Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2025/642

10.2.2025

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 21 januari 2025

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

(C/2025/642)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

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

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

Gezien de aanbeveling van de Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

ALGEMENE OVERWEGINGEN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(5) Op 9 oktober 2024 heeft Polen zijn nationale budgettair-structurele plan voor de middellange termijn bij de Raad en de Commissie ingediend. De indiening vond plaats na een verlenging van de in artikel 36 van Verordening (EU) 2024/1263 vastgestelde termijn, zoals overeengekomen met de Commissie, in het licht van de door Polen aangevoerde redenen.

Proces voorafgaand aan de indiening van het plan

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

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

	2025	2026	2027	2028	Gemiddelde 2025-2028
Maximale groei van de netto-uitgaven (jaarlijks, %)	5,3	4,6	4,2	3,9	4,5

Bron: berekeningen van de Commissie.

(7) Overeenkomstig artikel 12 van Verordening (EU) 2024/1263 hebben Polen en de Commissie tussen juli en oktober 2024 een technische dialoog gevoerd. De dialoog was toegespitst op het door Polen beoogde netto-uitgavenpad en de onderliggende aannamen (met name potentiële productie, rentetarieven, bbp-deflator en begrotingsmultiplicatoren), de afwijking van de waarborg om geen uitstel toe te staan, en de beoogde uitvoering van hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die zijn vastgesteld in het kader van het Europees Semester en de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie op het gebied van een rechtvaardige groene en digitale transitie, sociale en economische veerkracht, energiezekerheid en de opbouw van defensievermogens.

(8) Volgens de informatie die Polen in zijn plan heeft verstrekt, zijn de relevante nationale belanghebbenden (met inbegrip van de sociale partners) niet geraadpleegd vóór de indiening als bedoeld in artikel 11, lid 3, van Verordening (EU) 2024/1263, in overeenstemming met de overgangsbepalingen van artikel 36, lid 1, punt c), van Verordening

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

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

(EU) 2024/1263. Tegelijkertijd heeft Polen, volgens de informatie die Polen in zijn plan heeft verstrekt, in september 2024 een discussie over de voorgestelde hervormingen en investeringen gevoerd met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en sociale partners in het kader van de nationale "groep Europees Semester".

Andere gerelateerde processen

(9) De Raad heeft op 26 juli 2024 vastgesteld dat er in Polen een buitensporig tekort bestond wegens niet-naleving van het tekortcriterium ([7]). Deze aanbeveling valt samen met de aanbeveling van de Raad krachtens artikel 126, lid 7, VWEU om een einde te maken aan de situatie van een buitensporig overheidstekort in Polen ([8]). De gelijktijdige goedkeuring van die aanbevelingen, die is afgestemd op en wordt gerechtvaardigd door de overgang naar het nieuwe kader voor economische governance, zorgt voor consistentie tussen de aanbevolen aanpassingspaden.

(10) De Raad heeft op 21 oktober 2024 in het kader van het Europees Semester landspecifieke aanbevelingen (LSA's) tot Polen gericht ([9]).

SAMENVATTING VAN HET PLAN EN BEOORDELING DOOR DE COMMISSIE

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

Achtergrond: macro-economische en budgettaire situatie en vooruitzichten

(12) De economische activiteit in Polen is in 2023 met 0,1 % gegroeid ten gevolge van een positieve netto-uitvoer en krachtige investeringen, hoewel de voorraden en particuliere consumptie een negatieve bijdrage leverden. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie groeit de economie in 2024 naar verwachting met 3,0 %, dankzij een robuuste particuliere en overheidsconsumptie en een positieve bijdrage van de investeringen. In 2025 zal het reële bbp naar verwachting stijgen met 3,6 %, aangezien de consumptie sterk blijft groeien en de investeringen versnellen. In 2026 zal het reële bbp naar verwachting stijgen met 3,1 %, ten gevolge van positieve bijdragen van particuliere en overheidsconsumptie en investeringen. Gedurende de prognoseperiode (d.w.z. 2024-2026) zal het potentiële bbp in Polen naar verwachting met net onder 3 % groeien, wat minder is dan in voorgaande jaren als gevolg van een lagere bijdrage van arbeid. Het werkloosheidspercentage bedroeg in 2023 2,8 % en ontwikkelt zich volgens de Commissie tot 2,9 % in 2024, 2,8 % in 2025 en 2,7 % in 2026. De inflatie (bbp-deflator) zal naar verwachting dalen van 9,5 % in 2023 tot 3,9 % in 2024 en zal uitkomen op 4,6 % in 2025 en 3,0 % in 2026.

(13) Wat de begrotingsontwikkelingen betreft, bedroeg het overheidstekort van Polen in 2023 5,3 % van het bbp. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal het tekort in 2024 naar verwachting 5,8 % van het bbp bereiken, dalen tot 5,6 % van het bbp in 2025 en, bij ongewijzigd beleid, uitkomen op 5,3 % in 2026. De najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie omvat de ontwerpbegroting van Polen voor 2025 die de regering in september aan het nationale parlement heeft voorgesteld. De overheidsschuld bedroeg eind 2023 49,7 % van het bbp. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal de schuldquote eind 2024 naar verwachting stijgen tot 54,7 % van het bbp. Naar verwachting zal die eind 2025 stijgen tot 58,9 % van het bbp en eind 2026 tot 62,4 %. In de begrotingsprognose van de Commissie worden de beleidstoezeggingen in de plannen voor de middellange termijn pas in aanmerking genomen als zij worden geschraagd door concrete beleidsmaatregelen die op geloofwaardige wijze zijn aangekondigd en voldoende zijn gespecificeerd.

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

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

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

(16) Het plan bevat de toezegging dat het in tabel 2 aangegeven netto-uitgavenpad zal worden aangehouden, dat overeenkomt met een gemiddelde groei van de netto-uitgaven van 4,5 % in de jaren 2025-2028. De in het plan opgenomen gemiddelde groei van de netto-uitgaven tijdens de aanpassingsperiode (2025-2028) is grotendeels in overeenstemming met ([10]) de gemiddelde groei van de netto-uitgaven in het referentiepad dat de Commissie op 21 juni 2024 heeft toegezonden. Het plan berust op de aanname dat de potentiële bbp-groei zal afnemen van 3,2 % in 2024 en 3,3 % in 2025 tot 1,6 % in 2028. Bovendien wordt in het plan verwacht dat de groei van de bbp-deflator

([7]) https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2133/oj.
([8]) Aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad om een einde te maken aan de buitensporigtekortsituatie in Polen van 26.11.2024 (COM(2024) 956 final).
([9]) Aanbeveling van de Raad van 21 oktober 2024 inzake het economisch, begrotings-, werkgelegenheids- en structuurbeleid van Polen.
([10]) Het verschil is door afronding niet zichtbaar.

zal toenemen van 3,6 % in 2024 tot 5,0 % in 2025, en vervolgens geleidelijk zal afnemen tot 4,7 % in 2026, 4,3 % in 2027 en 4,0 % in 2028.

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

	2024	2025	2026	2027	2028	Gemiddelde over de looptijd van het plan 2025-2028
Groei van de netto-uitgaven (jaarlijks, %)	12,5	6,3	4,4	4,0	3,5	4,5
Groei van de netto-uitgaven (cumulatief, vanaf referentiejaar 2023, %)	12,5	19,6	24,9	29,9	34,4	n.v.t.
Potentiële bbp-groei (%)	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	2,2
Inflatie (groei bbp-deflator) (%)	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0	4,5

bron: Budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Polen en de berekeningen van de Commissie.

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

(17) Indien het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad en de onderliggende aannamen werkelijkheid worden, zou de overheidsschuld volgens het plan toenemen van 54,6 % van het bbp in 2024 tot 61,3 % van het bbp in 2027, en afnemen tot 61,2 % van het bbp aan het einde van de aanpassingsperiode (2028), zoals weergegeven in de onderstaande tabel. Na de aanpassing zal de schuldquote volgens het plan op middellange termijn (d.w.z. tot 2038) blijven afnemen tot 52,8 % van het bbp in 2038. De overheidsschuld zou volgens het plan dus op middellange termijn onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp worden gebracht. Dit is aannemelijk op basis van de aannamen van het plan, aangezien de schuld volgens alle deterministische stresstests van de schuldhoudbaarheidsanalyse van de Commissie voor 2038 onder de 60 % van het bbp zou uitkomen. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad dan ook niet in overeenstemming met de schuldvereiste van artikel 6, punt a), en artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263.

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

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Overheidsschuld (% v.h. bbp)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	52,8
Overheidssaldo (% v.h. bbp)	- 5,1	- 5,7	- 5,5	- 4,5	- 3,7	- 2,9	- 2,0

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

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

(18) Op basis van het netto-uitgavenpad en de aannamen van het plan zou het overheidstekort geleidelijk afnemen van 5,7 % van het bbp in 2024 tot 2,9 % van het bbp in 2028. Volgens het plan zou het overheidssaldo dus aan het einde van de aanpassingsperiode (2028) de referentiewaarde van 3 % van het bbp niet overschrijden. Bovendien zou het overheidstekort in de tien jaar na de aanpassingsperiode (d.w.z. tot en met 2038) de 3 % van het bbp niet

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

Tijdsprofiel van de begrotingsaanpassing

(19) Het tijdsprofiel van de begrotingsaanpassing, gemeten als de verandering in het structurele primaire saldo, zoals beschreven in het plan, is uitgesteld van 2025 naar 2026-2028, in vergelijking met het lineaire pad waarnaar als regel wordt verwezen in artikel 6, punt c), van Verordening (EU) 2024/1263. Volgens het plan wordt deze afwijking van de waarborg om geen uitstel toe te staan gerechtvaardigd op grond van de overgangsbepaling van artikel 36, lid 1, punt e), van Verordening (EU) 2024/1263 door de hogere uitgaven die worden gefinancierd door leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en cofinanciering van EU-middelen in 2025 (geraamd op een stijging met respectievelijk 0,16 % en 0,03 % van het bbp), alsook door de stijging van de defensie-investeringen in 2025 (geraamd op een stijging met 0,25 % van het bbp). Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad dan ook in overeenstemming met de in artikel 6, punt c), van Verordening (EU) 2024/1263 bedoelde waarborg om geen uitstel toe te staan, en de in artikel 36, lid 1, punt e), van Verordening (EU) 2024/1263 bedoelde overgangsbepaling.

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

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Structureel primair saldo (% van het bbp)	- 2,5	- 2,9	- 2,6	- 1,5	- 0,5	0,4
Wijziging van het structurele primaire saldo (procentpunt(en))	n.v.t.	- 0,4	0,3	1,1	1,0	1,0

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

Samenhang tussen het plan en de buitensporigtekortprocedure

(20) Het in het plan uitgestippelde netto-uitgavenpad is in overeenstemming met de vereisten in het kader van de buitensporigtekortprocedure (en met name met de minimale jaarlijkse structurele aanpassing als bedoeld in artikel 3, lid 4, derde alinea, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad, rekening houdend met de geplande toename van defensie-investeringen als relevante factor).

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

(21) Het in artikel 8 van Verordening (EU) 2024/1263 vastgelegde vereiste van het preventieve deel met betrekking tot de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort, die is bedoeld om te voorzien in een gemeenschappelijke marge ten opzichte van de tekortreferentiewaarde van 3 % van het bbp, is niet van toepassing op Polen, aangezien het tekort volgens de plannen pas in het laatste jaar van de aanpassingsperiode tot minder dan 3 % van het bbp zal worden teruggebracht.

Consistentie tussen het plan en de schuldhoudbaarheidswaarborg

(22) Volgens het plan bedraagt de overheidsschuld in 2026-2028 tussen 60 % en 90 % van het bbp. Aangezien het overheidstekort volgens het plan in 2028 echter onder de 3 % van het bbp zou uitkomen, hetgeen in het jaar na het einde van de aanpassingsperiode zou leiden tot intrekking van het besluit waarbij het bestaan van een buitensporig tekort wordt vastgesteld, is de schuldhoudbaarheidswaarborg tijdens de door het plan bestreken periode niet van toepassing.

Macro-economische aannamen van het plan

(23) Het plan is gebaseerd op aannamen die afwijken van de aannamen van de Commissie die op 21 juni 2024 aan Polen zijn toegezonden. In het plan worden met name verschillende aannamen gebruikt voor negen variabelen, namelijk het uitgangspunt (het overheidssaldo in 2024), de potentiële bbp-groei, de bbp-deflator in 2024 en 2025, de reële bbp-groei in 2024 en 2025, de rentetarieven, de schuldenstructuur, de begrotingsmultiplicator en de stock-flow adjustments, en het bevat een uitgesteld aanpassingsprofiel. Een beoordeling van deze verschillen is hieronder weergegeven. De verschillen in aannamen met het grootste effect op de gemiddelde groei van de netto-uitgaven worden hieronder opgesomd, samen met een beoordeling van elk verschil in aannamen afzonderlijk.

— Het plan gaat uit van een slechtere uitgangspositie dan de Commissie. In de voorafgaande richtsnoeren bedroeg het structurele primaire saldo - 2,6 % van het bbp en in het plan is dat - 2,9 % van het bbp. Het lagere structurele primaire saldo in het plan is het gevolg van een slechter begrotingsresultaat in de eerste drie kwartalen van 2024 door lagere inkomsten, met name uit btw en vennootschapsbelasting, en hogere uitgaven dan verwacht. Bijgevolg wordt deze aanname naar behoren gerechtvaardigd geacht en draagt ze bij tot een lagere gemiddelde groei van de netto-uitgaven tijdens de aanpassingsperiode in het plan ten opzichte van de aannamen van de Commissie.

— Het plan berust op de aanname dat de bbp-deflator in 2024 3,6 % zal bereiken, in 2025 5,0 %, in 2026 4,7 %, in 2027 4,3 % en in 2028 4,0 %. Dit draagt bij tot een hogere gemiddelde groei van de netto-uitgaven gedurende de aanpassingsperiode in het plan dan op basis van de aannamen van de Commissie. In de voorafgaande richtsnoeren voorspelde de Commissie een bbp-deflator van 4,5 % in 2024 en 4,2 % in 2025. Het verschil tussen het plan en de voorafgaande richtsnoeren weerspiegelt het herziene tijdschema voor de volledige uitfasering van energiesteunmaatregelen, waarvan eerder werd aangenomen dat deze in juli 2024 zou plaatsvinden, maar die volgens de bestaande Poolse wetgeving wordt uitgesteld tot januari 2025, zoals in het plan wordt toegelicht en ook in overeenstemming is met de najaarsprognose 2024 van de Commissie. De prognoses voor de groei van de bbp-deflator liggen voor de resterende jaren van het plan iets onder wat de convergentieregel voor de middellange termijn vanuit de hogere uitgangswaarde voor 2025 zou impliceren. Deze aanname wordt over het geheel genomen naar behoren gemotiveerd geacht.

— In het plan wordt uitgegaan van een impliciete nominale rente van 4,9 % in 2024, 5,2 % in 2025, 4,6 % in 2026, 4,5 % in 2027 en 4,4 % in 2028. Dit draagt bij tot een hogere gemiddelde groei van de netto-uitgaven gedurende de aanpassingsperiode in het plan dan op basis van de aannamen van de Commissie. In de voorafgaande richtsnoeren van de Commissie werd uitgegaan van een impliciete nominale rente van 4,8 % in 2024, 4,8 % in 2025, 5,1 % in 2026, 5,2 % in 2027 en 5,4 % in 2028. De in het plan vastgestelde lagere nominale impliciete rente weerspiegelt de lagere marktrente, een groter aandeel van de schuld met kortlopende marktrente om de aanzienlijke hoeveelheid langlopende schuld met variabele rente te weerspiegelen, een verwachte versoepeling van de beleidstarieven van de centrale bank vanaf 2025 en de zeer korte looptijd van de Poolse overheidsschuld. Over het algemeen wordt de aanname van het plan als afdoende gemotiveerd geacht door het gebruik van recentere marktgegevens, een meer granulaire uitsplitsing van schulden en landspecifieke factoren die relevant zijn voor schuldprojecties.

— Zoals hierboven vermeld, wordt in het plan uitgegaan van een tijdsprofiel van de begrotingsaanpassing, gemeten als de verandering in het structurele primaire saldo, dat is uitgesteld tot 2026-2028. Dit draagt bij tot een lagere gemiddelde groei van de netto-uitgaven gedurende de aanpassingsperiode in het plan dan op basis van de aannamen van de Commissie. Dit verschil wordt veroorzaakt door de in overweging 19 genoemde redenen. Tegelijkertijd zal de groei van de netto-uitgaven in 2025 waartoe Polen zich verbindt, een grotere verbetering van het structurele primaire saldo in 2025 inhouden dan is aangegeven in het plan op basis van het kader van de Commissie voor prognoses van de overheidsschuld op middellange termijn. Bijgevolg wordt deze aanname naar behoren gemotiveerd geacht.

Per saldo neutraliseert het effect van de naar behoren onderbouwde aannamen de gevolgen van de slechtere initiële begrotingssituatie voor de gemiddelde groei van de netto-uitgaven. De resterende verschillen in aannamen zijn weliswaar niet altijd consistent met het gemeenschappelijk kader voor de schuldhoudbaarheidsanalyse, maar hebben geen significante gevolgen voor de gemiddelde groei van de netto-uitgaven ten opzichte van de aannamen van de Commissie. De Commissie zal bij toekomstige beoordelingen van de naleving van het netto-uitgavenpad rekening houden met de bovenstaande beoordeling van de aannamen van het plan.

Begrotingsstrategie van het plan

(24) Volgens de indicatieve begrotingsstrategie in het plan zullen de netto-uitgaventoezeggingen door zowel uitgavenbeheersing als discretionaire verhogingen van de ontvangsten worden nagekomen. De voor 2025 geplande begrotingsconsolidatie is gebaseerd op de geplande uitgaven en inkomsten die in de ontwerpbegroting voor 2025 zijn opgenomen. Het omvat de budgettaire gevolgen van vaste drempels voor de personenbelasting, verhogingen van accijnzen, annulering van het lagere btw-tarief op voedingsmiddelen, intrekking van energiesteunmaatregelen die verlengd waren tot eind 2024 en bevriezing van de nominale waarde van sommige sociale uitkeringen (waaronder de Family 800 Plus- en Active Parent-programma's). In de volgende drie jaar van het plan moet de begrotingsconsolidatie worden bereikt door maatregelen aan zowel de ontvangsten- als de uitgavenzijde, met ongeveer gelijke bijdragen van beide zijden. In 2026-2028 omvatten de belangrijkste inkomstenmaatregelen een voortzetting van de bevriezing van de nominale drempels voor de inkomstenbelasting en een verhoging van de accijnzen op alcohol en tabak. Aan de uitgavenzijde zijn de belangrijkste maatregelen de beperking van de nominale

groei van het intermediair verbruik van de overheid en van de sociale uitkeringen met uitzondering van de pensioenen. De specificatie van de vast te stellen beleidsmaatregelen moet in de jaarlijkse begrotingen worden bevestigd of aangepast, en gekwantificeerd. Tegelijkertijd bestaan er risico's met betrekking tot de uitvoering van de indicatieve begrotingsstrategie in het plan, die voortvloeien uit risico's voor de macro-economische aannamen die aan het plan ten grondslag liggen en de stijgende uitgavenbehoeften voor defensie, die beperkingen in andere netto-uitgavenposten kunnen vereisen. De begroting voor 2025 die de regering in september 2024 in het nationale parlement heeft ingediend, specificeert de beleidsmaatregelen waarmee de netto-uitgaventoezegging voor 2025 zal worden gehaald.

Hervormings- en investeringsvoornemens in het plan die aansluiten bij de belangrijkste uitdagingen in het kader van het Europees Semester en bij de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie

(25) In het plan worden beleidsvoornemens met betrekking tot hervormingen en investeringen beschreven om een antwoord te bieden op de belangrijkste uitdagingen die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld, met name de LSA's, en om werk te maken van de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Het plan telt veertien hervormingen en investeringen die gericht zijn op de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU, waarvan er elf financieel worden ondersteund door de herstel- en veerkrachtfaciliteit en zes door de fondsen van het cohesiebeleid.

(26) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van een rechtvaardige groene en digitale transitie, met inbegrip van de klimaatdoelstellingen van Verordening (EU) 2021/1119, bevat het plan investeringen in hogesnelheidsinternet, robotisering en digitalisering van bedrijven, digitale transformatie van bedrijven door het gebruik van cloud computing en hervormingen met betrekking tot groene transformatie in stedelijke gebieden en de kwaliteit van water voor menselijke consumptie en investeringen in duurzaam gebruik van waterbronnen in plattelandsgebieden. Deze maatregelen zijn bedoeld om de uitdagingen aan te pakken die in de LSA's zijn geïdentificeerd, met name die op het gebied van digitalisering van bedrijven (aanbevolen in 2024 en 2022), innovaties (2022 en 2019) en watervoorraden (2024).

(27) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van sociale en economische veerkracht, met inbegrip van de Europese pijler van sociale rechten, bevat het plan een hervorming die naar verwachting de innovatie en het concurrentievermogen van de economie zal bevorderen door een sterkere bescherming van industriële eigendom, maatregelen ter verbetering van de toegang tot overheidsopdrachten voor kleine en middelgrote ondernemingen en een hervorming van het systeem voor langdurige zorg. Deze maatregelen zijn bedoeld om de uitdagingen aan te pakken die in de LSA's worden genoemd, met name die welke betrekking hebben op langdurige zorg (aanbevolen in 2024, 2022 en 2019) en overheidsopdrachten (2024).

(28) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van energiezekerheid, bevat het plan een hervorming van windenergie en investeringen in offshore-windmolenparken, energieopslagsystemen, waterstoftechnologieën, energie-infrastructuur en maatregelen ter ondersteuning van energie-efficiëntie en hernieuwbare energie. Deze maatregelen zijn bedoeld om de uitdagingen aan te pakken die in de LSA's zijn vastgesteld, met name die welke betrekking hebben op stadsverwarming (aanbevolen in 2024), hernieuwbare energie en energie-efficiëntie (2023 en 2022) en energie-infrastructuur (2019).

(29) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van defensievermogens, bevat het plan informatie over investeringen in de versterking van de defensiecapaciteit van Polen, gepresenteerd in EU- en NAVO-verband. Naar verwachting zullen de defensie-uitgaven stijgen van 2,6 % van het bbp in 2024 tot 2,8 % van het bbp in 2025, met inbegrip van een stijging in militaire investeringen van 0,25 procentpunten (respectievelijk van 0,7 % van het bbp tot 0,9 % van het bbp). In de volgende jaren van de aanpassingsperiode zullen de defensie-uitgaven ten minste 3 % van het bbp (uitgedrukt in geld) bedragen, zoals vereist in de nationale wetgeving.

(30) Het plan bevat informatie over de samenhang en, in voorkomend geval, de complementariteit met de fondsen van het cohesiebeleid en het herstel- en veerkrachtplan van Polen. Het grootste deel van de maatregelen in het plan wordt gefinancierd door de fondsen in het kader van het herstel- en veerkrachtplan. De maatregelen die geen betrekking hebben op het herstel- en veerkrachtplan zijn de maatregelen in verband met de bescherming van industriële eigendom, de verbetering van overheidsopdrachten en water voor menselijke consumptie. Vijf maatregelen krijgen bovendien financiering uit de fondsen van het cohesiebeleid en één maatregel ook in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

(31) Het plan biedt een overzicht van de nodige overheidsinvesteringen van Polen in verband met de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Wat betreft een rechtvaardige groene en digitale transitie en energiezekerheid, wordt in het plan verwezen naar de bevindingen van het verslag over "de toekomst van het Europese concurrentievermogen" ([11]), waarin de nadruk wordt gelegd op de behoefte aan investeringen om de energieprijzen te verlagen, onder andere via de investeringen in het kader van het herstel- en veerkrachtplan in de productie en opslag van hernieuwbare waterstof en de bouw van windmolenparken, en op de behoefte om de digitale vaardigheden en de toegang tot snel internet te verbeteren. Wat betreft sociale en economische veerkracht, wordt in het plan de nadruk gelegd op de

([11]) Draghi, M., "De toekomst van het Europese concurrentievermogen", Europese Commissie, september 2024.

noodzaak om een grotere economische onafhankelijkheid te bereiken, onder andere door de veiligheid van de toeleveringsketens van belangrijke kritieke grondstoffen en halfgeleiders te waarborgen. In het plan wordt ook uitgelegd dat voor sommige beleidsterreinen, waaronder energie, gezondheidszorg, sociaal beleid en onderwijsbeleid, een herziening van hervormingen en investeringen plaatsvindt, waardoor er tot 2028 minder ruimte is voor een nauwkeurigere beoordeling van de investeringsbehoeften. Wat betreft de opbouw van defensievermogens, bevat het plan een verhoging van de defensie-uitgaven tot meer dan 2 % van het bbp, in overeenstemming met de NAVO-verplichtingen. In het plan wordt ook verwezen naar de veranderende externe omstandigheden, waaronder de aanvalsoorlog van Rusland, en de opkomende strategische prioriteiten van de EU en de daaruit voortvloeiende investeringsbehoeften.

Conclusie van de beoordeling van de Commissie

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

ALGEMENE CONCLUSIE VAN DE RAAD

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

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

(35) De Raad neemt nota van de beoordeling door de Commissie van het netto-uitgavenpad en de belangrijkste macro-economische aannamen in het plan, onder meer met betrekking tot de voorafgaande richtsnoeren van de Commissie, alsook van de gevolgen van het netto-uitgavenpad in het plan voor het overheidstekort en de overheidsschuld. De Raad neemt nota van de beoordeling van de Commissie dat de macro-economische en budgettaire aannamen, hoewel zij in sommige gevallen afwijken van de aannamen van de Commissie, onder meer om rekening te houden met geactualiseerde macro-economische en begrotingsgegevens, over het algemeen naar behoren gerechtvaardigd zijn en door deugdelijke economische argumenten worden onderbouwd. De Raad neemt nota van de brede begrotingsstrategie van het plan en de risico's voor de vooruitzichten, die invloed kunnen hebben op het al dan niet werkelijkheid worden van het macro-economische scenario en de onderliggende aannamen en de uitvoering van het netto-uitgavenpad van het plan. De Raad is ingenomen met het feit dat het plan vóór de indiening is besproken met relevante belanghebbenden op nationaal niveau. De Raad merkt ook op dat de defensie-uitgaven onder druk kunnen komen te staan door geopolitieke risico's. De Raad merkt met name op dat het verslechterende veiligheidsklimaat als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne zijn weerslag heeft op de economie, met de nodige gevolgen voor de overheidsfinanciën in Polen.

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

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

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

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

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

BEVEELT AAN dat Polen:

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

Gedaan te Brussel, 21 januari 2025.

Voor de Raad

De voorzitter

A. DOMAŃSKI

BIJLAGE I

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

Polen

Jaar		2025	2026	2027	2028
Groeipercentage (%)	Per jaar	6,3	4,4	4,0	3,5
	Cumulatief (*)	19,6	24,9	29,9	34,4

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