EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 24.5.2023.
COM(2023) 619 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Nizozemske za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Nizozemske za 2023.

{SWD(2023) 619 final}

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Nizozemske za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Nizozemske za 2023.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika[1], a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža[2], a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća[3] kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora državama članicama za provedbu reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima EU-a. U skladu s prioritetima europskog semestra on doprinosi gospodarskom i socijalnom oporavku te provedbi održivih reformi i ulaganja, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije i jačanja otpornosti gospodarstava država članica. Mehanizam pomaže i u jačanju javnih financija te poticanju rasta i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, poboljšanju teritorijalne kohezije unutar EU-a i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava. Maksimalni financijski doprinos po državi članici u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost ažuriran je 30. lipnja 2022., u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241.

[1] SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

[2] SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

[3] Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

(2) Komisija je 22. studenoga 2022. donijela Godišnji pregled održivog rasta za 2023.[4], čime je označen početak europskog semestra 2023. za koordinaciju ekonomskih politika. Europsko vijeće potvrdilo je 23. ožujka 2023. prioritete tog pregleda na temelju četiri dimenzije konkurentne održivosti. Komisija je 22. studenoga 2022. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2023., u kojem je utvrđeno da je Nizozemska jedna od država članica koja je možda pogođena neravnotežama ili za koju postoji rizik da bude pogođena neravnotežama i za koju je potrebno detaljno preispitivanje. Komisija je istog dana donijela i mišljenje o nacrtu proračunskog plana Nizozemske za 2023. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Vijeće donijelo 16. svibnja 2023., kao i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2023., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava i koji je Vijeće donijelo 13. ožujka 2023.

(3) Iako gospodarstva EU-a pokazuju iznimnu otpornost, geopolitički kontekst i dalje ima negativan utjecaj. Čvrsto stojeći uz Ukrajinu, EU je svoj program gospodarske i socijalne politike EU-a usmjerio na smanjenje negativnih posljedica energetskih šokova na ranjiva kućanstva i poduzeća u kratkoročnom razdoblju te na nastavak rada na zelenoj i digitalnoj tranziciji, potpori održivom i uključivom rastu, očuvanju makroekonomske stabilnosti i povećanju otpornosti u srednjoročnom razdoblju. U velikoj je mjeri usmjeren i na povećanje konkurentnosti i produktivnosti EU-a.

(4) Komisija je 1. veljače 2023. objavila Komunikaciju „Industrijski plan u okviru zelenog plana za doba nulte neto stope emisija”[5] u cilju povećanja konkurentnosti industrije EU-a s nultom neto stopom emisija i omogućivanja brzog prelaska na klimatsku neutralnost. Taj plan dopunjuje sadašnje napore u okviru europskog zelenog plana i plana REPowerEU. Cilj je tog plana omogućiti poticajnije okruženje za povećanje EU-ovih proizvodnih kapaciteta za tehnologije i proizvode s nultom neto stopom emisija koji su potrebni za ostvarenje EU-ovih ambicioznih klimatskih ciljeva te osigurati pristup relevantnim kritičnim sirovinama, među ostalim diversifikacijom nabave, primjerenim iskorištavanjem geoloških resursa u državama članicama i povećanjem recikliranja sirovina. Plan se temelji se na četiri stupa: predvidljivom i pojednostavnjenom regulatornom okruženju, bržem pristupu financijskim sredstvima, unapređenju vještina i otvorenoj trgovini za otporne lance opskrbe. Osim toga, u cilju oblikovanja regulatornog okvira za poticanje rasta, Komisija je 16. ožujka 2023. objavila Komunikaciju „Dugoročna konkurentnost EU-a: perspektiva nakon 2030.”,[6] koja se temelji na devet međusobno dopunjujućih pokretača konkurentnosti. U njoj se utvrđuju prioriteti politike koji se odnose na aktivno uvođenje strukturnih poboljšanja, dobro usmjerena ulaganja i regulatorne mjere za dugoročnu konkurentnost EU-a i njegovih država članica. Preporuke u nastavku pridonose ostvarenju tih prioriteta.

(5) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2023. razvijati u skladu s provedbom Mehanizma za oporavak i otpornost. Potpuna provedba planova za oporavak i otpornost i dalje je ključna za ostvarenje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer se planovi odnose na sve relevantne preporuke ili na znatan dio relevantnih preporuka za pojedinu zemlju izdanih posljednjih godina. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019., 2020. i 2022. i dalje su jednako relevantne i za planove za

4 COM(2022) 780 final.
5 COM(2023) 62 final.
6 COM(2023) 168 final.

oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241.

