COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 24.5.2023
COM(2023) 619 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2023 de los Países Bajos y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2023 de los Países Bajos

{SWD(2023) 619 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2023 de los Países Bajos y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2023 de los Países Bajos

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas[1] y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos[2], y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el Dictamen del Comité de Empleo,

Visto el Dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el Dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el Dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

(1) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo[3], por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Este Mecanismo proporciona ayuda financiera a los Estados miembros para la realización de reformas e inversiones, lo que supone un impulso fiscal financiado por la Unión. En consonancia con las prioridades del Semestre Europeo, contribuye a la recuperación económica y social y a la realización de reformas e inversiones sostenibles, en particular para promover las transiciones ecológica y digital y reforzar la resiliencia de las economías de los Estados miembros. Asimismo, ayuda a fortalecer las finanzas públicas y a impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo, a mejorar la cohesión territorial dentro de la UE y a que prosiga la ejecución del pilar europeo de derechos sociales. La contribución financiera máxima por Estado miembro en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia fue

[1] DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
[3] Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

actualizada el 30 de junio de 2022, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241.

(2) El 22 de noviembre de 2022, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2023[4], marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2023 para la coordinación de las políticas económicas. El 23 de marzo de 2023, el Consejo Europeo refrendó las prioridades del Estudio en torno a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva. El 22 de noviembre de 2022, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta de 2023, en el que señalaba a los Países Bajos como uno de los Estados miembros que pueden presentar desequilibrios o pueden estar expuestos al riesgo de padecerlos, y para los que sería necesario un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también un dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de los Países Bajos para 2023. La Comisión adoptó también una Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que fue adoptada el 16 de mayo de 2023 por el Consejo, así como la propuesta de Informe Conjunto sobre el Empleo de 2023, en el que se analiza la aplicación de las orientaciones para las políticas de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales y que fue adoptada por el Consejo el 13 de marzo de 2023.

(3) Aunque las economías de la UE están mostrando una notable resiliencia, el contexto geopolítico sigue teniendo una incidencia negativa. En tanto que la UE respalda de manera firme a Ucrania, su agenda de política económica y social se centra en reducir los efectos negativos de las perturbaciones energéticas a corto plazo, tanto para los hogares como para las empresas vulnerables, y en mantener los esfuerzos para contribuir a la consecución de las transiciones ecológica y digital, apoyar el crecimiento sostenible e inclusivo, salvaguardar la estabilidad macroeconómica y aumentar la resiliencia a medio plazo. También se centra especialmente en aumentar la competitividad y la productividad de la UE.

(4) El 1 de febrero de 2023, la Comisión publicó la Comunicación titulada «Un Plan Industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas»[5] con el fin de impulsar la competitividad de la industria de cero emisiones netas de la UE y apoyar la rápida transición hacia la neutralidad climática. El Plan complementa los esfuerzos que se están realizando en el marco del Pacto Verde Europeo y del plan REPowerEU. Su objetivo es crear un entorno más propicio para aumentar la capacidad de fabricación de la UE en relación con las tecnologías y productos de cero emisiones netas necesarios para cumplir los ambiciosos objetivos climáticos de la UE, así como garantizar el acceso a las materias primas fundamentales pertinentes, en particular mediante la diversificación del abastecimiento, la explotación adecuada de los recursos geológicos en los Estados miembros y la maximización del reciclado de materias primas. El Plan se basa en cuatro pilares: un marco regulador previsible y simplificado, un acceso más rápido a la financiación, la mejora de las capacidades y un comercio abierto para unas cadenas de suministro resilientes. El 16 de marzo de 2023, la Comisión publicó también la Comunicación titulada «Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030»[6], estructurada en torno a nueve factores que se refuerzan mutuamente, con el objetivo de trabajar en pos de un marco normativo que favorezca

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

al crecimiento. La Comunicación establece prioridades políticas destinadas a garantizar activamente mejoras estructurales, inversiones bien enfocadas y medidas normativas para la competitividad a largo plazo de la UE y sus Estados miembros. Las recomendaciones que figuran a continuación contribuyen a abordar estas prioridades.

(5) En 2023, el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas sigue evolucionando en consonancia con la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La ejecución plena de los planes de recuperación y resiliencia sigue siendo esencial para cumplir las prioridades políticas en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes abordan la totalidad o una parte significativa de las recomendaciones específicas por país pertinentes formuladas en los últimos años. Las recomendaciones específicas por país de 2019, 2020 y 2022 siguen siendo igual de pertinentes también para los planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados de conformidad con los artículos 14, 18 y 21 del Reglamento (UE) 2021/241.

(6) El Reglamento relativo a REPowerEU[7], adoptado el 27 de febrero de 2023, tiene por objeto eliminar rápidamente la dependencia de la UE de las importaciones de combustibles fósiles de Rusia. Esto contribuirá a la seguridad energética y a la diversificación del suministro energético de la UE y aumentará la implantación de las energías renovables, la capacidad de almacenamiento de energía y la eficiencia energética. El Reglamento permite a los Estados miembros incluir un nuevo capítulo de REPowerEU en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia con el fin de financiar reformas e inversiones clave que contribuyan a alcanzar los objetivos de REPowerEU. También contribuirán a impulsar la competitividad de la industria de cero emisiones netas de la UE, tal como se indica en el Plan Industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas, y a poner en práctica las recomendaciones específicas por país en materia de energía dirigidas a los Estados miembros en 2022 y, en su caso, en 2023. El Reglamento relativo a REPowerEU introduce una nueva categoría de ayuda financiera no reembolsable, facilitada a los Estados miembros para financiar nuevas reformas e inversiones relacionadas con la energía en el marco de sus respectivos planes de recuperación y resiliencia.

