behov for betydelig finansiering til udrulning af intelligente målere ud over foranstaltningerne i genopretnings- og resiliensplanen samt dynamiske kontrakter for at styrke forbrugernes stilling og fremme fleksibelt elforbrug. En revision og forenkling af de administrative procedurer for gennemførelse af projekter om udnyttelse af vedvarende energi, herunder i ejendomme med flere lejligheder, vil bidrage til at mindske afhængigheden af fossile brændstoffer. De administrative procedurer for oprettelse af energifællesskaber bør også revideres, da antallet af registrerede energifællesskaber fortsat er lavt.

(29) Energieffektivitetsforanstaltninger er nødvendige for at opretholde det positive momentum, som genopretnings- og resiliensplanen har skabt, og fremskynde fremskridtene med hensyn til i) bygningsrenovering, ii) levering af energieffektive boliger, navnlig socialt boligbyggeri, og iii) erstatning af gas- og oliekedler med varmepumper og andre mere effektive og grønne løsninger. Relevante prissignaler i forbindelse med elektrificering hæmmes også af en skattebyrde, der er uforholdsmæssigt skæv i forhold til elektricitet for både husholdninger og industrielle forbrugere. I betragtning af Kroatiens eksponering for klimarelaterede risici og deres potentielle økonomiske indvirkning vil landet også drage fordel af at fremskynde klimatilpasningen og modstandsdygtigheden på vandområdet i kraft af hurtig gennemførelse og nøje overvågning af politikker for tilpasning og bæredygtig vandforvaltning, der bygger på naturbaserede og klimasikre investeringer i strategisk infrastruktur.

(30) Vejtransport er den mest anvendte transportform i Kroatien for både passagerer og gods. En række reformer og investeringer i henhold til den kroatiske genopretnings- og resiliensplan — rettet mod bl.a. modernisering af jernbaneinfrastrukturen, fremme af grøn transport og indførelse af intelligente transportsystemer — støtter allerede disse mål. Ikke desto mindre er der fortsat behov for en vedvarende indsats. Modernisering af transportinfrastrukturen og det rullende jernbanemateriel, øget anvendelse af offentlig transport og yderligere forgrønnelse af denne, indførelse af intelligente transportsystemer og fremme af udbredelsen af nulemissionskøretøjer, f.eks. ved at ændre skatteincitamenterne, kan i høj grad bidrage til dekarboniseringen af transportsektoren og mindske afhængigheden af fossile brændstoffer og energiefterspørgslen. I 2023 havde Kroatien den laveste andel af vedvarende brændstoffer inden for transport i EU (0,9 % i forhold til EU-gennemsnittet på 10,8 %). En revision af reglerne for blanding og sammensætning af biobrændstoffer kan tilskynde til anvendelse af alternative brændstoffer. Kroatien yder betydelige subsidier til fossile brændstoffer uden en planlagt udfasning inden 2030. Navnlig kan subsidier til fossile brændstoffer, der hverken bekæmper energifattigdom på en målrettet måde eller afhjælper reelle energisikkerhedsproblemer, men samtidig hindrer elektrificering og ikke er afgørende for industriens konkurrenceevne, betragtes som en udfasningsprioritet. De subsidier til fossile brændstoffer i form af bl.a. det fortsatte nødprisloft for olieprodukter og gas samt delvise tilbagebetalinger af punktafgifter på diesel inden for kommerciel transport, som Kroatien yder, er økonomisk ineffektive, ligesom de fastholder afhængigheden af fossile brændstoffer og fjerner incitamentet til elektrificering og overgangen til nulemissionskøretøjer og andre bæredygtige løsninger.

(31) De positive tendenser på Kroatiens arbejdsmarked fortsætter, selv om vedvarende strukturelle og regionale udfordringer påvirker konkurrenceevnen og vækstpotentialet negativt. Der rapporteres om mangel på arbejdskraft og færdigheder i mange sektorer, mens beskæftigelsesfrekvensen fortsat ligger under EU-gennemsnittet, navnlig for sårbare grupper såsom ældre, lavtuddannede arbejdstagere og personer med handicap. Forskellen i beskæftigelsesfrekvensen for personer med handicap er blevet betydeligt større, hvilket øger risikoen for fattigdom og social udstødelse for dårligt stillede grupper. Begrænset deltagelse i voksenuddannelse, navnlig uden for hovedstadsregionen, begrænser udviklingen af arbejdsmarkedsrelevante færdigheder og bidrager til misforholdet mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer. Kroatien gennemfører en række foranstaltninger for at imødekomme arbejdsmarkedets behov, hvoraf nogle støttes af genopretnings- og resiliensplanen og Den Europæiske Socialfond Plus. Disse foranstaltninger omfatter aktive arbejdsmarkedspolitikker, opkvalificerings- og omskolingsprogrammer og reformer, der skal sikre bedre integration af udenlandske arbejdstagere på arbejdsmarkedet. Der er imidlertid behov for at intensivere disse bestræbelser og gøre dem mere effektive ved i højere grad at fokusere på sårbare grupper, afhjælpe uddannelsesskløfter, tilskynde til deltagelse i voksenuddannelse og forbedre arbejdsmarkedsrelevante færdigheder, bl.a. gennem læseplaner af høj kvalitet på forskellige uddannelsesniveauer. Fremskridt med reformen af uddannelsessystemet vil bidrage til at opnå øget deltagelse i førskoleundervisning og børnepasning og mere undervisningstid i skolerne, styrke de grundlæggende færdigheder og skabe et bedre grundlag for videreuddannelse og erhvervelse af færdigheder. Der er behov for en fortsat indsats for at øge andelen af kvalificerede lærere i matematik og fysik for at forbedre disse færdigheder og deltagelsen i studier inden for naturvidenskab, teknologi, ingeniørvirksomhed og matematik (STEM).

(32) På trods af visse fremskridt og en betydelig politisk indsats står Kroatien fortsat over for betydelige sociale udfordringer. Der er stadig høj fattigdom og indkomstulighed, navnlig blandt ældre, personer med handicap og personer, der bor i landdistrikter. I 2023 var risikoen for fattigdom eller social udstødelse fortsat høj i Kroatien. Indvirkningen på fattigdomsbekæmpelsen fra sociale overførsler (ekskl. pensioner) er blandt de svageste i EU, og mindsteindkomstordningernes og arbejdsløshedsunderstøttelsens tilstrækkelighed og dækning er stadig begrænset. Pensionerne er forholdsvis lave, og samtidig er systemets bæredygtighed udfordret af demografisk pres og en tradition med tidlig pensionering. Udbuddet af langtidspleje er begrænset, og der er utilstrækkelig adgang til hjemmepleje og pleje i nærmiljøet, hvilket lægger uforholdsmæssigt store omsorgsbyrder på uformelle omsorgspersoner, navnlig kvinder, som derfor er mindre tilbøjelige til at arbejde eller søge arbejde. En effektiv og koordineret gennemførelse af den nationale boligpolitikplan for 2030 vil bidrage til at gøre boliger mere økonomisk overkommelige. Hvis der tages fat på disse udfordringer, vil det også bidrage til at støtte den opadgående sociale konvergens i overensstemmelse med Kommissionens landeanalyse i anden fase på grundlag af rammen for social konvergens ([17]).

(33) Den ulige fordeling af læger er en stor hindring for adgang til sundhedsydelser i fjerntliggende regioner/landdistrikter. Afhjælpning af manglen på medarbejdere kræver initiativer til at øge antallet af arbejdstagere inden for sundhedssektoren og forbedre uddannelse, rekruttering og fastholdelse, idet der lægges særlig vægt på geografiske forskelle. Andelen af befolkningen, der bruger onlinesundhedstjenester, er en af de laveste i EU. Selv om genopretnings- og resiliensplanen støtter telemedicintjenester i fjerntliggende områder og øområder, er der behov for en samordnet indsats for at fremme lige adgang til sundhedsydelser, navnlig til primær behandling og ambulant behandling.

(34) I betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem euromedlemsstaternes økonomier og disse økonomiers kollektive bidrag til Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde henstillede Rådet i 2025, at euromedlemsstaterne træffer foranstaltninger, herunder gennem deres genopretnings- og resiliensplaner, til at efterkomme henstillingen fra 2025 om den økonomiske politik i euroområdet. For Kroatien bidrager henstilling 2, 3, 4 og 5 til at efterkomme den første henstilling vedrørende euroområdet om konkurrenceevne, mens henstilling 4 og 5 bidrager til at efterkomme den anden henstilling vedrørende euroområdet om modstandsdygtighed, og henstilling 1 bidrager til at efterkomme den tredje henstilling vedrørende euroområdet om makroøkonomisk og finansiel stabilitet i 2025-henstillingen,

HENSTILLER, at Kroatien i 2025 og 2026 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. øge de samlede forsvars- og sikkerhedsudgifter og styrke det overordnede forsvarsberedskab, samtidig med at gældsholdbarheden sikres, i overensstemmelse med Det Europæiske Råds konklusioner af 6. marts 2025; overholde de maksimale vækstrater i nettoudgifterne som henstillet af Rådet den 21. januar 2025 og samtidig gøre brug af muligheden i henhold til den nationale undtagelsesklausul for at øge forsvarsudgifterne

2. i lyset af de gældende frister for en rettidig gennemførelse af reformer og investeringer inden for rammerne af forordning (EU) 2021/241 fremskynde gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanen, herunder REPowerEU-kapitlet; fremskynde gennemførelsen af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken (EFRU, FRO, ESF+, Samhørighedsfonden), idet der bygges på de muligheder, som midtvejsgennemgangen giver, hvor det er relevant; udnytte EU-instrumenterne bedst muligt, herunder mulighederne under InvestEU og platformen for strategiske teknologier for Europa, med henblik på at øge konkurrenceevnen

3. afhjælpe fragmenteringen af offentlige forskningsinstitutter og universiteter ved at fastsætte mål i resultataftaler, der fremmer konsolidering, samarbejde og, hvor det er relevant, sammenlægninger, understøttet af finansielle incitamenter til at øge videnskabelige resultater og afkastet af offentlige FoU-investeringer; fremme investeringer i forskning og innovation; sikre bedre adgang til forskellige finansieringskilder og fremme kapitalmarkederne ved yderligere at lette detailinvestorernes deltagelse, herunder på obligationsmarkedet, og tage fat på hindringer for børsnotering og styrke virksomhedsledelsen, således at aktiemarkedet gøres mere attraktivt; forenkle reguleringen yderligere, forbedre reguleringsværktøjerne og mindske den administrative byrde gennem digitalisering for at lette virksomhedsetablering og -ekspansion; styrke kapaciteten og effektiviteten i den offentlige forvaltning på lokalt plan ved at sammenlægge funktioner og/eller kommuner

([17]) Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF), SWD(2025) 95 final.

4. afhjælpe høje elpriser for virksomheder ved at fremskynde udbredelsen og nettilslutningen af projekter inden for vedvarende energi; opgradere eltransmissions- og eldistributionsnettene yderligere, investere i lagring af elektricitet og fremme udrulningen af intelligente målere; strømline tilladelsesprocedurerne, bl.a. for energifællesskaber, og forenkle procedurerne for installation af solcelleanlæg i ejendomme med flere lejligheder; fremskynde gennemførelsen af energieffektivitetsforanstaltninger, navnlig i beboelsesejendomme, mindske afhængigheden af fossile brændstoffer i varmesektoren, herunder ved at fremskynde anvendelsen af effektive og grønne løsninger såsom varmepumper; mindske afhængigheden af fossile brændstoffer og energiefterspørgslen i transportsektoren ved at fremme bæredygtig bytransport, jernbanetransport og elektrificering af vejtransport, herunder ved at revidere målrette skatteincitamenter; tage konkrete skridt til at udfase subsidier til fossile brændstoffer, navnlig i transportsektoren; afhjælpe det seneste fald i andelen af vedvarende energi inden for transport ved at revidere reglerne om biobrændstoffer
5. mindske manglen på arbejdskraft og færdigheder ved at fjerne hindringer for deltagelse i arbejdsstyrken, sikre et stærkere uddannelsesmæssigt grundlag på alle niveauer, navnlig for grundlæggende færdigheder og færdigheder inden for naturvidenskab, teknologi, ingeniørvirksomhed og matematik (STEM), styrke opkvalificering og omskoling, målrette aktive arbejdsmarkedspolitikker bedre mod sårbare grupper og styrke indsatsen for at tiltrække, udvikle og fastholde talent; styrke arbejdsmarkedspolitikkerne og koordineringen af dem med sociale tjenester; mindske fattigdom og indkomstulighed ved at gøre de sociale ydelser, herunder pensioner, mere tilstrækkelige, samtidig med at den finanspolitiske holdbarhed opretholdes; lette adgangen til formel langtidspleje i hjemmet og lokalsamfundet; fremme en afbalanceret geografisk fordeling af sundhedspersonale og -faciliteter, investeringer i e-sundhed og et tættere samarbejde om sundhedspolitikken blandt alle niveauer i den offentlige forvaltning.

Udfærdiget i Bruxelles, den 8. juli 2025.

På Rådets vegne

S. LOSE

Formand