



Bruxelles, den 30. juni 2023
(OR. en)

11152/23

ECOFIN 677
UEM 211
SOC 502
EMPL 353
COMPET 697
ENV 776
EDUC 289
RECH 321
ENER 412
JAI 923
GENDER 153
ANTIDISCRIM 147
JEUN 191
SAN 428

NOTE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	De Faste Repræsentanters Komité/Rådet
Tidl. dok. nr.:	9847/1/23 REV 1
Komm. dok. nr.:	COM(2023) 621 final
Vedr.:	RÅDETS HENSTILLING om Polens nationale reformprogram for 2023 og med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2023

Hermed følger til delegationerne ovennævnte udkast til Rådets henstilling som drøftet af Rådet og Det Europæiske Råd på grundlag af Kommissionens henstilling COM(2023) 621 final.

RÅDETS HENSTILLING

af ...

om Polens nationale reformprogram for 2023 og med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2023

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker¹, særlig artikel 9, stk. 2,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

- (1) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241², der oprettede genopretnings- og resiliensfaciliteten ("faciliteten"), trådte i kraft den 19. februar 2021. Faciliteten yder finansiel støtte til medlemsstaterne til gennemførelsen af reformer og investeringer og bidrager således med en finanspolitisk impuls finansieret af Unionen. I overensstemmelse med prioriteterne for det europæiske semester bidrager faciliteten til den økonomiske og inklusive genopretning og til gennemførelsen af bæredygtige og væksthæmende reformer og investeringer, navnlig reformer og investeringer, der skal fremme den grønne og den digitale omstilling og gøre medlemsstaternes økonomier mere modstandsdygtige. Den bidrager også til at styrke de offentlige finanser og sætte skub i vækst og jobskabelse på mellemlang og lang sigt samt til at forbedre den territoriale samhørighed i Unionen og støtte den fortsatte gennemførelse af den europæiske søjle for sociale rettigheder. Det maksimale finansielle bidrag for hver medlemsstat inden for rammerne af faciliteten blev i overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, i forordning (EU) 2021/241 ajourført den 30. juni 2022.

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17).

- (2) Den 22. november 2022 vedtog Kommissionen den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2023, som markerede starten på det europæiske semester 2023 for samordning af de økonomiske politikker. Det Europæiske Råd godkendte den 23. marts 2023 prioriteterne i den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2023, som er centreret omkring de fire dimensioner af konkurrencedygtig bæredygtighed. Den 22. november 2022 vedtog Kommissionen på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011³ ligeledes rapporten om varslingsmekanismen 2023, hvori Polen ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, som kan være påvirket eller kan være i risiko for at blive påvirket af ubalancer. Det er som sådan ikke nødvendigt med en dybdegående undersøgelse. Kommissionen vedtog også en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet og et forslag til den fælles rapport om beskæftigelsen 2023, der analyserer gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelsen og principperne for den europæiske søjle for sociale rettigheder. Rådet vedtog henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet⁴ den 16. maj 2023 og den fælles rapport om beskæftigelsen den 13. marts 2023.
- (3) Selv om Unionens økonomier udviser bemærkelsesværdig modstandsdygtighed, har den geopolitiske kontekst fortsat en negativ indvirkning. Unionen står last og brast med Ukraine og har i sin økonomiske og socialpolitiske dagsorden fokus på dels at mindske de negative konsekvenser af energichok for både sårbare husholdninger og virksomheder på kort sigt, dels at fortsætte bestræbelserne på at gennemføre den grønne og den digitale omstilling, støtte bæredygtig og inklusiv vækst, sikre makroøkonomisk stabilitet og øge modstandsdygtigheden på mellemlang sigt. Der fokuseres i høj grad også på at øge Unionens konkurrenceevne og produktivitet.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25).

⁴ Rådets henstilling af 16. maj 2023 om den økonomiske politik i euroområdet (EUT C 180 af 23.5.2023, s. 1).

- (4) Den 1. februar 2023 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse med titlen "En industriplan for den grønne pagt til den CO₂-neutrale tidsalder" ("industriplanen for den grønne pagt"). Målet med industriplanen for den grønne pagt er at øge konkurrenceevnen for Unionens nettonulindustri og støtte den hurtige omstilling til klimaneutralitet. Planen supplerer den igangværende indsats under den europæiske grønne pagt og REPowerEU. Den har også til formål at skabe et gunstigere miljø for at øge Unionens produktionskapacitet inden for de nettonulteknologier og -produkter, der er nødvendige for at nå Unionens ambitiøse klimamål, og at sikre adgang til relevante kritiske råstoffer, herunder ved diversificering af forsyninger, korrekt udnyttelse af geologiske ressourcer i medlemsstaterne og maksimering af genanvendelsen af råstoffer. Industriplanen for den grønne pagt er baseret på fire søjler: forudsigelige og forenklede lovgivningsmæssige rammer, hurtigere adgang til finansiering, forbedring af færdigheder og åben handel med henblik på modstandsdygtige forsyningskæder. Den 16. marts 2023 offentliggjorde Kommissionen en yderligere meddelelse med titlen "EU's konkurrenceevne på lang sigt efter 2030", der er bygget op omkring ni gensidigt forstærkende indsatsområder og målet om at arbejde hen imod en vækstfremmende lovgivningsramme. I meddelelsen opstilles politiske prioriteter, der har til formål aktivt at sikre strukturelle forbedringer, målrettede investeringer og lovgivningsmæssige foranstaltninger med henblik på Unionens og medlemsstaternes konkurrenceevne på lang sigt. Nedenstående henstillinger hjælper med at opfylde disse prioriteter.

- (5) I 2023 fortsætter det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker med at udvikle sig i overensstemmelse med gennemførelsen af faciliteten. At gennemføre genopretnings- og resiliensplanerne fuldt ud er fortsat et vigtigt element i opfyldelsen af de politiske prioriteter under det europæiske semester, eftersom planerne indeholder foranstaltninger til at håndtere alle eller en betydelig del af de relevante landespecifikke henstillinger, der er blevet udstedt i de senere år. De landespecifikke henstillinger fra 2019, 2020 og 2022 er fortsat yderst relevante for genopretnings- og resiliensplaner, der er blevet revideret, ajourført eller ændret i henhold til artikel 14, 18 og 21 i forordning (EU) 2021/241.
- (6) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/435⁵ ("REPowerEU-forordningen"), der blev vedtaget den 27. februar 2023, tager sigte på en hurtig udfasning af Unionens afhængighed af import af russiske fossile brændstoffer. Dette vil bidrage til energisikkerhed og diversificering af Unionens energiforsyning og samtidig øge udbredelsen af vedvarende energi, energilagringkapaciteten og energieffektiviteten. REPowerEU-forordningen giver medlemsstaterne mulighed for at tilføje et nyt REPowerEU-kapitel til deres nationale genopretnings- og resiliensplaner for at finansiere vigtige reformer og investeringer, der vil bidrage til at nå REPowerEU-målene. Disse reformer og investeringer vil også bidrage til at øge konkurrenceevnen for Unionens nettonulindustri som skitseret i industriplanen for den grønne pagt og til at imødekomme de energirelaterede landespecifikke henstillinger, der blev udstedt til medlemsstaterne i 2022, og som måtte blive udstedt i 2023. Med REPowerEU-forordningen indføres der en ny kategori af ikketilbagebetalingspligtig finansiel støtte, der stilles til rådighed for medlemsstaterne til finansiering af nye energirelaterede reformer og investeringer inden for rammerne af deres genopretnings- og resiliensplaner.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/435 af 27. februar 2023 om ændring af forordning (EU) 2021/241 for så vidt angår kapitler om REPowerEU i genopretnings- og resiliensplaner og om ændring af forordning (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 og (EU) 2021/1755 og direktiv 2003/87/EF (EUT L 63 af 28.2.2023, s. 1).

- (7) Den 8. marts 2023 vedtog Kommissionen en meddelelse om finanspolitiske retningslinjer for 2024 ("meddelelsen af 8. marts 2023"). Den har til formål at støtte udarbejdelsen af medlemsstaternes stabilitets- og konvergensprogrammer og dermed styrke den politiske samordning. Den mindede om, at stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul deaktiveres ved udgangen af 2023. Kommissionen opfordrede til i 2023 og 2024 at føre en finanspolitik, der sikrer en holdbar gæld på mellemlang sigt og øger den potentielle vækst på en bæredygtig måde, og opfordrede medlemsstaterne til i deres stabilitets- og konvergensprogrammer for 2023 at redegøre for, hvordan deres finanspolitiske planer vil sikre, at traktatens referenceværdi på 3 % af bruttonationalproduktet (BNP) overholdes, og at gælden nedbringes troværdigt og konstant eller holdes på et forsvarligt niveau på mellemlang sigt. Kommissionen opfordrede også medlemsstaterne til at udfase de nationale finanspolitiske foranstaltninger, der er indført for at beskytte husholdninger og virksomheder mod energiprischokket, begyndende med de mindst målrettede. Den præciserede, at hvis det bliver nødvendigt at forlænge støtteforanstaltninger på grund af et fornyet pres på energipriserne, bør medlemsstaterne i højere grad målrette sådanne foranstaltninger mod sårbare husholdninger og virksomheder. Kommissionen anførte, at de finanspolitiske henstillinger skulle kvantificeres og differentieres. De finanspolitiske henstillinger ville desuden som foreslået i Kommissionens meddelelse af 9. november 2022 om retningslinjer for en reform af rammen for økonomisk styring i EU blive formuleret på grundlag af de primære nettoudgifter. Den henstillede, at alle medlemsstaterne fortsat beskytter nationalt finansierede investeringer og sørger for at anvende midlerne fra faciliteten og andre EU-midler effektivt, navnlig i lyset af målsætningerne for den grønne og den digitale omstilling og om øget modstandsdygtighed. Kommissionen påpegede, at den i overensstemmelse med de gældende regler vil foreslå Rådet i foråret 2024 at indlede underskudsbaserede procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud på grundlag af endelige data for 2023.

- (8) Den 26. april 2023 fremsatte Kommissionen lovgivningsforslag med henblik på at gennemføre en omfattende reform af reglerne for økonomisk styring i Unionen. Hovedformålet med forslagene er at styrke holdbarheden af den offentlige gæld og fremme bæredygtig og inklusiv vækst i alle medlemsstater gennem reformer og investeringer. I sine forslag sigter Kommissionen mod at øge nationalt ejerskab, forenkle rammen og i højere grad fokusere på den mellemlange bane, i kombination med en stærkere og mere sammenhængende håndhævelse. Ifølge Rådets konklusioner af 14. marts 2023 om retningslinjer for en reform af rammen for økonomisk styring i EU er det hensigten at afslutte lovgivningsarbejdet i 2023.
- (9) Den 3. maj 2021 indgav Polen sin nationale genopretnings- og resiliensplan til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, i forordning (EU) 2021/241. Kommissionen har i medfør af artikel 19 i forordning (EU) 2021/241 vurderet genopretnings- og resiliensplanens relevans, effektivitet, virkningsfuldhed og sammenhæng i overensstemmelse med vurderingskriterierne i bilag V til nævnte forordning. Den 17. juni 2022 vedtog Rådet en gennemførelsesafgørelse om godkendelse af vurderingen af Polens genopretnings- og resiliensplan⁶. Tilrådighedsstillelsen af trancher er betinget af, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, i forordning (EU) 2021/241 har vedtaget en afgørelse om, at Polen på tilfredsstillende vis har opfyldt de relevante milepæle og mål, der er anført i Rådets gennemførelsesafgørelse. En tilfredsstillende opfyldelse forudsætter, at opfyldelsen af forudgående milepæle og mål ikke er blevet tilbagerullet.

⁶ ST 9728/2022 INIT, ST 9728/2022 ADD 1.

- (10) Den 27. april 2023 forelagde Polen sit nationale reformprogram for 2023 og sit konvergensprogram for 2023 i overensstemmelse med artikel 8, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1466/97. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen. Det nationale reformprogram for 2023 afspejler i overensstemmelse med artikel 27 i forordning (EU) 2021/241 også Polens halvårslige rapportering om de fremskridt, der er gjort med opfyldelsen af genopretnings- og resiliensplanen.
- (11) Den 24. maj 2023 offentliggjorde Kommissionen landerapporten for Polen 2023. Heri foretages der en vurdering af Polens fremskridt med gennemførelsen af de relevante landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget af Rådet mellem 2019 og 2022, og der gøres status over Polens gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen. På grundlag af denne analyse er der i landerapporten udpeget mangler med hensyn til de udfordringer, som enten ikke håndteres eller kun håndteres delvist i genopretnings- og resiliensplanen, ligesom der også afdækkes nye udfordringer. Rapporten indeholder også en vurdering af Polens fremskridt med gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og opfyldelsen af Unionens overordnede mål vedrørende beskæftigelse, færdigheder og fattigdomsbekæmpelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af De Forenede Nationers verdensmål for bæredygtig udvikling.

- (12) Ifølge data valideret af Eurostat steg Polens offentlige underskud fra 1,8 % af BNP i 2021 til 3,7 % i 2022, mens den offentlige gæld faldt fra 53,6 % af BNP ved udgangen af 2021 til 49,1 % ved udgangen af 2022. Den 24. maj 2023 udsendte Kommissionen en rapport i medfør af traktatens artikel 126, stk. 3. I rapporten redegøres der for budgetsituationen i Polen, eftersom landets offentlige underskud i 2022 oversteg traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. I rapporten blev det konkluderet, at underskudskriteriet ikke var opfyldt. Kommissionen foreslog i overensstemmelse med sin meddelelse af 8. marts 2023 ikke at indlede nye procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i foråret 2023. Kommissionen påpegede efterfølgende, at den vil foreslå Rådet i foråret 2024 at indlede underskudsbaserede procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud på grundlag af endelige data for 2023. Polen bør tage hensyn til dette ved gennemførelsen af sit budget for 2023 og ved udarbejdelsen af sit budget for 2024.
- (13) Den offentlige saldo er blevet påvirket af de finanspolitiske foranstaltninger, der er truffet for at afbøde de økonomiske og sociale virkninger af stigningen i energipriserne. I 2022 omfattede sådanne finanspolitiske indtægtsreducerende foranstaltninger de reducerede momssatser og punktafgifter på energi og brændstoffer, mens finanspolitiske udgiftsforøgende foranstaltninger omfattede kontante subsidier og et loft over elpriser for husholdninger og gasomkostninger til virksomheder. Kommissionen anslår nettobudgetomkostningerne ved disse foranstaltninger til 1,9 % af BNP i 2022. Den offentlige saldo er også blevet påvirket af budgetomkostningerne ved at yde midlertidig beskyttelse til fordrevne personer fra Ukraine, som anslås til 0,5 % af BNP i 2022. Samtidig faldt de anslåede omkostninger til midlertidige nødforanstaltninger i forbindelse med covid-19-krisen til 0,7 % af BNP i 2022 fra 2,4 % i 2021.

- (14) Den 18. juni 2021 henstillede Rådet, at Polen i 2022⁷ fulgte en understøttende finanspolitisk kurs, som omfattede finanseffekten fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, og opretholdt nationalt finansierede investeringer.
- (15) Ifølge Kommissionens skøn var den finanspolitiske kurs⁸ i 2022 understøttende med -3,0 % af BNP som henstillet af Rådet. I overensstemmelse med Rådets henstilling fortsatte Polen med at støtte genopretningen med investeringer finansieret ved hjælp af faciliteten. Udgifter finansieret med tilskud under faciliteten og andre EU-midler beløb sig til 1,0 % af BNP i 2022 (1,3 % af BNP i 2021). Nationalt finansierede investeringer indebar et ekspansivt bidrag på 0,2 procentpoint til finanspolitikken⁹. Polen bevarede derfor nationalt finansierede investeringer, som Rådet havde henstillet. Samtidig bidrog væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. nye foranstaltninger på indtægtssiden) ekspansivt med 2,3 procentpoint til finanspolitikken. Dette betydelige ekspansive bidrag omfattede den yderligere virkning af de foranstaltninger, der er truffet til afhjælpning af de økonomiske og sociale virkninger af stigningen i energipriserne (yderligere nettobudgetomkostninger på 1,9 % af BNP), samt omkostningerne ved at yde midlertidig beskyttelse til fordrevne personer fra Ukraine (0,5 % af BNP). Polen har derfor i tilstrækkelig grad holdt væksten i nationalt finansierede løbende udgifter under kontrol.

⁷ Rådets henstilling af 18. juni 2021 med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2021 (EUT C 304 af 29.7.2021, s. 98).

⁸ Den finanspolitiske kurs bestemmes som ændringen i primære udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden), idet der ses bort fra kriserelaterede midlertidige nødforanstaltninger i forbindelse med covid-19-krisen, mens udgifter finansieret med ikkertilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra faciliteten og andre EU-midler medtages, i forhold til den potentielle vækst på mellemlang sigt. Yderligere oplysninger findes i tekstboks 1 i de finanspolitiske statistiske tabeller.

⁹ Andre nationalt finansierede investeringsudgifter indebar et ekspansivt bidrag på 0,8 procentpoint af BNP, hvilket i vid udstrækning afspejler offentlig støtte til finansielle institutioner.

- (16) Det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne i konvergensprogrammet for 2023, er i tråd med Kommissionens forårsprognose 2023 for 2023 og derefter. Regeringen forventer en realvækst i BNP på 0,9 % i 2023 og 2,8 % i 2024. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 ventes derimod en lidt lavere realvækst i BNP på 0,7 % i 2023 og 2,7 % i 2024, hvilket primært skyldes et lavere forventet bidrag fra den indenlandske efterspørgsel.
- (17) Ifølge konvergensprogrammet for 2023 forventer regeringen, at det offentlige underskud vil stige til 4,7 % af BNP i 2023. Stigningen i 2023 afspejler hovedsagelig øgede udgifter til forsvar, sundhed, lønninger i den offentlige sektor og indeksering af pensioner, mens omkostningerne i forbindelse med foranstaltninger til at afbøde de økonomiske og sociale virkninger af stigningen i energipriserne forventes at forblive høje. Ifølge konvergensprogrammet for 2023 forventes den offentlige gældskvote at stige fra 49,1 % ved udgangen af 2022 til 50,5 % ved udgangen af 2023. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 forventes der et offentligt underskud på 5,0 % af BNP i 2023. Dette er højere end det underskud, der forventes i konvergensprogrammet for 2023, hovedsagelig på grund af foranstaltninger vedrørende ekstraordinær støtte til landbrugere, som endnu ikke var anført i konvergensprogrammet for 2023. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 forventes den offentlige gældskvote med 50,5 % at ligge på nogenlunde samme niveau ved udgangen af 2023.

(18) Den offentlige saldo i 2023 ventes fortsat at blive påvirket af de foranstaltninger, der er truffet for at afbøde de økonomiske og sociale virkninger af stigningen i energipriserne. De består hovedsagelig af nye foranstaltninger såsom fastfrysning af prisen for elektricitet og gas og subsidier til energiproducenter og energiintensive industrier. Omkostningerne ved disse foranstaltninger opvejes delvis af afgifter på gas- og elproducenters ekstraordinære fortjenester. Når disse indtægter tages i betragtning, forventes nettobudgetomkostningerne ved støtteforanstaltningerne ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 at ligge på 1,7 % af BNP i 2023¹⁰. De fleste foranstaltninger i 2023 synes ikke at være rettet mod de mest sårbare husholdninger eller virksomheder og de bevarer ikke fuldt ud prissignalet som middel til at reducere energiefterspørgslen og øge energieffektiviteten. Som følge heraf anslås størrelsen af de målrettede støtteforanstaltninger, der skal tages i betragtning ved vurderingen af efterlevelsen af Rådets henstilling af 12. juli 2022¹¹, i Kommissionens forårsprognose 2023 til 0,2 % af BNP i 2023 (sammenlignet med 0,1 % af BNP i 2022). Budgetomkostningerne ved at yde midlertidig beskyttelse til fordrevne personer fra Ukraine forventes at falde med 0,2 procentpoint af BNP i forhold til 2022. Endelig forventes en positiv indvirkning på den offentlige saldo i 2023 fra udfasningen af de midlertidige nødforanstaltninger i forbindelse med covid-19-krisen, som er anslået til 0,7 % af BNP.

¹⁰ Dette tal angiver de årlige budgetomkostninger ved sådanne foranstaltninger, inkl. løbende indtægter og udgifter samt, hvis det er relevant, investeringsforanstaltninger.

¹¹ Rådets henstilling af 12. juli 2022 om Polens nationale reformprogram for 2022 og med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2022 (EUT C 334 af 1.9.2022, s. 171).

- (19) I sin henstilling af 12. juli 2022 henstillede Rådet, at Polen træffer foranstaltninger med henblik på i 2023 at sikre, at væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter er i overensstemmelse med en overordnet neutral finanspolitisk kurs¹², under hensyntagen til fortsat midlertidig og målrettet støtte til de husholdninger og virksomheder, som er mest sårbare over for stigninger i energipriserne, og til personer på flugt fra Ukraine. Samtidig bør Polen være rede til at tilpasse de løbende udgifter til den omskiftelige situation. Det blev også henstillet til Polen at øge de offentlige investeringer i den grønne og den digitale omstilling og i energisikkerhed under hensyntagen til REPowerEU-initiativet, herunder ved at anvende faciliteten og andre EU-midler.

¹² På grundlag af Kommissionens forårsprognose 2023 anslås den potentielle produktionsvækst på mellemlang sigt (gennemsnit over 10 år) i Polen, som anvendes til at måle den finanspolitiske kurs, nominelt til 15,5 %.

(20) Efter en ekspansiv finanspolitisk kurs i 2022 (-3,0 % af BNP) ventes den finanspolitiske kurs i 2023 ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 at blive ekspansiv (-0,8 % af BNP) i en situation med høj inflation. Væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden) ventes i 2023 at indebære et ekspansivt bidrag på 0,8 % af BNP til finanspolitikken. Dette omfatter de øgede omkostninger til målrettede støtteforanstaltninger for de husholdninger og virksomheder, der er mest sårbare over for stigninger i energipriserne, med 0,1 % af BNP. Dette omfatter også de lavere omkostninger ved at yde midlertidig beskyttelse til fordrevne personer fra Ukraine (med 0,2 % af BNP). Det ekspansive bidrag fra nationalt finansierede primære løbende nettoudgifter skyldes derfor ikke den målrettede støtte til de husholdninger og virksomheder, der er mest sårbare over for energiprisstigninger, og til personer på flugt fra Ukraine. Den ekspansive vækst i nationalt finansierede primære løbende udgifter skyldes ikkemålrettede energiforanstaltninger, højere udgifter til forsvar og sundhed samt permanente stigninger i lønningerne i den offentlige sektor og de sociale ydelser. Alt i alt er den forventede vækst i nationalt finansierede primære løbende udgifter ikke i overensstemmelse med Rådets henstilling af 12. juli 2022. Udgifter finansieret med tilskud under faciliteten og andre EU-midler forventes at beløbe sig til 1,8 % af BNP i 2023, mens nationalt finansierede investeringer forventes at yde et kontraktivt bidrag til finanspolitikken på 0,2 procentpoint¹³. Polen planlægger derfor at finansiere yderligere investeringer gennem faciliteten og andre EU-midler, og landet forventes ikke at fastholde nationalt finansierede investeringer. Polen planlægger at finansiere offentlige investeringer i den grønne og den digitale omstilling samt i energisikkerhed på områder som energieffektivitet i bygninger, onshore- og offshorevindkraft, energilagring, modernisering af net, brintproduktion og bæredygtig mobilitet, som finansieres af faciliteten og andre EU-midler.

¹³ Andre nationalt finansierede investeringsudgifter skønnes at indebære et kontraktivt bidrag på 0,6 procentpoint af BNP, hvilket afspejler effekten af ophøret af offentlig støtte til finansielle institutioner i 2022.

- (21) Ifølge konvergensprogrammet for 2023 forventes det offentlige underskud at falde til 3,4 % af BNP i 2024. Faldet i 2024 afspejler hovedsagelig ophøret af støtteforanstaltningerne i forbindelse med energikrisen. Ifølge konvergensprogrammet for 2023 forventes den offentlige gældskvote at stige til 52,4 % ved udgangen af 2024. På grundlag af de politiske foranstaltninger, der var kendt på skæringsdatoen for prognosen, forventes der ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 et offentligt underskud på 3,7 % af BNP i 2024. Dette er højere end det underskud, der forventes i konvergensprogrammet for 2023, hovedsagelig på grund af foranstaltninger, som endnu ikke var anført i programmet. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 forventes den offentlige gældskvote med 53,0 % at ligge på nogenlunde samme niveau ved udgangen af 2024.
- (22) Ifølge konvergensprogrammet for 2023 skal de fleste energistøtteforanstaltninger udfases i 2024. Kommissionen forventer på nuværende tidspunkt nettoomkostninger ved energistøtteforanstaltninger svarende til 0,3 % af BNP i 2024. Denne forventning er baseret på antagelsen om, at der ikke sker nye stigninger i energipriserne. De fleste af de energistøtteforanstaltninger, der ifølge den aktuelle plan skal forblive i kraft i 2024, synes ikke at være rettet mod sårbare husholdninger eller virksomheder og bevarer ikke fuldt ud prissignalet som middel til at reducere energifeterspørgslen og øge energieffektiviteten.

- (23) Ifølge forordning (EF) nr. 1466/97 skal der ske en årlig forbedring af den strukturelle budgetsaldo i retning af den mellemfristede budgetmålsætning med 0,5 % af BNP som benchmark¹⁴. Under hensyntagen til den finanspolitiske holdbarhed og behovet for at nedbringe underskuddet til under traktatens referenceværdi på 3 % af BNP vil en forbedring af den strukturelle saldo på mindst 0,5 % af BNP for 2024 være hensigtsmæssig ifølge Kommissionen. For at sikre en sådan forbedring, og i overensstemmelse med Kommissionens metode, bør væksten i de nationalt finansierede primære nettoudgifter¹⁵ i 2024 ikke overstige 7,8 %, som det fremgår af henstillingen. Samtidig bør de resterende energistøtteforanstaltninger (som Kommissionen i øjeblikket anslår til 1,7 % af BNP i 2023) udfases, såfremt udviklingen på energimarkedet tillader det, og idet der startes med de mindst målrettede foranstaltninger, og de deraf følgende besparelser bør anvendes til at nedbringe det offentlige underskud. Ifølge Kommissionens skøn vil dette føre til en stigning i de primære nettoudgifter under den anbefalede maksimale vækst for 2024. Desuden er væksten i 2023 i nationalt finansierede primære løbende nettoudgifter ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 ikke i overensstemmelse med Rådets henstilling af 12. juli 2022. Hvis dette bekræftes, bør der tilstræbes en lavere vækst i de primære nettoudgifter i 2024.
- (24) Under antagelse af en uændret politik vil de nationalt finansierede primære nettoudgifter ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 stige med 5,6 % i 2024, hvilket er under den anbefalede vækstrate. Den tilpasning, der forventes i Kommissionens forårsprognose 2023, er lidt mindre end besparelserne som følge af en fuldstændig udfasning af energistøtteforanstaltningerne, da nogle af energistøtteforanstaltningerne forventes at forblive i kraft i 2024.

¹⁴ Ifølge artikel 5 i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 kræves også en tilpasning på mere end 0,5 % af BNP for medlemsstater med en offentlig gæld på over 60 % af BNP eller med mere udtalte risici for gældsholdbarheden.

¹⁵ Ved primære nettoudgifter forstås nationalt finansierede udgifter eksklusive diskretionære foranstaltninger på indtægtsiden og renteudgifter samt konjunkturbestemte arbejdsløshedsudgifter.

- (25) Ifølge konvergensprogrammet for 2023 forventes de offentlige investeringer at forblive stabile på 4,2 % af BNP i 2024, hvilket svarer til niveauet for 2023. I konvergensprogrammet for 2023 henvises der til reformer og investeringer, der forventes at bidrage til finanspolitisk holdbarhed og bæredygtig og inklusiv vækst. Dette omfatter reformer af den finanspolitiske ramme, som også er en del af genopretnings- og resiliensplanen.
- (26) Konvergensprogrammet for 2023 udstikker en mellemfristet finanspolitisk kurs frem til 2026. Ifølge konvergensprogrammet for 2023 forventes det offentlige underskud at falde til 2,9 % af BNP i 2025 og forblive på dette niveau i 2026. Det offentlige underskud ventes således at falde til under 3 % af BNP i 2025. Ifølge konvergensprogrammet for 2023 ventes den offentlige gældskvote at stige fra 52,4 % ved udgangen af 2024 til 55,4 % ved udgangen af 2026.
- (27) Der er stadig betydelige muligheder for at øge effektiviteten af de offentlige udgifter til sociale ydelser. De sociale ydelser er fortsat stort set ikkemålrettede og omfatter ingen behovskontrol på husstandsniveau. Bedre målretning af ydelserne vil medføre en mere effektiv anvendelse af de offentlige ressourcer i forbindelse med bekæmpelse af fattigdom og støtte til dem, der har det største behov.
- (28) Den hastigt aldrende befolkning udgør en udfordring for det polske pensionssystem. Det eksisterende pensionssystem tager udgangspunkt i, at pensionsalderen ikke stiger, selv om den gennemsnitlige forventede levetid og antallet af år, der tilbringes på pension, fortsætter med at stige. Det nuværende bidragsdefinerede pensionssystem sikrer, at systemet er finansielt afbalanceret, men vil føre til et kraftigt fald i fremtidige pensionsydelse i forhold til slutlønnen. Dette betyder, at en stor andel af pensionisterne risikerer fattigdom. Kommissionens analyse viser, at Polen for blot nogenlunde at opretholde det nuværende ydelsesniveau vil skulle bruge yderligere 6,7 % af BNP i 2070. De seneste ændringer i det almindelige pensionssystem og de dyre særlige pensionsordninger har gjort pensionsudbetalingerne mere generøse for de nuværende pensionister. Dette har mindsket incitamenterne til at arbejde længere end den relativt lave pensionsalder, som er fastsat til 60 år for kvinder og 65 år for mænd, og har øget det aldersrelaterede udgiftspres.

(29) I overensstemmelse med artikel 19, stk. 3, litra b), i forordning (EU) 2021/241 og kriterium 2.2 i bilag V til nævnte forordning indeholder genopretnings- og resiliensplanen et omfattende sæt gensidigt forstærkende reformer og investeringer, som skal gennemføres senest i 2026. På grund af den sene vedtagelse i juni 2022 er gennemførelsen af Polens genopretnings- og resiliensplan blevet væsentligt forsinket. En styrkelse af domstolenes uafhængighed og upartiskhed og en udbedring af situationen for dommere, der er berørt af højesterettens disciplinærkammers afgørelser i disciplinærsager og sager om retlig immunitet, er en forudsætning for, at Kommissionen kan gennemføre udbetalinger til landet og sikre beskyttelse af Unionens finansielle interesser, hvilket vil muliggøre en hurtig og stabil gennemførelse af planen. Polen er begyndt at gennemføre centrale foranstaltninger i genopretnings- og resiliensplanen, herunder reformer vedrørende den finanspolitiske ramme, sundhedspleje, digital omstilling, energieffektivitet og arbejdsmarkedet. Selv om Polen ikke officielt har indgivet tillæg til planen eller et REPowerEU-kapitel, finder der igangværende drøftelser sted med Kommissionen. I overensstemmelse med artikel 14, stk. 6, i forordning (EU) 2021/241, tilkendegav Polen den 31. marts 2023, at landet havde til hensigt at anmode om 23 mia. EUR i form af yderligere lånestøtte under faciliteten. Den hurtige medtagelse af det nye REPowerEU-kapitel i genopretnings- og resiliensplanen vil gøre det muligt at finansiere yderligere reformer og investeringer til støtte for Polens strategiske mål på energiområdet og inden for den grønne omstilling. Systematisk og effektiv inddragelse af lokale og regionale myndigheder, arbejdsmarkedets parter og andre relevante interessenter samt den sociale dialog generelle kvalitet er fortsat vigtig for at sikre en vellykket gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen samt af andre økonomipolitiske og beskæftigelsespolitiske tiltag, der går ud over denne plan, og således sikre et bredt ejerskab til den overordnede politiske dagsorden.

- (30) Kommissionen godkendte alle Polens programmeringsdokumenter vedrørende samhørighedspolitikken i 2022. En hurtig gennemførelse af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken i komplementaritet og synergi med genopretnings- og resiliensplanen, herunder REPowerEU-kapitlet, er afgørende for at opnå den grønne og den digitale omstilling og øge den økonomiske og sociale modstandsdygtighed samt for at sikre en afbalanceret territorial udvikling i Polen.
- (31) Foruden de økonomiske og sociale udfordringer, som genopretnings- og resiliensplanen og programmerne vedrørende samhørighedspolitikken adresserer, står Polen også over for en række andre udfordringer, der knytter sig til investeringsklimaet, energipolitikken og den grønne omstilling.
- (32) Retssystemets uafhængighed, effektivitet og kvalitet er afgørende for et stabilt og forudsigeligt erhvervsklima samt et gunstigt investeringsklima. Disse spiller en vigtig rolle for opnåelsen af bæredygtig økonomisk vækst på mellemlang til lang sigt. Investeringsklimaet i Polen er fortsat hæmmet af alvorlige bekymringer vedrørende lovgivningen, herunder retsvæsenets uafhængighed, som påpeget i domme afsagt af Den Europæiske Unions Domstol (Domstolen) og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Desuden indbragte Kommissionen den 15. februar 2023 Polen for Domstolen for overtrædelser af EU-retten begået af den polske forfatningsdomstol og dens retspraksis, som navnlig anfægter EU-rettens forrang.

(33) Polens energimiks domineres i overvældende grad af fossile brændsler, idet kul udgjorde ca. 60 % og vedvarende energikilder blot 13 % heraf i 2021. Polen har indstillet importen fra Rusland af naturgas fra april 2022 og olie fra februar 2023. Konsekvenserne for landets energiforsyningssikkerhed er blevet mindre som følge af diversificeringsbestrebelse i de seneste år. Polen har dekarboniseret betydeligt langsommere end andre medlemsstater. Polen har stadig rig mulighed for at adressere reguleringsmæssige og administrative hindringer for en hurtigere udbredelse af vedvarende energikilder. Øget energiproduktion fra vedvarende energikilder er afgørende for at dekarbonisere den polske økonomi og opnå klimaneutralitet. For at udnytte potentialet i vedvarende energikilder er Polen nødt til at forbedre sine indenlandske net til energitransmission og -distribution samt til energilagring og reformere sine lovgivningsmæssige rammer. Polen bør navnlig gennemføre foranstaltninger til at fjerne hindringer for tilladelsesprocessen for vedvarende energikilder. Disse foranstaltninger bør fokusere på at: i) fremskynde inddragelsen af vedvarende energikilder i de fysiske planer, ii) oprette særligt egnede områder for vedvarende energi, iii) ændre reglerne om tilladelser til nettilslutning og iv) modernisere utidssvarende og ineffektive distributionsnet. Der er behov for yderligere reformer for at: i) gøre det muligt for industrien at udnytte ren energi gennem langsigtede kontrakter om udbud af og efterspørgsel efter energi, såsom elkøbsaftaler ii) fjerne restriktioner for energifællesskaber og iii) fremme udbredelsen af vedvarende energi i fjernvarmesektoren.

- (34) Polens forbrug af naturgas faldt med 13 % i perioden august 2022-marts 2023 sammenlignet med det gennemsnitlige gasforbrug i samme periode i de foregående fem år, hvilket er lidt under reduktionsmålet på 15 % fastlagt i Rådets forordning (EU) 2022/1369¹⁶. Polen opfordres til at øge bestræbelserne på midlertidigt at reducere efterspørgslen efter gas indtil den 31. marts 2024 i henhold til Rådets forordning (EU) 2023/706¹⁷. På trods af en række foranstaltninger, der er truffet for at begrænse energiefterspørgslen, er der behov for en yderligere indsats for at forbedre energieffektiviteten, navnlig for beboelsesejendomme og fjernvarmesystemer. Det samlede energiforbrug i Polen var på 75,2 Mtoe i 2021 og har været stigende over det seneste årti. Mere end halvdelen af energibehovet til opvarmning i beboelsesejendomme dækkes i øjeblikket af kul, enten gennem direkte anvendelse eller indirekte anvendelse i fjernvarme. Beboelsesejendomme er dog fortsat i vid udstrækning energiineffektive, hvilket bidrager til at gøre investeringsbehovet større sammenlignet med andre medlemsstater. Fjernvarmesektoren har desuden behov for målrettede reformer og øgede investeringer for at fremskynde dekarboniseringen, øge sin effektivitet og sikre sin finansielle levedygtighed på lang sigt.
- (35) Mellem 2005 og 2021 steg drivhusgasemissionerne fra indenlandsk transport undtagen luftfart i Polen med 88,3 %, hvilket står i skarp kontrast til et gennemsnitligt fald på 7,5 % i Unionen. Selv med de yderligere foranstaltninger, der indgår i Polens energi- og klimaplan, forventes drivhusgasemissionerne fra denne sektor i 2030 stadig at være 56 % højere end i 2005. Med udgangspunkt i reformerne og investeringerne i Polens genopretnings- og resiliensplan er der behov for en yderligere indsats for at fremme bæredygtige offentlige transportformer. Elektrificeringen af indenlandsk transport skal gå hånd i hånd med dekarboniseringen af elforsyningen for at reducere sektorens emissioner på effektiv vis.

¹⁶ Rådets forordning (EU) 2022/1369 af 5. august 2022 om koordinerede foranstaltninger til reduktion af efterspørgslen efter gas (EUT L 206 af 8.8.2022, s. 1).

¹⁷ Rådets forordning (EU) 2023/706 af 30. marts 2023 om ændring af forordning (EU) 2022/1369 for så vidt angår forlængelse af efterspørgselsreduktionsperioden for foranstaltninger til reduktion af efterspørgslen efter gas og styrkelse af rapporteringen og overvågningen af deres gennemførelse (EUT L 93 af 31.3.2023, s. 1).

- (36) Mangel på arbejdskraft og færdigheder i sektorer og erhverv, der er væsentlige for den grønne omstilling, herunder fremstilling, udbredelse og vedligeholdelse af nettonul teknologier, skaber flaskehalse i omstillingen til en nettonul økonomi. Uddannelsessystemer af høj kvalitet, der reagerer på ændrede behov på arbejdsmarkedet, samt målrettede opkvalificerings- og omskolingsforanstaltninger er afgørende for at afhjælpe manglen på kvalificeret arbejdskraft og fremme inklusion og omfordeling af arbejdskraft. For at frigøre det uudnyttede arbejdskraftudbud er det nødvendigt, at disse foranstaltninger er tilgængelige, navnlig for enkeltpersoner og i de sektorer og regioner, der er mest berørt af den grønne omstilling. I Polen er manglen på arbejdskraft i forbindelse med den grønne omstilling steget i de seneste år, hvilket bl.a. hænger sammen med manglen på relevante færdigheder, og den skaber flaskehalse i omstillingen til en nettonul økonomi. I 2022 blev mangel på arbejdskraft anført som en faktor, der begrænsede produktionen i industrien (63,4 % af virksomhederne) og bygge- og anlægssektoren (74,6 % af virksomhederne).
- (37) Rådet har på baggrund af Kommissionens vurdering gennemgået konvergensprogrammet for 2023, og dets udtalelse¹⁸ afspejles i henstilling 1,

¹⁸ I henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97.

HENSTILLER, at Polen i 2023 og 2024 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. afvikle de gældende energistøttenødforanstaltninger hurtigst muligt i 2023 og 2024 og bruge de deraf følgende besparelser til at nedbringe det offentlige underskud; hvis nye stigninger i energipriserne nødvendiggør nye eller fortsatte støtteforanstaltninger, sikre, at sådanne støtteforanstaltninger er rettet mod at beskytte sårbare husholdninger og virksomheder, er finanspolitisk overkommelige og opretholder incitamentet til energibesparelser;

sikre en forsigtig finanspolitik, navnlig ved at begrænse den nominelle stigning i nationalt finansierede primære nettoudgifter i 2024 til højst 7,8 %¹⁹;

bevare nationalt finansierede offentlige investeringer og sikre en effektiv udnyttelse af tilskud under faciliteten og af andre EU-midler, navnlig for at fremme den grønne og den digitale omstilling;

fortsætte med at følge en mellemsigtet finanspolitisk strategi i perioden efter 2024 med gradvis og holdbar konsolidering kombineret med investeringer og reformer, der skaber større bæredygtig vækst, med henblik på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt;

forbedre effektiviteten af de offentlige udgifter, bl.a. gennem en bedre målretning af de sociale ydelser; sikre tilstrækkeligheden af fremtidens pensionsydelser og pensionssystemets bæredygtighed ved at træffe foranstaltninger til at hæve den faktiske pensionsalder og reformere de særlige pensionsordninger

¹⁹ Dette skønnes at svare til en årlig forbedring af den strukturelle budgetsaldo på mindst 0,5 % af BNP i 2024 som beskrevet i betragtning 23.

2. opfylde de krævede milepæle og mål vedrørende beskyttelse af Unionens finansielle interesser hurtigst muligt med henblik på at muliggøre en hurtig og stabil gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen; afslutte REPowerEU-kapitlet hurtigst muligt med henblik på hurtigst at påbegynde gennemførelsen heraf; gå videre med en hurtig gennemførelse af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken i tæt komplementaritet og synergi med genopretnings- og resiliensplanen
3. forbedre investeringsklimaet, herunder ved at sikre retsvæsenets uafhængighed
4. fremskynde udfasningen af fossile brændstoffer og udbredelsen af vedvarende energi; reformere den retlige ramme for tilladelser til nettilslutning og for vedvarende energikilder, herunder energifællesskaber, biomethan og grøn brint; gennemføre foranstaltninger til fremme af energibesparelser og reduktion af efterspørgslen efter gas; opskalere investeringerne i bygningers energieffektivitet og dekarbonisere varmforsyningen i fjernvarme med henblik på at adressere energifattigdom; fremme bæredygtige offentlige transportformer yderligere; intensivere den politiske indsats med henblik på at tilvejebringe og erhverve de færdigheder og kompetencer, der er nødvendige for den grønne omstilling, herunder for renovering af bygninger.

Udfærdiget i Bruxelles, den ...

På Rådets vegne
Formand