(7) El 8 de marzo de 2023, la Comisión adoptó una Comunicación en la que se proporcionan orientaciones para la política fiscal en 2024. Su objetivo es apoyar la elaboración de los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros y así reforzar la coordinación de las políticas[8]. La Comisión recordó que la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se desactivará a finales de 2023 y abogó por unas políticas fiscales en 2023-2024 que garanticen la sostenibilidad de la deuda a medio plazo y aumenten el potencial de crecimiento de manera sostenible. Se invitó a los Estados miembros a que explicaran en sus programas de estabilidad y convergencia de 2023 el modo en que sus planes de política fiscal garantizarán el respeto del valor de referencia del déficit del 3 % del PIB y una reducción de la deuda verosímil y continuada o su mantenimiento en niveles prudentes a medio plazo. La Comisión invitó a los Estados miembros a eliminar gradualmente las medidas fiscales nacionales introducidas para proteger a los hogares

[7] Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de febrero de 2023, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 y (UE) 2021/1755, y la Directiva 2003/87/CE (DO L 63 de 28.2.2023, p. 1).

[8] COM(2023) 141 final.

y las empresas de la perturbación en los precios de la energía, empezando por las menos específicas. Indicó que, si fuera necesario prorrogar las medidas de apoyo en respuesta a nuevas presiones sobre los precios de la energía, los Estados miembros deberían orientarlas mucho mejor que en el pasado a los hogares y las empresas vulnerables. La Comisión propuso que las recomendaciones de política fiscal se cuantificaran y diferenciaran y se formularan sobre la base del gasto primario neto, tal como se propone en su Comunicación sobre las orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE[9]. Recomendó que todos los Estados miembros deben seguir protegiendo las inversiones financiadas a escala nacional y garantizar la absorción efectiva de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE, atendiendo especialmente a las transiciones ecológica y digital y a los objetivos en materia de resiliencia. La Comisión indicó también que propondrá al Consejo la apertura, en la primavera de 2024, de los procedimientos de déficit excesivo basados en los datos de ejecución de 2023, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

(8) El 26 de abril de 2023, la Comisión presentó propuestas legislativas para la ejecución de una reforma exhaustiva de las normas de gobernanza económica de la UE. El objetivo principal de las propuestas es reforzar la sostenibilidad de la deuda pública y promover un crecimiento sostenible e inclusivo en todos los Estados miembros a través de reformas e inversiones. Las propuestas tienen por objeto proporcionar a los Estados miembros un mayor control sobre el diseño de sus planes a medio plazo, estableciendo, a su vez, un régimen de aplicación más estricto para garantizar que los Estados miembros cumplan los compromisos adoptados en sus planes fiscales estructurales a medio plazo. El objetivo es que la labor legislativa concluya en 2023.

(9) El 8 de julio de 2022, los Países Bajos presentaron su plan nacional de recuperación y resiliencia a la Comisión, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241. De conformidad con el artículo 19 del Reglamento (UE) 2021/241, la Comisión evaluó la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la coherencia del plan de recuperación y resiliencia, con arreglo a las directrices de evaluación del anexo V de dicho Reglamento. El 4 de octubre de 2022, el Consejo adoptó su Decisión relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de los Países Bajos[10]. El desembolso de los tramos está supeditado a una decisión de la Comisión, adoptada de conformidad con el artículo 24, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/241, por la que se establezca que los Países Bajos han cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos pertinentes enunciados en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio presupone que no se ha frustrado la consecución de los hitos y objetivos anteriores.

(10) El 28 de abril de 2023, los Países Bajos presentaron su Programa Nacional de Reformas de 2023 y, el 28 de abril de 2023, su Programa de Estabilidad de 2023, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1466/97. Teniendo en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado conjuntamente. De conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241, el Programa Nacional de Reformas de 2023 refleja también el informe semestral de los Países Bajos sobre los avances realizados en la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia.

---

9 COM(2022) 583 final.

10 Decisión de Ejecución del Consejo, de 4 de octubre de 2022, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de los Países Bajos (ST 12275/22; ST 12275/22 ADD 1).

(11) La Comisión publicó el informe específico de 2023 sobre los Países Bajos[11] el 24 de mayo de 2023. En él se evaluaban los avances realizados por los Países Bajos en el cumplimiento de las recomendaciones por país adoptadas por el Consejo entre 2019 y 2022 y se hacía balance de la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia. Sobre la base de este análisis, el informe por país señala las deficiencias con respecto a los retos que no se abordan, o solo se abordan parcialmente, en el plan de recuperación y resiliencia, así como los retos nuevos y emergentes. Asimismo, evalúa los avances de los Países Bajos en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y en la consecución de los objetivos principales de la UE en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, así como en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

(12) La Comisión llevó a cabo un examen exhaustivo sobre los Países Bajos con arreglo al artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 cuyos resultados se publicaron el 24 de mayo de 2023[12]. Llegó a la conclusión de que los Países Bajos están experimentando desequilibrios macroeconómicos. Concretamente, persisten las vulnerabilidades relacionadas con una elevada deuda privada y un elevado superávit por cuenta corriente, que tiene relevancia transfronteriza, a pesar de algunos indicios de reducción. El superávit de la balanza por cuenta corriente, a pesar de las recientes revisiones de los datos, y la deuda privada son considerables según los estándares internacionales y están por encima de los indicadores fundamentales de la economía. El amplio superávit por cuenta corriente cayó en 2022, impulsado por el empeoramiento de la relación comercial, con un aumento de la balanza por cuenta corriente a precios constantes y un aumento del déficit de las rentas primarias. Con la mejora de las condiciones comerciales, se espera que el superávit repunte notablemente en 2023 y se estabilice en 2024. Se han realizado avances políticos limitados, pero aún queda mucho por hacer para reducir los obstáculos a la inversión. La deuda de las sociedades no financieras y de los hogares sigue siendo elevada: esta última es más preocupante, ya que hace que los hogares sean vulnerables a las perturbaciones y estos riesgos se ven exacerbados por la elevada y creciente sobrevaloración de los precios de la vivienda. De cara al futuro, se espera que la deuda continúe por su senda moderadamente decreciente. A pesar de la moderada caída de los precios de la vivienda, persisten las presiones sobre el mercado de la vivienda, sobre todo porque la construcción de nuevas viviendas sigue estando significativamente por debajo de los objetivos del Gobierno. Al mismo tiempo, la propiedad de viviendas financiada mediante deuda sigue estando subvencionada por una fiscalidad favorable, mientras que las políticas relativas al mercado privado del alquiler corren el riesgo de socavar su desarrollo.

(13) Según los datos validados por Eurostat[13], el saldo presupuestario de las administraciones públicas neerlandesas disminuyó de un déficit del 2,4 % del PIB en 2021 a presupuesto equilibrado en 2022, mientras que la deuda de las administraciones públicas cayó del 52,5 % del PIB a finales de 2021 al 51,0 % a finales de 2022.

(14) El saldo de las administraciones públicas se ha visto afectado por las medidas adoptadas para mitigar las repercusiones económicas y sociales del aumento de los precios de la energía. En 2022, estas medidas de reducción de los ingresos incluían la

11 SWD(2023) 619 final.
12 SWD(2023) 640 final.
13 Euroindicadores de Eurostat, 47/2023, 21.4.2023.

reducción del IVA sobre la energía y del impuesto especial sobre la gasolina y el gasóleo; mientras que estas medidas de aumento del gasto incluían un descuento en la factura energética en noviembre y diciembre y el apoyo a los hogares con bajos ingresos con facturas energéticas elevadas. El coste de estas medidas se compensó en parte con nuevos impuestos sobre los beneficios imprevistos de los productores y proveedores de energía, concretamente la contribución de solidaridad con arreglo al Reglamento (UE) 2022/1854 del Consejo a un tipo del 33 %. La Comisión estima el coste presupuestario neto de estas medidas en un 0,6 % del PIB en 2022. El saldo de las administraciones públicas también se ha visto afectado por el coste presupuestario de la protección temporal a los desplazados procedentes de Ucrania, que se estima en el 0,1 % del PIB en 2022. Al mismo tiempo, el coste estimado de las medidas temporales de emergencia contra la COVID-19 se redujo al 0,3 % del PIB en 2022, frente al 1,8 % en 2021.

(15) El 18 de junio de 2021, el Consejo recomendó a los Países Bajos[14] que mantuvieran en 2022 una orientación expansiva de la política fiscal, aprovechando el impulso ofrecido por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y que preservaran la inversión financiada a escala nacional.

(16) Según las estimaciones de la Comisión, la orientación de la política fiscal[15] en 2022 era favorable, del – 0,5 % del PIB, tal como recomendaba el Consejo. También según la recomendación del Consejo, los Países Bajos siguieron apoyando la recuperación con inversiones financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE ascendieron al 0,2 % del PIB en 2022 (el mismo porcentaje que en 2021). Se prevé que las inversiones financiadas a escala nacional tengan un efecto contractivo de 0,1 puntos porcentuales en la orientación de la política fiscal[16]. Por consiguiente, los Países Bajos no preservaron las inversiones financiadas a escala nacional, lo que no se ajusta a la Recomendación del Consejo. Al mismo tiempo, el incremento del gasto primario corriente financiado a escala nacional (neto de las nuevas medidas relativas a los ingresos) tuvo un efecto expansivo de 0,4 puntos porcentuales en la orientación de la política fiscal. Por lo tanto, los Países Bajos mantuvieron suficientemente bajo control el incremento del gasto corriente financiado a escala nacional.

(17) El escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del Programa de Estabilidad es realista. El Gobierno prevé un aumento del PIB real del 1,6 % en 2023 y del 1,4 % en 2024. En cambio, las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión contemplan un crecimiento ligeramente superior del PIB real del 1,8 % en 2023 y un crecimiento ligeramente más bajo, del 1,2 %, en 2024. Esto se debe principalmente a las pequeñas diferencias en las perspectivas de la demanda interna en ambos años.

---

14 Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de los Países Bajos, DO C 304, de 29.7.2021, p. 88.

15 La orientación de la política fiscal se mide por la variación del gasto primario (neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos), excluidas las medidas de emergencia temporales relacionadas con la crisis de la COVID-19, pero incluidos los gastos financiados mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE, en relación con el crecimiento potencial a medio plazo. Para más detalles, véase el recuadro 1 de las Tablas Estadísticas Fiscales.

16 Se prevé que otros gastos de capital financiados a escala nacional tengan un efecto expansivo de 0,2 puntos porcentuales del PIB.

(18) En su Programa de Estabilidad de 2023, el Gobierno espera que el déficit de las administraciones públicas aumente al 3,0 % del PIB en 2023. El aumento en 2023 refleja principalmente el coste del paquete energético, el aumento del gasto en intereses y los planes de gasto adicionales relacionados con retos sociales, como la transición ecológica, la limitación de los depósitos excesivos de nitrógeno, la educación y la oferta de vivienda. Según el Programa, se espera que la ratio deuda pública/PIB disminuya del 49,3 % a finales de 2022, al 48,4 % a finales de 2023. Las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión contemplan un déficit público del 2,1 % del PIB para 2023. Esta cifra es inferior al déficit previsto en el Programa de Estabilidad, debido principalmente al hecho de que los datos del saldo presupuestario de las administraciones públicas para 2022 resultaron mejores de lo previsto en el Programa de Estabilidad. Según las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión, la ratio deuda pública/PIB será superior, situándose en el 49,3 % a finales de 2023. La diferencia se debe al hecho de que los datos de resultados para 2022 resultaron superiores a los previstos en el Programa de Estabilidad, como consecuencia de un elevado ajuste entre flujos y fondos en 2022.

(19) Se prevé que el saldo de las administraciones públicas en 2023 siga viéndose afectado por las medidas fiscales adoptadas para mitigar las repercusiones económicas y sociales del aumento de los precios de la energía. Se trata de medidas prorrogadas de 2022 (en particular, la reducción del impuesto especial sobre la gasolina y el gasóleo y el apoyo a los hogares con bajos ingresos) y nuevas medidas, como la limitación de los precios de la electricidad y el gas y el régimen de apoyo a las pymes de gran consumo energético. El coste presupuestario neto de las medidas de apoyo se estima en las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión en un 1,1 % del PIB en 2023[17]. La mayoría de las medidas de 2023 no parecen dirigidas a los hogares o las empresas más vulnerables y no mantienen la señal de precios para reducir la demanda de energía y aumentar la eficiencia energética. En consecuencia, el importe de las medidas de apoyo específicas, que debe tenerse en cuenta en la evaluación del cumplimiento de la recomendación para 2023, se estima en las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión en el 0,5 % del PIB en 2023 (frente al 0,1 % del PIB en 2022). Se prevé que el coste presupuestario de la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania permanezca estable en comparación con 2022.

(20) El 12 de julio de 2022, el Consejo recomendó[18] a los Países Bajos que adoptaran medidas para garantizar que, en 2023, el aumento del gasto primario corriente financiado a escala nacional se ajuste a una orientación general neutra de la política fiscal[19], teniendo en cuenta la continuación del apoyo temporal y específico a los hogares y las empresas más vulnerables frente a las subidas de los precios de la energía y a las personas que huyen de Ucrania. Los Países Bajos deben estar preparados para ajustar el gasto corriente a la evolución de la situación. También se recomienda a los Países Bajos que aumenten la inversión pública en los ámbitos de las transiciones ecológica y digital y de la seguridad energética, teniendo en cuenta la

[17] La cifra representa el nivel de coste presupuestario anual de esas medidas, incluidos los ingresos y los gastos corrientes, así como las medidas relativas a los gastos de capital, cuando proceda.

[18] Recomendación del Consejo, de 12 de julio de 2022, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de los Países Bajos y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2022 de los Países Bajos, DO C 334 de 1.9.2022, p. 154.

[19] Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión, el crecimiento potencial de la producción a medio plazo (media de diez años) de los Países Bajos, que se utiliza para medir la orientación de la política fiscal, se estima en el 7,9 % en términos nominales.

iniciativa REPowerEU, y utilizando también el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión.

(21) Las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión estiman que, en 2023, la orientación de la política fiscal será expansiva (– 1,1 % del PIB), en un contexto de elevada inflación. Esto responde a una orientación expansiva de la política fiscal en 2022 (– 0,5 % del PIB). Se prevé que en 2023 el incremento del gasto corriente primario financiado a escala nacional (neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tenga un efecto expansivo del 0,9 % del PIB en la orientación de la política fiscal. Esto incluye el aumento del coste de las medidas de apoyo específicas para los hogares y las empresas más vulnerables a los aumentos de los precios de la energía en un 0,4 % del PIB. El efecto expansivo del gasto primario corriente neto financiado a escala nacional se debe, por tanto parcialmente, al apoyo específico a los hogares y las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía y a las personas que huyen de Ucrania. El crecimiento expansivo del gasto corriente primario financiado a escala nacional (neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos) también está impulsado por medidas energéticas no específicas, aumentos permanentes de los salarios del sector público y de las prestaciones sociales y un mayor gasto en asistencia sanitaria. En resumen, el crecimiento previsto del gasto primario corriente financiado a escala nacional no está en consonancia con la Recomendación del Consejo. El gasto financiado mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE ascendió al 0,2 % del PIB en 2023, mientras que las inversiones financiadas a escala nacional aportaron un efecto neutro a la orientación de la política fiscal de 0,0 puntos porcentuales. Por tanto, los Países Bajos tienen previsto financiar inversiones adicionales a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE y se prevé que preserven las inversiones financiadas a escala nacional[20]. Tiene previsto financiar las inversiones públicas para las transiciones ecológica y digital y para la seguridad energética, como invertir y facilitar el desarrollo de parques eólicos marinos, incentivar el uso del hidrógeno y mejorar la alfabetización digital de los estudiantes, que se financian parcialmente con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE.

