EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 19.6.2024
COM(2024) 621 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Polen

{SWD(2024) 100 final} - {SWD(2024) 621 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Polen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien 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[1], en met name artikel 3, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad[2], waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt de lidstaten financiële ondersteuning voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, die worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen door de EU. In overeenstemming met de prioriteiten van het Europees Semester draagt zij bij tot het economisch en sociaal herstel en de uitvoering van duurzame hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te bevorderen en de economieën van de lidstaten veerkrachtiger te maken. Zij helpt ook de overheidsfinanciën te versterken en de groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn te stimuleren, de territoriale cohesie binnen de EU te verbeteren en de verdere uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten te ondersteunen.

(2) De REPowerEU-verordening[3], die op 27 februari 2023 is vastgesteld, heeft tot doel de EU geleidelijk onafhankelijker te maken van de invoer van Russische fossiele

[1] PB L 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[2] Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj.

[3] Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en

brandstoffen. Dit zou moeten bijdragen tot energiezekerheid en de diversificatie van de energievoorziening van de EU en tegelijkertijd het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, de opslagcapaciteit voor energie en de energie-efficiëntie vergroten. Polen heeft een nieuw REPowerEU-hoofdstuk toegevoegd aan zijn nationale herstel- en veerkrachtplan om belangrijke hervormingen en investeringen te financieren die de REPowerEU-doelstellingen helpen verwezenlijken.

(3) Op 16 maart 2023 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd met de titel "Concurrentievermogen van de EU op lange termijn: blik op de periode na 2030"[4], als basis voor beleidsbeslissingen en met als doel te werken aan een groeibevorderend regelgevingskader. De mededeling schetst het concurrentievermogen rond negen elkaar versterkende aanjagers. Deze aanjagers zijn onder meer de toegang tot particulier kapitaal, onderzoek en innovatie, onderwijs en vaardigheden, en de eengemaakte markt als de belangrijkste beleidsprioriteiten voor hervormingen en investeringen om de huidige productiviteitsuitdagingen aan te pakken en het concurrentievermogen van de EU en haar lidstaten op lange termijn op te bouwen. Volgend op deze mededeling heeft de Commissie op 14 februari 2024 het jaarverslag over de eengemaakte markt en het concurrentievermogen[5] gepubliceerd. In dat verslag worden de sterke punten van en uitdagingen voor de eengemaakte markt van de EU uiteengezet, waarbij de jaarlijkse ontwikkelingen worden gevolgd aan de hand van de negen aanjagers van het concurrentievermogen.

(4) Op 21 november 2023 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2024[6] en daarmee de aanzet gegeven tot de cyclus 2024 van het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid. De Europese Raad heeft op 22 maart 2024 zijn goedkeuring gehecht aan de prioriteiten van de analyse rond de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid. Op 21 november 2023 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag 2024 aangenomen, waarin zij Polen niet heeft genoemd als een van de lidstaten die mogelijk door onevenwichtigheden is geraakt of het risico loopt daardoor geraakt te worden, en waarvoor een diepgaande evaluatie nodig zou zijn. De Commissie heeft ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone goedgekeurd, die de Raad op 12 april 2024 heeft aangenomen, alsook het voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2024 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd, dat de Raad op 11 maart 2024 heeft aangenomen.

(5) Op 30 april 2024 is het nieuwe EU-kader voor economische governance in werking getreden. Het kader omvat de nieuwe Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad. Het bevat ook de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 over de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten en de

---

veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 en (EU) 2021/1755 en Richtlijn 2003/87/EG (PB L 63 van 28.2.2023, blz. 1), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj.

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU over de begrotingskaders van de lidstaten[7]. Het nieuwe kader beoogt het houdbaarder maken van de overheidsschuld en duurzame en inclusieve groei door middel van geleidelijke begrotingsconsolidatie en hervormingen en investeringen. Het bevordert de nationale verantwoordelijkheid en heeft een grotere focus op de middellange termijn, in combinatie met een meer doeltreffende en coherentere handhaving. Elke lidstaat moet bij de Raad en de Commissie een nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn indienen. De nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn bevatten de budgettaire, hervormings- en investeringsverbintenissen van een lidstaat, die een planningsperiode van vier of vijf jaar bestrijken, afhankelijk van de normale duur van de nationale zittingsperiode. Het netto-uitgaventraject[8] in de nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn moet voldoen aan de vereisten van Verordening (EU) 2024/1263, met inbegrip van de vereisten om de overheidsschuld uiterlijk aan het einde van de aanpassingsperiode op een plausibel neerwaarts pad te brengen of te houden, of om op een prudent niveau onder 60 % van het bbp te blijven, en om het overheidstekort op middellange termijn onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp te brengen en/of te handhaven. Wanneer een lidstaat zich overeenkomstig de criteria van Verordening (EU) 2024/1263 verbindt tot een relevante reeks hervormingen en investeringen, kan de aanpassingsperiode met ten hoogste drie jaar worden verlengd. Ter ondersteuning van de voorbereiding van die plannen moet de Commissie de lidstaten op [21 juni] 2024 richtsnoeren verstrekken over de inhoud van de plannen en de daaropvolgende jaarlijkse voortgangsverslagen die zij moeten indienen, en zal zij hun overeenkomstig artikel 5 van Verordening (EU) 2024/1263 technische richtsnoeren over de begrotingsaanpassingen toezenden (referentietrajecten en technische informatie indien van toepassing). Lidstaten moeten hun budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn uiterlijk op 20 september 2024 indienen, tenzij de lidstaat en de Commissie een redelijke verlenging van de termijn overeenkomen. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun nationale parlementen hierbij worden betrokken en dat onafhankelijke begrotingsinstellingen, sociale partners en andere nationale belanghebbenden worden geraadpleegd, naargelang het geval.

(6) In 2024 blijft het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid evolueren in overeenstemming met de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De volledige uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen blijft essentieel voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten in het kader van het Europees Semester, aangezien de plannen daadwerkelijk helpen bij het aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de problemen die zijn aangehaald in de relevante

[7] 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, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) en 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).

[8] Netto-uitgaven zoals gedefinieerd in artikel 2 van Verordening (EU) 2024/1263 van de Raad van 29 april 2024 (PB L 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Netto-uitgaven zijn 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.

landspecifieke aanbevelingen die in de afgelopen jaren zijn gedaan. De landspecifieke aanbevelingen 2019, 2020, 2022 en 2023 blijven ook relevant voor herstel- en veerkrachtplannen die worden herzien, bijgewerkt of gewijzigd overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241.

(7) Op 3 mei 2021 heeft Polen in overeenstemming met artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241 zijn herstel- en veerkrachtplan ingediend bij de Commissie. Krachtens artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de beoordelingsrichtsnoeren van bijlage V bij die verordening. Op 17 juni 2022 heeft de Raad zijn besluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Polen aangenomen[9], dat werd gewijzigd op 8 december 2023 overeenkomstig artikel 18, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241 om de maximale financiële bijdrage voor niet-terugbetaalbare financiële steun bij te werken, en het REPowerEU-hoofdstuk op te nemen[10]. De tranches worden vrijgegeven mits de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 besluit dat Polen de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Onder bevredigende verwezenlijking wordt begrepen dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is teruggedraaid.

(8) De Commissie heeft op 19 juni 2024 het landverslag 2024 voor Polen[11] gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Polen heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad tussen 2019 en 2023 heeft vastgesteld en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Polen van het herstel- en veerkrachtplan. Op basis van deze analyse werden in het landverslag lacunes vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe en opkomende uitdagingen. Ook werd de vooruitgang beoordeeld die Polen heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de EU inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN.

(9) Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens[12] is het overheidstekort van Polen gestegen van 3,4 % van het bbp in 2022 tot 5,1 % in 2023, terwijl de overheidsschuld is gestegen van 49,2 % van het bbp eind 2022 tot 49,6 % eind 2023. Zoals aangekondigd in haar richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024[13] zet de Commissie de eerste stap om op tekorten gebaseerde buitensporigtekortprocedures in te leiden op basis van de begrotingsresultaten voor 2023, in overeenstemming met de bestaande wettelijke bepalingen. Op 19 juni 2024 heeft de Commissie een verslag op grond van artikel 126, lid 3, VWEU aangenomen[14]. In dat verslag wordt de

---

9 Uitvoeringsbesluit van de Raad van 17 juni 2022 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Polen (9728/22).

10 Uitvoeringsbesluit van de Raad van 8 december 2023 tot wijziging van het uitvoeringsbesluit van 17 juni 2022 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Polen (15835/23).

11 SWD(2024) 621 final.

12 Eurostat-Euro Indicators, 22.4.2024.

13 COM(2023) 141 final.

14 Verslag van de Commissie opgesteld overeenkomstig artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

begrotingssituatie van Polen beoordeeld, aangezien het overheidstekort in 2023 de referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed. Gezien deze beoordeling en na bestudering van het advies van de bij artikel 126, lid 4, van het VWEU ingestelde Economisch en Financieel Comité, is de Commissie voornemens in juli de inleiding van een buitensporigtekortprocedure voor te stellen door de Raad aan te bevelen op grond van artikel 126, lid 6, een besluit betreffende het bestaan van een buitensporig tekort in Polen vast te stellen.

(10) Op 12 juli 2022 heeft de Raad aanbevolen[15] dat Polen actie onderneemt om er in 2023 voor te zorgen dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in overeenstemming is met een algemeen neutrale beleidskoers[16], rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor stijgingen van de energieprijzen en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Tegelijkertijd moest Polen klaarstaan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Polen werd ook aanbevolen de overheidsinvesteringen voor de groene en digitale transitie en voor energiezekerheid uit te breiden, met inachtneming van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere fondsen van de Unie. Volgens ramingen van de Commissie was de begrotingskoers[17] in 2023 expansief, met 0,8 % van het bbp, tegen een achtergrond van hoge inflatie. De groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 heeft een grotendeels neutrale bijdrage aan de begrotingskoers van 0,0 % van het bbp geleverd en was in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad. De grotendeels neutrale bijdrage van nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven was toe te schrijven aan de lagere kosten van de (gerichte en niet-gerichte) noodsteunmaatregelen voor huishoudens en bedrijven in reactie op stijgingen van de energieprijzen (met 1,2 procentpunt van het bbp). De belangrijkste aanjagers van de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend maatregelen aan de ontvangstenzijde) waren stijgingen van de lonen in de publieke sector en de pensioenen. In 2023 bedroegen de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven 1,5 % van het bbp. De nationaal gefinancierde investeringen bedroegen 3,8 % van het bbp in 2023, een jaarlijkse stijging van 0,8 procentpunten ten opzichte van 2022. Polen financierde aanvullende investeringen via de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen en heeft nationaal gefinancierde investeringen gehandhaafd. Polen financierde overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor

---

15 Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022 over het nationale hervormingsprogramma van Polen en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2022 van Polen, PB C 334 van 1.9.2022, blz. 171.

16 Op basis van de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie wordt de potentiële outputgroei van Polen op middellange termijn in 2023, die wordt gebruikt als maatstaf voor de begrotingskoers, geraamd op 14,5 % in nominale termen, op basis van de gemiddelde reële potentiële groei over tien jaar en de bbp-deflator van 2023.

17 De begrotingskoers wordt gedefinieerd als een maatstaf van de jaarlijkse verandering in de onderliggende begrotingssituatie van de overheid. Die koers heeft tot doel de economische impuls te beoordelen die voortvloeit uit het begrotingsbeleid, zowel dat wat nationaal als dat wat uit de EU-begroting wordt gefinancierd. De begrotingskoers wordt gemeten als het verschil tussen i) de potentiële groei op middellange termijn en ii) de verandering in de primaire uitgaven ongerekend de discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde (en exclusief de tijdelijke COVID-19-crisismaatregelen), maar met inbegrip van uitgaven gefinancierd met niet-terugvorderbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen. Een negatief (positief) cijfer van deze indicator duidt op een expansief (contractief) begrotingsbeleid.

energiezekerheid, zoals het ondersteunen van elektriciteitstransmissie- en -distributienetwerken, de uitrol van nieuwe hernieuwbare energiebronnen, offshore-windenergie-centrales en energie-efficiënte renovatie van gebouwen en groene en slimme mobiliteit, die worden gefinancierd door de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

(11) Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zal het reële bbp in 2024 groeien met 2,8 % en in 2025 met 3,4 %, met een GICP-inflatie van 4,3 % in 2024 en 4,2 % in 2025.

(12) In de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie wordt uitgegaan van een overheidstekort van 5,4 % van het bbp in 2024, terwijl de overheidsschuldquote naar verwachting zal stijgen tot 53,7 % eind 2024. De stijging van het tekort in 2024 weerspiegelt voornamelijk hoge defensie-uitgaven, loonstijgingen in de overheidssector en nieuwe sociale uitkeringen. Op basis van de ramingen van de Commissie zal de begrotingskoers in 2024 naar verwachting expansief zijn, met 2,4 % van het bbp.

(13) Uitgaven ten belope van 1,0 % van het bbp zullen in 2024 worden gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun ("subsidies") uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, tegenover 0,1 % van het bbp in 2023, volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie. Uitgaven die met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd, zullen hoogwaardige investeringen en productiviteitsverhogende hervormingen mogelijk maken zonder rechtstreekse gevolgen voor het overheidssaldo en de overheidsschuld van Polen. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen in 2024 uitgaven ten belope van 0,9 % van het bbp worden gedekt door leningen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, tegenover 0 % van het bbp in 2023.

(14) Op 14 juli 2023 heeft de Raad Polen aanbevolen een voorzichtig begrotingsbeleid te voeren, met name door de nominale stijging van de netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven[18] in 2024 te beperken tot 7,8 %. Bij het uitvoeren van hun begroting 2023 en het opstellen van hun begrotingen voor 2024 werden de lidstaten verzocht er rekening mee te houden dat de Commissie aan de Raad zou voorstellen op het tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedures in te leiden op basis van de begrotingsresultaten voor 2023. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven van Polen naar verwachting toenemen met 12,8 % in 2024, hetgeen meer dan de aanbevolen maximale groeivoet is. Deze overschrijding van de aanbevolen maximale groei van de netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven komt overeen met 2,0 % van het bbp in 2024. Dit dreigt niet in overeenstemming te zijn met wat de Raad heeft aanbevolen.

(15) Bovendien heeft de Raad Polen aanbevolen om de van kracht zijnde noodsteunmaatregelen voor energie zo snel mogelijk af te bouwen in 2023 en 2024 en de daarmee gepaard gaande besparingen te gebruiken om het overheidstekort terug te dringen. De Raad heeft verder aangegeven dat indien nieuwe energieprijsstijgingen nieuwe of voortgezette steunmaatregelen vereisen, Polen ervoor moet zorgen dat deze gericht zijn op de bescherming van kwetsbare huishoudens en bedrijven, budgettair haalbaar zijn en stimulansen voor energiebesparing blijven bieden. Volgens de

[18] De netto primaire uitgaven worden gedefinieerd als nationaal gefinancierde uitgaven ongerekend i) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, ii) rente-uitgaven, iii) cyclische werkloosheidsuitgaven, en iv) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen de netto begrotingskosten[19] van de noodsteunmaatregelen voor energie naar verwachting 0,6 % van het bbp bedragen in 2023, 0,5 % in 2024 en minder dan 0,1 % in 2025. Met name wordt aangenomen dat de prijsbevriezingsregelingen voor elektriciteit en gas van kracht blijven tot juni 2024, terwijl de prijsplafonds van kracht blijven voor elektriciteit en gas tot eind 2024, en voor stadsverwarming tot juni 2025[20]. Indien de daarmee gepaard gaande besparingen worden gebruikt om het overheidstekort terug te dringen, zoals aanbevolen door de Raad, zouden deze prognoses een begrotingsaanpassing van 0,2 % van het bbp in 2024 impliceren, terwijl de netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven[21] een expansieve bijdrage aan de begrotingskoers van 2,0 % van het bbp in dat jaar leveren. De noodsteunmaatregelen voor energie zullen naar verwachting niet zo snel mogelijk worden afgebouwd in 2023 en 2024. Dit dreigt niet in overeenstemming te zijn met wat de Raad heeft aanbevolen. De daarmee gepaard gaande besparingen zullen naar verwachting bovendien niet worden gebruikt om het overheidstekort terug te dringen. Het risico bestaat dat ook dit niet volledig in overeenstemming is met de aanbeveling van de Raad. De begrotingskosten van noodsteunmaatregelen voor energie ter bescherming van kwetsbare huishoudens en bedrijven worden geraamd op minder dan 0,1 % van het bbp in 2024 (0,2 % in 2023), die volledig het prijssignaal behouden om de vraag naar energie te verminderen en de energie-efficiëntie te verhogen.

(16) Daarnaast heeft de Raad Polen ook aanbevolen[22] nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen in stand te houden en te zorgen voor een doeltreffende absorptie van subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, met name om de groene en de digitale transitie te bevorderen. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen de nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen naar verwachting toenemen tot 4,0 % van het bbp in 2024 (tegenover 3,8 % van het bbp in 2023). Dit is in overeenstemming met wat de Raad heeft aanbevolen. De overheidsuitgaven die worden gefinancierd met inkomsten uit EU-fondsen, met inbegrip van subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zullen daarentegen naar verwachting stijgen tot 1,9 % van het bbp in 2024 (tegenover 1,5 % van het bbp in 2023).

(17) Op basis van de op de afsluitdatum van de prognose bekende beleidsmaatregelen en uitgaand van ongewijzigd beleid, wordt in de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie uitgegaan van een overheidstekort van 4,6 % van het bbp in 2025. De daling van het tekort in 2025 weerspiegelt voornamelijk een conjuncturele opleving en het uitdoven van de energiesteunmaatregelen. De overheidsschuldquote zou tegen eind 2025 stijgen tot 57,7 %. Afgezien van de hoge tekorten wordt de stijging van de

---

19 Het cijfer geeft het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van die maatregelen, inclusief inkomsten en uitgaven en, in voorkomend geval, exclusief de inkomsten uit belastingen op uitzonderlijke winsten van energieleveranciers.

20 Maatregelen die volgens Polen tot eind 2024 van kracht blijven, worden in de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie in beginsel beschouwd als maatregelen die ook in 2025 begrotingsgevolgen zullen hebben.

21 Deze bijdrage wordt gemeten als de verandering in primaire overheidsuitgaven ongerekend i) incrementele begrotingsgevolgen van discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, ii) eenmalige en iii) conjuncturele werkloosheidsuitgaven, en iv) uitgaven gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, ten opzichte van de gemiddelde potentiële nominale bbp-groei op middellange termijn (tien jaar), uitgedrukt als een verhouding tot het nominale bbp.

22 Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2023 van Polen en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2023 van Polen (PB C 312 van 1.9.2023, blz. 197).

schuldquote aangejaagd door grote contante vooruitbetalingen voor investeringen in militair materieel.

(18) Sociale uitkeringen zijn nog steeds grotendeels ongericht en zonder middelentoets op het niveau van de huishoudens. Dit leidt tot een welvaartsstelsel met een beperkt herverdelingsvermogen. In 2023 werd de universele kinderbijslag aanzienlijk verhoogd en werd het 13e pensioen gehandhaafd. In begrotingsdocumenten kan de transparantie met betrekking tot lopende en geplande investeringen worden verbeterd. Er ontbreekt een geïntegreerd en omvattend overzicht van de lopende investeringen en hun financieringsbronnen, met inbegrip van extrabudgettaire middelen en staatsbedrijven. Hoewel dergelijke informatie in verschillende mate beschikbaar is, is deze verspreid over verschillende documenten, zoals meerjarige investeringsprogramma's en financiële plannen van staatsbedrijven of buiten de begroting vallende fondsen. De procedures voor de beoordeling en selectie van investeringsprojecten en de uitvoering van evaluaties achteraf zijn zwak. Gestandaardiseerde methoden voor de beoordeling van projecten zijn alleen voorhanden voor door de EU gefinancierde investeringen, maar kunnen worden toegepast op alle belangrijke door de overheid gefinancierde investeringen. De procedures voor de selectie van projecten verschillen van ministerie tot ministerie en zijn gebaseerd op het soort project en de financieringsbron. Er zijn geen standaardcriteria voor de selectie en prioritering van projecten op het niveau van de centrale overheid.

(19) Polen is een van de snelst vergrijzende landen in de EU en de demografische trends op lange termijn zullen van invloed zijn op het pensioenstelsel. Een voortdurende verhoging van de effectieve pensioenleeftijd door te zorgen voor een hoge arbeidsmarktparticipatie van oudere werknemers, is van cruciaal belang voor de economische groei en de toereikendheid van de pensioenen in de toekomst. De prognoses van het Vergrijzingsverslag 2024 voor Polen impliceren de op één na grootste daling van de toereikendheid, gemeten als de verhouding tussen het gemiddelde pensioen en het gemiddelde brutoloon bij pensionering. Indien de adequaatheidsratio dicht bij het huidige niveau wordt gehouden, zouden de overheidsuitgaven tegen 2070 stijgen met 4,6 procentpunt van het bbp. De pensioenuitkeringen voor landbouwers worden grotendeels gesubsidieerd door de staat, ten belope van 0,6 % van het bbp in 2023, en de methode voor de berekening van de geïnde verzekeringsbijdragen leidt niet tot een verschuiving naar de algemene pensioenregeling, wat de intersectorale arbeidsmobiliteit belemmert. Hoewel Polen in zijn herstel- en veerkrachtplan één gerichte maatregel heeft uitgevoerd om het werken na de wettelijke pensioenleeftijd te bevorderen, zouden verdere inspanningen nodig zijn om de uitdaging in verband met de toekomstige toereikendheid en houdbaarheid van de pensioenen aan te pakken.

(20) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b), van en criterium 2.2 van bijlage V bij Verordening (EU) 2021/241 bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen die uiterlijk in 2026 moeten zijn uitgevoerd. Daarvan wordt verwacht dat zij helpen bij het doeltreffend aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de uitdagingen die in de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen (LSA's) zijn vastgesteld. Om het concurrentievermogen van Polen op lange termijn te stimuleren door middel van de groene en de digitale transitie, en tegelijkertijd sociale rechtvaardigheid te waarborgen, is het van essentieel belang om binnen deze krappe termijn snel werk te maken van de doeltreffende uitvoering van het plan, inclusief het REPowerEU-hoofdstuk. Om de toezeggingen van het plan

uiterlijk in augustus 2026 na te komen, is het voor Polen van essentieel belang de hervormingen voort te zetten en de investeringen te versnellen door nieuwe vertragingen aan te pakken en tegelijkertijd te zorgen voor een sterke bestuurlijke capaciteit. De systematische betrokkenheid van lokale en regionale autoriteiten, sociale partners, het maatschappelijk middenveld en andere relevante belanghebbenden blijft belangrijk om te zorgen voor een breed draagvlak voor de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan.

(21) Als onderdeel van de tussentijdse evaluatie van de cohesiefondsen moet Polen overeenkomstig artikel 18 van Verordening (EU) 2021/1060 uiterlijk in maart 2025 elk programma evalueren, en daarbij onder meer rekening houden met de uitdagingen die zijn vermeld in de landspecifieke aanbevelingen van 2024 en zijn nationale energie- en klimaatplan. Die evaluatie is de basis voor de definitieve toewijzing van de in elk programma opgenomen EU-financiering. Polen heeft vooruitgang geboekt bij de uitvoering van het cohesiebeleid en de Europese pijler van sociale rechten, maar er blijven uitdagingen bestaan en de regionale verschillen tussen de oostelijke regio's en de rest van het land zijn gestaag toegenomen. Een snellere uitvoering van de programma's van het cohesiebeleid is van cruciaal belang. De in de programma's overeengekomen prioriteiten blijven relevant. Het is belangrijk dat Polen investeert in innovatieve en slimme economische transformatie en de samenwerking tussen wetenschap en bedrijfsleven versterkt. Om de groene transitie en de afbouw van steenkool te versnellen, zijn maatregelen nodig, waaronder uitbreiding van de productie van schone energie, meer investeringen in de productie van nettonultechnologieën, vermindering van het energieverbruik en vermindering van de luchtverontreiniging. Het is belangrijk te investeren in digitale en groene vaardigheden. Het wegwerken van territoriale verschillen in de toegang tot hoogwaardige en betaalbare kinderopvang is nog steeds een prioriteit. Bij de tussentijdse evaluatie van de cohesiebeleidsprogramma's moet meer aandacht worden besteed aan investeringen in het systeem ter ondersteuning van onderdanen van derde landen en aan mogelijkheden om hun integratie op omvattende wijze te ondersteunen, aangezien Polen te maken heeft gehad met een ongekende instroom van vluchtelingen uit Oekraïne. Polen zou ook gebruik kunnen maken van het initiatief voor een platform voor strategische technologieën voor Europa om de transformatie van zijn economie te ondersteunen, met name voor schone en hulpbronnenefficiënte technologieën.

(22) Naast de economische en sociale uitdagingen die met het herstel- en veerkrachtplan en andere EU-middelen worden aangepakt, heeft Polen te maken met verschillende extra uitdagingen in verband met het tekort aan arbeidskrachten, de digitalisering van bedrijven, overheidsopdrachten, stadsverwarming en waterbeheer.

(23) Tekorten aan arbeidskrachten ondermijnen het concurrentievermogen van de Poolse economie. In 2023 meldde 66 % van de Poolse werkgevers moeilijkheden om vacatures in te vullen, terwijl 75 % aangaf moeite te hebben om het talent te vinden dat zij nodig hadden. Daarom is het van cruciaal belang de arbeidsmarktparticipatie te verhogen onder groepen met de laagste arbeidsparticipatie, zoals mensen met een handicap (de arbeidsparticipatiekloof voor gehandicapten bedroeg 31,3 procentpunten in 2022, veel meer dan het EU-gemiddelde van 21,4 procentpunten) of vrouwen (in 2023 bedroeg de arbeidsparticipatiekloof tussen mannen en vrouwen in Polen gemiddeld 11,8 procentpunten en 23,3 procentpunten voor personen in de leeftijdscategorie 55-64 jaar). Polen blijft onder de EU-doelstelling van 51,7 % deelname aan volwasseneneducatie voor 2030, momenteel 20,3 %, waardoor de overgang naar arbeidsintensieve sectoren wordt belemmerd door om- en bijscholing.

Tegelijkertijd is het stelsel voor langdurige zorg onderontwikkeld en blijft het steunen op gezinnen, met name vrouwen, en andere mantelzorgers. De dekking voor formele thuiszorg is laag: 13 % van de 65-plussers die dergelijke zorg nodig hebben, ruim onder het EU-gemiddelde (30 % in 2022), terwijl de behoeften snel toenemen naarmate de bevolking vergrijst. Het aandeel van de bevolking van 65 jaar en ouder zal naar verwachting uitkomen op 21,9 % in 2030 en 29,1 % in 2050. Het bevorderen van een hogere economische activiteit van informele zorgverleners, meestal vrouwen, door de toegang tot formele thuiszorg en gemeenschapsgebaseerde langdurige zorg te verbeteren, kan de arbeidsmarktparticipatie vergroten.

(24) Het systeem voor overheidsopdrachten heeft nog steeds te lijden onder het lage aantal bedrijven dat inschrijvingen indient. Dit resulteert in een hoog percentage van aanbestedingen met maar één offerte, dat al jaren op een uitzonderlijk hoog niveau is gebleven (54 % in 2023 en meer dan 50 % in de afgelopen 5 jaar). Ondanks de verwachtingen heeft de wet inzake overheidsopdrachten, die in januari 2021 in werking is getreden, de belangrijkste tekortkomingen niet onmiddellijk verholpen. Dit vergt een robuuste en omvattende analyse van de onderliggende oorzaken van het hardnekkige en verslechterende probleem van de lage concurrentie op het gebied van overheidsopdrachten. Een verdere versterking van de digitalisering van het aanbestedingsproces en de ontwikkeling van het opleidingsaanbod voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) kunnen helpen deze uitdagingen aan te pakken.

(25) Polen heeft ruimte om zijn prestaties op het gebied van de digitale transitie te verbeteren en een grotere bijdrage te leveren aan de collectieve inspanningen om de streefcijfers van het digitale decennium van de EU te halen. Hoewel er vooruitgang is geboekt bij de digitalisering van overheidsdiensten, loopt Polen achter op het gebied van de digitalisering van het bedrijfsleven. Het aandeel Poolse kmo's met ten minste een basisniveau van digitale intensiteit bedraagt 61 %, wat lager is dan het EU-gemiddelde van 69 % (waarbij de EU-doelstelling voor 2030 90 % bedraagt). Slechts 18 % van de bedrijven biedt specifieke ICT-opleidingen aan voor hun werknemers, die bijgevolg een laag niveau van digitale vaardigheden hebben. Om het groeipotentieel van zijn economie te versterken en particuliere investeringen te stimuleren, moet Polen de toegang tot geavanceerde technologieën vergemakkelijken, met name voor kmo's, en ecosystemen voor start-ups stimuleren door de toegang tot opleiding te verbeteren, technische en financiële steun te verlenen en kennisoverdracht aan te moedigen.

(26) Het afgelopen decennium vertoont het eindenergieverbruik van Polen een stijgende trend. In 2022 was het 14,5 % hoger dan in 2013, terwijl het in de EU als geheel met 5,5 % daalde. Als het traject van de afgelopen 6 jaar wordt voortgezet, zou Polen zijn energie-efficiëntiestreefcijfer met 28 % overschrijden. Met name stadsverwarmingssystemen leveren warmte aan 42 % van de bevolking, maar zijn nog steeds sterk afhankelijk van steenkool, terwijl er nog geen duidelijk decarbonisatietraject met een sterke energie-efficiëntiehoek werd voorgesteld. Hoewel het huidige beleid voorziet in een verschuiving naar aardgas en biomassa, moet een decarbonisatietraject worden geschetst waarin prioriteit wordt gegeven aan energie-efficiëntie, duurzame hernieuwbare warmtebronnen en het gebruik van restwarmte. Polen heeft een reeks nationale beleidsmaatregelen uitgevoerd om de renovatie van woongebouwen te bevorderen, met inbegrip van belangrijke subsidieregelingen die in het kader van het herstel- en veerkrachtplan worden gefinancierd. Dit beleid moet echter verder worden versterkt en afgestemd op de klimaatdoelstellingen van de EU voor 2030. Daarom zijn gerichte maatregelen nodig om de koolstofemissies van

gebouwen te verminderen, met bijzondere aandacht voor verbeteringen van de energie-efficiëntie en het koolstofvrij maken van stadsverwarming.

(27) Polen staat voor uitdagingen in verband met de aanpassing aan de klimaatverandering, bijvoorbeeld met betrekking tot het risico op droogte en overstromingen. Het herstel- en veerkrachtplan bevat maatregelen om de waterretentie in plattelandsgebieden te verbeteren, maar andere nationale beleidsmaatregelen op het gebied van landbouw, bosbouw en waterbeheer zijn nog steeds niet geschikt om klimaatrisico's en -effecten aan te pakken. Een betere beleidscoherentie kan worden bereikt door nauwere coördinatie tussen de verschillende instellingen die verantwoordelijk zijn voor het desbetreffende beleid. Dit kan bijdragen tot de uitvoering van duurzame oplossingen, zoals op de natuur gebaseerde aanpassingsoplossingen om de watervoorziening te vergroten en zich aan de klimaatverandering aan te passen, en komt tegelijkertijd de duurzaamheid op lange termijn van de landbouw en andere sectoren die afhankelijk zijn van ecosysteemdiensten, ten goede.

BEVEELT AAN dat Polen in 2024 en 2025 de volgende actie onderneemt:

1. het budgettair-structurele plan voor de middellange termijn tijdig in te dienen. Overeenkomstig de vereisten van het hervormde stabiliteits- en groeipact de groei van de netto-uitgaven[23] in 2025 te beperken tot een percentage dat verenigbaar is met het reduceren van het overheidstekort in de richting van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp en het op een prudent niveau handhaven van de overheidsschuld p middellange termijn. De efficiëntie van de overheidsuitgaven te verbeteren, onder meer door de sociale uitkeringen doelgerichter te maken, de investeringsplanning transparanter te maken en meer gebruik te maken van gestandaardiseerde procedures voor de beoordeling en selectie van projecten. De toereikendheid van pensioenuitkeringen in de toekomst en de houdbaarheid van het pensioenstelsel te waarborgen, onder meer door maatregelen te nemen met betrekking tot de effectieve pensioenleeftijd en de hervorming van preferentiële pensioenregelingen;

2. de bestuurlijke capaciteit voor het beheer van het herstel- en veerkrachtplan te versterken, investeringen te versnellen en het momentum in de uitvoering van hervormingen te handhaven. Beginnende vertragingen aan te pakken om een voortdurende, snelle en doeltreffende uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, inclusief het REPowerEU-hoofdstuk, mogelijk te maken, en te zorgen voor de voltooiing van hervormingen en investeringen tegen uiterlijk augustus 2026. De uitvoering van de cohesiebeleidsprogramma's te versnellen. In hun tussentijdse evaluatie de nadruk te blijven leggen op de overeengekomen prioriteiten en actie te ondernemen om Niet-EU-burgers beter te ondersteunen en te integreren, en rekening te houden met de mogelijkheden die het initiatief voor een platform voor strategische technologieën voor Europa biedt om het concurrentievermogen te verbeteren;

3. stappen te zetten om de arbeidsmarktparticipatie van kansarme groepen te vergroten, onder meer door de kwaliteit van en de toegang tot formele thuiszorg en

[23] Overeenkomstig artikel 2, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263 wordt onder "netto-uitgaven" verstaan: de overheidsuitgaven ongerekend rente-uitgaven, discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, uitgaven voor programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd, nationale uitgaven voor medefinanciering van door de Unie gefinancierde programma's, cyclische elementen van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen en eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

gemeenschapsgebaseerde langdurige zorg te verbeteren. De concurrentie in openbare aanbestedingsprocedures te bevorderen en deze efficiënter en minder omslachtig maken, met name voor kmo's. Particuliere investeringen te ondersteunen door de digitalisering van bedrijven te bevorderen;

4. maatregelen te nemen om de uitfasering van fossiele brandstoffen in de stadsverwarmingssector te versnellen door over te stappen op hernieuwbare energie. Het beleid met betrekking tot de bescherming en het duurzame gebruik van watervoorraden te verbeteren om ervoor te zorgen dat sectoren die afhankelijk zijn van ecosysteemdiensten op lange termijn duurzaam zijn.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter