EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 4.6.2025
COM(2025) 221 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

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

{SWD(2025) 221 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:

Algemene overwegingen

(1) In Verordening (EU) 2024/1263, die in werking is getreden op 30 april 2024, worden de doelstellingen bepaald van het kader voor economische governance, dat erop gericht is gezonde en houdbare overheidsfinanciën, duurzame en inclusieve groei en veerkracht te bevorderen en buitensporige tekorten van de overheid te voorkomen. In de verordening is bepaald dat de Raad en de Commissie in het kader van het Europees Semester multilateraal toezicht uitoefenen overeenkomstig de doelstellingen en vereisten van het VWEU. Het Europees Semester omvat met name de formulering van en het toezicht op de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen. De verordening bevordert ook de nationale verantwoordelijkheid voor het begrotingsbeleid en benadrukt de focus op de middellange termijn, in combinatie met een doeltreffendere en coherentere handhaving. Elke lidstaat moet bij de Raad en de Commissie een nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn indienen met zijn budgettaire, hervormings- en investeringsverbintenissen, over een periode van vier of vijf jaar, afhankelijk van de duur van de nationale legislatuurperiode. Het netto-uitgavenpad[2] in die plannen voor de middellange termijn moet voldoen aan de

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

[2] Netto-uitgaven in de zin van artikel 2, punt 2, van Verordening (EU) 2024/1263: “netto-uitgaven”: de overheidsuitgaven ongerekend: i) rente-uitgaven; ii) discretionaire maatregelen aan de

voorwaarden van de verordening, 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 de verordening verbindt tot relevante hervormingen en investeringen, kan de aanpassingsperiode met maximaal drie jaar worden verlengd.

(2) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad[3], waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit ("de RRF") is ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De RRF biedt de lidstaten financiële ondersteuning voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, en biedt door de Unie gefinancierde budgettaire stimulansen. Conform de prioriteiten van het Europees Semester voor de coördinatie van het economisch beleid, stimuleert de RRF het economisch en sociaal herstel alsmede 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 Unie te verbeteren en de verdere uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten te ondersteunen.

(3) Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad[4] ("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. Dat draagt bij tot de energiezekerheid en de diversificatie van de energievoorziening van de Unie en vergroot het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, de opslagcapaciteit voor energie en de energie-efficiëntie. 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.

(4) 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 die verordening 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

---

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] 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).

[4] 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).

Polen[5] vastgesteld, dat op 8 december 2023 op grond van artikel 18, lid 2, werd gewijzigd om de maximale financiële bijdrage voor niet-terugbetaalbare financiële steun bij te werken en om het REPowerEU-hoofdstuk erin op te nemen[6]. De tranches worden vrijgegeven als de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, verklaart dat Polen de desbetreffende in het uitvoeringsbesluit van de Raad vastgelegde mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Voor een bevredigende verwezenlijking is vereist dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen voor dezelfde hervorming of investering niet is teruggedraaid.

(5) Op 21 januari 2025 heeft de Raad op aanbeveling van de Commissie een aanbeveling aangenomen tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structurele plan voor de middellange termijn van Polen[7]. Het plan is ingediend overeenkomstig artikel 11 en artikel 36, lid 1, punt a), van Verordening (EU) 2024/1263, bestrijkt de periode van 2025 tot en met 2028 en bevat een begrotingsaanpassing die over vier jaar is gespreid.

(6) Op 26 november 2024 heeft de Commissie op basis van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag 2025 goedgekeurd, waarin zij Polen niet heeft genoemd als een van de lidstaten waarvoor een diepgaande evaluatie nodig is. De Commissie heeft ook een aanbeveling vastgesteld voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone, en een voorstel gedaan voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid voor 2025, 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 aangenomen op 13 mei 2025 en het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid op 10 maart 2025.

(7) Op 29 januari 2025 heeft de Commissie het kompas voor concurrentievermogen gepubliceerd, een strategisch kader dat de komende vijf jaar het mondiale concurrentievermogen van de EU moet stimuleren. Daarin worden de drie transformatieve voorwaarden voor duurzame economische groei vastgesteld: i) innovatie; ii) decarbonisatie en concurrentievermogen; en iii) veiligheid. Om de innovatiekloof te dichten, streeft de EU ernaar industriële innovatie te stimuleren, de groei van start-ups te ondersteunen door middel van initiatieven zoals de EU-strategie voor start-ups en scale-ups, en de invoering van geavanceerde technologieën zoals artificiële intelligentie en kwantumcomputing te bevorderen. Met het oog op een groenere economie heeft de Commissie een alomvattend actieplan voor betaalbare energie en een Clean Industrial Deal uiteengezet, opdat de overgang naar schone energie kosteneffectief en concurrentievriendelijk blijft, met name voor energie-intensieve sectoren, en een stuwende kracht is achter groei. Om buitensporige afhankelijkheden te verminderen en de veiligheid te vergroten, zet de Unie zich in voor sterkere mondiale handelspartnerschappen, gediversifieerde toeleveringsketens en een veilige toegang tot kritieke grondstoffen en schone energiebronnen. Die prioriteiten worden geschraagd door horizontale enablers, namelijk een vereenvoudiging van de regelgeving, een verdieping van de eengemaakte markt, de

---

5 Uitvoeringsbesluit van de Raad van 17 juni 2022 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Polen (11805/2022).

6 Uitvoeringsbesluit van de Raad van 7 december 2023 tot wijziging van het uitvoeringsbesluit van 17 juni 2022 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Polen (15835/2023).

7 Aanbeveling van de Raad van 21 januari 2025 tot goedkeuring van het budgettair-structurele plan voor de middellange termijn van Polen (PB C/2025/642 van 10.2.2025).

financiering van het concurrentievermogen en een spaar- en investeringsunie, het bevorderen van vaardigheden en hoogwaardige banen, en een betere coördinatie van het EU-beleid. Het kompas voor concurrentievermogen is afgestemd op het Europees Semester en zorgt ervoor dat het economisch beleid van de lidstaten in overeenstemming is met de strategische doelstellingen van de Commissie, waarbij een uniforme aanpak van economische governance wordt opgezet ter bevordering van duurzame groei, innovatie en veerkracht in de Unie.

(8) In 2025 blijft het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid zich ontwikkelen naast de uitvoering van de RFF. 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. Deze landspecifieke aanbevelingen blijven evenzeer van belang voor de beoordeling van gewijzigde herstel- en veerkrachtplannen overeenkomstig artikel 21 van Verordening (EU) 2021/241.

(9) De landspecifieke aanbevelingen 2025 hebben betrekking op de belangrijkste economische beleidsuitdagingen die niet voldoende worden aangepakt met maatregelen in de herstel- en veerkrachtplannen, met inachtneming van de relevante uitdagingen in de landspecifieke aanbevelingen van 2019-2024.

(10) Op 4 juni 2025 heeft de Commissie het landverslag 2025 voor Polen gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Polen heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Polen van het herstel- en veerkrachtplan. Op basis van die analyse zijn in het landverslag de dringendste uitdagingen voor Polen in kaart gebracht. 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 Unie inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties.

Beoordeling van het jaarlijkse voortgangsverslag

(11) Op 21 januari 2025 heeft de Raad de volgende maximale groeipercentages van de netto-uitgaven voor Polen aanbevolen: 6,3 % in 2025, 4,4 % in 2026, 4,0 % in 2027 en 3,5 % in 2028, wat overeenkomt met de cumulatieve groeipercentages berekend ten opzichte van 2023 van 19,6 % in 2025, 24,9 % in 2026, 29,9 % in 2027 en 34,4 % in 2028. In 2025-2028 vallen deze maximale groeipercentages van de netto-uitgaven samen met het correctief pad overeenkomstig artikel 3, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97, zoals aanbevolen door de Raad op 21 januari 2025 om een buitensporig tekort te verhelpen[8]. Op 30 april 2025 heeft Polen zijn jaarlijks voortgangsverslag[9] ingediend over de getroffen maatregelen als antwoord op de aanbeveling van de Raad van 21 januari 2025 om een buitensporig tekort te verhelpen en de uitvoering van hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in de landspecifieke aanbevelingen van het Europees Semester zijn vastgesteld. Overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241 weerspiegelt het jaarlijkse

[8] Aanbeveling van de Raad om een buitensporig tekort in Polen te verhelpen, C/2025/5037.

[9] De jaarlijkse voortgangsverslagen 2025 zijn beschikbaar op: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

voortgangsverslag ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Polen over de vorderingen bij de verwezenlijking van zijn herstel- en veerkrachtplan.

(12) De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de gevolgen daarvan vormen een existentiële uitdaging voor de Europese Unie. De Commissie heeft aanbevolen de nationale ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact op gecoördineerde wijze te activeren ter ondersteuning van de inspanningen van de EU om tot een snelle en aanzienlijke verhoging van de defensie-uitgaven te komen, en dit voorstel werd door de Europese Raad van 6 maart 2025 verwelkomd. Naar aanleiding van het verzoek van Polen van 30 april 2025 heeft de Raad op [datum] op aanbeveling van de Commissie een aanbeveling aangenomen op grond waarvan Polen mag afwijken van de maximale groeipercentages van de netto-uitgaven en deze mag overschrijden[10].

(13) Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens[11] is het overheidstekort van Polen gestegen van 5,3 % van het bbp in 2023 tot 6,6 % in 2024, terwijl de overheidsschuld is gestegen van 49,5 % van het bbp eind 2023 tot 55,3 % eind 2024. Volgens de berekeningen van de Commissie komen deze ontwikkelingen overeen met een groei van de netto-uitgaven van 12,7 % in 2024. In het jaarlijkse voortgangsverslag 2025 raamt Polen de groei van de netto-uitgaven in 2024 ook op 12,7 %. Op basis van de ramingen van de Commissie was de begrotingskoers[12], die zowel nationaal als door de EU gefinancierde uitgaven omvat, in 2024 expansief, met 1,8 % van het bbp.

(14) Volgens het jaarlijkse voortgangsverslag wordt in het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses van Polen ten grondslag ligt, uitgegaan van een reële bbp-groei van 3,7 % in 2025, terwijl de GICP-inflatie in 2025 op 4,5 % wordt geraamd. Volgens de voorjaarsprognoses 2025 van de Commissie zal het reële bbp groeien met 3,3 % in 2025 en 3,0 % in 2026, en zal de GICP-inflatie uitkomen op 3,6 % in 2025 en 2,8 % in 2026.

(15) Volgens het jaarlijkse voortgangsverslag zal het overheidstekort naar verwachting dalen tot 6,3 % van het bbp in 2025, terwijl de overheidsschuldquote zal toenemen tot 57,8 % tegen eind 2025. Deze ontwikkelingen komen overeen met een groei van 5,8 % van de netto-uitgaven in 2025. In de voorjaarsprognoses 2025 van de Commissie wordt uitgegaan van een overheidstekort van 6,4 % van het bbp in 2025. De vermindering van het tekort in 2025 is voornamelijk het gevolg van discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, waaronder accijnsverhogingen en de niet-indexering van de belastingschijven van de inkomstenbelasting. Volgens de berekeningen van de Commissie komen deze ontwikkelingen overeen met een groei van de netto-uitgaven van 6,2 % in 2025. Op basis van de ramingen van de Commissie zal de begrotingskoers, met inbegrip van zowel nationaal gefinancierde als door de EU gefinancierde uitgaven, in 2025 naar verwachting expansief zijn met 0,3 % van het bbp. De overheidsschuldquote zal naar verwachting toenemen tot 58,0 % eind 2025.

---

10 Aanbeveling van de Raad om Polen toe te staan af te wijken van het aanbevolen pad van netto-uitgaven (activering van de nationale ontsnappingsclausule) en deze te overschrijden, PB C/2025/xxx, x.x.2025.

11 Eurostat-Euro Indicators, 22.4.2025.

12 De begrotingskoers wordt afgemeten aan 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 wordt gefinancierd als dat wat uit de EU-begroting wordt gefinancierd. De begrotingskoers wordt gemeten als het verschil tussen i) het groeipotentieel op middellange termijn; en ii) de verandering in de primaire uitgaven ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, maar inclusief de uitgaven gefinancierd door niet-terugbetaalbare steun (subsidies) van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

De stijging van de schuldquote in 2025 is voornamelijk het gevolg van het hoge verwachte overheidstekort en stock-flow-aanpassingen in verband met defensie-investeringen.

(16) Volgens de voorjaarsprognoses 2025 van de Commissie zullen in 2025 naar verwachting overheidsuitgaven ten belope van 1,2 % van het bbp worden gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, tegenover 0,3 % van het bbp in 2024. Uitgaven die met niet-terugbetaalbare steun 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.

(17) De defensie-uitgaven van de overheid in Polen bedroegen 1,6 % van het bbp in 2021, 1,6 % van het bbp in 2022 en 2,0 % van het bbp in 2023[13]. Volgens de voorjaarsprognoses 2025 van de Commissie bedragen de defensie-uitgaven naar verwachting 2,7 % van het bbp in 2024 en 2,8 % van het bbp in 2025. Dit komt overeen met een stijging van 1,2 procentpunt van het bbp ten opzichte van 2021. De periode waarin de nationale ontsnappingsclausule wordt geactiveerd (2025-2028) stelt Polen in staat de overheidsuitgaven opnieuw te prioriteren of de overheidsinkomsten te verhogen, zodat blijvend hogere defensie-uitgaven de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar zouden brengen.

(18) Volgens de voorjaarsprognoses 2025 van de Commissie blijven de netto-uitgaven in Polen naar verwachting met 6,2 % toenemen in 2025 en met 19,7 % cumulatief toenemen in 2024 en 2025. Volgens de voorjaarsprognoses 2025 van de Commissie zal de groei van de netto-uitgaven van Polen in 2025 naar verwachting onder het aanbevolen maximale groeipercentage liggen dat door het correctief pad is vastgesteld. Wanneer 2024 en 2025 samen worden beschouwd, zal het cumulatieve groeipercentage van de netto-uitgaven naar verwachting boven het aanbevolen maximale groeipercentage liggen, wat overeenkomt met een afwijking[14] van minder dan 0,1 % van het bbp. De verwachte afwijking valt binnen de flexibiliteit van de nationale ontsnappingsclausule op basis van de huidige prognoses voor defensie-uitgaven. Daarom wordt de procedure bij buitensporige tekorten voor Polen opgeschort.

(19) Het jaarlijkse voortgangsverslag 2025 bevat geen begrotingsprognoses voor de periode na 2025. Op basis van de op de afsluitdatum van de prognoses bekende beleidsmaatregelen wordt in de voorjaarsprognoses 2025 van de Commissie uitgegaan van een overheidstekort van 6,1 % van het bbp in 2026. De vermindering van het tekort in 2026 is voornamelijk het gevolg van discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, waaronder accijnsverhogingen en de niet-indexering van de belastingschijven van de inkomstenbelasting. Deze ontwikkelingen komen overeen met een groei van 5,4 % van de netto-uitgaven in 2026. Op basis van de ramingen van de Commissie zal de begrotingskoers, die zowel nationaal als door de EU gefinancierde uitgaven omvat, in 2026 naar verwachting grotendeels neutraal zijn. De overheidsschuldquote stijgt volgens de prognoses van de Commissie tot 65,3 % tegen eind 2026. De stijging van de schuldquote in 2026 is voornamelijk het gevolg van het hoge verwachte overheidstekort en de hoge stock-flowaanpassingen in verband met

[13] Eurostat, overheidsuitgaven naar classificatie van overheidsfuncties (COFOG).

[14] Vanaf 2026 zullen deze cijfers worden opgenomen in de controlerekening die is vastgesteld in artikel 22 van Verordening (EU) 2024/1263.

defensie-investeringen en eenmalige overdrachten in verband met investeringen die in 2026 met leningen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit zijn gefinancierd.

Belangrijke beleidsuitdagingen

(20) Sociale uitkeringen in Polen zijn grotendeels ongericht en niet inkomensafhankelijk op het niveau van de huishoudens. Dit leidt tot een welvaartsstelsel met een beperkt herverdelingsvermogen. In begrotingsdocumenten kan de transparantie met betrekking tot lopende en geplande investeringen worden verbeterd. Er ontbreekt momenteel een geïntegreerd en omvattend overzicht van de lopende investeringen en hun financieringsbronnen, onder meer wat betreft 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 deze 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.

(21) 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. Op grond van de wettelijke pensioenleeftijd kunnen vrouwen op de leeftijd van 60 jaar met pensioen gaan, wat gevolgen heeft voor het aantal vrouwen dat werkt of werk zoekt in vergelijking met mannen, wier wettelijke pensioenleeftijd op 65 jaar ligt. Om de effectieve pensioenleeftijd te verhogen, heeft Polen in zijn herstel- en veerkrachtplan één gerichte maatregel uitgevoerd om het werken na de wettelijke pensioenleeftijd te bevorderen, maar er zouden verdere inspanningen nodig zijn voor het aanpakken van de uitdaging in verband met het waarborgen van de toereikendheid van pensioenuitkeringen in de toekomst en de houdbaarheid van het pensioenstelsel. Er bestaan speciale pensioenuitkeringen voor verschillende groepen in Polen die niet altijd verband houden met beroepsrisico's en die een grondige herziening vereisen om de billijkheid van het systeem te waarborgen.

(22) 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. 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 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 de doeltreffende uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk, te voltooien. Om uiterlijk in augustus 2026 de toezeggingen van het herstel- en veerkrachtplan na te komen, is het voor Polen van essentieel belang om de uitvoering van de hervormingen en de investeringen te versnellen bij het aanpakken van de relevante uitdagingen. Er moet met name nauwe coördinatie plaatsvinden tussen overheidsinstanties, met inbegrip van regionale en lokale overheden, die

verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van maatregelen in het kader van het herstel- en veerkrachtplan. 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.

(23) De uitvoering van cohesiebeleidsprogramma's, die steun uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF), het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) en het Cohesiefonds (CF) omvatten, is in Polen versneld. Het is belangrijk de inspanningen voort te zetten om ervoor te zorgen dat deze programma's snel worden uitgevoerd en dat het effect ervan in de praktijk wordt gemaximaliseerd. Polen onderneemt al actie in het kader van zijn cohesiebeleidsprogramma's om het concurrentievermogen en de groei te stimuleren. Tegelijkertijd wordt Polen nog steeds geconfronteerd met uitdagingen, onder meer in verband met de noodzaak om het concurrentievermogen van de aan Rusland en Belarus grenzende oostelijke regio's te versterken, de energietransitie in de zuidwestelijke regio's die afhankelijk zijn van steenkool- en zware industrieën en het geïndustrialiseerde centrum te versnellen, tekorten aan vaardigheden en discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden aan te pakken en de grote vraag naar huisvesting aan te pakken. Overeenkomstig artikel 18 van Verordening (EU) 2021/1060 moet Polen — in het kader van de tussentijdse evaluatie van de fondsen voor het cohesiebeleid — elk programma herzien, waarbij onder meer rekening wordt gehouden met de uitdagingen die in de landspecifieke aanbevelingen 2024 zijn vastgesteld. In de voorstellen van de Commissie van 1 april 2025[15] wordt de termijn voor de indiening van een beoordeling — voor elk programma — van de resultaten van de tussentijdse evaluatie verlengd tot na 31 maart 2025. Het biedt ook flexibiliteit om de uitvoering van programma's te helpen versnellen en stimulansen voor de lidstaten om middelen van het cohesiebeleid toe te wijzen aan vijf strategische prioritaire gebieden van de Unie, namelijk concurrentievermogen op het gebied van strategische technologieën, defensie, huisvesting, waterweerbaarheid en energietransitie.

(24) Het platform voor strategische technologieën voor Europa (STEP) biedt de mogelijkheid om te investeren in een belangrijke strategische prioriteit van de EU door het concurrentievermogen van de EU te versterken. Het STEP wordt gefinancierd via elf bestaande EU-fondsen. De lidstaten kunnen ook bijdragen aan het InvestEU-programma ter ondersteuning van investeringen op prioritaire gebieden. Polen zou deze initiatieven kunnen gebruiken voor de ontwikkeling of productie van cruciale technologieën, waaronder schone en hulpbronnenefficiënte technologieën.

(25) Naast de economische en sociale uitdagingen die in het herstel- en veerkrachtplan en andere EU-fondsen aan bod komen, wordt Polen geconfronteerd met verschillende extra uitdagingen in verband met vereenvoudiging, onderzoek en innovatie, energie, waterbeheer, vaardigheden en onderwijs, en de inclusie van kansarme groepen op de arbeidsmarkt.

---

15 Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1058 en Verordening (EU) 2021/1056 wat betreft specifieke maatregelen voor het aanpakken van strategische uitdagingen in het kader van de tussentijdse evaluatie — COM(2025) 123 final.

(26) Zoals bepaald in het kompas voor concurrentievermogen moeten alle EU-, nationale en lokale instellingen een grote inspanning leveren om eenvoudigere regels tot stand te brengen en de administratieve procedures sneller te laten verlopen. De Commissie heeft ambitieuze doelstellingen vastgesteld om de administratieve lasten te verminderen: met ten minste 25 % en ten minste 35 % voor kmo's. De Commissie heeft ook nieuwe instrumenten gecreëerd om deze doelstellingen te bereiken, waaronder een systematische stresstest van de EU-wetgeving en een intensievere dialoog met belanghebbenden. Om deze ambitie uit te drukken, moet Polen ook actie ondernemen. 66 % van de bedrijven beschouwt de complexiteit van administratieve procedures als een probleem voor hun bedrijf wanneer zij zaken doen in Polen[16]. Hoewel Polen over het algemeen een concurrentiebevorderend regelgevingskader heeft, staat het nog steeds voor een aantal uitdagingen wat betreft de complexiteit van de wetgeving en het waarborgen van een doeltreffend institutioneel kader. Deze houden verband met de toenemende volatiliteit van de wet en de kortere tijd die bedrijven hebben om zich voor te bereiden op wetswijzigingen. Als gevolg daarvan zijn de administratieve lasten voor bedrijven hoog, bijvoorbeeld met betrekking tot de belastingwetgeving, en zijn de kosten voor ondernemingen, met name kmo's, om aan de arbeids- en belastingstelsels te voldoen, relatief hoog. Volgens de investeringsenquête van de EIB wijst 25 % van de bedrijven in Polen meer dan 10 % van hun personeel toe aan regelgevingsvereisten. Ondanks de recente stijging blijft het aantal startende nieuwe bedrijven laag, met name voor bedrijven met werknemers. Het systeem voor overheidsopdrachten heeft nog steeds te lijden onder het geringe aantal bedrijven dat inschrijvingen indient, alsook onder langdurige en complexe procedures. Een verdere versterking van de digitalisering van het aanbestedingsproces en de ontwikkeling van het opleidingsaanbod voor kmo's kunnen helpen deze uitdagingen aan te pakken.

(27) De toekomstige economische groei en het concurrentievermogen van Polen zijn in toenemende mate afhankelijk van zijn vermogen om de kracht van wetenschap en innovatie te benutten. Ondanks de gestage stijging van de O & O-uitgaven van het bedrijfsleven blijven de innovatieresultaten van Polen beperkt: in 2024 bedroeg de O & O-prestatie van Polen slechts 65,9 % van het EU-gemiddelde — een verbetering van 3,3 procentpunt ten opzichte van 2023. De samenwerking tussen de wetenschap en ondernemingen is beperkt, waardoor Polen minder goed in staat is zijn onderzoek te commercialiseren. Deze kwestie wordt verder versterkt door een onderontwikkelde onderzoeksbasis en onvoldoende gerichte programma's ter bevordering van toegepast onderzoek en partnerschappen tussen academici en de particuliere sector. Het zal van essentieel belang zijn de banden tussen de wetenschap en ondernemingen te versterken en onderzoeksloopbanen aantrekkelijker te maken. Het evalueren en verbeteren van de huidige steuninstrumenten en het creëren van stimulansen voor onderzoekers om met de industrie samen te werken, behoren tot de belangrijkste stappen om een sterk presterend innovatie- en wetenschapsecosysteem tot stand te brengen. Verdere vooruitgang hangt ook af van aanhoudende stijgingen van de overheidsuitgaven voor O&O en hervormingen om het concurrentievermogen en de internationalisering van wetenschappelijke instellingen te verbeteren.

(28) Hoge energiekosten wegen op het concurrentievermogen van bedrijven in Polen. Het land moet prijssignalen voor elektriciteit bevorderen die investeringen in schone

[16] "Businesses' attitudes towards corruption in the EU" Flash Report, Eurobarometer Report (april 2024) EIB Investment Survey 2024 Country Overview: Poland.

elektriciteitsopwekking ondersteunen en bijdragen tot betaalbare energieprijzen. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door dynamische prijsstelling aan te moedigen en belastingen en heffingen op elektriciteit aan te passen voor zowel huishoudens als de industrie door de belastingdruk te verschuiven van elektriciteit naar fossiele brandstoffen. Meer netflexibiliteit en grensoverschrijdende interconnecties kunnen ook bijdragen tot lagere elektriciteitsprijzen. Er moet een decarbonisatietraject worden geschetst waarin prioriteit wordt gegeven aan energie-efficiëntie, duurzame hernieuwbare warmtebronnen en het gebruik van restwarmte. Polen registreert aanzienlijke subsidies voor fossiele brandstoffen zonder een geplande uitfasering vóór 2030. Wat als prioriteit voor uitfasering kan worden beschouwd zijn met name subsidies voor fossiele brandstoffen die elektrificatie belemmeren, energiearmoede niet gericht bestrijden, echte problemen op het gebied van energiezekerheid niet aanpakken en niet van cruciaal belang zijn voor het concurrentievermogen van de industrie. In Polen zijn subsidies voor fossiele brandstoffen, zoals lopende subsidies voor de steenkoolindustrie en belastingvrijstellingen voor kolen en stookolie, economisch inefficiënt en verlengen zij de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, met name steenkool. Polen heeft een reeks nationale beleidsmaatregelen uitgerold 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 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.

(29) Polen staat voor uitdagingen in verband met de aanpassing aan de klimaatverandering, bijvoorbeeld, het risico op droogte en overstromingen. Het herstel- en veerkrachtplan bevat maatregelen om de waterretentie in plattelandsgebieden te verbeteren. Het land kan een betere beleidscoherentie bereiken 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.

(30) Aanhoudende tekorten aan vaardigheden, onder meer voor de groene en de digitale transitie, wegen op het Poolse concurrentievermogen en belemmeren investeringsactiviteiten. Polen heeft met name te maken met een aanhoudend lage inschrijvingsgraad voor studieprogramma’s op het gebied van wetenschap, technologie, engineering en wiskunde (STEM) en achterligt bij het percentage afgestudeerden in deze studierichtingen, waardoor de innovatiecapaciteit van het land wordt beperkt. Om dit probleem aan te pakken, is het van essentieel belang de manier waarop STEM-vakken op scholen worden onderwezen te verbeteren, studenten betere loopbaanbegeleiding te bieden en ondervertegenwoordigde groepen, met name vrouwen, aan te moedigen STEM-studierichtingen te volgen. Het beleid ter bevordering van groene competenties en vaardigheden door middel van onderwijs en opleiding moet worden versterkt. De lage participatiegraad in volwassenenonderwijs verergert ook het tekort aan geschoold personeel. Op basis van de meest recente enquête volwasseneneducatie (AES) die in 2024 werd gepubliceerd, bedroeg het percentage volwassenen dat aan onderwijs deelnam 20,3 %, ver onder het EU-gemiddelde van 39,5 % en het streefcijfer voor 2030 van 51,7 %. Er is ook meer steun

van werkgevers nodig om de deelname aan volwassenenonderwijs te vergroten. Het aanpakken van de daling van het niveau van basisvaardigheden is van cruciaal belang om mensen later in het leven kansen op onderwijs, bijscholing en arbeid te bieden. Het Poolse stelsel voor beroepsonderwijs en -opleiding is onvoldoende doeltreffend, waardoor het aanbod van vaardigheden waarnaar vraag is aanzienlijk wordt ondermijnd, de inzetbaarheid van afgestudeerden wordt verminderd en zij een groter risico lopen op werkloosheid en sociale uitsluiting.

(31) Er blijft bezorgdheid bestaan over de integratie van kansarme groepen op de arbeidsmarkt, waaronder vrouwen, mensen met een handicap of mensen met een lager opleidingsniveau. Hoewel de arbeidsparticipatiekloof tussen mannen en vrouwen (leeftijdsgroep 20-64 jaar) is afgenomen van 14,8 procentpunt in 2020 tot 11,6 procentpunt in 2024, blijft zij boven het EU-gemiddelde van 10 procentpunt. De arbeidsparticipatiekloof tussen personen met en zonder handicap bedroeg 33,9 procentpunt in 2023, veel meer dan het EU-gemiddelde van 21,5 procentpunt. Dit wijst erop dat er ruimte is om activeringsbeleid doeltreffender te maken, met name door: i) gerichtere maatregelen om kansarme groepen te helpen integreren op de arbeidsmarkt; ii) de verbetering van de efficiëntie van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening; en iii) de kwaliteit van en de toegang tot formele langdurige thuis- en gemeenschapsgebaseerde zorg en voor- en vroegschoolse educatie en opvang te blijven verbeteren. Hoewel deze gebieden aan bod komen in hervormingen en investeringen in het kader van het Poolse herstel- en veerkrachtplan, zullen in de toekomst meer inspanningen nodig zijn. Samen met het bij- en omscholingsbeleid kan het vergroten van de participatiegroepen met de laagste arbeidsparticipatie, waaronder mensen met een handicap, op lange termijn een positief effect hebben op het Poolse concurrentievermogen. Ook de onderwijskloof voor mensen met een handicap is een punt van zorg. In 2021/2022 bedroeg het percentage afgestudeerden van het postsecundair onderwijs 32 % en in die jaren bedroeg de gemiddelde kloof in het postsecundair onderwijs 18,4 procentpunt (11,3 procentpunt voor de EU). Bovendien is het percentage jongeren met een handicap dat geen onderwijs of opleiding volgt en geen werk heeft (NEET-jongeren) (40 %) een van de hoogste in de EU. Om de inclusiviteit van het onderwijs- en opleidingsstelsel te verbeteren, is een alomvattende strategische aanpak nodig, waaronder het verbeteren van de vaardigheden van en de ondersteuning door leerkrachten,

BEVEELT AAN dat Polen in 2025 en 2026 de volgende acties onderneemt:

1. De algemene defensie-uitgaven en -paraatheid versterken in overeenstemming met de conclusies van de Europese Raad van 6 maart 2025. Zich houden aan de maximale groeipercentages van de netto-uitgaven die de Raad op 21 januari 2025 heeft aanbevolen, om een buitensporig tekort te verhelpen en daarbij gebruik te maken van de marge uit hoofde van de nationale ontsnappingsclausule voor hogere defensie-uitgaven. De efficiëntie van de overheidsuitgaven verbeteren, onder meer door de sociale uitkeringen doelgerichter te maken, het begrotingsproces te verbeteren, de investeringsplanning transparanter te maken en meer gebruik te maken van gestandaardiseerde procedures voor het beoordelen en selecteren van projecten. Mature publieke investeringsprojecten vervroegen en particuliere investeringen aanmoedigen om het economisch herstel te bevorderen. 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 uitvoering versnellen van het herstel- en veerkrachtplan, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk, met het oog op de toepasselijke termijnen voor de tijdige voltooiing van de hervormingen en investeringen overeenkomstig Verordening (EU) 2021/241. De uitvoering van de cohesiebeleidsprogramma's versnellen (EFRO, JTF, ESF+ en CF) en in voorkomend geval voortbouwen op de mogelijkheden die de tussentijdse evaluatie biedt. Optimaal gebruikmaken van EU-instrumenten, met inbegrip van de ruimte die wordt geboden door InvestEU en het platform voor strategische technologieën voor Europa, om het concurrentievermogen te verbeteren.

3. De regelgeving vereenvoudigen, de regelgevingsinstrumenten verbeteren en ervoor zorgen dat het rechtskader stabiel en duidelijk is voor het bedrijfsleven. Maatregelen invoeren om de regeldruk voor bedrijven te verminderen. De concurrentie in openbare aanbestedingsprocedures bevorderen en ze efficiënter en minder omslachtig maken, met name voor kmo's. De banden tussen de wetenschap en ondernemingen versterken door de ondersteuningsstructuren te verbeteren, gerichte financieringsregelingen uit te voeren en onderzoekers te stimuleren om met de particuliere sector samen te werken. Het openbare onderzoekssysteem verbeteren en moderniseren door onderzoeksloopbanen aantrekkelijker te maken, publieke investeringen in O & I te verhogen en onderzoeksinstellingen te ondersteunen. Het investeringsgerelateerde economische beleid richten op innovatie.

4. Evenwichtige elektriciteitsprijssignalen bevorderen die investeringen in schone elektriciteitsopwekking ondersteunen door de belastingen en heffingen op elektriciteit voor huishoudens en de industrie aan te passen aan die op fossiele brandstoffen. De capaciteit en flexibiliteit van het net vergroten, de grensoverschrijdende handel in elektriciteit vergroten en restricties beperken tot gevallen die gerechtvaardigd zijn op grond van de EU-regels voor de energiemarkt, met name bij gevallen waarin sprake is van beperkingen bij de toewijzing van nationale capaciteit. De afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderen door de uitfasering van steenkool in de verwarmingssector versnellen door over te schakelen op koolstofvrije systemen waarin hernieuwbare energie is geïntegreerd, de energie-efficiëntie verbeteren en subsidies voor fossiele brandstoffen, met name die welke verband houden met steenkoolwinning, geleidelijk af te schaffen. De governance inzake aanpassing aan de klimaatverandering verbeteren, met name beleid dat gericht is op het beheer, de bescherming en het duurzame gebruik van watervoorraden, met inbegrip van de huidige beoordelingen van de gevolgen van klimaatverandering om de duurzaamheid op lange termijn te waarborgen van sectoren en activiteiten die afhankelijk zijn van waterecosysteemdiensten.

5. Hoogwaardig en inclusief onderwijs en dito vaardigheden bevorderen die relevant zijn voor de arbeidsmarkt, met inbegrip van groene en digitale vaardigheden, de participatie aan STEM-studierichtingen in het hoger onderwijs verhogen, de kwaliteit van de lerarenopleiding verbeteren en de efficiëntie van beroepsonderwijs en -opleiding verder versterken. De participatie van volwassenen in onderwijs vergemakkelijken en vergroten, onder meer in niet-formeel onderwijs en op gebieden die van cruciaal belang zijn voor het concurrentievermogen van Polen. Stappen ondernemen om de participatie van kansarme groepen op de arbeidsmarkt te vergroten, onder meer door middel van een doeltreffende overgang van onderwijs naar de arbeidsmarkt.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter