Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2025/640

10.2.2025

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 21 januari 2025

tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Slovenië

(C/2025/640)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121,

Gezien Verordening (EU) 2024/1263, en met name artikel 17,

Gezien de aanbeveling van de Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

ALGEMENE OVERWEGINGEN

(1) Op 30 april 2024 is een hervormd EU-kader voor economische governance in werking getreden. Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht ([1]), de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 betreffende de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten ([2]), en de gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU van de Raad betreffende de begrotingskaders van de lidstaten ([3]) vormen samen de kernelementen van het hervormde EU-kader voor economische governance. Het kader beoogt gezonde en houdbare overheidsfinanciën te bevorderen, duurzame en inclusieve groei en veerkracht door middel van hervormingen en investeringen te stimuleren, en buitensporige overheidstekorten te voorkomen. Het bevordert tevens de nationale verantwoordelijkheid, legt de focus meer op de middellange termijn en combineert dit met een doeltreffendere en coherentere handhaving van de regels.

(2) De nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn die de lidstaten bij de Raad en de Commissie indienen, staan centraal in het nieuwe kader voor economische governance. De plannen zijn gericht op twee doelstellingen: i) ervoor zorgen dat de overheidsschuld, onder meer aan het einde van de aanpassingsperiode, een plausibel neerwaarts pad volgt of op een prudent niveau blijft, en dat het overheidstekort op de middellange termijn onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp wordt gebracht en gehouden, en ii) zorgen voor hervormingen en investeringen die aansluiten bij de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester zijn vastgesteld en bij de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Daartoe moet in elk plan een middellangetermijntoezegging voor een netto-uitgavenpad ([4]) worden opgenomen, waarbij voor de duur van het plan effectief een budgettaire beperking van vier of vijf jaar wordt opgelegd (afhankelijk van de normale parlementaire zittingsperiode in een lidstaat). Daarnaast moet in het plan worden toegelicht hoe de lidstaat hervormingen en investeringen zal inzetten als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester zijn vastgesteld, met name in de landspecifieke aanbevelingen (inclusief de aanbevelingen die relevant zijn voor de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden, indien van toepassing), en hoe de lidstaat werk gaat maken van de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie. De periode voor begrotingsaanpassing bestrijkt vier jaar en kan met maximaal drie jaar worden verlengd indien de lidstaat zich verbindt tot een relevante reeks hervormingen en investeringen die aan de criteria van Verordening (EU) 2024/1263 voldoen.

([1]) Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad (PB L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Verordening (EU) 2024/1264 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L van 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Netto-uitgaven in de zin van artikel 2 van Verordening (EU) 2024/1263, namelijk de overheidsuitgaven ongerekend i) rente-uitgaven, ii) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, iii) uitgaven voor programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd, iv) nationale uitgaven voor medefinanciering van door de Unie gefinancierde programma's, v) cyclische elementen van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen, en vi) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

(3) Na de indiening van het plan moet de Commissie beoordelen of het aan de voorwaarden van Verordening (EU) 2024/1263 voldoet.

(4) Op aanbeveling van de Commissie moet de Raad vervolgens een aanbeveling vaststellen waarin het netto-uitgavenpad van de betrokken lidstaat wordt vastgesteld, en, in voorkomend geval, de hervormings- en investeringstoezeggingen die ten grondslag liggen aan een verlenging van de aanpassingsperiode worden goedgekeurd.

OVERWEGINGEN BETREFFENDE HET NATIONALE BUDGETTAIR-STRUCTURELE PLAN VOOR DE MIDDELLANGE TERMIJN VAN SLOVENIË

(5) Op 15 oktober 2024 heeft Slovenië zijn nationale budgettair-structurele plan voor de middellange termijn bij de Raad en de Commissie ingediend. De indiening vond plaats na een verlenging van de in artikel 36 van Verordening (EU) 2024/1263 vastgestelde termijn, zoals overeengekomen met de Commissie, in het licht van de door Slovenië aangevoerde redenen.

Proces voorafgaand aan de indiening van het plan

(6) Ter structurering van de dialoog die moet leiden tot de indiening van nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn, heeft de Commissie op 21 juni 2024 overeenkomstig artikel 9 van Verordening (EU) 2024/1263 het referentiepad ([5]) aan Slovenië toegezonden. De Commissie heeft het referentiepad op 15 oktober 2024 bekendgemaakt ([6]). Het referentiepad is risicogebaseerd en zorgt ervoor dat de overheidsschuld tegen het einde van de begrotingsaanpassingsperiode en zonder verdere begrotingsmaatregelen na de aanpassingsperiode een plausibel neerwaarts pad volgt of op middellange termijn op een prudent niveau blijft, en dat het overheidstekort tijdens de aanpassingsperiode tot onder 3 % van het bbp wordt teruggebracht en op middellange termijn onder die referentiewaarde blijft. De middellange termijn wordt gedefinieerd als de periode van tien jaar na het einde van de aanpassingsperiode. Overeenkomstig de artikelen 7 en 8 van Verordening (EU) 2024/1263 is het referentiepad ook consistent met de schuldhoudbaarheidswaarborg en de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort. Het referentiepad van Slovenië bepaalt dat op basis van de aannamen van de Commissie waarop de in juni 2024 verstrekte voorafgaande richtsnoeren gebaseerd zijn en uitgaande van een aanpassingsperiode van vier jaar, de netto-uitgaven niet sneller mogen groeien dan de waarden in tabel 1. Dit komt overeen met een gemiddelde groei van de netto-uitgaven van 4,4 % gedurende de aanpassingsperiode (2025-2028).

Tabel 1: Referentiepad dat de Commissie op 21 juni 2024 aan Slovenië heeft verstrekt

	2025	2026	2027	2028	Gemiddelde 2025-2028
Maximale groei van de netto-uitgaven (jaarlijks, %)	4,9	4,5	4,3	4,2	4,4

Bron: berekeningen van de Commissie.

(7) Overeenkomstig artikel 12 van Verordening (EU) 2024/1263 hebben Slovenië en de Commissie in juli en september 2024 een technische dialoog gevoerd. De dialoog was toegespitst op het door Slovenië beoogde netto-uitgavenpad en de onderliggende aannamen, en de beoogde uitvoering van hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die zijn vastgesteld in het kader van het Europees Semester en de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie op het gebied van een rechtvaardige groene en digitale transitie, sociale en economische veerkracht, energiezekerheid en de opbouw van defensievermogens.

(8) Overeenkomstig artikel 11, lid 3, en artikel 36, lid 1, punt c), van Verordening (EU) 2024/1263 heeft Slovenië in oktober 2024, volgens de informatie die Slovenië in zijn plan heeft verstrekt, overleg gepleegd met de sociale partners en andere belanghebbenden. Volgens de informatie die Slovenië in zijn plan heeft verstrekt, hebben het Economisch en Sociaal Comité en andere belanghebbenden opmerkingen gemaakt over het ontwerpplan, onder meer over hervormingen en over de beoordeling van behoeften in verband met de groene transitie.

([5]) De aan de lidstaten en het Economisch en Financieel Comité verstrekte voorafgaande richtsnoeren omvatten paden zonder en met verlenging van de aanpassingsperiode (respectievelijk vier en zeven jaar). Zij omvatten ook de belangrijkste initiële voorwaarden en onderliggende aannamen die de Commissie in het kader van haar prognose van de overheidsschuld op middellange termijn heeft gebruikt. Het referentiepad is berekend op basis van de in de *Debt Sustainability Monitor 2023* van de Commissie beschreven methode (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Het is gebaseerd op de voorjaarsprognose 2024 van de Europese Commissie en de verlenging ervan op middellange termijn tot 2033, en de bbp-groei op lange termijn en de vergrijzingskosten zijn in overeenstemming met het gezamenlijke vergrijzingsverslag 2024 van de Commissie en de Raad (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#slovenia.

(9) De begrotingsraad van Slovenië heeft op 21 oktober advies uitgebracht over het plan. Om de risico's voor de toezeggingen uit het plan te beoordelen, heeft de begrotingsraad zijn eigen prognoses voor de overheidsfinanciën opgesteld. De conclusie luidde dat er vooral in het tweede deel van de aanpassingsperiode afwijkingen van het voorspelde overheidssaldo en de voorspelde schuld zouden kunnen optreden, als gevolg van hogere uitgaven voor de beloning van overheidspersoneel en op het gebied van gezondheidszorg. De begrotingsraad heeft aangegeven dat er aanvullende compenserende maatregelen nodig zijn om aan de toezeggingen van het plan te voldoen.

(10) Het ontwerpplan werd op 4 oktober 2024 in het nationale parlement besproken. Het werd vervolgens op 10 oktober 2024 door de regering aangenomen.

Andere gerelateerde processen

(11) Slovenië heeft op 15 oktober 2024 zijn ontwerpbegrotingsplan voor 2025 ingediend. De Commissie heeft op 26 november 2024 een advies over dit ontwerpbegrotingsplan aangenomen ([7]).

(12) De Raad heeft op 21 oktober 2024 in het kader van het Europees Semester landspecifieke aanbevelingen (LSA's) tot Slovenië gericht ([8]).

SAMENVATTING VAN HET PLAN EN BEOORDELING DOOR DE COMMISSIE

(13) Overeenkomstig artikel 16 van Verordening (EU) 2024/1263 heeft de Commissie het plan op onderstaande wijze beoordeeld.

Context: macro-economische en budgettaire situatie en vooruitzichten

(14) De economische activiteit in Slovenië is in 2023 met 2,1 % gegroeid ten gevolge van binnenlandse vraag en netto-uitvoer. Door de voorraadafbouw daalde de bbp-groei echter met 1,5 procentpunten. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal de economie in 2024 naar verwachting met 1,4 % groeien, geholpen door particuliere en overheidsconsumptie en voorraadopbouw, ondanks een negatieve bijdrage van de netto-uitvoer. In 2025 zal het reële bbp naar verwachting stijgen met 2,5 %, aangezien de particuliere consumptie naar verwachting sterk zal blijven groeien en de groei van de investeringen zal versnellen. In 2026 zal het reële bbp naar verwachting stijgen met 2,6 %, ten gevolge van de voorspelde aanhoudende groei van de particuliere en overheidsconsumptie en investeringen. Gedurende de prognoseperiode (d.w.z. 2024-2026) zal de potentiële bbp-groei in Slovenië naar verwachting licht afnemen van 2,6 % in 2023 tot 2,5 % in 2026, ten gevolge van een lagere bijdrage van arbeid. Het werkloosheidspercentage bedroeg in 2023 3,7 % en ontwikkelt zich volgens de Commissie tot 3,5 % in 2024, 3,6 % in 2025 en 3,6 % in 2026. De inflatie (bbp-deflator) zal naar verwachting dalen van 7,2 % in 2023 tot 2,1 % in 2024 en zal uitkomen op 3,2 % in 2025 en 2,1 % in 2026.

(15) Wat de begrotingsontwikkelingen betreft, bedroeg het overheidstekort van Slovenië in 2023 2,6 % van het bbp. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal het tekort in 2024 naar verwachting 2,4 % van het bbp bereiken, verder dalen tot 2,1 % van het bbp in 2025 en, bij ongewijzigd beleid, stabiel blijven op 2,1 % in 2026. De najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie omvat de ontwerpbegroting van Slovenië voor 2025 die de regering in september aan het nationale parlement heeft voorgesteld. De overheidsschuld bedroeg eind 2023 68,4 % van het bbp. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal de schuldquote eind 2024 naar verwachting dalen tot 67,1 % van het bbp. Naar verwachting zal die eind 2025 verder dalen tot 64,4 % van het bbp en eind 2026 tot 63,1 %. In de begrotingsprognoses van de Commissie worden de beleidstoezeggingen in de plannen voor de middellange termijn pas in aanmerking genomen als zij worden geschraagd door concrete beleidsmaatregelen die op geloofwaardige wijze zijn aangekondigd en voldoende zijn gespecificeerd.

Netto-uitgavenpad en belangrijkste macro-economische aannamen in het plan

(16) Het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Slovenië bestrijkt de periode 2025-2028 en omvat een begrotingsaanpassing over een periode van vier jaar.

(17) Het plan bevat de overeenkomstig artikel 13 van Verordening (EU) 2024/1263 vereiste informatie.

(18) Het plan bevat de toezegging dat het in tabel 2 aangegeven netto-uitgavenpad zal worden aangehouden, dat overeenkomt met een gemiddelde groei van de netto-uitgaven van 4,5 % in de jaren 2025-2028. De in het plan opgenomen gemiddelde groei van de netto-uitgaven tijdens de aanpassingsperiode (2025-2028) is hoger dan het referentiepad dat de Commissie op 21 juni 2024 heeft toegezonden. Het plan berust op de aanname dat de

([7]) Advies van de Commissie over het ontwerpbegrotingsplan van Slovenië, 26.11.2024, C(2024) 9064 final.
([8]) Aanbeveling van de Raad van 21 oktober 2024 inzake het economisch, begrotings-, werkgelegenheids- en structuurbeleid van Slovenië.

potentiële bbp-groei geleidelijk zal afnemen van 2,9 % in 2024 tot 2,1 % in 2028. Verder berust het plan op de verwachting dat het groeipercentage van de bbp-deflator zal toenemen van 3,0 % in 2024 tot 3,7 % in 2025, alvorens te dalen tot 2,9 % in 2026 en 2,8 % in 2028.

Tabel 2: Netto-uitgavenpad en belangrijkste aannamen in het plan van Slovenië

	2024	2025	2026	2027	2028	Gemiddelde over de looptijd van het plan 2025-2028
Groei van de netto-uitgaven (jaarlijks, %)	6,2	5,6	4,4	4,1	4,0	4,5
Groei van de netto-uitgaven (cumulatief, vanaf referentiejaar 2023, %)	6,2	12,1	17,0	21,8	26,6	n.v.t.
Potentiële bbp-groei (%)	2,9	2,8	2,4	2,2	2,1	2,4
Inflatie (groei bbp-deflator) (%)	3,0	3,7	2,9	2,9	2,8	3,1

Bron: budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Slovenië en berekeningen van de Commissie.

Gevolgen voor de overheidsschuld van de netto-uitgaventoezeggingen van het plan

(19) Indien het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad en de onderliggende aannamen werkelijkheid worden, zou de overheidsschuld volgens het plan geleidelijk afnemen van 67,5 % van het bbp in 2024 tot 61,2 % van het bbp aan het einde van de aanpassingsperiode (2028), volgens de onderstaande tabel. Na de aanpassing zal de schuldquote volgens het plan op middellange termijn (d.w.z. tot 2038) tot 2035 dalen tot 54,5 % van het bbp. Daarna zou deze langzaam stijgen tot 55,6 % van het bbp in 2038.

Tabel 3: Ontwikkeling van de overheidsschuld en het saldo in het plan van Slovenië

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Overheidsschuld (% v.h. bbp)	68,4	67,5	65,4	64,2	62,8	61,2	55,6
Overheidssaldo (% v.h. bbp)	- 2,6	- 2,9	- 2,6	- 1,9	- 1,6	- 1,2	- 2,8

Bron: budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Slovenië.

De overheidsschuld zou volgens het plan dus op middellange termijn onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp worden gebracht. Dit is aannemelijk op basis van de aannamen van het plan, aangezien de schuld volgens alle deterministische stresstests van de schuldhoudbaarheidsanalyse van de Commissie voor 2038 onder de 60 % van het bbp zou uitkomen. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad dan ook in overeenstemming met de schuldvereiste van artikel 6, punt a), en artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263.

Gevolgen voor het overheidssaldo van de netto-uitgaventoezeggingen van het plan

(20) Op basis van het netto-uitgavenpad en de aannamen van het plan zou het overheidstekort geleidelijk afnemen van 2,9 % van het bbp in 2024 tot 1,2 % van het bbp in 2028. Volgens het plan zou het overheidssaldo dus aan het einde van de aanpassingsperiode (2028) de referentiewaarde van 3 % van het bbp niet overschrijden. Het overheidstekort zou bovendien in de tien jaar na de aanpassingsperiode (d.w.z. tot en met 2038) de 3 % van het bbp niet

overschrijden. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad dan ook in overeenstemming met de tekortvereiste van artikel 6, punt b), en artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263.

Tijdsprofiel van de begrotingsaanpassing

(21) Het tijdsprofiel van de begrotingsaanpassing, gemeten als de verandering in het structurele primaire saldo, zoals beschreven in het plan, is lineair, krachtens artikel 6, punt c), van Verordening (EU) 2024/1263. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad dan ook in overeenstemming met de in artikel 6, punt c), van Verordening (EU) 2024/1263 bedoelde waarborg om geen uitstel toe te staan, en de in artikel 36, lid 1, punt e), van Verordening (EU) 2024/1263 bedoelde overgangsbepaling.

Tabel 4: Ontwikkeling van het structurele primaire saldo in het plan van Slovenië

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Structureel primair saldo (% v.h. bbp)	- 1,8	- 1,3	- 0,9	- 0,4	0,0	0,5
Wijziging van het structurele primaire saldo (procentpunt)	n.v.t.	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4

Bron: budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Slovenië.

Consistentie tussen het plan en de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort

(22) Overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EU) 2024/1263 mag de jaarlijkse aanpassing van het structurele primaire saldo niet lager zijn dan 0,4 procentpunten van het bbp als het structurele tekort in het voorgaande jaar boven 1,5 % van het bbp is gebleven, om een structurele gemeenschappelijke weerbaarheidsmarge van 1,5 % van het bbp te bereiken. De uit de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan voortvloeiende jaarlijkse begrotingsaanpassing bedraagt 0,4 % van het bbp gedurende de gehele aanpassingsperiode. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad dan ook in overeenstemming met de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort.

Consistentie tussen het plan en de schuldhoudbaarheidswaarborg

(23) Aangezien de overheidsschuld volgens het plan gedurende de aanpassingsperiode tussen 60 % en 90 % van het bbp zal bedragen, moet de schuldquote, overeenkomstig artikel 7 van Verordening (EU) 2024/1263, met gemiddeld ten minste 0,5 procentpunten per jaar afnemen totdat die onder 60 % daalt. Deze gemiddelde afname wordt berekend over de periode 2024-2028 en bedraagt 1,6 procentpunten (zie tabel 3). Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad in overeenstemming met de schuldhoudbaarheidswaarborg.

Macro-economische en budgettaire aannamen van het plan

(24) Het plan is gebaseerd op aannamen die afwijken van de aannamen van de Commissie die op 21 juni 2024 aan Slovenië zijn toegezonden. In het plan worden met name verschillende aannamen gebruikt voor acht variabelen, namelijk de geactualiseerde historische gegevens, het uitgangspunt 2024 (met inbegrip van het primaire tekort en het aandeel van de primaire uitgaven in 2024), de potentiële bbp-groei, de groei bbp-deflator, de reële bbp-groei, de rentetarieven, stock-flow adjustments en eenmalige maatregelen. Een zorgvuldige beoordeling van deze verschillen in aannamen is nodig om zich ervan te vergewissen dat ze door deugdelijke en datagestuurde economische argumenten worden onderbouwd, vooral omdat de gemiddelde groei van de netto-uitgaven in het plan hoger is dan in het referentiepad. De verschillen in aannamen met het grootste effect op de gemiddelde groei van de netto-uitgaven worden hieronder opgesomd, samen met een beoordeling van elk verschil in aannamen afzonderlijk.

— In het plan wordt uitgegaan van een lagere potentiële bbp-groei van gemiddeld 0,1 procentpunt tussen 2024 en 2033, op basis van bijgewerkte modelberekeningen waarin rekening wordt gehouden met herziene en nieuwe gegevens, in vergelijking met de aannamen die ten grondslag liggen aan het referentiepad. Deze aanname is voorzichtig en daarom naar behoren gemotiveerd. Dit draagt bij tot een lagere gemiddelde groei van de netto-uitgaven gedurende de aanpassingsperiode in het plan in vergelijking met de aannamen van de Commissie.

— Het plan berust op de aanname dat de bbp-deflator voor 2025 aanzienlijk hoger zal zijn in vergelijking met de aannamen die aan het referentiepad ten grondslag liggen, terwijl de deflatorgroei voor de resterende jaren van de aanpassingsperiode gelijk blijft aan die van het referentiepad. In het plan wordt ook gebruik gemaakt van bijgewerkte gegevens op basis van marktverwachtingen. Dit draagt bij tot een hogere gemiddelde groei van de netto-uitgaven gedurende de aanpassingsperiode in het plan dan op basis van de aannamen van de Commissie. De bbp-deflator zal in 2025 naar verwachting stijgen ten opzichte van 2024 als gevolg van de start van de loonhervorming in de publieke sector en de verwachte hogere inflatie in 2025. Verwacht wordt dat de inflatie zal toenemen als gevolg van het intrekken van de resterende maatregelen om het effect van de hoge energieprijzen te verzachten (herinvoering van een bijdrage ter ondersteuning van de productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen en warmtekrachtkoppeling met hoog rendement) en de extra belasting op dranken (bv. alcoholische dranken en dranken met toegevoegde suiker). Deze aanname omvat de jongste beleidsbeslissingen en de meest recente gegevens en wordt dus als voldoende gemotiveerd geacht.

De resterende verschillen hebben geen significante gevolgen voor de gemiddelde groei van de netto-uitgaven ten opzichte van de aannamen van de Commissie. Over het algemeen leiden alle verschillen in aannamen samen tot een gemiddelde groei van de netto-uitgaven in het plan die hoger is dan het referentiepad. Op basis van deze beoordeling voldoet het plan aan de eisen van artikel 13, punt b), van Verordening (EU) 2024/1263. De Commissie zal bij de toekomstige beoordelingen van de naleving van deze aanbeveling rekening houden met de bovenstaande beoordeling van de aannamen in het plan.

Begrotingsstrategie van het plan

(25) Volgens de indicatieve begrotingsstrategie in het plan zullen de netto-uitgaventoezeggingen door uitgavenbeheersing en discretionaire verhogingen van de ontvangsten worden nagekomen. Voor het jaar 2025 wordt in het plan een nieuwe verplichte bijdrage voor langdurige zorg aangekondigd die vanaf 1 juli 2025 zal worden geheven, alsook een hogere belasting op CO2-uitstoot, een hogere belasting op alcoholische dranken en dranken met toegevoegde suiker, en een intrekking van de resterende maatregelen om het effect van de hoge energieprijzen te verzachten. De hogere inkomsten worden gedeeltelijk gecompenseerd door potentiële uitgavenstijgingen als gevolg van de hervorming van de lonen in de overheidssector die in de periode 2025-2028 geleidelijk wordt ingevoerd. In het plan staat dat de Internal Audit Public Finance Service van het Ministerie van Financiën in 2025 zal beginnen met het aanpakken van de tekortkomingen van de huidige interne audit van de overheidsfinanciën. Daarnaast voorziet het plan in 2026 en daarna in verdere belastingmaatregelen, een hervorming van het pensioenstelsel en de langdurige zorg, en de hervorming van de gezondheidszorg. De hervormingen van de pensioenen, de gezondheidszorg en de langdurige zorg en de hervorming van de lonen in de overheidssector zijn opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan. De regering heeft ingestemd met het opstellen van wijzigingen in de pensioenwetgeving en voert momenteel overleg met de sociale partners. De hervorming van de langdurige zorg is goedgekeurd en wordt geleidelijk ingevoerd met een nieuwe verplichte bijdrage die in 2025 van kracht wordt. De specificatie van de vast te stellen beleidsmaatregelen moet in de jaarlijkse begrotingen worden bevestigd of aangepast, en gekwantificeerd. Tegelijkertijd bestaan er risico's met betrekking tot de uitvoering van de indicatieve begrotingsstrategie in het plan, die voortvloeien uit uitgavenoverschrijdingen in verband met de lopende hervormingen van het loonstelsel in de overheidssector, de hervormingen van de langdurige zorg en de gezondheidszorg, en grote investeringsprojecten. Daarnaast bevat het ontwerpbegrotingplan voor 2025 de beleidsmaatregelen waarmee de netto-uitgaventoezegging voor 2025 zal worden gehaald ([9]).

Hervormingen en investeringen die aansluiten bij de belangrijkste uitdagingen in het kader van het Europees Semester en bij de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie

(26) In het plan worden beleidsvoornemens met betrekking tot hervormingen en investeringen beschreven om een antwoord te bieden op de belangrijkste uitdagingen die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld, met name de LSA's, en om werk te maken van de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Het plan telt zeven uitgebreide hervormingen (pensioenhervorming, hervorming van de gezondheidszorg, hervorming van de langdurige zorg, hervorming van het loonstelsel in de publieke sector, huisvestingsbeleid, veranderingen in het onderwijs en belastingwijzigingen). Het plan bevat ook maatregelen op andere gebieden, zoals het stimuleren van de productiviteit en de groene en digitale transitie. Het plan telt meer dan 40 hervormingen en investeringen.

(27) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van een rechtvaardige groene en digitale transitie, met inbegrip van de klimaatdoelstellingen van Verordening (EU) 2021/1119, bevat het plan verschillende wetgevings- en niet-wetgevingshandelingen. Er wordt onder meer een klimaatwet voorbereid om klimaatverandering aan te pakken en tegen 2045 klimaatneutraliteit in Slovenië te bereiken. In dit verband wil Slovenië de maatregelen tegen klimaatverandering en klimaatrampen versterken, met de nadruk op overstromingen. Verschillende investeringen zijn gericht op het stimuleren van de circulaire economie, door een efficiënter gebruik van hulpbronnen, het bevorderen van eco-innovaties en het verbeteren van het afvalbeheer. In een transportontwikkelingsstrategie voor

([9]) Zie het advies van de Commissie over het ontwerpbegrotingsplan van Slovenië van 26.11.2024, C(2024) 9064 final.

2030 ligt de nadruk op de alomvattende planning van duurzaam vervoer en mobiliteit. Slovenië is bezig met het implementeren van de doelstellingen van de strategie voor digitale transformatie 2030, die ook terug te vinden zijn in het nationale strategische stappenplannen voor het digitale decennium 2030. Dit omvat maatregelen op het gebied van connectiviteit uit het ontwikkelingsplan gigabitinfrastructuur 2030, op het gebied van geavanceerde digitale technologieën en infrastructuur en digitale transformatie van bedrijven en digitale vaardigheden (bv. de wet ter bevordering van digitale inclusie). Verschillende strategische documenten, zoals het ontwikkelingsplan gigabitinfrastructuur 2030, de strategie voor digitale transformatie van de economie 2030 en de strategie digitale overheidsdiensten 2030, worden momenteel uitgevoerd. Ook worden verschillende van de door het herstel- en veerkrachtplan en de cohesiefondsen ondersteunde maatregelen voorgesteld als maatregelen die bedoeld zijn om de gemeenschappelijke prioriteit van een rechtvaardige groene en digitale transitie aan te pakken, zoals digitale transformatie van de economie (bedrijfsleven en industrie), vergroening van de onderwijsinfrastructuur in Slovenië, alomvattende transformatie van groen en digitaal onderwijs en vergroting van de capaciteit van de spoorweginfrastructuur. De hervormingen en investeringen in het plan zijn bedoeld om gevolg te geven aan de landspecifieke aanbevelingen uit 2019 en 2020 om het economisch investeringsbeleid toe te spitsen op onderzoek en innovatie, de lagekoolstoftransitie, duurzaam vervoer, zoals spoorwegen en milieu-infrastructuur, rekening houdend met regionale verschillen; de landspecifieke aanbeveling uit 2020 om digitale capaciteiten van bedrijven te bevorderen en digitale vaardigheden, e-handel en e-gezondheid te versterken; en de landspecifieke aanbeveling uit 2022 om overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie uit te breiden.

(28) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van sociale en economische veerkracht, met inbegrip van de Europese pijler van sociale rechten, bevat het plan verschillende wetgevings- en niet-wetgevingshandelingen. De belangrijkste voorgestelde maatregelen zijn de pensioenhervorming, de hervorming van de gezondheidszorg en de hervorming van de langdurige zorg. In het plan staat dat de pensioenhervorming de duurzaamheid van het pensioenstelsel en een adequaat pensioenniveau zal waarborgen, en zal worden aangevuld met verdere arbeidsmarktmaatregelen om de participatie van met name oudere werknemers te stimuleren. In het plan worden verschillende goedgekeurde en geplande beleidsmaatregelen en investeringen op het gebied van onderwijs, vaardigheden en een leven lang leren beschreven en wordt verwezen naar de voorbereiding van een actieplan voor het verhogen van de productiviteit en het concurrentievermogen. Andere maatregelen omvatten een strategie voor de ontwikkeling van de kapitaalmarkt in Slovenië voor de periode 2023-2030. Het plan omvat ook de goedkeuring van de Sloveense startup-strategie. Veranderingen in de financiering van activiteiten op het gebied van wetenschappelijk onderzoek en innovatie zijn erop gericht om tegen 2030 de investeringen in O&O te verhogen tot 3,5 % van het bbp. Het plan bevat geplande beleidsmaatregelen voor de betaalbaarheid van woningen. Verscheidene van de door het herstel- en veerkrachtplan en het cohesiebeleid van de EU ondersteunde maatregelen, waaronder die in de derde pijler van het Fonds voor een rechtvaardige transitie, zijn ook bedoeld om de gemeenschappelijke prioriteit van sociale en economische veerkracht aan te pakken, bijvoorbeeld het versterken van het bestand van openbare huurwoningen, effectieve behandeling van overdraagbare ziekten, snellere toetreding van jongeren tot de arbeidsmarkt en structurele maatregelen om de veerkracht van de arbeidsmarkt te versterken, te zorgen voor geschoolde arbeidskrachten en tekorten aan arbeidskrachten aan te pakken. Er zijn verschillende maatregelen goedgekeurd of gepland om de integratie van buitenlandse werknemers op de arbeidsmarkt en in de samenleving te vergemakkelijken en te versnellen. De hervormingen en investeringen in het plan zijn bedoeld om gevolg te geven aan de landspecifieke aanbeveling uit 2019 en landspecifieke aanbeveling uit 2024 inzake waarborging van de duurzaamheid en toereikendheid van het pensioenstelsel op de lange termijn; de landspecifieke aanbeveling uit 2019 om de inzetbaarheid van laaggeschoolde en oudere werknemers te vergroten; de landspecifieke aanbeveling uit 2019 inzake het verbeteren van de concurrentie, professionalisering en onafhankelijk toezicht op overheidsopdrachten (aangepakt via het herstel- en veerkrachtplan); de landspecifieke aanbeveling uit 2020 om regelingen voor werktijdverkorting en flexibele werkregelingen te verbeteren en te garanderen dat deze maatregelen ook aan werknemers met een atypische arbeidsovereenkomst toereikende bescherming bieden; de landspecifieke aanbevelingen uit 2019, 2020, 2022, 2023 en 2024 om de veerkracht en duurzaamheid op lange termijn van het stelsel voor gezondheid en langdurige zorg te waarborgen; de landspecifieke aanbevelingen uit 2022, 2023 en 2024 om de belastinginkomsten naar meer groeivriendelijke en duurzame bronnen te verschuiven; de landspecifieke aanbevelingen uit 2019, 2020 en 2024 om snelgroeiende bedrijven te creëren door de voorwaarden voor durfkapitaalinvesteringen en institutionele investeerders te verbeteren, liquiditeit en financiering aan bedrijven te verstrekken en de ontwikkeling van aandelenmarkten te ondersteunen en het ondernemingsklimaat te verbeteren; en de landspecifieke aanbeveling uit 2024 om het concurrentievermogen te versterken door vaardigheden te stimuleren.

(29) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van energiezekerheid, bevat het plan verschillende wetgevende en niet-wetgevende handelingen. In het plan wordt ook verwezen naar de aangenomen energiewet en — van de wetten die nog in voorbereiding zijn — naar het definitieve bijgewerkte nationaal energie- en klimaatplan en de wet inzake de herstructurering van de Velenje-mijn. Verschillende van de door het herstel- en veerkrachtplan ondersteunde maatregelen, met name de REPowerEU-component, en het Fonds voor een rechtvaardige transitie in het kader van het cohesiebeleid van de EU dragen ook bij aan de gemeenschappelijke prioriteit van energiezekerheid, bijvoorbeeld door de versterking van het elektriciteitsdistributienet en de planning en financiering van de energierenovatie van gebouwen in de publieke sector en de inzet van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen. De hervormingen en investeringen in het plan zijn bedoeld om gevolg te geven aan de landspecifieke aanbevelingen uit 2022 en 2023 om

de algehele afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen door de uitrol van hernieuwbare energiebronnen te versnellen en de uitvoering van energie-efficiëntiemaatregelen te vergroten; en de landspecifieke aanbevelingen uit 2022 en 2023 om de elektrificatie van de vervoerssector te bevorderen.

(30) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van defensievermogens, bevat het plan de aangenomen wet inzake de beschikbaarstelling van investeringsmiddelen voor het Sloveense leger in de periode van 2021 tot 2026, die voorziet in 780 miljoen EUR voor het leger.

(31) Het plan bevat informatie over de samenhang en, in voorkomend geval, de complementariteit met de fondsen van het cohesiebeleid van de EU en het herstel- en veerkrachtplan van Slovenië. In het plan wordt verwezen naar verschillende beleidsmaatregelen die worden ondersteund via financiering vanuit het herstel- en veerkrachtplan en de cohesiefondsen van de EU. Bovendien bevat het plan concordantietabellen die aangeven welke beleidsterreinen, gefinancierd met het Europese cohesiebeleidsprogramma 2021-2027, betrekking hebben op welke landspecifieke aanbevelingen.

(32) Het plan biedt een overzicht van de nodige prioritaire overheidsinvesteringen van Slovenië in verband met de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van een rechtvaardige groene en digitale transitie, met inbegrip van de klimaatdoelstellingen, worden in het plan de investeringsbehoeften vastgesteld op het gebied van efficiënt energiegebruik, vervoersinfrastructuur (spoorwegen) en duurzame mobiliteit. Dit laatste omvat fietsinfrastructuur, multimodale knooppunten, evenals verbeterde infrastructuur voor openbaar vervoer en voetgangersinfrastructuur. Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van sociale en economische veerkracht, met inbegrip van de Europese pijler van sociale rechten, wordt in het plan vastgesteld dat er behoefte is aan investering op het gebied van gezondheidszorg, langdurige zorg en huisvestingsbeleid. Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van energiezekerheid, worden in het plan investeringsbehoeften vastgesteld voor de connectiviteit van energiesystemen en -netten, voor productiecapaciteit (zonne-energiecentrales) en voor een rechtvaardige transitie van de steenkoolregio's. Het plan heeft ten doel bij te dragen aan de nodige overheidsinvesteringen van Slovenië in verband met de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van defensievermogens, worden in het plan investeringsbehoeften vastgesteld voor gevechtscapaciteiten en de ondersteuning daarvan, logistiek, militaire infrastructuur en commando- en controlecapaciteiten. Volgens het plan beoogt het besluit inzake het algemene programma voor langetermijnontwikkeling en uitrusting van de Sloveense strijdkrachten tot 2040 defensie-uitgaven van 2 % van het bbp tegen 2030 te realiseren, in overeenstemming met de NAVO-verplichting. Het is de bedoeling dat 20 % van de defensie-uitgaven naar investeringen gaat.

Conclusie van de beoordeling van de Commissie

(33) Concluderend is de Commissie van oordeel dat het plan van Slovenië aan de vereisten van Verordening (EU) 2024/1263 voldoet.

ALGEMENE CONCLUSIE VAN DE RAAD

(34) De Raad is ingenomen met het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Slovenië en is van oordeel dat de volledige uitvoering ervan zou helpen gezonde overheidsfinanciën te waarborgen en de houdbaarheid van de overheidsschuld en duurzame en inclusieve groei te ondersteunen.

(35) De Raad neemt nota van de beoordeling van het plan door de Commissie. De Raad verzoekt de Commissie echter om bij toekomstige plannen haar beoordeling in een afzonderlijk document op te nemen, los van haar aanbevelingen voor aanbevelingen van de Raad.

(36) De Raad neemt nota van de beoordeling door de Commissie van het netto-uitgavenpad en de belangrijkste macro-economische aannamen in het plan, onder meer met betrekking tot de voorafgaande richtsnoeren van de Commissie, alsook van de gevolgen van het netto-uitgavenpad in het plan voor het overheidstekort en de overheidsschuld. De Raad neemt nota van de beoordeling van de Commissie dat de macro-economische en budgettaire aannamen, hoewel zij in sommige gevallen afwijken van de aannamen van de Commissie, onder meer om rekening te houden met geactualiseerde macro-economische en begrotingsgegevens, over het algemeen naar behoren gerechtvaardigd zijn en door deugdelijke economische argumenten worden onderbouwd. De Raad neemt nota van de brede begrotingsstrategie van het plan en de risico's voor de vooruitzichten, die invloed kunnen hebben op het al dan niet werkelijkheid worden van het macro-economische scenario en de onderliggende aannamen en de uitvoering van het netto-uitgavenpad van het plan. De Raad stelt met name op prijs dat de relevante belanghebbenden voorafgaand aan de indiening van het plan zijn geraadpleegd op nationaal niveau. De Raad merkt ook op dat de defensie-uitgaven onder druk kunnen komen te staan door geopolitieke risico's.

(37) De Raad verwacht dat Slovenië klaar staat om zijn begrotingsstrategie waar nodig aan te passen om ervoor te zorgen dat zijn netto-uitgavenpad wordt gevolgd. De Raad besluit de economische en budgettaire ontwikkelingen, met inbegrip van die welke ten grondslag liggen aan het scenario van het plan, nauwlettend te volgen.

(38) De Raad is van oordeel dat er tijdig voor de volgende ronde van het begrotingstoezicht verdere besprekingen nodig zijn om samen overeenstemming te bereiken over de implicaties van de cumulatieve groeipercentages van de netto-uitgaven voor het jaarlijkse toezicht.

(39) De Raad neemt nota van de beschrijving van de Commissie van de hervormingen en investeringsbehoeften en -voornemens als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld, en benadrukt dat het belangrijk is ervoor te zorgen dat dergelijke hervormingen en investeringen worden doorgevoerd. De Raad zal, op basis van de door de Commissie ingediende verslagen, dergelijke hervormingen en investeringen beoordelen en in het kader van het Europees Semester toezien op de uitvoering ervan.

(40) De Raad ziet uit naar de jaarlijkse voortgangsverslagen van Slovenië, met daarin met name informatie over de vorderingen bij de uitvoering van het door de Raad vastgestelde netto-uitgavenpad, en over de uitvoering van bredere hervormingen en investeringen in het kader van het Europees Semester.

(41) Overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EU) 2024/1263 moet het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad door de Raad aan Slovenië worden aanbevolen,

BEVEELT AAN dat Slovenië:

1. Waarborgt dat de groei van de netto-uitgaven de in bijlage I bij deze aanbeveling vastgestelde maxima niet overschrijdt.

Gedaan te Brussel, 21 januari 2025.

Voor de Raad

De voorzitter

A. DOMAŃSKI

BIJLAGE I

Maximale groeipercentages van de netto-uitgaven
(jaarlijkse en cumulatieve groeipercentages, nominaal)

Slovenië

Jaar		2025	2026	2027	2028
Groeipercentage (%)	Per jaar	5,6	4,4	4,1	4,0
	Cumulatief (*)	12,1	17,0	21,8	26,6

(*) De cumulatieve groeipercentages worden berekend op basis van het referentiejaar 2023. De cumulatieve groeipercentages worden gebruikt bij de jaarlijkse controle van naleving achteraf in de controlerekening.