(6) Uredba o planu REPowerEU[7] donesena je 27. veljače 2023. s ciljem da se postupno ukine ovisnost EU-a o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. To će doprinijeti energetskoj sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u EU-u, dok će se istodobno povećavati uvođenje energije iz obnovljivih izvora, kapaciteti za skladištenje energije i energetska učinkovitost. Uredbom se državama članicama omogućuje da u svoje nacionalne planove za oporavak i otpornost dodaju novo poglavlje o planu REPowerEU kako bi financirale ključne reforme i ulaganja kojima će se doprinijeti ostvarenju ciljeva plana REPowerEU. Tim reformama i ulaganjima doprinijet će se i povećanju konkurentnosti industrije EU-a s nultom neto stopom emisija, kako je navedeno u Industrijskom planu u okviru zelenog plana za doba nulte neto stope emisija i provedbi preporuka za pojedinu zemlju koje se odnose na energetiku i upućene su državama članicama 2022. odnosno 2023., ovisno o slučaju. Uredbom o planu REPowerEU uvodi se nova kategorija bespovratne financijske potpore koja se državama članicama stavlja na raspolaganje za financiranje novih reformi i ulaganja u energetici u okviru njihovih planova za oporavak i otpornost.

(7) Komisija je 8. ožujka 2023. donijela Komunikaciju o smjernicama za fiskalnu politiku u 2024., kako bi državama članicama olakšala pripremu programa stabilnosti i konvergencije i tako poboljšala koordinaciju politika[8]. Komisija je podsjetila na to da će se opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu deaktivirati krajem 2023. U razdoblju 2023.–2024. pozvala je na provedbu fiskalnih politika kojima se osigurava srednjoročna održivost duga i održivo povećava potencijalni rast. Države članice pozvane su da u svojim programima stabilnosti i konvergencije za 2023. navedu kako će svojim fiskalnim planovima osigurati usklađenost s referentnom vrijednosti deficita od 3 % BDP-a te uvjerljivo i kontinuirano smanjenje duga ili zadržavanje duga na razboritim razinama u srednjoročnom razdoblju. Komisija je države članice pozvala da postupno ukinu nacionalne fiskalne mjere uvedene za zaštitu kućanstava i poduzeća od naglog porasta cijena energije, počevši od najmanje ciljanih mjera. Navela je da bi, bude li mjere potpore trebalo produljiti zbog novih pritisaka na cijene energije, države članice takve mjere trebale znatno bolje nego prije usmjeriti na ranjiva kućanstva i poduzeća. Komisija je predložila da fiskalne preporuke budu kvantificirane i diferencirane te izrađene na temelju neto primarnih rashoda, kako je predloženo u Komunikaciji Komisije o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a[9]. Preporučila je da sve države članice nastave štititi ulaganja koja financira država i osiguraju djelotvorno korištenje sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a, posebno za potrebe ciljeva zelene i digitalne tranzicije i otpornosti. Komisija je navela da će Vijeću predložiti pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2024. na temelju podataka o realizaciji za 2023., u skladu s postojećim pravnim odredbama.

(8) Komisija je 26. travnja 2023. predstavila zakonodavne prijedloge za provedbu opsežne reforme EU-ovih pravila gospodarskog upravljanja. Glavni je cilj tih prijedloga ojačati

---

7 Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. veljače 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavljâ o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost i o izmjeni uredaba (EU) br. 1303/2013, (EU) 2021/1060 i (EU) 2021/1755 te Direktive 2003/87/EZ (SL L 63, 28.2.2023., str. 1.).

8 COM(2023) 141 final.

9 COM(2022) 583 final.

održivost javnog duga i reformama i ulaganjima promicati održiv i uključiv rast u svim državama članicama. Prijedlozi bi državama članicama omogućili više kontrole nad izradom svojih srednjoročnih planova, a istodobno se uvodi stroži sustav praćenja provedbe kako bi se osiguralo da države članice ispune obveze koje su preuzele u svojim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima. Cilj je da se zakonodavni rad dovrši u 2023.

(9) Nizozemska je 8. srpnja 2022. Komisiji dostavila svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241. Na temelju članka 19. Uredbe (EU) 2021/241 Komisija je ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. toj uredbi. Vijeće je 4. listopada 2022. donijelo Odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Nizozemske[10]. Isplata obroka ovisi o odluci Komisije, donesenoj u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, da je Nizozemska u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da mjere povezane s ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima nisu ukinute.

(10) Nizozemska je 28. travnja 2023. dostavila svoj nacionalni program reformi za 2023. i svoj Program stabilnosti za 2023., u skladu s člankom 4. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1466/97. Zbog njihove uzajamne povezanosti ta su dva programa ocijenjena zajedno. U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241, u Nacionalnom programu reformi za 2023. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Nizozemske o ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost.

(11) Komisija je 24. svibnja 2023. objavila Izvješće za Nizozemsku[11] za 2023. U njemu je ocijenjen napredak Nizozemske u smislu relevantnih preporuka za tu zemlju koje je Vijeće donijelo u razdoblju od 2019. do 2022. i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Nizozemske. Na temelju te analize, u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u odnosu na izazove koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi. Ocijenjen je i napredak Nizozemske u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva EU-a u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja.

(12) Komisija je provela detaljno preispitivanje za Nizozemsku u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011 i objavila rezultate 24. svibnja 2023.[12]. Zaključila je da u Nizozemskoj postoje makroekonomske neravnoteže. Slabosti koje su posebno povezane s visokim privatnim dugom i velikim suficitom tekućeg računa, što ima prekogranični učinak, i dalje su prisutne unatoč znakovima smanjenja. Suficit tekućeg računa, unatoč nedavnim revizijama podataka, i privatni dug veliki su prema međunarodnim standardima i iznad temelja gospodarstva. Veliki suficit tekućeg računa smanjio se 2022. zbog pogoršanja trgovinskih uvjeta (uz povećanje tekućeg računa u stalnim cijenama) i rasta deficita primarnih prihoda. Uz poboljšanje trgovinskih uvjeta očekuje se da će se suficit znatno oporaviti 2023. i stabilizirati 2024. Ostvaren je ograničen napredak politike, no potrebno je učiniti više kako bi se

[10] Provedbena odluka Vijeća od 4. listopada 2022. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Nizozemske (ST 12275//22; ST 12275//22 ADD 1).

[11] SWD(2023) 619 final.

[12] SWD(2023) 640 final.

smanjile prepreke ulaganjima. Dug nefinancijskih poduzeća i kućanstava i dalje je visok. Dug kućanstava više zabrinjava jer kućanstva time postaju osjetljiva na šokove, a ti se rizici pogoršavaju zbog visoke i sve veće precijenjenosti stambenih nekretnina. Očekuje se da će se dug nastaviti umjereno smanjivati. Unatoč umjerenom padu cijena stambenih nekretnina, i dalje postoji pritisak na tržište stambenih nekretnina, posebno zbog toga što je izgradnja novih stambenih nekretnina i dalje znatno ispod državnih ciljeva. Istodobno, vlasništvo nad stambenim nekretninama koje se financiraju zaduživanjem i dalje se subvencionira povoljnim oporezivanjem, dok politike koje se odnose na privatno tržište najma nekretnina mogu ugroziti njegov razvoj.

(13) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat[13], ukupni saldo opće države u Nizozemskoj se s deficita od 2,4 % BDP-a u 2021. smanjio na uravnoteženi proračun u 2022., dok je dug opće države pao s 52,5 % BDP-a krajem 2021. na 51,0 % BDP-a krajem 2022.

(14) Na saldo opće države utjecale su mjere donesene radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije. Takve mjere koje su utjecale na smanjenje prihoda 2022. uključivale su smanjenje PDV-a na energiju i trošarina na benzin i dizel, iako su takve mjere koje su utjecale na povećanje rashoda uključivale popuste na račune za energiju u studenome i prosincu te potporu kućanstvima s niskim prihodima koja imaju visoke račune za energiju. Trošak tih mjera djelomično je neutraliziran novim porezima na neočekivanu dobit proizvođača i dobavljača energije, odnosno solidarnim doprinosom u skladu s Uredbom Vijeća (EU) 2022/1854 u iznosu od 33 %. Komisija procjenjuje da je u 2022. neto proračunski trošak tih mjera iznosio 0,6 % BDP-a. Na saldo opće države utjecao je i proračunski trošak pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine, procijenjen na 0,1 % BDP-a u 2022. Istodobno je procijenjeni trošak privremenih mjera hitne potpore zbog pandemije bolesti COVID-19 pao s 1,8 % BDP-a u 2021. na 0,3 % BDP-a u 2022.

(15) Vijeće je 18. lipnja 2021. preporučilo Nizozemskoj[14] da u 2022. slijedi poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj iz Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država.

(16) Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike[15] bio je u 2022. poticajan, na –0,5 % BDP-a, što je u skladu s Preporukom Vijeća. Nizozemska je u skladu s Preporukom Vijeća nastavila pružati potporu oporavku ulaganjima koja su financirana sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a iznosili su 0,2 % BDP-a u 2022. (0,2 % BDP-a u 2021.). Ulaganja koja financira država imala su kontrakcijski učinak od 0,1 postotni bod na smjer fiskalne politike[16]. Nizozemska stoga nije očuvala ulaganja koja financira država, što nije u skladu s Preporukom Vijeća. Ujedno je rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) imao ekspanzivan učinak od 0,4 postotna boda na

---

13 Eurostat–Euro Indicators (Pokazatelji za europodručje), 47/2023, 21.4.2023.

14 Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Nizozemske za 2021. (SL C 304, 29.7.2021., str. 88.).

15 Smjer fiskalne politike mjeri se kao promjena primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda), isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19, ali uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a, u odnosu na srednjoročni potencijalni rast. Za više detalja vidjeti okvir 1 u tablicama s fiskalnim statističkim podacima.

16 Ostali kapitalni rashodi koje financira država imali su ekspanzivan učinak od 0,2 postotna boda BDP-a.

smjer fiskalne politike. Nizozemska je stoga u dovoljnoj mjeri zadržala pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država.

(17) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije u Programu stabilnosti realan je. Vlada predviđa da će se realni BDP povećati za 1,6 % u 2023. i za 1,4 % u 2024. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se nešto veći rast realnog BDP-a, i to 1,8 % u 2023., te nešto manji u 2024., i to 1,2 %. To je uglavnom posljedica malih razlika u izgledima domaće potražnje u obje godine.

(18) Vlada u Programu stabilnosti za 2023. očekuje da će se deficit opće države u 2023. povećati na 3,0 % BDP-a. Povećanje u 2023. uglavnom odražava trošak energetskog paketa, sve veće rashode za kamate i dodatne planove potrošnje povezane s društvenim izazovima, kao što su zelena tranzicija, ograničavanje prekomjernog taloženja dušika, obrazovanje i ponuda stambenih nekretnina. Prema Programu stabilnosti očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti s 49,3 % BDP-a krajem 2022. na 48,4 % BDP-a krajem 2023. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se državni deficit od 2,1 % BDP-a za 2023. To je niže od deficita predviđenog u Programu stabilnosti, uglavnom zbog činjenice da su podaci o rezultatima salda države za 2022. bili bolji nego što se pretpostavljalo u Programu stabilnosti. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se viši udio duga opće države u BDP-u od 49,3 % krajem 2023. Do razlike je došlo jer su rezultati za 2022. bili bolji nego što se pretpostavljalo u Programu stabilnosti, što je posljedica visoke prilagodbe stanja i tokova u 2022.

(19) Očekuje se da će na saldo države u 2023. i dalje utjecati fiskalne mjere donesene radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije. One se sastoje od mjera proširenih od 2022. (posebno smanjenje trošarina na benzin i dizel te potpora kućanstvima s niskim dohotkom) i novih mjera kao što su gornja granica cijena električne energije i plina te program potpore za energetski intenzivne MSP-ove. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se da će u 2023. neto proračunski trošak tih mjera potpore iznositi 1,1 % BDP-a[17]. Čini se da većina mjera u 2023. nije usmjerena na najranjivija kućanstva i poduzeća i da ne šalju jasan cjenovni signal s ciljem smanjenja potražnje za energijom i povećanja energetske učinkovitosti. Stoga se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa da će iznos ciljanih mjera potpore koji treba uzeti u obzir pri ocjeni usklađenosti s preporukom za 2023. iznositi 0,5 % BDP-a u 2023. (u usporedbi s 0,1 % BDP-a u 2022.). Procjenjuje se da će proračunski trošak pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine ostati stabilan u odnosu na 2022.

(20) Vijeće je 12. srpnja 2022. preporučilo[18] da Nizozemska poduzme mjere čiji je cilj osigurati da rast primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. bude u skladu s općim neutralnim smjerom politike[19], uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije te osobama koje bježe iz Ukrajine. Nizozemska bi se trebala pripremiti za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Nizozemskoj je bilo

[17] Iznos predstavlja razinu godišnjih proračunskih troškova tih mjera, uključujući tekuće prihode i rashode te, prema potrebi, mjere za kapitalne rashode.

[18] Preporuka Vijeća od 12. srpnja 2022. o Nacionalnom programu reformi Nizozemske i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Nizozemske za 2022. (SL C 334, 1.9.2022., str. 154.).

[19] Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2023. procjenjuje se da će srednjoročni (prosječni desetogodišnji) potencijalni rast proizvodnje Nizozemske, korišten za mjerenje smjera fiskalne politike, iznositi 7,9 % u nominalnom smislu.

preporučeno i da poveća javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetsku sigurnost uzimajući u obzir inicijativu REPowerEU, među ostalim iskorištavanjem sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije.

(21) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se da će u 2023. smjer fiskalne politike biti ekspanzivan (–1,1 % BDP-a), u kontekstu visoke inflacije. To je u skladu s ekspanzivnim smjerom fiskalne politike u 2022. (–0,5 % BDP-a). Predviđa se da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda) u 2023. imati ekspanzivan učinak od 0,9 % BDP-a na smjer fiskalne politike. To uključuje povećani trošak ciljanih mjera potpore kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanja cijena energije za 0,4 % BDP-a. Stoga je ekspanzivni učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država samo djelomično rezultat ciljane potpore kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanja cijena energije te osobama koje bježe iz Ukrajine. Na ekspanzivni rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda) utječu i energetske mjere koje nisu bile ciljane, stalno povećanje plaća u javnom sektoru i socijalnih naknada, kao i povećanje potrošnje za zdravstvenu skrb. Ukupno gledajući, predviđeni rast primarnih tekućih rashoda koje financira država nije u skladu s Preporukom Vijeća. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a iznosili su u 2023. 0,2 % BDP-a, a ulaganja koja financira država imala su neutralan učinak na smjer fiskalne politike od 0,0 postotnih bodova. Zato Nizozemska planira financirati dodatna ulaganja sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a i predviđa se da će očuvati ulaganja koja financira država[20]. Planira financirati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju i energetsku sigurnost, npr. ulaganjem i olakšavanjem izgradnje odobalnih vjetroelektrana, poticanjem upotrebe vodika i povećanjem digitalne pismenosti studenata, što se djelomično financira sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a.

(22) Prema Programu stabilnosti očekuje se da će se deficit opće države smanjiti na 2,6 % BDP-a u 2024. To smanjenje u 2024. uglavnom odražava postupno ukidanje energetskih mjera. Prema Programu stabilnosti očekuje se da će se krajem 2024. udio duga opće države u BDP-u povećati na 48,7 %. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se državni deficit od 1,7 % BDP-a u 2024. To je niže od deficita predviđenog u Programu, uglavnom zahvaljujući baznom učinku nižeg predviđenog udjela deficita u BDP-u u 2023. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se sličan udio duga opće države u BDP-u od 48,8 % krajem 2024.

(23) U Programu stabilnosti predviđa se postupno ukidanje svih mjera energetske potpore u 2024. Komisija također pretpostavlja potpuno ukidanje mjera energetske potpore tijekom 2024. To se temelji na pretpostavci da neće biti novih povećanja cijene energije.

(24) U Uredbi Vijeća (EZ) br. 1466/97 poziva se na godišnje povećanje strukturnog proračunskog salda prema srednjoročnom cilju za 0,5 % BDP-a kao mjerila[21]. S

[20] Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi –0,2 postotnih bodova BDP-a.

[21] Usp. članak 5. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 u kojem se propisuje i prilagodba za više od 0,5 % BDP-a za države članice čija razina duga prelazi 60 % BDP-a ili koje imaju znatne rizike u pogledu održivosti sveukupnog duga.

obzirom na fiskalnu održivost[22], povećanje strukturnog salda od najmanje 0,3 % BDP-a bilo bi primjereno za 2024. Da bi se postiglo to povećanje, rast neto primarnih rashoda koje financira država[23] ne bi u 2024. smio biti veći od 3,5 %, što se navodi i u ovoj preporuci. Istodobno bi trebalo postupno ukinuti preostale mjere energetske potpore (koje Komisija trenutačno procjenjuje na 1,1 % BDP-a u 2023.), ovisno o tržišnim kretanjima i počevši od onih koje su najmanje ciljane, a s time povezane uštede trebalo bi iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Prema Komisijinim procjenama to bi dovelo do rasta neto primarnih rashoda ispod preporučene maksimalne stope rasta za 2024. Međutim, prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. rast primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. nije u skladu s Preporukom Vijeća. Bude li to potvrđeno, bilo bi primjereno da rast neto primarnih rashoda u 2024. bude niži.

(25) Uz pretpostavku nepromijenjenih politika, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se rast neto primarnih rashoda koje financira država od 1,7 % u 2024., što je manje od preporučene stope rasta. Prilagodba predviđena u Komisijinoj prognozi u skladu je s uštedama od potpunog ukidanja mjera potpore za energiju.

(26) Prema Programu stabilnosti očekuje se da će se državna ulaganja povećati s 3,4 % BDP-a u 2023. na 3,5 % BDP-a u 2024. Veća ulaganja odražavaju porast ulaganja koja financira država i ulaganja koje financira EU, prije svega u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. U Programu se upućuje na reforme i ulaganja za koje se očekuje da će doprinijeti fiskalnoj održivosti te održivom i uključivom rastu. To uključuje reforme i ulaganja u područje obrazovanja, istraživanja i razvoja, tržišta rada te zelene i digitalne tranzicije, koji su također dio plana za oporavak i otpornost.

(27) U Programu stabilnosti navedeni su srednjoročni fiskalni ciljevi do 2027. Prema Programu stabilnosti očekuje se da će se deficit opće države povećati na 2,8 % BDP-a do 2026. i na 3,2 % BDP-a u 2027. Stoga se predviđa da će deficit opće države ostati ispod 3 % BDP-a do 2026 i povećati se iznad 3 % BDP-a u 2027. Prema Programu stabilnosti očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u povećati s 48,7 % BDP-a krajem 2024. na 52,7 % BDP-a do kraja 2027.

(28) Brz rast cijena stambenih nekretnina posljednjih godina doveo je do precijenjenog tržišta stambenih nekretnina. Međutim, zbog pooštravanja financijskih uvjeta tržište stambenih nekretnina dostiglo je prekretnicu sredinom 2022. jer su cijene stambenih nekretnina počele padati kao odgovor na povećanje kamatnih stopa na hipotekarne kredite. Hipotekarni dug u odnosu na BDP i dalje je u Nizozemskoj prema međunarodnim standardima visok. To je potaknuto relativno visokim ograničenjima zaduživanja (zajmovi za vrijednost) i znatnim poreznim olakšicama za uplate hipotekarnih kredita. Iako se porezni odbitak za plaćene kamate po hipotekarnim kreditima postupno smanjuje, i dalje je visok. Zbog posljedičnog visokog duga kućanstava kućanstva postaju osjetljiva na gospodarske šokove, što je posebno relevantno sada kada su se povećali rizici povezani s korekcijom cijena stambenih nekretnina. Istodobno, privatno tržište najma nekretnina relativno je malo, što dovodi

[22] Komisija procjenjuje da bi Nizozemska trebala ostvariti prosječno godišnje povećanje strukturnog primarnog salda kao udjela u BDP-u od 0,35 postotnih bodova da bi postigla održivo smanjenje duga ili zadržala državni dug na razboritim razinama u srednjoročnom razdoblju. Ta se procjena temelji na Komisijinoj jesenskoj prognozi 2022. Polazište za tu procjenu je predviđanje državnog deficita i duga za 2024. u kojem se pretpostavlja ukidanje mjera energetske potpore u 2024.

[23] Neto primarni rashodi definiraju se kao rashodi koje financira država bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i isključujući rashode za kamate i rashode za cikličnu nezaposlenost.

do ograničene ponude cjenovno pristupačnih i dostupnih alternativa za kupnju kuće. Nedostatak cjenovno pristupačnog unajmljivanja stambenog prostora također ugrožava mobilnost radne snage. Uklanjanje prepreka koje trenutačno koče ulaganja, među ostalim u stambenu izgradnju, moglo bi omogućiti vladi da uspješno provede planove za povećanje stambene ponude te tako pridonijeti ponovnoj uspostavi vanjske ravnoteže i boljem funkcioniranju tržišta stambenih nekretnina.

(29) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) i kriterijem 2.2. iz Priloga V. Uredbi (EU) 2021/241, plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i trebaju se provesti do 2026. Iako je nizozemski plan za oporavak i otpornost donesen tek 2022., njegova je provedba u tijeku. Brz nastavak pregovora o operativnom sporazumu pomoći će u provedbi plana te je potrebno podnijeti prvi zahtjev za plaćanje, koji se očekuje do kraja 2023. Provedba je u tijeku i u ovoj se fazi čini da su rizici od neiskorištavanja sredstava ograničeni s obzirom na relativno malu dodjelu financijskih sredstava. U tijeku su pripreme za poglavlje o planu REPowerEU. Brzo uključivanje novog poglavlja o planu REPowerEU u plan za oporavak i otpornost omogućit će financiranje dodatnih reformi i ulaganja za potporu strateškim ciljevima Nizozemske u području energetike i zelene tranzicije. Sustavno i učinkovito uključivanje lokalnih i regionalnih tijela, socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika i dalje je važno za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost, kao i drugih ekonomskih politika i politika zapošljavanja izvan okvira tog plana, kako bi se osigurala opća odgovornost za cjelokupni program politike.

(30) Komisija je sve programske dokumente kohezijske politike Nizozemske odobrila u 2022. Brza provedba programâ kohezijske politike uz komplementarnost i sinergiju s planom za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, iznimno je važna za zelenu i digitalnu tranziciju, povećanje gospodarske i socijalne otpornosti te uravnotežen teritorijalni razvoj u Nizozemskoj.

(31) Osim gospodarskih i socijalnih izazova obuhvaćenih planom za oporavak i otpornost, Nizozemska se suočava s nizom dodatnih izazova povezanih sa segmentacijom tržišta rada, nedostatkom radne snage i vještina, ovisnošću o fosilnim gorivima i prekomjernim taloženjem dušika.

(32) Udio fleksibilnog zapošljavanja (radnici s fleksibilnim i privremenim ugovorima i samozaposleni bez zaposlenika) na tržištu rada i dalje je visok u Nizozemskoj. To upućuje na sve veći rizik od segmentacije tržišta rada, s osobito narušavajućim učincima na marginama tržišta rada. To može dovesti do nejednakih mogućnosti i negativno utjecati na produktivnost. Određeni stupanj fleksibilnosti na tržištu rada može pridonijeti prilagodljivosti gospodarstva i bolje zadovoljiti pojedinačne preferencije. Međutim, prekomjerna upotreba fleksibilnih vrsta zapošljavanja može imati negativne učinke na radnike i šire gospodarstvo. Na primjer, sudjelovanje u osposobljavanju i cjeloživotnom učenju izazov je za osobe s fleksibilnim ugovorima o radu, što pak smanjuje ulaganja u vještine. Nizozemska vlada namjerava u suradnji sa socijalnim partnerima ukloniti razlike između stalnih i fleksibilnih radnih uvjeta. Planovi uključuju ukidanje ugovora bez zajamčenog minimalnog broja radnih sati i zamjenu ugovora o povremenom radu u njihovu sadašnjem obliku novom vrstom ugovora kojim se osigurava veća sigurnost prihoda za radnike te poboljšanje sigurnosti radnih mjesta radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje. Brz napredak u provedbi tih planova bit će važan kako bi se osiguralo da se odabir određene vrste ugovora o radu temelji na specifičnim potrebama radnog mjesta ili preferencijama zaposlenika, uz istodobno poboljšanje radnog i socijalnog položaja osoba na fleksibilnom radnom mjestu te smanjenje segmentacije tržišta rada.

(33) Nedostatak radne snage i vještina već je bio prisutan na nizozemskom tržištu rada prije pandemije bolesti COVID-19, ali je otada postao sve raširenij u svim sektorima. Sektori kao što su IKT, zdravstvo, obrazovanje i tehnička radna mjesta suočavaju se sa strukturnim manjkom koji je postojao i prije pandemije i očekuje se da će se nastaviti, djelomično zbog demografskih kretanja. Unatoč visokoj ukupnoj stopi sudjelovanja Nizozemska i dalje ima neiskorištenu i nedovoljno iskorištenu potencijalnu skupinu radnika, kao što su osobe migrantskog podrijetla i osobe zaposlene u nepunom radnom vremenu. Kada jednom počnu raditi u nepunom radnom vremenu, mali broj zaposlenika odlučuje povećati broj radnih sati. To se djelomično može objasniti visokim graničnim poreznim stopama, obvezama (ili predviđanjem budućih obveza) povezanima s neformalnom skrbi za djecu ili druge članove obitelji i/ili kvalitetom rada i ravnotežom između poslovnog i privatnog života. Kako bi se riješio problem nedostatka radne snage i vještina, bit će potreban sveobuhvatan pristup, uz istodobno rješavanje sektorskih potreba i prepreka te ulaganja kojima se potiče produktivnost. Za rješavanje problema nedostatka radne snage i vještina mogla bi se razmotriti kombinacija politika. Te bi politike mogle uključivati: i. daljnje smanjenje granične porezne stope i/ili poboljšanje transparentnosti granične porezne stope s kojom se pojedinci suočavaju; ii. povećanje plaća u sektorima sa strukturnim manjkom, posebno u onima s koncentracijom javnih i polujavnih poslodavaca; iii. promicanje kvalitete rada i ravnoteže između poslovnog i privatnog života; iv. poboljšanje profesionalnog usmjeravanja i v. poboljšanje pristupa visokokvalitetnoj i cjenovno pristupačnoj skrbi za djecu. Nadalje, povećanjem mogućnosti za usavršavanje ili prekvalifikaciju ciljanim i prilagođenim mjerama, posebno za osobe na marginama tržišta rada i neaktivne osobe, moglo bi se pomoći u ublažavanju nedostatka radne snage i vještina te poboljšati socijalne ishode.

(34) Iako je Nizozemska uvela mjere za smanjenje ovisnosti o ruskim fosilnim gorivima, udio nafte u strukturi izvora energije iznosi 38 %, a prirodnog plina 41 %, zbog čega je nizozemsko gospodarstvo osjetljivo na globalna kretanja cijena. Potrebno je uložiti dodatne napore kako bi Nizozemska ostvarila ciljeve EU-a u pogledu energije iz obnovljivih izvora do 2030. Unatoč većim ambicijama za uvođenje dodatnih kapaciteta za energiju iz obnovljivih izvora, udio obnovljivih izvora energije u krajnjoj potrošnji energije 2021. iznosio je samo 13,0 %, što je ispod politički dogovorenog cilja na razini EU-a i prosjeka EU-a od 21,8 %. Zbog toga je Nizozemska i dalje među državama članicama s najlošijim rezultatima u pogledu udjela obnovljivih izvora energije u bruto krajnjoj potrošnji energije, s jednom od najvećih razlika između udjela u 2021. i ciljeva za 2030. Širenje elektroenergetske mreže za prijenos i distribuciju ključno je za ubrzanje uvođenja infrastrukture za energiju iz obnovljivih izvora na kopnu i na moru. Zbog sve većeg zagušenja elektroenergetske mreže mrežni operatori često su prisiljeni odbiti zahtjeve za pristup mreži od novih proizvođača i potrošača električne energije. Budući da potrošnja plina u stambenim objektima čini oko 25 % ukupne potrošnje prirodnog plina u Nizozemskoj, poboljšanja energetske učinkovitosti fonda zgrada (na primjer s pomoću minimalnih standarda energetskih svojstava radi poticanja obnove i strože provedbe zahtjeva energetskog pregleda u industriji) mogu znatno pridonijeti daljnjem smanjenju emisija ugljika i ovisnosti o fosilnim gorivima. U Nizozemskoj je od kolovoza 2022. do ožujka 2023. potrošnja prirodnog plina smanjena za 29 % u odnosu na prosječnu potrošnju plina u istom razdoblju u proteklih pet godina, što je više od ciljnog smanjenja od 15 %.

Nizozemska se potiče da nastavi privremeno smanjivati potražnju za plinom do 31. ožujka 2024.[24]

(35) Zbog negativnih učinaka prekomjernog taloženja dušika u prirodnim područjima, koji su uglavnom posljedica nizozemskog intenzivnog poljoprivrednog sektora, trenutačno je blokirano izdavanje dozvola za određene projekte koji su povezani s emitiranjem dušika, posebno građevinske projekte. Nizozemska vlada poduzima mjere za smanjenje taloženja dušika, posebno putem programa za integrirani razvoj na razini pokrajina. Potrebna je daljnja potpora kako bi poljoprivreda postala održivija uz istodobno osiguravanje konkurentnosti, primjerice putem potpore za smanjenje broja stoke, ubrzanje prelaska na kružnu i/ili ekološku poljoprivredu te povećanje digitalizacije i inovacija.

(36) Manjak radne snage i vještina u sektorima i zanimanjima koji su važni za zelenu tranziciju, uključujući prerađivačku industriju, uvođenje i održavanje tehnologija s nultom neto stopom emisija, stvara prepreke prelasku na gospodarstvo s nultom neto stopom emisija. Visokokvalitetni sustavi obrazovanja i osposobljavanja prilagođeni promjenjivim potrebama tržišta rada i ciljane mjere usavršavanja i prekvalifikacije bitni su za smanjenje nedostatka vještina te promicanje uključivanja na tržište rada i preraspodjele radne snage. Da bi se iskoristio potencijal ponude radne snage, te mjere moraju biti dostupne, posebno za pojedince te u sektorima i regijama na koje će zelena i digitalna tranzicija najviše utjecati. U Nizozemskoj je u 2022. prijavljen manjak radne snage u 108 zanimanja za koje su potrebne specifične vještine ili znanja za zelenu tranziciju, uključujući stručnjake za zaštitu okoliša, izolatere i građevinske tehničare.

(37) Uzimajući u obzir Komisijinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2023. i njegovo je mišljenje[25] navedeno u preporuci 1. u nastavku.

(38) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je državama članicama europodručja preporučilo da, među ostalim u okviru svojih planova za oporavak i otpornost, poduzmu sljedeće: i. očuvaju održivost duga i suzdrže se od pružanja široke potpore ukupnoj potražnji u 2023., bolje usmjere fiskalne mjere poduzete za ublažavanje učinka visokih cijena energije i razmotre odgovarajuće načine za postupno ukidanje potpore kad se smanje pritisci na cijene energije; ii. održavaju visoku razinu javnih ulaganja i promiču privatna ulaganja radi potpore zelenoj i digitalnoj tranziciji; iii. omoguće kretanja plaća kojima se ublažava gubitak kupovne moći i pritom ograniče sekundarne učinke na inflaciju, dodatno poboljšaju aktivne politike tržišta rada i rješavaju probleme nedostatka vještina; iv. unaprijede poslovno okruženje i osiguraju da potpora poduzećima za energiju bude troškovno učinkovita, privremena, usmjerena na poduzeća koja su sposobna opstati te da se njome zadrže poticaji za zelenu tranziciju; i v. očuvaju makrofinancijsku stabilnost i prate rizike te nastave raditi na dovršetku bankovne unije. Za Nizozemsku, preporuke 1., 2., 3. i 4. pridonose provedbi prve, druge, treće, četvrte i pete preporuke za europodručje.

(39) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2023. i Program stabilnosti za 2023. Preporuke Vijeća donesene u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011

[24] Uredba Vijeća (EU) 2022/1369

[25] U skladu s člankom 5. stavkom 2. i člankom 9. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

navedene su u preporuci 1. u nastavku. Politikama iz preporuke 1. pridonosi se uklanjanju slabosti povezanih s visokim privatnim dugom i slabostima povezanima s visokim suficitom tekućeg računa. Preporukama 2. i 4. pridonosi se provedbi preporuke 1. u mjeri u kojoj se to odnosi na veća ulaganja. Preporukom 1. pridonosi se uklanjanju neravnoteža i provedbi preporuke za europodručje, u skladu s uvodnom izjavom 38.

PREPORUČUJE da Nizozemska u 2023. i 2024. poduzme mjere čiji je cilj:

1. Postupno ukinuti mjere energetske potpore koje su na snazi do kraja 2023. i ostvarene uštede iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Budu li zbog novih povećanja cijena energije potrebne mjere potpore, osigurati da budu usmjerene na ranjiva kućanstva i poduzeća, fiskalno pristupačne te da potiču smanjenje potrošnje energije.

   Osigurati razboritu fiskalnu politiku, posebno ograničavanjem nominalnog povećanja neto primarnih rashoda koje financira država u 2024. na najviše 3,5 %.

   Očuvati javna ulaganja koja financira država i osigurati učinkovitu apsorpciju bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a, osobito radi promicanja zelene i digitalne tranzicije.

   U razdoblju nakon 2024. nastaviti provoditi srednjoročnu fiskalnu strategiju postupne i održive konsolidacije, u kombinaciji s ulaganjima i reformama koji potiču veći održivi rast, s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija.

   Smanjiti sklonost kućanstava zaduživanju i poremećaje na tržištu stambenih nekretnina. Podupirati dostupnost i cjenovnu pristupačnost stanovanja na privatnom tržištu najma nekretnina. Ukloniti prepreke koje koče ulaganja, među ostalim u stanogradnju.

2. Nastaviti stabilnu provedbu plana za oporavak i otpornost i brzo finalizirati poglavlje o planu REPowerEU kako bi ga što prije počela provoditi. Nastaviti brzu provedbu programa kohezijske politike uz komplementarnost i sinergiju s planom za oporavak i otpornost.

3. Smanjiti poticaje za primjenu fleksibilnih ugovora ili ugovora na određeno vrijeme. Uzimajući u obzir sektorske potrebe, riješiti problem strukturnog nedostatka radne snage i vještina, među ostalim iskorištavanjem nedovoljno iskorištenog radnog potencijala te jačanjem mogućnosti za usavršavanje i prekvalifikaciju, posebno za osobe na marginama tržišta rada i neaktivne osobe.

4. Smanjiti ovisnost o fosilnim gorivima ubrzavanjem uvođenja obnovljivih izvora energije, poboljšanjem okvirnih uvjeta za poticanje ulaganja u širenje mreža za prijenos i distribuciju električne energije te proširenjem i ubrzavanjem mjera energetske učinkovitosti radi smanjenja potrošnje energije, posebno u izgrađenom okolišu. Podupirati prelazak na održivu poljoprivredu. Pojačati napore na razini politike usmjerene na pružanje i stjecanje vještina potrebnih za zelenu tranziciju.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik