Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2024/6828

29.11.2024

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 21 oktober 2024

inzake het economisch, begrotings-, werkgelegenheids- en structuurbeleid van Polen

(C/2024/6828)

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 ("de faciliteit") werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De faciliteit biedt de lidstaten financiële ondersteuning voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, die worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen door de Unie. In overeenstemming met de prioriteiten van het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid, draagt de faciliteit bij aan het economisch en sociaal herstel en de uitvoering van duurzame hervormingen en investeringen, met name hervormingen en investeringen 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 Unie te verbeteren en de verdere uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten te ondersteunen.

(2) Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad ([3]) ("de REPowerEU-verordening"), die op 27 februari 2023 is vastgesteld, heeft tot doel de Unie geleidelijk onafhankelijker te maken van de invoer van Russische fossiele brandstoffen. Dit zou moeten bijdragen tot energiezekerheid en de diversificatie van de energievoorziening van de Unie 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.

([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 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).

(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", als basis voor beleidsbeslissingen en met als doel te werken aan een groeibevorderend regelgevingskader. De mededeling schetst het concurrentievermogen ten aanzien van negen elkaar versterkende aanjagers. Van die aanjagers zijn de toegang tot particulier kapitaal, onderzoek en innovatie, onderwijs en vaardigheden en een goed functionerende eengemaakte markt de belangrijkste beleidsprioriteiten voor hervormingen en investeringen met als doel de huidige productiviteitsuitdagingen aan te pakken en het concurrentievermogen van de Unie en haar lidstaten op lange termijn op te bouwen. Op 14 februari 2024 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd met de titel "Het jaarverslag over de eengemaakte markt en het concurrentievermogen 2024". In die mededeling worden de sterktes en zwaktes van het concurrentievermogen van de eengemaakte markt van Europa beschreven. De ontwikkelingen van het jaar worden geschetst aan de hand van de negen geselecteerde aanjagers van het concurrentievermogen.

(4) Op 21 november 2023 heeft de Commissie de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2024 vastgesteld en daarmee de aanzet gegeven van het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid van 2024. Op 22 maart 2024 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan de prioriteiten van de analyse voor 2024, die rond de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid zijn geconcentreerd. Op 21 november 2023 heeft de Commissie op basis van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad ([4]) ook het waarschuwingsmechanismeverslag 2024 vastgesteld, 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 vastgesteld voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone en een voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid voor 2024 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd. De Raad heeft de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone ([5]) (de "Aanbeveling van 2024 over de eurozone") op 12 april 2024 aangenomen en het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid op 11 maart 2024.

(5) Op 30 april 2024 is het nieuwe kader voor economische governance van de Unie in werking getreden. Het kader omvat de nieuwe Verordening (EU) 2024/1263 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht, de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad ([6]) over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten en de gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU van de Raad ([7]) betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten. De doelstellingen van het nieuwe kader voor economische governance zijn het bevorderen van gezonde en houdbare overheidsfinanciën, duurzame en inclusieve groei en veerkracht door middel van hervormingen en investeringen en het voorkomen van buitensporige overheidstekorten. Het nieuwe kader voor economische governance bevordert ook de nationale verantwoordelijkheid en heeft een grotere focus op de middellange termijn, in combinatie met een doeltreffendere en meer samenhangende handhaving. Elke lidstaat moet bij de Raad en de Commissie een nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn indienen. Een nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn bevat de budgettaire, hervormings- en investeringstoezeggingen van een lidstaat, met een planningshorizon van vier of vijf jaar, afhankelijk van de normale duur van de nationale legislatuurperiode. Het netto-uitgaventraject ([8]) van 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 aan het einde van de aanpassingsperiode op een plausibel neerwaarts pad te brengen of te houden of op een prudent niveau onder 60 % van het bruto binnenlands product (bbp) te houden en om het overheidstekort op middellange termijn onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp te brengen en/of te houden. Indien een lidstaat zich overeenkomstig de criteria van Verordening (EU) 2024/1263 verbindt tot een relevante reeks hervormingen en investeringen, kan de aanpassingsperiode met maximaal drie jaar worden verlengd. Om de opstelling van die nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn te ondersteunen, heeft de Commissie op 21 juni 2024 richtsnoeren gepubliceerd over de informatie die de lidstaten moeten verstrekken in hun nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn en jaarlijkse voortgangsverslagen. Overeenkomstig de artikelen 5 en 36 van Verordening (EU) 2024/1263 heeft de Commissie in voorkomend geval referentiepaden en technische informatie aan de lidstaten bezorgd. De lidstaten moeten hun nationale 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. Overeenkomstig hun nationale

([4]) Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([5]) Aanbeveling van de Raad van 12 april 2024 over het economisch beleid van de eurozone (PB C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) [8] Netto-uitgaven zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van Verordening (EU) 2024/1263: "netto-uitgaven" zijn 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.

wettelijke kaders kunnen de lidstaten hun ontwerpplannen voor de middellange termijn met hun nationale parlementen bespreken, de onafhankelijke begrotingsinstellingen vragen een advies uit te brengen en de sociale partners en andere nationale belanghebbenden raadplegen.

(6) In 2024 blijft het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid evolueren in overeenstemming met de uitvoering van de faciliteit. 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 helpen bij het doeltreffend aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de problemen die zijn aangehaald in de relevante landspecifieke aanbevelingen die in de afgelopen jaren zijn gedaan. De landspecifieke aanbevelingen van 2019, 2020, 2022 en 2023 blijven onverminderd van belang voor herstel- en veerkrachtplannen die zijn herzien, bijgewerkt of gewijzigd overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241.

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

(8) Op 19 juni 2024 heeft de Commissie het landverslag 2024 voor Polen 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 aangenomen, en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Polen van het herstel- en veerkrachtplan. Op basis van die 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 voortgang beoordeeld die Polen heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de Unie inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties.

(9) Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens is het overheidstekort van Polen toegenomen 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 de mededeling van de Commissie van 8 maart 2023, getiteld "Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024", zet de Commissie de eerste stap om op een tekort gebaseerde buitensporigtekort-procedures 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, van het Verdrag uitgebracht. In dat verslag werd de begrotingssituatie van Polen beoordeeld, aangezien het overheidstekort in 2023 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed. In het verslag werd geconcludeerd dat de Commissie, in het licht van die beoordeling en rekening houdend met het advies van het Economisch en Financieel Comité op grond van artikel 126, lid 4, van het Verdrag, voornemens was in juli 2024 voor te stellen de buitensporigtekortprocedure ten aanzien van Polen in te leiden door de Raad aan te bevelen een besluit vast te stellen overeenkomstig artikel 126, lid 6, van het Verdrag waarbij wordt vastgesteld dat er voor Polen een buitensporigtekortsituatie bestaat.

(10) Op 12 juli 2022 heeft de Raad aanbevolen ([11]) dat Polen actie onderneemt om ervoor te zorgen dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in 2023 in overeenstemming is met een algemene neutrale fiscale beleidskoers ([12]), rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor stijgingen van de energieprijzen en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Tegelijkertijd

([9]) Doc. ST 9728/22 INIT + ADD 1.

([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 (doc. ST 15835/23 INIT + ADD 1).

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

([12]) Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie bedraagt de potentiële outputgroei op middellange termijn van Polen, die wordt gebruikt als maatstaf voor de begrotingskoers, in 2023 nominaal 14,5 %, op basis van de gemiddelde reële potentiële groei over tien jaar en de bbp-deflator van 2023.

werd Polen aanbevolen klaar te staan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Ook kreeg Polen de aanbeveling om meer overheidsinvesteringen te doen voor de groene en de digitale transitie, en voor energiezekerheid in het kader van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de faciliteit en andere Uniefondsen. Volgens ramingen van de Commissie was de begrotingskoers ([13]) in 2023 expansief (0,8 % van het bbp), in een context 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 van 12 juli 2022. De grotendeels neutrale bijdrage van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven was toe te schrijven aan de met 1,2 procentpunten van het bbp verlaagde kosten van de (gerichte en niet-gerichte) noodsteunmaatregelen voor huishoudens en bedrijven in reactie op stijgingen van de energieprijzen. 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 hoofde van de faciliteit en andere Uniefondsen 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 procentpunt ten opzichte van 2022. Polen financierde aanvullende investeringen via de faciliteit en andere Uniefondsen en handhaafde nationaal gefinancierde investeringen. Polen financierde overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, zoals het ondersteunen van elektriciteitstransmissie- en -distributienetwerken, de uitrol van nieuwe hernieuwbare energiebronnen, offshore-windenergiecentrales en energie-efficiënte renovatie van gebouwen en groene en slimme mobiliteit. Die overheidsinvesteringen zijn uit de faciliteit en andere Uniefondsen gefinancierd.

(11) Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zal het reële bbp groeien met 2,8 % in 2024 en 3,4 % in 2025 en zal de inflatie, gemeten aan de hand van het geharmoniseerd indexcijfer van de consumptieprijzen (GICP), in 2024 4,3 % en in 2025 4,2 % bedragen.

(12) Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zal het overheidstekort in 2024 5,4 % van het bbp bedragen, 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. Volgens de ramingen van de Commissie is de begrotingskoers in 2024 expansief (2,4 % van het bbp).

(13) Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen in 2024 uitgaven ten belope van 1,0 % van het bbp worden gefinancierd met niet terug te betalen steun ("subsidies") uit hoofde van de faciliteit, tegenover 0,1 % van het bbp in 2023. De met subsidies uit hoofde van de faciliteit gefinancierde uitgaven zullen hoogwaardige investeringen en productiviteitsverhogende hervormingen mogelijk maken zonder dat dit rechtstreekse gevolgen heeft voor het overheidssaldo of 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 hoofde van de faciliteit, tegenover 0 % van het bbp in 2023.

(14) Op 14 juli 2023 heeft de Raad Polen aanbevolen ([14]) een voorzichtig begrotingsbeleid te voeren, met name door de nominale stijging van de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven ([15]) in 2024 te beperken tot maximaal 7,8 %. De lidstaten is verzocht er bij het uitvoeren van hun begroting 2023 en het opstellen van hun begroting voor 2024 rekening mee te houden dat de Commissie aan de Raad zou voorstellen om op een tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedures in te leiden op basis van de begrotingsresultaten voor 2023. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie nemen de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven van Polen in 2024 toe met 12,8 %, wat meer is dan de aanbevolen maximale groei. Die overschrijding van de aanbevolen maximale groei van de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven komt neer op 2,0 % van het bbp in 2024. Het risico bestaat dat dit niet in overeenstemming is met hetgeen de Raad heeft aanbevolen.

(15) Bovendien heeft de Raad Polen aanbevolen om de geldende noodsteunmaatregelen voor energie in 2023 en 2024 zo snel mogelijk af te bouwen, en de daarmee samenhangende besparingen te gebruiken om het overheidstekort terug te dringen. De Raad heeft voorts aanbevolen dat, indien hernieuwde stijgingen van de energieprijzen nieuwe of voortgezette steunmaatregelen vereisen, Polen ervoor zou moeten zorgen dat dergelijke steunmaatregelen gericht zijn op de bescherming van kwetsbare huishoudens en bedrijven, budgettair haalbaar zijn, en stimulansen voor

([13]) De begrotingskoers wordt afgemeten aan de jaarlijkse verandering in de onderliggende begrotingssituatie van de overheid. Op basis daarvan wordt de economische impuls beoordeeld die uitgaat van het begrotingsbeleid — zowel het op nationaal niveau gefinancierde beleid als het beleid dat uit de begroting van de Unie wordt gefinancierd. De begrotingskoers wordt gemeten als het verschil tussen i) het groeipotentieel op middellange termijn en ii) de verandering in de primaire uitgaven (discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde niet meegerekend), exclusief de tijdelijke COVID-19-crisismaatregelen, maar inclusief de uitgaven gefinancierd door niet terug te betalen steun (subsidies) in het kader van de faciliteit en andere Uniefondsen. Een minteken bij de indicator wijst op een expansief begrotingsbeleid, terwijl een plusteken bij de indicator wijst op een contractief begrotingsbeleid.

([14]) Aanbeveling van de Raad van 14 juli 2023 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).

([15]) Netto primaire uitgaven worden gedefinieerd als nationaal gefinancierde uitgaven ongerekend i) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, ii) rente-uitgaven, iii) conjuncturele werkloosheidsuitgaven en iv) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

energiebesparing behouden. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie bedragen de nettobegrotingskosten ([16]) van de noodsteunmaatregelen voor energie naar raming 0,6 % van het bbp 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 voor elektriciteit en gas naar verwachting van kracht zullen blijven tot eind 2024, en voor stadsverwarming tot juni 2025 ([17]). 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 nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven ([18]) in dat jaar zorgen voor een expansieve bijdrage aan de begrotingskoers ten belope van 2,0 % van het bbp. De noodsteunmaatregelen voor energie zullen naar verwachting niet zo snel mogelijk worden afgebouwd in 2023 en 2024. Het risico bestaat dat dit niet in overeenstemming is met hetgeen de Raad heeft aanbevolen. Bovendien zullen de daarmee samenhangende besparingen zullen naar verwachting niet volledig worden gebruikt om het overheidstekort terug te dringen. Het risico bestaat dat dit evenmin in overeenstemming zal zijn 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 % van het bbp 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 aanbevolen om nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen in stand te houden en te zorgen voor een doeltreffende absorptie van subsidies uit hoofde van de faciliteit en van andere Uniefondsen, 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 van 3,8 % van het bbp in 2023 tot 4,0 % van het bbp in 2024. Dit is in overeenstemming met hetgeen de Raad heeft aanbevolen. De overheidsuitgaven die worden gefinancierd met inkomsten uit Uniefondsen, met inbegrip van subsidies uit hoofde van de faciliteit, zullen daarentegen naar verwachting stijgen van 1,5 % van het bbp in 2023 tot 1,9 % van het bbp in 2024.

(17) Op basis van de beleidsmaatregelen die op de afsluitdatum van de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie bekend waren en bij ongewijzigd beleid, wordt in 2025 een overheidstekort van 4,6 % van het bbp verwacht. De daling van het tekort in 2025 weerspiegelt voornamelijk een conjuncturele opleving en het uitdoven van de energiesteunmaatregelen. De overheidsschuldquote stijgt volgens het plan tot 57,7 % eind 2025. Afgezien van de hoge tekorten wordt de stijging van de 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 de 13e maand bij de pensioenen gehandhaafd. In begrotingsdocumenten kan de transparantie met betrekking tot lopende en geplande investeringen worden verbeterd. Er ontbreekt een geïntegreerd totaaloverzicht van de lopende investeringen en de financieringsbronnen daarvan, met inbegrip van extrabudgettaire middelen en staatsbedrijven. Hoewel dergelijke informatie in uiteenlopende 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 Unie gefinancierde investeringen, maar zouden 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 Unie 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 tussen nu en 2070 stijgen met 4,6 procentpunten 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

([16]) Het cijfer geeft het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van die maatregelen, inclusief inkomsten en uitgaven en, in voorkomend geval, ongerekend de inkomsten uit belastingen op uitzonderlijke winsten van energieleveranciers.

([17]) Voor maatregelen die volgens Polen tot eind 2024 van kracht blijven, is de aanname in de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie dat deze ook in 2025 begrotingsgevolgen zullen hebben.

([18]) Deze bijdrage wordt gemeten als de verandering in primaire overheidsuitgaven ongerekend i) incrementele begrotingsgevolgen van discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, ii) eenmalige maatregelen, iii) conjuncturele werkloosheidsuitgaven en iv) uitgaven gefinancierd met niet terug te betalen steun (subsidies) in het kader van de faciliteit en andere fondsen van de Unie, ten opzichte van de gemiddelde potentiële nominale bbp-groei op middellange termijn (tien jaar), uitgedrukt als een verhouding tot het nominale bbp.

zijn herstel- en veerkrachtplan één gerichte maatregel heeft uitgevoerd om het werken na de wettelijke pensioenleeftijd te bevorderen, zouden er 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 Verordening (EU) 2021/241 en criterium 2.2 van bijlage V bij die verordening bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen die uiterlijk in 2026 moeten zijn uitgevoerd. Verwacht wordt dat die hervormingen en investeringen helpen bij het doeltreffend aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de uitdagingen die in de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen zijn vastgesteld. Om het concurrentievermogen van Polen op lange termijn te stimuleren door middel van de groene en de digitale transitie, en tegelijk sociale rechtvaardigheid te waarborgen, is het van essentieel belang om binnen deze krappe termijn snel werk te maken van de doeltreffende uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk. Om de toezeggingen van het herstel- en veerkrachtplan uiterlijk in augustus 2026 na te komen, is het voor Polen van essentieel belang de hervormingen te blijven doorvoeren en de investeringen te versnellen door de bijbehorende uitdagingen aan te gaan en voor een sterke bestuurlijke capaciteit te zorgen. 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 gevoelde verantwoordelijkheid voor de succesvolle uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan.

(21) In het kader van de tussentijdse evaluatie van de cohesiebeleidsprogramma's moet Polen overeenkomstig artikel 18 van Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad ([19]) elk programma ondersteund door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+), het Cohesiefonds en het Fonds voor een rechtvaardige transitie uiterlijk in maart 2025 toetsen aan onder meer de uitdagingen zoals benoemd in de landspecifieke aanbevelingen 2024, en zijn nationale energie- en klimaatplan. Die toetsing vormt de basis voor de definitieve toewijzing van de financiering van de Unie die in elk programma is opgenomen. Polen heeft vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de cohesiebeleidsprogramma's 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 er maatregelen nodig, waaronder uitbreiding van de productie van schone energie, meer investeringen in de productie van nettonultechnologie, 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 kunnen gebruikmaken van het platform voor strategische technologieën voor Europa, dat is opgericht bij Verordening (EU) 2024/795 van het Europees Parlement en de Raad ([20]), om de transformatie van zijn economie te ondersteunen, met name wat schone en hulpbronnenefficiënte technologieën betreft.

(22) Naast de economische en sociale uitdagingen die met het herstel- en veerkrachtplan en andere Uniefondsen 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, tegenover 75 % wereldwijd dat 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 personen met een handicap bedroeg in 2022 31,3 procentpunten, veel meer dan het Uniegemiddelde 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 achter bij de Uniedoelstelling van 51,7 % deelname aan volwassenen-educatie voor 2030 met een huidig percentage van 20,3 %, waardoor de overgang naar arbeidsintensieve sectoren via

([19]) Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([20]) Verordening (EU) 2024/795 van het Europees Parlement en de Raad van 29 februari 2024 tot oprichting van het platform voor strategische technologieën voor Europa (STEP) en tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG en Verordeningen (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 en (EU) 2021/241 (PB L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

om- en bijscholing wordt belemmerd. 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 Uniegemiddelde (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 die 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 Unie 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 50 %, wat lager is dan het Uniegemiddelde van 57,7 % (waarbij de Uniedoelstelling voor 2030 90 % bedraagt). Slechts 24,7 % van de bedrijven biedt specifieke opleidingen in informatie- en communicatietechnologieën 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 Unie als geheel met 5,5 % daalde. Als het traject van de afgelopen zes 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 tot dusver nog geen duidelijk decarbonisatietraject met sterke energie-efficiëntiedimensie is 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 Unie 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 klimaatadaptatie, 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 adaptatieoplossingen om de watervoorziening te vergroten en zich aan klimaatverandering aan te passen, en komt tegelijkertijd ten goede aan de duurzaamheid op lange termijn van de landbouw en andere sectoren die afhankelijk zijn van ecosysteemdiensten,

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

1. het budgettair-structurele plan voor de middellange termijn tijdig indienen. In overeenstemming met de vereisten van het hervormde stabiliteits- en groeipact de groei van de netto-uitgaven ([21]) in 2025 beperken tot een percentage dat verenigbaar is met, onder meer, de doelstelling om het overheidstekort terug te dringen in de richting van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp, en de overheidsschuld op een prudent niveau te houden op de middellange termijn. De efficiëntie van de overheidsuitgaven verbeteren, onder meer door de sociale uitkeringen

([21]) Overeenkomstig artikel 2, punt 2), van Verordening (EU) 2024/1263 wordt verstaan onder "netto-uitgaven": 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.

doelgerichter te maken, de investeringsplanning transparanter te maken en meer gebruik te maken van gestandaardiseerde procedures voor het beoordelen en selecteren van projecten. De toereikendheid van pensioenuitkeringen in de toekomst en de houdbaarheid van het pensioenstelsel waarborgen, onder meer door maatregelen te nemen met betrekking tot de effectieve pensioenleeftijd en de hervorming van preferentiële pensioenregelingen;

2. de bestuurlijke capaciteit versterken om het herstel- en veerkrachtplan te beheren, investeringen te versnellen en de vaart erin te houden bij de uitvoering van hervormingen. De bijbehorende uitdagingen aanpakken teneinde een verdere snelle en effectieve uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk, mogelijk te maken, en ervoor zorgen dat de hervormingen en investeringen uiterlijk in augustus 2026 worden voltooid. De uitvoering van de cohesiebeleidsprogramma's versnellen. In het kader van de tussentijdse evaluatie van die programma's de nadruk op de overeengekomen prioriteiten blijven leggen en actie ondernemen om niet-EU-burgers beter te ondersteunen en te integreren, en rekening houden met de mogelijkheden die het platform voor strategische technologieën voor Europa biedt om het concurrentievermogen te verbeteren;

3. stappen ondernemen om de arbeidsmarktparticipatie van kansarme groepen te vergroten, onder meer door de kwaliteit van en de toegang tot formele thuiszorg en gemeenschapsgebaseerde langdurige zorg te verbeteren. In openbare aanbestedingsprocedures concurrentie bevorderen en deze processen efficiënter en minder omslachtig maken, met name voor kmo's. Particuliere investeringen ondersteunen door de digitalisering van bedrijven te bevorderen;

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

Gedaan te Luxemburg, 21 oktober 2024.

Voor de Raad

De voorzitter

NAGY I.