C/2025/648

10.2.2025

ZALECENIE RADY

z dnia 21 stycznia 2025 r.

w sprawie wyznaczenia ścieżki wydatków netto Niderlandów

(C/2025/648)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121,

uwzględniając rozporządzenie (UE) 2024/1263, w szczególności jego art. 19,

uwzględniając zalecenie Komisji,

a także mając na uwadze, co następuje:

KWESTIE OGÓLNE

(1) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie zreformowane unijne ramy zarządzania gospodarczego. Podstawowymi elementami zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego są: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego ([1]), wraz ze zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 w sprawie procedury nadmiernego deficytu ([2]), oraz zmieniona dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich ([3]). Celem ram jest wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom budżetowym. Ramy wspierają także poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym i w większym stopniu koncentrują się na perspektywie średniookresowej, a jednocześnie służą bardziej skutecznemu i spójnemu egzekwowaniu reguł.

(2) W centrum nowych ram zarządzania gospodarczego znajdują się krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne, przedkładane przez państwa członkowskie Radzie i Komisji. Plany mają przyczynić się do osiągnięcia dwóch celów, a są nimi: (i) zapewnienie, aby m.in. na koniec okresu dostosowawczego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub utrzymywał się na ostrożnym poziomie, oraz aby deficyt budżetowy został w średnim okresie sprowadzony do poziomu poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB i utrzymywał się poniżej tej wartości, oraz (ii) zapewnienie realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów UE. W tym celu w każdym planie należy przedstawić średnioterminowe zobowiązanie do realizacji ścieżki wydatków netto ([4]), co wiąże się ze skutecznym ustanowieniem ograniczenia budżetowego w okresie objętym planem, tzn. czterech lub pięciu lat (w zależności od zwykłej długości kadencji parlamentarnej w państwie członkowskim). Co więcej, w planie należy wyjaśnić, w jaki sposób państwo członkowskie zapewni realizację reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów (w tym związanych z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, w stosownych przypadkach) oraz w jaki sposób państwo członkowskie zrealizuje wspólne priorytety Unii. Okres dostosowania fiskalnego obejmuje okres czterech lat, który może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata, jeżeli państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia pakietu odpowiednich reform i inwestycji spełniającego kryteria określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

(3) Po tym, jak plan zostanie przedłożony, Komisja ma ocenić, czy spełnia on wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

([1]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Wydatki netto w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, tzn. wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

(4) Zgodnie z art. 18 rozporządzenia (UE) 2024/1263, uwzględniając ocenę Komisji i opierając się na jej zaleceniu, jeżeli Rada uzna, że plan ten nie spełnia wymogów określonych w art. 16 ust. 2, 3 i 5 tego rozporządzenia, zaleca państwu członkowskiemu przedłożenie zmienionego krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego.

(5) W przypadku gdy państwo członkowskie nie przedłoży zmienionego planu w terminie, o którym mowa w rozporządzeniu (UE) 2024/1263, lub jeżeli zmieniony plan nie spełnia wymogów określonych w art. 16 ust. 2, 3 i 5 tego rozporządzenia, na zalecenie Komisji Rada powinna przyjąć zalecenie w sprawie wyznaczenia ścieżki wydatków netto danego państwa członkowskiego zgodnie z art. 19 oraz, w stosownych przypadkach, zatwierdzić zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego.

KWESTIE DOTYCZĄCE KRAJOWEGO ŚREDNIOOKRESOWEGO PLANU BUDŻETOWO-STRUKTURALNEGO NIDERLANDÓW

(6) W dniu 15 października 2024 r. Niderlandy przedłożyły Radzie i Komisji swój krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Przedłożenie planu nastąpiło po przedłużeniu terminu określonego w art. 36 rozporządzenia (UE) 2024/1263, zgodnie z ustaleniami z Komisją z uwzględnieniem przedstawionego przez Niderlandy uzasadnienia.

Proces poprzedzający przedłożenie planu

(7) Przed przedłożeniem planu Niderlandy zwróciły się o informacje techniczne ([5]), które Komisja przedstawiła w dniu 21 czerwca 2024 r. i opublikowała w dniu 15 października 2024 r. ([6]) Informacje techniczne wskazują strukturalny wynik pierwotny w 2028 r., który jest niezbędny, aby w średnim okresie deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymywał się poniżej 3 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostawał poniżej 60 % PKB, nawet przy braku dalszych działań budżetowych po 4-letnim okresie dostosowawczym. Średni okres definiuje się jako okres dziesięciu lat po zakończeniu okresu dostosowawczego. Informacje techniczne przygotowano i przekazano państwu członkowskiemu zgodnie z dwoma scenariuszami: scenariuszem przewidującym spójność z mechanizmem zapewnienia odporności deficytu ([7]), zgodnie z art. 9 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2024/1263, oraz scenariuszem nieprzewidującym takiego mechanizmu. W informacjach technicznych dotyczących Niderlandów wskazano, że w celu zapewnienia zgodności z obowiązującymi regułami fiskalnymi w 4-letnim okresie dostosowawczym oraz w oparciu o założenia Komisji leżące u podstaw uprzednich zaleceń przekazanych w czerwcu 2024 r., strukturalny wynik pierwotny powinien wynosić co najmniej 0,1 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.; scenariusz nieprzewidujący mechanizmu zapewnienia odporności deficytu), zgodnie z poniższą tabelą. W celach informacyjnych: po uwzględnieniu również mechanizmu zapewnienia odporności deficytu strukturalny wynik pierwotny powinien wynieść na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.) co najmniej 0,1 % PKB. Mechanizm zapewnienia odporności deficytu nie jest jednak wymogiem w odniesieniu do Niderlandów, które kwalifikują się do otrzymania informacji technicznych.

Tabela 1: Informacje techniczne udostępnione Niderlandom przez Komisję

Ostatni rok okresu dostosowawczego 2028 r.	2028
Minimalna wartość strukturalnego wyniku pierwotnego (% PKB), scenariusz nieprzewidujący mechanizmu zapewnienia odporności deficytu	0,1
Wyłącznie w celach informacyjnych: Minimalna wartość strukturalnego wyniku pierwotnego (% PKB), scenariusz przewidujący mechanizm zapewnienia odporności deficytu	0,1

Źródło: obliczenia Komisji.

([5]) Uprzednie zalecenia przekazywane państwom członkowskim oraz Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu obejmują informacje techniczne (i) nieprzewidujące przedłużenia okresu dostosowawczego i przewidujące takie przedłużenie (tj. obejmujące okres odpowiednio 4 i 7 lat) oraz (ii) przewidujące mechanizm zapewnienia odporności deficytu oraz nieprzewidujące takiego mechanizmu. W zaleceniach tych zawarte są również główne początkowe warunki i podstawowe założenia zastosowane w ramach średniookresowych prognoz Komisji dotyczących długu publicznego. Trajektorię referencyjną obliczono na podstawie metodyki opisanej w wydanym przez Komisję monitorze stabilności długu z 2023 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Opiera się ona na prognozie Komisji Europejskiej z wiosny 2024 r. oraz wydłużeniu tej prognozy w średnim okresie do 2033 r., a długoterminowy wzrost PKB i koszty starzenia się społeczeństwa są zgodne ze wspólnym sprawozdaniem Komisji i Rady na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. (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#netherlands.

([7]) Mechanizm zapewnienia odporności deficytu ustanowiony w art. 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263 zakłada, że roczna poprawa strukturalnego wyniku pierwotnego wynosi 0,4 punku procentowego PKB (lub 0,25 punktu procentowego PKB w przypadku przedłużenia okresu dostosowawczego) do czasu osiągnięcia poziomu deficytu strukturalnego poniżej 1,5 % PKB.

(8) Zgodnie z art. 12 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Niderlandy i Komisja prowadziły dialog techniczny w lipcu i w sierpniu 2024 r. Dialog koncentrował się na ścieżce wydatków netto przewidzianej przez Niderlandy i jej podstawowych założeniach, a także na planowanej realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania zidentyfikowane w ramach europejskiego semestru oraz związanych ze wspólnymi priorytetami Unii w zakresie sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, odporności społecznej i gospodarczej, bezpieczeństwa energetycznego i budowania zdolności obronnych.

(9) Z informacji przedstawionych przez Niderlandy w planie wynika, że przed przedłożeniem planu nie przeprowadzono konsultacji z odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami krajowymi (w tym partnerami społecznymi), przewidzianych w art. 11 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2024/1263, co jest zgodne z przepisami przejściowymi przewidzianymi w art. 36 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263.

(10) Rada Stanu (jako niderlandzka niezależna instytucja fiskalna) wydała opinię ([8]) na temat prognozy makroekonomicznej i założeń makroekonomicznych leżących u podstaw wieloletniej ścieżki wydatków netto. Rada Stanu stwierdziła, że oczekuje się, że finanse publiczne w latach 2024 i 2025 będą zgodne wartościami określonymi w traktatach europejskich. Ścieżka wydatków netto w średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym nie spełnia jednak wymogów rozporządzenia i aby zastosować się do niego, Niderlandy będą musiały podjąć wysiłek fiskalny w uzupełnieniu środków przedstawionych przez rząd w projekcie budżetu na 2025 r.

(11) Projekt planu przedstawiono parlamentowi narodowemu w dniu 17 września 2024 r. wraz z projektem budżetu na 2025 r. Zmieniony plan przedstawiono parlamentowi narodowemu w dniu 14 października 2024 r.

Inne powiązane procesy

(12) W dniu 15 października 2024 r. Niderlandy złożyły projekt planu budżetowego na rok 2025. Komisja przyjęła opinię w sprawie tego projektu planu budżetowego w dniu 26 listopada 2024 r. ([9])

(13) W dniu 19 czerwca 2024 r. Komisja stwierdziła, że w Niderlandach występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności w Niderlandach występują podatności na zagrożenia związane z wysokim zadłużeniem sektora prywatnego w kontekście przeszacowanego rynku mieszkaniowego, które mają wymiar transgraniczny i pomimo pewnej poprawy pozostają na znaczącym poziomie ([10]).

(14) W dniu 21 października 2024 r. Rada skierowała do Niderlandów szereg zaleceń krajowych w ramach europejskiego semestru ([11]).

STRESZCZENIE PLANU I JEGO OCENA DOKONANA PRZEZ KOMISJĘ

(15) Zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Komisja oceniła plan w następujący sposób:

Kontekst: sytuacja i perspektywy makroekonomiczne i budżetowe

(16) Działalność gospodarcza w Niderlandach wzrosła w 2023 r. o 0,1 %. Stagnacja była spowodowana wysoką inflacją i słabym otoczeniem zewnętrznym hamującym eksport. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że w 2024 r. gospodarka wzrośnie o 0,8 % dzięki poprawie sytuacji w zakresie płac realnych sprzyjającej spożyciu prywatnemu. Realny PKB ma wzrosnąć o 1,6 % w 2025 r. i 1,5 % w 2026 r., czemu będzie sprzyjać stały wzrost płac, spadek inflacji i lepsze otoczenie zewnętrzne wspierające handel. Oczekuje się, że w horyzoncie prognozy (tj. w latach 2024–2026) potencjalny PKB w Niderlandach będzie rósł o 1,9 % w 2024 r., 1,7 % w 2025 r. i 1,5 % w 2026 r., co wynika ze spadku wkładu pracy we wzrost potencjalny z 0,9 % w 2024 r. do 0,5 % w 2026 r. Stopa bezrobocia w 2023 r. wyniosła 3,6 %, a według prognoz Komisji w 2024 r. wyniesie ona 3,7 %, w 2025 r. – 3,8 %, a w 2026 r. – 3,9 %. Prognozuje się, że inflacja (deflator PKB) zmaleje z 7,3 % w 2023 r. do 5,0 % w 2024 r. i osiągnie wartość 3,0 % w 2025 r. oraz 2,3 % w 2026 r.

(17) Jeżeli chodzi o rozwój sytuacji budżetowej, w 2023 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Niderlandach wyniósł 0,4 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że osiągnie on 0,2 % PKB w 2024 r. i wzrośnie do poziomu 1,9 % PKB w 2025 r. oraz, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki, do poziomu 2,4 % w 2026 r. Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. uwzględnia projekt budżetu Niderlandów na 2025 r., który we wrześniu 2024 r. został przedłożony przez rząd parlamentowi narodowemu. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił 45,1 % PKB na koniec 2023 r. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że na koniec 2024 r. wskaźnik zadłużenia spadnie do 43,3 % PKB. Prognozuje się, że na koniec 2025 r. wzrośnie on do 44,3 % PKB, a na koniec 2026 r. – do 46,6 %. W prognozach budżetowych Komisji nie uwzględnia się zobowiązań politycznych zawartych w planach średniookresowych jako takich, dopóki nie zostaną one poparte konkretnymi środkami z zakresu polityki, które zostaną zapowiedziane w wiarygodny sposób i wystarczająco szczegółowo określone.

([8]) Opinia Rady Stanu znajduje się w załączniku II do planu.
([9]) Opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Niderlandów, 26.11.2024, C(2024) 9062 final.
([10]) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, COM (2024) 600 final, Dodatek 4.
([11]) Zalecenie Rady z dnia 21 października 2024 r. w sprawie polityki gospodarczej, polityki budżetowej, polityki zatrudnienia i polityki strukturalnej Niderlandów.

Ścieżka wydatków netto i główne założenia makroekonomiczne przedstawione w planie

(18) Krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Niderlandów obejmuje lata 2025–2028 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres czterech lat.

(19) Plan zawiera wszystkie informacje wymagane na mocy art. 13 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

(20) W planie zobowiązano się do realizacji ścieżki wydatków netto wskazanej w tabeli 2, odpowiadającej średniemu wzrostowi wydatków netto na poziomie 4,2 % w latach 2025–2028. Informacje techniczne (zakładające ścieżkę liniowego dostosowania) są spójne ze średnim wzrostem wydatków netto na poziomie 3,2 % w okresie dostosowawczym (2025–2028). Zgodnie z tymi informacjami ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, prowadzi do osiągnięcia strukturalnego wyniku pierwotnego na poziomie - 0,8 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.). Jest to wartość niższa niż minimalny poziom strukturalnego wyniku pierwotnego wynoszący 0,1 % PKB w 2028 r., podany przez Komisję w informacjach technicznych w dniu 21 czerwca 2024 r. ([12]) W planie zakłada się, że wzrost potencjalnego PKB będzie stopniowo malał, z poziomu 2,1 % w 2024 r. do 1,4 % w 2028 r. Ponadto w planie przewiduje się, że stopa wzrostu deflatora PKB obniży się z 5,1 % w 2024 r. do znacznie niższych poziomów w okresie od 2025 r. (2,7 %) do 2028 r. (2,4 %).

Tabela 2: Ścieżka wydatków netto i główne założenia przedstawione w planie Niderlandów

	2024	2025	2026	2027	2028	Średnia w okresie obowiązywania planu w latach 2025–2028
Wzrost wydatków netto (roczny, %)	6,9	6,8	3,5	2,1	4,3	4,2
Wzrost wydatków netto (skumulowany, od roku bazowego 2023, %)	6,9	14,1	18,1	20,7	25,9	nie dotyczy
Wzrost potencjalnego PKB (%)	2,1	1,8	1,7	1,5	1,4	1,6
Inflacja (wzrost deflatora PKB) (%)	5,1	2,7	2,6	2,6	2,4	2,6

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Niderlandów i obliczenia Komisji.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

(21) Jeżeli ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, i leżące u jej podstaw założenia się urzeczywistnią, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo wzrastać, według planu, z 45,0 % PKB w 2024 r. do 51,1 % PKB na koniec okresu dostosowawczego, zgodnie z poniższą tabelą. Według planu oczekuje się, że po dostosowaniu, w perspektywie średnioterminowej (tj. do 2038 r.) wskaźnik zadłużenia przekroczy w 2033 r. określoną w Traktacie wartość odniesienia wynoszącą 60 % PKB, a w 2038 r. osiągnie poziom 70,7 % PKB.

Tabela 3: Zmiany długu oraz wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych przedstawione w planie Niderlandów

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Dług publiczny (% PKB)	45,1	45,0	46,7	49,7	50,1	51,1	70,7
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	- 0,4	- 1,8	- 2,5	- 3,4	- 2,1	- 2,5	- 4,0

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Niderlandów.

([12]) W scenariuszu nieprzewidującym mechanizmu zapewnienia odporności deficytu.

Tym samym, zgodnie z planem dług sektora instytucji rządowych i samorządowych znajduje się na ścieżce wzrostowej i nie będzie pozostawać w średnim okresie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogami dotyczącymi długu, określonymi w art. 6 lit. a) oraz art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

(22) Zgodnie ze ścieżką wydatków netto i założeniami planu deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie z 1,8 % PKB w 2024 r. do 2,5 % w 2025 r. i tymczasowo dalej wzrośnie do poziomu powyżej 3 % (3,4 %) w 2026 r., a następnie zmniejszy się do 2,1 % w 2027 r., po czym ponownie wzrośnie do 2,5 % w 2028 r. Tym samym, zgodnie z planem wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.) wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB. Jednak w ciągu dziesięciu lat następujących po okresie dostosowawczym (tj. do 2038 r.) deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczyłby 3 % PKB. Deficyt budżetowy ma przekroczyć określoną w Traktacie wartość odniesienia wynoszącą 3 % w 2029 r., a następnie wzrastać stopniowo do 4,0 % do 2038 r. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto nie jest spójna z wymogiem dotyczącym deficytu, określonym w art. 6 lit. b) oraz art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Strategia fiskalna w planie

(23) Plan zawiera obecnie orientacyjną strategię fiskalną, a dokładna specyfikacja odpowiednich środków z zakresu polityki ma zostać potwierdzona lub dostosowana i określona ilościowo w budżetach rocznych, w tym w celu zapewnienia realizacji niniejszego zalecenia Rady. Rządowa umowa koalicyjna na lata 2024–2028 przewiduje obniżki podatku dochodowego na początku kadencji, które będą kompensowane wzrostem podatku od wartości dodanej od niektórych produktów w 2026 r. oraz cięciami wydatków m.in. na pomoc rozwojową, wynagrodzenia w sektorze publicznym i azyl pod koniec kadencji. W projekcie planu budżetowego na 2025 r. określono środki z zakresu polityki, za pomocą których osiągnięta zostanie docelowa stopa wzrostu wydatków netto na 2025 r. wynosząca 6,8 % ([13]).

Opisane w planie zamiary dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów Unii

(24) W planie opisano zamiary polityczne dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, a w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów, w tym dotyczących procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, a także reform i inwestycji służących realizacji wspólnych priorytetów UE. Plan przewiduje kompleksowy wykaz ponad 70 reform i inwestycji uwzględniających wspólne priorytety Unii, z których 14 jest wspieranych finansowo z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

(25) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, łącznie z celami dotyczącymi klimatu określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119, plan obejmuje ponad 20 reform i inwestycji, takich jak m.in. wieloletni program na rzecz infrastruktury energetycznej i klimatycznej, publiczno-prywatne programy badawcze w ramach strategii gospodarki cyfrowej oraz niderlandzki fundusz klimatyczny. W planie opisano również środki w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności (RRP) mające na celu rozwiązanie problemu przeciążenia sieci, budowę infrastruktury energetycznej i rozwój badań naukowych w zakresie obliczeń kwantowych. Reformy i inwestycje zawarte w planie mają na celu realizację zaleceń krajowych dotyczących podjęcia dalszych wysiłków na rzecz zrównoważonego rolnictwa, wydanych w latach 2022, 2023 i 2024, wspierania przejścia na energię ze źródeł odnawialnych, w tym inwestycji w sieć, wydanych w latach 2019, 2022, 2023 i 2024, promowania inwestycji, badań naukowych i innowacji w celu wsparcia zielonej i cyfrowej transformacji, wydanych w latach 2019, 2020 i 2022, oraz wyeliminowania wąskich gardeł w transporcie, wydanych w 2019 r. Plan obejmuje reformy i inwestycje mające na celu realizację zaleceń krajowych w odniesieniu do procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej w celu przyspieszenia wdrażania odnawialnych źródeł energii i pobudzenia inwestycji w infrastrukturę sieciową, wydanych w latach 2022 i 2023, zwiększenia umiejętności i kompetencji niezbędnych do zielonej transformacji, wydanych w 2023 r., poprawy efektywności energetycznej budynków oraz przyspieszenia inwestycji w zrównoważony transport i zrównoważone rolnictwo, wydanych w latach 2022 i 2023.

(26) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego odporności społecznej i gospodarczej, w tym Europejskiego filaru praw socjalnych, plan zawiera obszerny wykaz ponad 40 reform i inwestycji zgrupowanych w ramach kilku obszarów polityki, takich jak rynek mieszkaniowy, edukacja, opieka zdrowotna, emerytury, rynek pracy i system podatkowy. Niektóre z tych inwestycji i reform uwzględniono w RRP, na przykład ubezpieczenie rentowe dla osób samozatrudnionych, zmiana ustawy emerytalnej lub rozszerzenie zakresu intensywnej opieki medycznej. Reformy i inwestycje zawarte w planie mają na celu realizację zaleceń krajowych dotyczących ograniczenia zachęt do stosowania elastycznych lub tymczasowych umów, wydanych w latach 2022, 2023 i 2024, oraz promowania odpowiedniej ochrony socjalnej dla osób samozatrudnionych i ograniczenia fikcyjnego samozatrudnienia,

([13]) Zob. opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Niderlandów, 26.11.2024, C(2024) 9062 final.

wydanych w latach 2019, 2020 i 2022. Reformy i inwestycje przewidziane w planie mają również na celu rozwiązanie problemu niedoboru siły roboczej i kwalifikacji, łącznie z możliwościami podnoszenia i zmiany kwalifikacji w celu poprawy umiejętności podstawowych, jak wskazano w zaleceniach krajowych wydawanych w kolejnych latach począwszy od 2019 r., oraz wzmocnienie systemu opieki zdrowotnej, jak wskazano w zaleceniach krajowych wydanych w 2020 r. W ramach priorytetu dotyczącego odporności społecznej i gospodarczej plan obejmuje reformy i inwestycje na rynku mieszkaniowym, których celem jest realizacja zaleceń krajowych odnoszących się do procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej przez ograniczenie preferencyjnego traktowania zadłużenia gospodarstw domowych oraz zapewnienie przystępności cenowej i dostępności lokali mieszkalnych na prywatnym rynku wynajmu, czego dotyczyły dwa zalecenia kierowane do Niderlandów w kolejnych latach od 2019 r., oraz przez usunięcie przeszkód w budownictwie mieszkaniowym, czego dotyczyły zalecenia wydane w latach 2023 i 2024.

(27) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego bezpieczeństwa energetycznego plan obejmuje reformy, które między innymi dzięki przepisom mającym na celu strukturalną poprawę bezpieczeństwa dostaw gazu oraz obowiązkom przedsiębiorstw i instytucji w zakresie oszczędności energii przyczyniają się do bezpieczeństwa energetycznego. W planie opisano również zamiar polityczny dotyczący wdrożenia środków mających na celu wzmocnienie odporności przez zmniejszenie zależności od surowców krytycznych i zwiększenie produkcji technologii neutralnych emisyjnie. Niektóre reformy i inwestycje uwzględniono w RRP w celu rozwiązania problemu przeciążenia sieci, aktualizacji ram regulacyjnych dla systemów energetycznych gazu i energii elektrycznej oraz wspierania wykorzystania technologii opartych na zielonym wodorze. Reformy i inwestycje zawarte w planie mają na celu realizację zaleceń krajowych dotyczących wspierania przejścia na energię ze źródeł odnawialnych, w tym inwestycji w sieć, wydanych w latach 2019, 2022, 2023 i 2024, oraz rozwiązania problemu wąskich gardeł w transporcie, wydanych w 2019 r. Plan obejmuje reformy i inwestycje mające na celu realizację zaleceń krajowych odnoszących się do procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej w zakresie, w jakim zaleca się w nich zwiększenie inwestycji we wdrażanie odnawialnych źródeł energii i w infrastrukturę sieciową, wydanych w latach 2022 i 2023, efektywności energetycznej budynków i zrównoważonego transportu, wydanych w 2022 r., oraz zmniejszenia zależności od paliw kopalnych, wydanych w latach 2022 i 2023.

(28) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego zdolności obronnych plan obejmuje zestaw inwestycji, które mają zostać zrealizowane w latach 2024–2028 i które obejmują zakup sprzętu, odnowienie infrastruktury nieruchomości, w tym w celu zapewnienia jej zrównoważonego charakteru, oraz modernizację i wymianę taktycznej infrastruktury informatycznej.

(29) Plan zawiera informacje na temat spójności, a w stosownych przypadkach także komplementarności z RRP Niderlandów. Reformy i inwestycje przedstawione w planie uzupełniają szereg działań podjętych w ramach RRP, które również przyczyniają się do realizacji wspólnych priorytetów UE. Nowe reformy i inwestycje przewidziane w planie są spójne z działaniami w ramach RRP. Na przykład pakiet reform rynku energii zawarty w rozdziale REPowerEU przyczynia się do sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, a także bezpieczeństwa energetycznego, a przewidziane w RRP działania dotyczące scentralizowanego planowania mające na celu zwiększenie podaży mieszkań i wzmocnienie systemu opieki zdrowotnej przyczyniają się do zwiększenia odporności społecznej i gospodarczej.

(30) Plan ma na celu przyczynienie się do zaspokojenia potrzeb Niderlandów w zakresie inwestycji publicznych związanych ze wspólnymi priorytetami UE. W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji wartość inwestycji określonych w planie wynosi około 43 mld EUR. W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego odporności społecznej i gospodarczej w planie przewidziano potrzeby inwestycyjne w wysokości 10 mld EUR w ramach inwestycji mieszkaniowych, inwestycji na rynku pracy i inwestycji związanych z opieką. W odniesieniu do wspólnego priorytetu dotyczącego bezpieczeństwa energetycznego w planie przedstawiono głównie reformy, ale przewidziano w nim potrzeby inwestycyjne w wysokości 300 mln EUR na wdrożenie technologii opartych na zielonym wodorze, częściowo objęte RRP. W ramach wspólnego priorytetu dotyczącego zdolności obronnych potrzeby inwestycyjne określone w planie wynoszą 55 mld EUR.

Wnioski z oceny Komisji

(31) Ogólnie rzecz biorąc, Komisja jest zdania, że plan Niderlandów nie spełnia wymogów art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263 ze względu na brak spójności ścieżki wydatków netto przewidzianej w planie z wymogami dotyczącymi długu i deficytu określonymi w tym rozporządzeniu. W planie tym stwierdza się, co następuje: „Jeżeli Komisja i Rada uznają, że ścieżka wydatków netto zaproponowana przez Niderlandy nie jest zgodna z rozporządzeniem, Niderlandy zrzekają się prawa do przedłożenia zmienionego planu zgodnie z art. 18 rozporządzenia i rozumieją, że Rada, na zalecenie Komisji na podstawie informacji technicznych dostarczonych przez Komisję, może zalecić ścieżkę wydatków w myśl art. 19 rozporządzenia. Rząd postrzega zalecenie dotyczące ścieżki wydatków na podstawie informacji technicznych jako właściwe wdrożenie europejskich reguł fiskalnych”. Biorąc pod uwagę, że Niderlandy nie zamierzają przedłożyć zmienionego planu zgodnie z art. 18 rozporządzenia (UE) 2024/1263, należy zalecić ścieżkę wydatków netto zgodnie z art. 19 tego rozporządzenia na podstawie informacji technicznych Komisji przekazanych w dniu 21 czerwca 2024 r.

OGÓLNE WNIOSKI RADY

(32) Rada przyjmuje do wiadomości średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Niderlandów, w tym zrzeczenie się przez Niderlandy prawa do przedłożenia zmienionego planu, i uważa, że pełna realizacja zalecenia Rady doprowadziłaby do zapewnienia zdrowych finansów publicznych i wspierania stabilności długu publicznego, a także zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu.

(33) Rada przyjmuje do wiadomości dokonaną przez Komisję ocenę planu. Rada zwraca się jednak do Komisji, by oceny przyszłych planów przedstawiała w odrębnych dokumentach zamiast w zaleceniach Komisji dotyczących zaleceń Rady.

(34) Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji dotyczącą ścieżki wydatków netto i głównych założeń makroekonomicznych przedstawionych w planie, w tym w związku z uprzednimi zaleceniami Komisji, a także wpływu przewidzianej w planie ścieżki wydatków netto na deficyt budżetowy i dług publiczny. Rada przyjmuje do wiadomości zagrożenia dla przedstawionej prognozy. W szczególności Rada z zadowoleniem przyjmuje też fakt, że przed przedłożeniem planu przeprowadzono konsultacje z odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami. Rada odnotowuje również, że zagrożenia geopolityczne mogą wywierać presję na wydatki obronne.

(35) Rada oczekuje, że Niderlandy będą gotowe dostosowywać swoją strategię fiskalną stosownie do potrzeb, tak by zapewnić realizację zalecanej ścieżki wydatków netto. Rada postanawia ściśle monitorować rozwój sytuacji gospodarczej i budżetowej, w tym zmiany leżące u podstaw scenariusza przedstawionego w planie.

(36) Rada uważa, że uzasadnione jest przeprowadzenie – odpowiednio wcześnie przed kolejną rundą nadzoru budżetowego – dalszych dyskusji w celu wypracowania wspólnego zrozumienia konsekwencji, jakie dla rocznego nadzoru mają skumulowane stopy wzrostu wydatków netto.

(37) Rada przyjmuje do wiadomości przedstawiony przez Komisję opis potrzeb i planów w zakresie reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru; podkreśla też, jak ważne jest, by takie reformy i inwestycje zostały zrealizowane. Na podstawie sprawozdań przedłożonych przez Komisję Rada oceni te reformy i inwestycje oraz będzie monitorować ich realizację w ramach europejskiego semestru.

(38) Rada oczekuje na sporządzane przez Niderlandy roczne sprawozdania z postępów, które to sprawozdania powinny zawierać w szczególności informacje na temat postępów w realizacji ustalonej przez Radę ścieżki wydatków netto oraz w realizacji szerzej zakrojonych reform i inwestycji w kontekście europejskiego semestru.

(39) Na podstawie oceny Komisji i zrzeczenia się przez Niderlandy prawa do przedłożenia zmienionego planu na podstawie art. 18 oraz zgodnie z art. 19 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Rada powinna zalecić Niderlandom ścieżkę wydatków netto w oparciu o informacje techniczne przekazane przez Komisję w dniu 21 czerwca 2024 r.,

NINIEJSZYM ZALECA Niderlandom:

1. Zapewnienie, aby wzrost wydatków netto nie przekraczał maksymalnych wartości określonych w załączniku I do niniejszego zalecenia.

Sporządzono w Brukseli dnia 21 stycznia 2025 r.

W imieniu Rady

Przewodniczący

A. DOMAŃSKI

ZAŁĄCZNIK I

Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto
(roczne i skumulowane stopy wzrostu, w ujęciu nominalnym)

Niderlandy

Rok		2025	2026	2027	2028
Stopy wzrostu (%)	Roczne	3,5	3,3	3,0	3,0
	Skumulowane (*)	10,4	14,0	17,5	21,0

(*) Skumulowane stopy wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2023. Skumulowane stopy wzrostu wykorzystuje się w ramach rocznego monitorowania zgodności ex post w rachunku kontrolnym.