(22) De acuerdo con el Programa de Estabilidad, se espera que el déficit de las administraciones públicas disminuya hasta el 2,6 % del PIB en 2024. La reducción en 2024 refleja principalmente la eliminación progresiva de las medidas energéticas. El Programa prevé que la ratio deuda pública/PIB aumente al 48,7 % a finales de 2024. Sobre la base de las medidas políticas conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión indican un déficit público del 1,7 % del PIB en 2024. Esta cifra es inferior al déficit previsto en el programa, principalmente gracias al efecto de base de la menor ratio déficit/PIB prevista para 2023. Las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión prevén una ratio deuda pública/PIB similar del 48,8 % a finales de 2024.

(23) El Programa de Estabilidad prevé la eliminación progresiva de todas las medidas de apoyo a la energía en 2024. La Comisión también asume la supresión total de las medidas de apoyo a la energía en 2024. Ello depende de que no se produzcan nuevos aumentos del precio de la energía.

[20] Se prevé que otros gastos de capital financiados a escala nacional tengan un efecto expansivo de – 0,2 puntos porcentuales del PIB.

(24) El Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo exige una mejora anual del saldo presupuestario estructural hacia el objetivo a medio plazo de un 0,5 % del PIB como valor de referencia[21]. Teniendo en cuenta las consideraciones de sostenibilidad fiscal[22], sería adecuada una mejora del saldo estructural de al menos el 0,3 % del PIB para 2024. Para garantizar dicha mejora, el incremento del gasto primario neto financiado a escala nacional[23] en 2024 no debería superar el 3,5 %, tal como se refleja en la presente Recomendación. Al mismo tiempo, las restantes medidas de apoyo a la energía (estimadas actualmente por la Comisión en un 1,1 % del PIB en 2023) deben suprimirse gradualmente, en función de la evolución del mercado de la energía y empezando por las menos específicas, y el ahorro correspondiente debe utilizarse para reducir el déficit público. Según las estimaciones de la Comisión, esto llevaría a un incremento del gasto primario neto inferior a la tasa de crecimiento máxima recomendada para 2024. No obstante, según las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión, el incremento de los gastos corrientes primarios netos financiados a escala nacional en 2023 no se ajusta a la Recomendación del Consejo. Si esto se confirma, sería apropiado un menor incremento del gasto primario neto en 2024.

(25) Suponiendo que no se modifiquen las políticas, las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión prevén que el gasto primario neto financiado a escala nacional crezca un 1,7 % en 2024, lo que es inferior a la tasa de crecimiento recomendada. El ajuste previsto en las previsiones de la Comisión está en consonancia con el ahorro derivado de la supresión total de las medidas de apoyo a la energía.

(26) Según el Programa, se espera que la inversión pública aumente del 3,4 % del PIB en 2023 al 3,5 % del PIB en 2024. El mayor volumen de inversión refleja un aumento de la inversión financiada a escala nacional y de la inversión financiada por la UE, concretamente a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El Programa se refiere a reformas e inversiones que se espera que contribuyan a la sostenibilidad fiscal y a un crecimiento sostenible e integrador. Estas incluyen reformas e inversiones en el ámbito de la educación, la investigación y el desarrollo, el mercado laboral y las transiciones ecológica y digital, que también forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia.

(27) El Programa de Estabilidad traza una senda fiscal a medio plazo hasta 2027. De acuerdo con el Programa, se espera que el déficit de las administraciones públicas aumente hasta el 2,8 % del PIB en 2026 y el 3,2 % del PIB en 2027. Por consiguiente, se prevé que el déficit de las administraciones públicas permanezca por debajo del 3 % del PIB hasta 2026 y aumente por encima del 3 % del PIB en 2027. De acuerdo con el Programa, se espera que la ratio deuda pública/PIB aumente del 48,7 % a finales de 2024 al 52,7 % a finales de 2027.

---

21 Véase el artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, que también exige un ajuste superior al 0,5 % del PIB para los Estados miembros con una deuda pública superior al 60 % del PIB, o con riesgos más pronunciados de sostenibilidad de la deuda.

22 La Comisión estimó que los Países Bajos necesitarían un aumento medio anual del saldo estructural primario en porcentaje del PIB de 0,35 puntos porcentuales para lograr una reducción plausible de la deuda o garantizar que la deuda pública se mantenga en niveles prudentes a medio plazo. Esta estimación se basó en las previsiones de otoño de 2022 de la Comisión. El punto de partida de esta estimación fue el déficit y la deuda públicos previstos para 2024, que suponían la retirada de las medidas de apoyo a la energía en 2024.

23 El gasto primario neto se define como el gasto financiado a escala nacional, neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos y los gastos por intereses, así como el gasto en desempleo cíclico.

(28) El rápido aumento de los precios de la vivienda en los últimos años ha dado lugar a una sobrevaloración del mercado de la vivienda. Sin embargo, con el endurecimiento de las condiciones financieras, el mercado de la vivienda alcanzó un punto de inflexión a mediados de 2022, cuando los precios de la vivienda empezaron a disminuir en respuesta a la subida de los tipos de interés hipotecarios. La deuda hipotecaria en relación con el PIB sigue siendo elevada en los Países Bajos, según las normas internacionales. Esto se debe a unos límites de préstamo relativamente elevados (préstamo/valor) y a importantes desgravaciones fiscales sobre los pagos hipotecarios. Aunque la deducción fiscal de los intereses hipotecarios se está reduciendo gradualmente, sigue siendo elevada. La elevada deuda de los hogares resultante hace que los hogares sean vulnerables a las perturbaciones económicas, lo que es especialmente pertinente ahora que los riesgos de corrección del precio de la vivienda han aumentado. Al mismo tiempo, el mercado privado del alquiler es relativamente pequeño, lo que da lugar a una oferta limitada de alternativas asequibles y disponibles para comprar una vivienda. La falta de viviendas de alquiler asequibles también socava la movilidad laboral. La eliminación de los obstáculos que actualmente frenan las inversiones, también en la construcción de viviendas, podría permitir al Gobierno ejecutar con éxito sus planes de aumento de la oferta de vivienda y, por lo tanto, podría contribuir al reequilibrio externo y a un mejor funcionamiento del mercado de la vivienda.

(29) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), y con el anexo V, criterio 2.2, del Reglamento (UE) 2021/241, el plan de recuperación y resiliencia incluye un amplio conjunto de reformas e inversiones que se refuerzan mutuamente y que deben realizarse para 2026. Si bien plan de recuperación y resiliencia de los Países Bajos no se adoptó hasta 2022, su ejecución ya está en curso. Avanzar rápidamente en la negociación del acuerdo operativo contribuirá a la ejecución del plan y es necesario para la presentación de la primera solicitud de pago, prevista para finales de 2023. La ejecución está en curso, en esta fase, los riesgos de no absorción parecen limitados dada la asignación financiera relativamente pequeña. Están en curso los preparativos de un capítulo de REPowerEU. La rápida inclusión del nuevo capítulo de REPowerEU en el plan de recuperación y resiliencia permitirá financiar reformas e inversiones adicionales en apoyo de los objetivos estratégicos de los Países Bajos en el ámbito de la energía y la transición ecológica. La participación sistemática y efectiva de las administraciones locales y regionales, los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo importante para la ejecución satisfactoria del plan de recuperación y resiliencia, así como de otras políticas económicas y de empleo que van más allá de lo que aquel abarca, a fin de garantizar una amplia asunción del programa de políticas en su conjunto.

(30) La Comisión aprobó todos los documentos de programación de la política de cohesión de los Países Bajos en 2022. Resulta fundamental avanzar en la rápida ejecución de los programas de la política de cohesión de manera complementaria y en sinergia con el plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU, para lograr las transiciones ecológica y digital, aumentar la resiliencia económica y social y propiciar un desarrollo territorial equilibrado en los Países Bajos.

(31) Más allá de los retos económicos y sociales que aborda el plan de recuperación y resiliencia, los Países Bajos se enfrentan a una serie de retos adicionales relacionados con la segmentación del mercado laboral, la escasez de mano de obra y de capacidades, la dependencia de los combustibles fósiles y los depósitos excesivos de nitrógeno.

(32) La proporción de empleo flexible (tanto los trabajadores con contratos flexibles y temporales como los trabajadores por cuenta propia sin asalariados) en el mercado laboral sigue siendo elevada en los Países Bajos. Esto apunta a un riesgo creciente de segmentación del mercado laboral, con efectos particularmente distorsionadores en los márgenes del mercado laboral. Esto puede aumentar la desigualdad de oportunidades y afectar a la productividad. Un cierto grado de flexibilidad en el mercado laboral puede contribuir a la adaptabilidad de la economía y a un mejor encaje de las preferencias individuales. Sin embargo, el uso excesivo de tipos flexibles de empleo puede tener efectos negativos para los trabajadores y la economía en general. Por ejemplo, la participación en la formación y el aprendizaje permanente es un reto para las personas con contratos de trabajo flexibles, lo que, a su vez, reduce la inversión en capacidades. En cooperación con los interlocutores sociales, el Gobierno neerlandés tiene la intención de abordar las diferencias entre las modalidades de trabajo permanentes y flexibles. Los planes incluyen la supresión de los contratos de cero horas y la sustitución de los contratos de «guardia» en su forma actual por un nuevo tipo de contrato que ofrezca más seguridad de ingresos a los trabajadores, así como mejoras en la seguridad laboral de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal. Los rápidos avances en la aplicación de estos planes serán importantes para garantizar que la elección de un determinado tipo de contrato de trabajo se base en necesidades específicas del puesto o en las preferencias de los titulares del puesto de trabajo, lo que mejorará al mismo tiempo el empleo y la posición social de las personas en situación de empleo flexible y reducirá la segmentación del mercado laboral.

(33) La escasez de mano de obra y de capacidades ya era una característica del mercado laboral neerlandés antes de la pandemia de COVID-19, pero desde entonces se ha generalizado en todos los sectores. Sectores como las TIC, la asistencia sanitaria, la educación y los empleos técnicos se enfrentan a una escasez estructural, que ya existía antes de la pandemia y que se espera que persista, en parte debido a la evolución demográfica. A pesar de una elevada tasa de participación global, los Países Bajos siguen teniendo un conjunto de trabajadores potenciales no empleados e infrautilizados, como las personas de origen migrante y las que trabajan a tiempo parcial. Una vez en un empleo a tiempo parcial, son pocos los trabajadores que optan por aumentar sus horas trabajadas. Esto puede explicarse en parte por los elevados tipos impositivos marginales, las obligaciones (o la anticipación de futuras obligaciones) relacionadas con el cuidado informal de niños u otros familiares o la calidad del trabajo y el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada. Para hacer frente a la escasez de mano de obra y de capacidades será necesario adoptar un enfoque global, abordando al mismo tiempo las necesidades y los obstáculos específicos del sector y realizando inversiones que fomenten la productividad. Podría considerarse una combinación de políticas para hacer frente a la escasez de mano de obra y de capacidades. Entre estas políticas de prevención se podrían incluir: i) reducir aún más el tipo impositivo marginal o mejorar la transparencia del tipo impositivo marginal al que se enfrentan las personas físicas; ii) aumentar los salarios en sectores con escasez estructural, en particular en aquellos con una concentración de empleadores públicos y semipúblicos; iii) promover la calidad del trabajo y el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada; iv) mejorar la orientación profesional; y v) mejorar el acceso a servicios de guardería asequibles y de alta calidad. Además, reforzar las oportunidades de perfeccionamiento o reciclaje profesionales a través de medidas específicas y adaptadas, en particular para las personas que se encuentran en los márgenes del mercado laboral y las personas

inactivas, podría ayudar a mitigar la escasez de mano de obra y de capacidades y mejorar los resultados sociales.

(34) Aunque los Países Bajos han introducido medidas para reducir su dependencia de los combustibles fósiles rusos, el petróleo y el gas natural representaron el 38 y el 41 %, respectivamente, de su combinación energética, lo que hace que la economía neerlandesa sea vulnerable a la evolución de los precios mundiales. Es necesario un esfuerzo adicional para que los Países Bajos alcancen los objetivos en materia de energías renovables para 2030 de la UE. A pesar de las mayores ambiciones de instalar capacidad adicional de energía renovable, la cuota de energías renovables en el consumo final de energía ascendió a solo el 13,0 % en 2021, lo que es inferior al objetivo acordado políticamente a escala de la UE y a la media de la UE del 21,8 %. Como consecuencia de ello, los Países Bajos siguen estando entre los Estados miembros con peores resultados en términos de cuota de energías renovables en el consumo final bruto de energía, con una de las mayores diferencias entre la cuota de 2021 y los objetivos para 2030. La ampliación de la red eléctrica, tanto para el transporte como para la distribución, es esencial para acelerar el desarrollo de la infraestructura de energías renovables tanto en tierra como en el mar. Debido al aumento progresivo de la congestión de la red eléctrica, los operadores de la red se ven a menudo obligados a denegar las solicitudes de acceso a la red de nuevos productores y consumidores de electricidad. Dado que el consumo de gas en las viviendas representa alrededor del 25 % del consumo total de gas natural en los Países Bajos, las mejoras de la eficiencia energética en el parque inmobiliario (por ejemplo, mediante normas mínimas de eficiencia energética para impulsar las renovaciones y un cumplimiento más riguroso de los requisitos de auditoría energética para la industria) pueden contribuir significativamente a reducir aún más las emisiones de carbono y la dependencia de los combustibles fósiles. El consumo de gas natural en los Países Bajos disminuyó un 29 % en el período comprendido entre agosto de 2022 y marzo de 2023, en comparación con el consumo medio de gas durante el mismo período de los cinco años anteriores, superando el objetivo de reducción del 15 %. Se anima a los Países Bajos a que siga trabajando para reducir temporalmente la demanda de gas hasta el 31 de marzo de 2024[24].

(35) Debido a los efectos negativos del exceso de depósitos de nitrógeno en espacios naturales como consecuencia principalmente del carácter intensivo del sector agrícola neerlandés, la concesión de permisos para determinados proyectos emisores de nitrógeno, en particular proyectos de construcción, está actualmente bloqueada. El Gobierno neerlandés está tomando medidas para reducir los depósitos de nitrógeno, en particular a través de programas integrados de zona a escala provincial. Se necesita más apoyo para que la agricultura sea más sostenible, garantizando al mismo tiempo la competitividad mediante, por ejemplo, el apoyo a la reducción del ganado, la aceleración de la transición hacia una agricultura circular o ecológica y el aumento de la digitalización y la innovación.

(36) La escasez de mano de obra y de personal cualificado en sectores y ocupaciones clave para la transición ecológica, como la industria manufacturera y el despliegue y mantenimiento de tecnologías de cero emisiones netas, está creando cuellos de botella en la transición hacia una economía de cero emisiones netas. Para reducir la escasez de personal cualificado y promover la inclusión y la reasignación de la mano de obra, es

[24] Reglamento (UE) 2022/1369 del Consejo.

fundamental disponer de unos sistemas de educación y formación de alta calidad que respondan a las necesidades cambiantes del mercado laboral y aplicar medidas específicas de mejora de las capacidades y de reciclaje profesional. A fin de aprovechar la oferta de mano de obra no utilizada, estas medidas deben ser accesibles, en particular para las personas y en los sectores y regiones más afectados por la transición ecológica. En 2022, se notificó escasez de mano de obra en los Países Bajos para 108 profesiones que requieren capacidades o conocimientos específicos para la transición ecológica, por ejemplo, como profesionales de la protección del medio ambiente, trabajadores especializados en aislamientos y técnicos en ingeniería civil.

(37) A la luz de la evaluación de la Comisión, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2023 y su dictamen[25] se refleja en la recomendación 1 que figura a continuación.

(38) Habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro y su contribución colectiva al funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo recomendó a los Estados miembros de la zona del euro que tomaran medidas, también a través de sus planes de recuperación y resiliencia, para: i) preservar la sostenibilidad de la deuda y abstenerse de prestar un apoyo generalizado a la demanda agregada en 2023, orientar mejor las medidas de política fiscal adoptadas para mitigar los efectos de los elevados precios de la energía y reflexionar sobre formas adecuadas de reducir paulatinamente el apoyo a medida que disminuyan las presiones de los precios de la energía; ii) mantener una elevada inversión pública y promover la inversión privada para apoyar las transiciones ecológica y digital; iii) apoyar una evolución salarial que mitigue la pérdida de poder adquisitivo y al mismo tiempo limite los efectos de segunda ronda sobre la inflación, seguir mejorando las políticas activas del mercado de trabajo y responder a la escasez de personal cualificado; iv) mejorar el entorno empresarial y asegurarse de que el apoyo a las empresas en materia energética sea rentable, temporal, esté dirigido a empresas viables y mantenga los incentivos para la transición ecológica; y v) preservar la estabilidad macrofinanciera y supervisar los riesgos, al tiempo que se sigue trabajando en la culminación de la unión bancaria. En el caso de los Países Bajos, las recomendaciones 1, 2, 3 y 4 contribuyen a la aplicación de la primera, segunda, tercera, cuarta y quinta recomendaciones para la zona del euro.

(39) En vista del examen exhaustivo de la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2023 y el Programa de Estabilidad de 2023. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en la recomendación 1 que figura a continuación. Las políticas a que se refiere la recomendación 1 contribuyen, entre otras cosas, a abordar las vulnerabilidades asociadas al elevado endeudamiento privado y las asociadas a un elevado superávit por cuenta corriente. Las recomendaciones 2 y 4 contribuyen a abordar la recomendación 1 en lo que concierne al aumento de la inversión. La recomendación 1 contribuyen tanto a corregir los desequilibrios como a aplicar la Recomendación para la zona del euro, en consonancia con el considerando 38.

RECOMIENDA a los Países Bajos que tomen medidas en 2023 y 2024 con el fin de:

1. Suprimir las medidas de apoyo a la energía en vigor para finales de 2023, utilizando los ahorros correspondientes para reducir el déficit público. En caso de que nuevos

[25] Con arreglo al artículo 5, apartado 2 y al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

aumentos de los precios de la energía requieran medidas de apoyo, garantizar que estas se destinen a proteger a los hogares y las empresas vulnerables, sean fiscalmente asequibles y mantengan los incentivos para el ahorro de energía.

Garantizar una política fiscal prudente, en particular limitando el aumento nominal del gasto primario neto financiado a escala nacional en 2024 a un máximo del 3,5 %.

Preservar las inversiones públicas financiadas a escala nacional y garantizar la absorción efectiva de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE, en particular para fomentar las transiciones ecológica y digital.

Para el período posterior a 2024, seguir aplicando una estrategia fiscal a medio plazo de saneamiento gradual y sostenible, combinada con inversiones y reformas que propicien un mayor crecimiento sostenible, a fin de alcanzar una situación presupuestaria prudente a medio plazo.

Reducir el sesgo en favor del endeudamiento de los hogares y las distorsiones en el mercado de la vivienda. Apoyar la disponibilidad y asequibilidad de la vivienda en el mercado privado de alquiler. Eliminar los obstáculos que frenan las inversiones, en particular en la construcción de viviendas.

2. Continuar la progresiva aplicación de su plan de recuperación y resiliencia y finalizar con prontitud el capítulo de REPowerEU con vistas a iniciar rápidamente su aplicación. Proseguir la rápida ejecución de los programas de la política de cohesión, en estrecha complementariedad y sinergia con el plan de recuperación y resiliencia.

3. Reducir los incentivos para utilizar contratos flexibles o temporales. Teniendo en cuenta las necesidades específicas del sector, abordar la escasez estructural de mano de obra y de capacidades, aprovechando el potencial de mano de obra infrautilizado y reforzando las oportunidades de mejora de las capacidades y reciclaje profesional, en particular para las personas que se encuentran al margen del mercado laboral y las personas inactivas.

4. Reducir la dependencia de los combustibles fósiles acelerando el despliegue de las energías renovables, mejorando las condiciones marco para impulsar la inversión en la expansión de las redes de transporte y distribución de electricidad, ampliando y acelerando las medidas de eficiencia energética para reducir el consumo de energía, en particular en el entorno construido. Apoyar la transición hacia una agricultura sostenible. Intensificar los esfuerzos en materia de políticas destinados a proporcionar y adquirir las capacidades necesarias para la transición ecológica.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente