



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 17 juni 2022
(OR. en)

9769/1/22
REV 1

ECOFIN 558
UEM 161
SOC 352
EMPL 234
COMPET 455
ENV 556
EDUC 225
RECH 348
ENER 264
JAI 819
GENDER 97
ANTIDISCRIM 77
JEUN 108
SAN 353

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers (2e deel)/de Raad
nr. Comdoc.:	9421/22 - COM(2022) 622 final
Betreft:	Aanbeveling voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Polen en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2022 van Polen

Voor de delegaties gaat hierbij de bovengenoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op Commissievoorstel COM(2022) 622 final, en door verschillende comités van de Raad is herzien en goedgekeurd.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van ...

**over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Polen en met een advies van de Raad
over het convergentieprogramma 2022 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 (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht
op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name
artikel 9, lid 2,

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 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

- (1) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad², waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt financiële ondersteuning voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen door de Unie. Zij draagt bij tot het economisch herstel en de tenuitvoerlegging van duurzame en groeibevorderende hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te stimuleren, en versterkt tegelijkertijd de veerkracht en potentiële groei van de economieën van de lidstaten. Zij helpt ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te versterken en de groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn te stimuleren. De maximale financiële bijdrage per lidstaat in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zal in juni 2022 worden geactualiseerd, overeenkomstig artikel 18, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241.

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).

- (2) Op 24 november 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroei-analyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2022 voor coördinatie van het economisch beleid. Daarin is terdege rekening gehouden met het op 7 mei 2021 ondertekende sociaal engagement van Porto om de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie is afgekondigd, verder uit te voeren. De Europese Raad heeft op 25 maart 2022 de prioriteiten van de jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2022 goedgekeurd. Op 24 november 2021 heeft de Commissie op basis van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad³ ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Polen niet heeft genoemd als een van de lidstaten waarvoor een diepgaande evaluatie nodig zou zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie ook een voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022 aangenomen, waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd. De Raad heeft het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid op 14 maart 2022 aangenomen.

³ Verordening (EU) 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).

- (3) De Russische invasie in Oekraïne in de nasleep van de wereldwijde pandemie heeft de geopolitieke en economische context aanzienlijk veranderd. De impact van de invasie op de economieën van de lidstaten is onder meer voelbaar door hogere prijzen voor energie, voedsel en grondstoffen en door lagere groeivoorzichten. De hogere energieprijzen treffen vooral de meest kwetsbare huishoudens die te maken hebben met of risico lopen op energiearmoede, alsook de bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor energieprijsstijgingen. De Unie ziet ook een ongekende instroom van mensen die Oekraïne ontvluchten. De economische gevolgen van de Russische aanvalsoorlog hebben een asymmetrisch effect gehad op de lidstaten. In dat verband werd op 4 maart 2022 voor het eerst Richtlijn 2001/55/EG van de Raad⁴ door Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad⁵ in werking gesteld, waarbij ontheemden uit Oekraïne het recht kregen om legaal in de Unie te verblijven, plus het recht op toegang tot onderwijs en opleiding, de arbeidsmarkt, gezondheidszorg, huisvesting en sociale voorzieningen. Uitzonderlijke steun wordt beschikbaar gesteld voor Polen in het kader van het initiatief "maatregelen voor vluchtelingen in Europa uit hoofde van het cohesiebeleid" (CARE) en via aanvullende voorfinanciering in het kader van "herstelbijstand voor cohesie en de regio's van Europa" (React-EU) om zo spoedig mogelijk tegemoet te komen aan de opvang- en integratiebehoeften van degenen die Oekraïne zijn ontvlucht.

⁴ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12).

⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB L 71 van 4.3.2022, blz. 1).

- (4) Rekening houdend met de snel veranderende economische en geopolitieke situatie wordt de brede coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid in het kader van het Europees Semester in 2022 hervat, waarbij de ontwikkelingen afgestemd worden op de uitvoeringsvereisten van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zoals uiteengezet in de jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2022. De uitvoering van de goedgekeurde herstel- en veerkrachtplannen is van essentieel belang voor de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van het Europees Semester, aangezien de plannen betrekking hebben op ten minste een aanzienlijk deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen die in de cycli 2019 en 2020 van het Europees Semester gedaan zijn. De landspecifieke aanbevelingen van 2019 en 2020 blijven ook relevant voor de herstel- en veerkrachtplannen die herzien, geactualiseerd of gewijzigd zijn overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241, naast andere landspecifieke aanbevelingen die gedaan zijn tot de datum van indiening van dergelijke herziene, geactualiseerde of gewijzigde herstel- en veerkrachtplannen.
- (5) De algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact is actief sinds maart 2020. In haar mededeling van 3 maart 2021 getiteld "Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid" heeft de Commissie het standpunt ingenomen dat het besluit om de algemene ontsnappingsclausule te deactiveren dan wel te blijven toepassen, gezien moet worden als een algehele evaluatie van de toestand van de economie, waarbij het niveau van economische activiteit in de Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Grotere onzekerheid en sterke neerwaartse risico's voor de economische vooruitzichten in verband met de oorlog in Europa, ongekende stijgingen van de energieprijzen en aanhoudende verstoringen van de toeleveringsketen rechtvaardigen de verlenging van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact tot 2023.

- (6) Volgens de benadering in de aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021⁶, waarbij een advies van de Raad werd geformuleerd over het stabiliteitsprogramma 2021 van Polen, wordt de algemene begrotingskoers momenteel het best gemeten als de verandering in de primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke noodmaatregelen die verband houden met de COVID-19-crisis), maar inclusief uitgaven gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen, in verhouding tot de potentiële groei op middellange termijn⁷. Naast de algemene begrotingskoers wordt, bij de beoordeling of het nationale begrotingsbeleid prudent is en de samenstelling ervan bevorderlijk is voor duurzaam herstel in overeenstemming met de groene en de digitale transitie, ook aandacht besteed aan de ontwikkeling van nationaal gefinancierde⁸ primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke noodmaatregelen die verband houden met de COVID-19-crisis) en investeringen.

⁶ Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Polen (PB C 304 van 29.7.2021, blz. 98).

⁷ De ramingen van de begrotingskoers en de componenten daarvan in deze aanbeveling zijn ramingen van de Commissie op basis van de aannames die ten grondslag liggen aan de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie. In de ramingen van de Commissie van de potentiële groei op middellange termijn is geen rekening gehouden met het positieve effect van hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan, die de potentiële groei kunnen stimuleren.

⁸ Niet gefinancierd met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit of andere Uniefondsen.

- (7) Op 2 maart 2022 heeft de Commissie een mededeling aangenomen met brede richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023 ("de begrotingsrichtsnoeren"), die tot doel heeft de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te ondersteunen en zo de beleidscoördinatie te versterken. Op basis van de macro-economische winterprognoses 2022 was de Commissie van mening dat de overgang van een geaggregeerde ondersteunende begrotingskoers in 2020-2022 naar een in grote lijnen neutrale geaggregeerde begrotingskoers, waarbij kan worden ingespeeld op de veranderende economische situatie, in 2023 gepast zou lijken. De Commissie kondigde aan dat de begrotingsaanbevelingen voor 2023 van lidstaat tot lidstaat gedifferentieerd moeten worden en rekening moeten houden met mogelijke overloopeffecten tussen landen. De Commissie heeft de lidstaten verzocht de richtsnoeren in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's te verwerken. De Commissie heeft zich ertoe verbonden de economische ontwikkelingen nauwlettend te volgen en zo nodig haar beleidsrichtsnoeren aan te passen, en wel uiterlijk eind mei 2022 in haar voorjaarspakket van het Europees Semester.
- (8) Wat de begrotingsrichtsnoeren betreft, houden de begrotingsaanbevelingen voor 2023 rekening met de verslechterde economische vooruitzichten, de toegenomen onzekerheid en verdere neerwaartse risico's, en de hogere inflatie in vergelijking met de winterprognoses 2022 van de Commissie. Tegen die achtergrond moet de budgettaire respons zijn dat de overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en energiezekerheid verhoogd worden en de koopkracht van de meest kwetsbare huishoudens in stand gehouden wordt, om de gevolgen van de stijging van de energieprijzen op te vangen en de inflatoire druk van tweederonde-effecten te helpen beperken door middel van gerichte en tijdelijke maatregelen. Het begrotingsbeleid moet flexibel blijven om zich aan te passen aan de snel veranderende omstandigheden, met inbegrip van de uit de aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne voortvloeiende uitdagingen op het vlak van defensie en veiligheid, en het moet differentiëren tussen de lidstaten naar gelang van hun begrotings- en economische situatie, ook wat betreft hun blootstelling aan de crisis en aan de instroom van ontheemden uit Oekraïne.

- (9) Op 3 mei 2021 heeft Polen zijn nationale herstel- en veerkrachtplan bij de Commissie ingediend, overeenkomstig artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241. Krachtens artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de beoordelingsrichtsnoeren van bijlage V bij die verordening. Op 17 juni 2022 heeft de Raad zijn uitvoeringsbesluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Polen⁹ vastgesteld. De vrijgave van tranches is afhankelijk van de vaststelling van een besluit van de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 waarin wordt verklaard dat Polen de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, in voldoende mate heeft gehaald. "In voldoende mate gehaald" betekent ook dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is teruggedraaid.
- (10) Polen heeft op 29 april 2022 zijn nationale hervormingsprogramma 2022 en op 28 april 2022 zijn convergentieprogramma 2022 ingediend, overeenkomstig de in artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1466/97 vastgestelde termijn. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze samen geëvalueerd.
- (11) De Commissie heeft op 23 mei 2022 het landverslag 2022 voor Polen gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Polen heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad in 2019, 2020 en 2021 heeft vastgesteld. 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.

⁹ Doc. ST 9728/22 + ADD 1.

- (12) Op 23 mei 2022 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag werd de begrotingssituatie van Polen besproken, aangezien het overheidstekort volgens de planning in 2022 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bruto binnenlands product (bbp) zal overschrijden. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium was voldaan. In overeenstemming met de mededeling van 2 maart 2022 heeft de Commissie niet voorgesteld in het voorjaar van 2022 nieuwe buitensporigtekortprocedures in te leiden en zal zij opnieuw beoordelen of een voorstel tot het inleiden van dergelijke procedures in het najaar van 2022 noodzakelijk is.
- (13) In zijn aanbeveling van 20 juli 2020¹⁰ heeft de Raad Polen aanbevolen om in 2020 en 2021 overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Polen aanbevolen om, wanneer de economische omstandigheden dat toelaten, een begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, waarbij de investeringen worden verhoogd. In 2021 is het overheidstekort van Polen volgens door Eurostat gevalideerde gegevens, van 6,9 % van het bbp in 2020, gedaald tot 1,9 %. De begrotingsmaatregelen van Polen ondersteunden het economisch herstel in 2021, terwijl de tijdelijke noodmaatregelen afnamen van 4,5 % van het bbp in 2020 tot 2,7 % in 2021. De maatregelen die Polen in 2021 heeft genomen, stemden overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De door het kabinet in 2020 en 2021 genomen discretionaire begrotingsmaatregelen waren tijdelijk of gingen gepaard met compenserende maatregelen. Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens is de overheidsschuld van 57,1 % van het bbp in 2020 gedaald tot 53,8 % van het bbp in 2021.

¹⁰ Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Polen en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2020 van Polen (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 135).

- (14) Het aan de begrotingsprognoses van het convergentieprogramma 2022 ten grondslag liggende macro-economische scenario is realistisch. De regering gaat ervan uit dat het reële bbp in 2022 met 3,8 % en in 2023 met 3,2 % zal groeien. Ter vergelijking: in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie werd een lagere groei van het reële bbp van 3,7 % voorspeld in 2022, en 3,0 % in 2023, voornamelijk door de hogere voorspelde inflatie, die naar verwachting zal wegen op de particuliere consumptie en investeringen, en een lagere bijdrage van de netto-uitvoer. In zijn convergentieprogramma 2022 zegt de regering te verwachten dat het nominale tekort in 2022 zal toenemen tot 4,3 % van het bbp, en in 2023 zal afnemen tot 3,7 %. De stijging in 2022 weerspiegelt voornamelijk de hoge kosten van hulp aan ontheemden uit Oekraïne, maatregelen in verband met hoge energieprijzen en een belangrijke belastinghervorming ("Polski Ład" – de "Poolse Deal"). In het convergentieprogramma 2022 wordt verwacht dat de overheidsschuldquote zal dalen tot 52,1 % in 2022 en tot 51,5 % in 2023. De Commissie gaat in haar voorjaarsprognoses 2022 op basis van beleidsmaatregelen die op de afsluitingsdatum van de prognoses bekend waren uit van een overheidstekort voor 2022 en 2023 van respectievelijk 4,0 % en 4,4 % van het bbp. Voor 2022 is dit lager dan het tekort dat in het convergentieprogramma 2022 is voorspeld, voornamelijk door de hogere groeiprognoze voor het nominale bbp. Voor 2023 ligt het geraamde tekort hoger dan in het convergentieprogramma, voornamelijk door de lagere inkomsten en de verwachte stijging van de kosten voor hulp aan ontheemden uit Oekraïne. De Commissie gaat in haar voorjaarsprognoses 2022 uit van een lagere overheidsschuldquote van 50,8 % van het bbp in 2022 en 49,8 % van het bbp in 2023. Het verschil heeft te maken met de hogere verwachte inflatie en met uiteenlopende veronderstellingen over de omvang-stroomaanpassingen in 2023. In de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt de potentiële groei op middellange termijn (tienjarig gemiddelde) geraamd op 3,4 %. In die raming wordt echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Polen kunnen bevorderen.

- (15) In 2022 heeft het kabinet het merendeel van de naar aanleiding van de COVID-19-crisis genomen maatregelen geleidelijk afgeschaft, zodat de tijdelijke noodmaatregelen naar verwachting zullen dalen van 2,7 % van het bbp in 2021 tot 0,0 % in 2022. Het overheidstekort wordt beïnvloed door de maatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de stijging van de energieprijzen tegen te gaan, die in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie worden geraamd op 1,0 % van het bbp in 2022 en naar verwachting geleidelijk zullen worden afgeschaft in 2023¹¹. Deze maatregelen bestaan voornamelijk uit verlagingen van indirecte belastingen op energieverbruik en sociale overdrachten naar armere huishoudens. Deze maatregelen zijn aangekondigd als tijdelijk. Indien de energieprijzen in 2023 hoog blijven, kunnen sommige van deze maatregelen echter worden voortgezet. Sommige van deze maatregelen zijn niet gericht, met name de algemene verlaging van de btw en van de accijnzen. Het overheidstekort wordt ook beïnvloed door de kosten voor het bieden van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit Oekraïne, die in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie worden geraamd op 0,6 % van het bbp in 2022 en 0,8 % in 2023¹².
- (16) In zijn aanbeveling van 18 juni 2021 heeft de Raad Polen aanbevolen om in 2022 een ondersteunende begrotingskoers te varen, onder meer met behulp van de impuls die uitgaat van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en om nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden. Ook heeft de Raad Polen aanbevolen om, wanneer de economische omstandigheden dat toelaten, een begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties en houdbaarheid van de begroting op middellange termijn, en tegelijkertijd de investeringen te verhogen om het groeipotentieel te stimuleren.

¹¹ De cijfers geven het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van de maatregelen die sinds het najaar van 2021 zijn genomen, waaronder lopende ontvangsten en uitgaven en – indien relevant – kapitaaluitgaven.

¹² Aangenomen wordt dat het totale aantal ontheemden uit Oekraïne in de Unie eind 2022 geleidelijk zal oplopen tot 6 miljoen, en de geografische spreiding ervan wordt ingeschat op basis van de omvang van de bestaande diaspora, de relatieve bevolking van de ontvangende lidstaat en de feitelijke spreiding van ontheemden uit Oekraïne over de Unie vanaf maart 2022. Voor begrotingskosten per persoon zijn de ramingen gebaseerd op het Euromod-microsimulatiemodel van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie, waarbij rekening gehouden wordt met zowel overdrachten in contanten waarvoor mensen in aanmerking kunnen komen als uitkeringen in natura zoals onderwijs en gezondheidszorg.

- (17) Volgens de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie en rekening houdend met de informatie in het convergentieprogramma 2022 van Polen, zal de begrotingskoers in 2022 naar verwachting ondersteunend zijn, met -3,4 % van het bbp, zoals aanbevolen door de Raad¹³. Polen is van plan het herstel te ondersteunen door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen te financieren, overeenkomstig de aanbeveling van de Raad. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting stijgen met 0,1 procentpunt van het bbp ten opzichte van 2021¹⁴. Volgens de prognoses zullen de nationaal gefinancierde investeringen in 2022 een expansieve bijdrage aan de begrotingskoers van 0,3 procentpunten leveren¹⁵. Daarom is Polen van plan de nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden, zoals de Raad heeft aanbevolen. Tegelijkertijd zal de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2022 naar verwachting een expansieve bijdrage van 2,7 procentpunten aan de algemene begrotingskoers leveren. In deze aanzienlijke expansieve bijdrage is ook het bijkomende effect opgenomen van de maatregelen om de economische en sociale gevolgen van de stijgende energieprijzen aan te pakken (1,0 % van het bbp), evenals de kosten om tijdelijke bescherming te bieden aan ontheemden uit Oekraïne (0,6 % van het bbp), terwijl ook een nieuwe kinderbijslag voor jonge kinderen (het "familiezorgkapitaal" – RKO) naar verwachting zal bijdragen (0,1 % van het bbp) aan de groei van de lopende netto-uitgaven.

¹³ Een minteken bij de indicator komt overeen met een overschrijding van de groei van de primaire uitgaven ten opzichte van de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief begrotingsbeleid.

¹⁴ Dit zijn prognoses van de Commissie. De Commissie heeft het herstel- en veerkrachtplan voor Polen nog niet beoordeeld.

¹⁵ Verwacht wordt dat andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven een expansieve bijdrage van 0,4 procentpunten van het bbp zullen leveren, inclusief overdrachten naar de Poolse ontwikkelingsbank (BGK).

Aan de ontvangstenzijde zullen de verlaging van het inkomstenbelastingtarief in het kader van de Poolse Deal (0,7 % van het bbp) en de daling van de vennootschapsbelastingtarieven (0,1 % van het bbp) naar verwachting ook bijdragen aan een expansieve begrotingskoers. Het feit dat de consumentenprijzen sterker stijgen in vergelijking met de bbp-deflator zal naar verwachting een expansieve bijdrage leveren aan de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in 2022, doordat de uitgaven voor overheidsconsumptie van goederen en diensten stijgen.

- (18) Voor 2023 wordt in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie uitgegaan van een begrotingskoers van +1,7 % van het bbp bij ongewijzigd beleid¹⁶. Ook in 2023 zal Polen naar verwachting blijven gebruikmaken van de subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit om extra investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt stijgen ten opzichte van 2022. Nationaal gefinancierde investeringen zullen in 2023 naar verwachting een neutrale bijdrage van 0,3 procentpunten leveren aan de begrotingskoers¹⁷. Ook zal de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 naar verwachting een contractieve bijdrage aan de algemene begrotingskoers leveren van 1,4 procentpunten. Dit is inclusief het effect van de uitfasering van de maatregelen om de gestegen energieprijzen aan te pakken (0,9 % van het bbp) en extra kosten om ontheemden uit Oekraïne tijdelijke bescherming te bieden (0,2 % van het bbp).

¹⁶ Een plusteken bij de indicator komt overeen met een overschrijding van de groei van de primaire uitgaven ten opzichte van de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een restrictief begrotingsbeleid.

¹⁷ Verwacht wordt dat andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp zullen leveren.

- (19) In het convergentieprogramma 2022 wordt verwacht dat het overheidstekort geleidelijk zal dalen tot 3,1 % van het bbp in 2024 en vervolgens tot 2,5 % in 2025. Daarom zal het gepland overheidstekort in 2025 dalen tot onder 3 % van het bbp. Er is echter geen informatie verstrekt over de beoogde onderliggende consolidatiemaatregelen. In het convergentieprogramma 2022 wordt verwacht dat de overheidsschuldquote tussen nu en 2025 zal dalen, meer bepaald tot 51,0 % in 2024 en 49,7 % in 2025. Volgens de analyse van de Commissie lijken de risico's voor de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn middelgroot.
- (20) De lopende hervorming van het begrotingssysteem zal, wanneer deze volledig is uitgevoerd, naar verwachting zorgen voor een grotere uitgavenefficiëntie door sinds lang bestaande zwakheden in het begrotingsproces te verhelpen. Deze behelzen onder meer complexe en achterhaalde begrotingsclassificaties, suboptimale registratie van informatie, een gebrek aan reële planning op middellange termijn, en het ontbreken van directe invloed van uitgaventoetsen op het begrotingsproces. De overheidsfinanciën in Polen zullen naar verwachting te maken krijgen met druk om op lange termijn meer uit te geven, in het bijzonder door de vergrijzing van de bevolking. Deze factoren versterken de behoefte aan nieuwe instrumenten om het uitgavenbeheer te versterken, met inbegrip van een regelmatige beoordeling van de doeltreffendheid en de doelmatigheid ervan. Tijdens de pandemie werden de meeste uitgaven voor COVID-19-maatregelen echter gekanaliseerd via een specifiek fonds dat door een ontwikkelingsbank werd beheerd, en via een financieringsinstrument buiten de begroting. Hoewel de overheid hierdoor meer flexibiliteit had om de crisisgerelateerde uitgaven te beheren en op die manier het risico kon worden vermeden dat het grondwettelijk vastgelegde schuldniveau van de centrale overheid zou worden overschreden, beperkte dit anderzijds het parlementaire toezicht op de uitgaven en de publieke toegang tot tijdige informatie over overheidsuitgaven.

- (21) Polen is een van de snelst vergrijzende landen in de Unie en de demografische ontwikkelingen zullen op lange termijn gevolgen hebben voor het pensioenstelsel. Het huidige pensioenstelsel op basis van bijdragen houdt zichzelf financieel in evenwicht, maar houdt geen rekening met de toereikendheid van de toekomstige uitkeringen. Wegens de lage effectieve pensioenleeftijd, de stijgende levensverwachting en een aantal andere kenmerken van het systeem, zullen pensioenuitkeringen in de toekomst sterk dalen in verhouding tot het laatste loon. Dat zou betekenen dat heel wat gepensioneerden het risico lopen in armoede te vervallen. Uit de analyse van de Commissie blijkt dat Polen tussen nu en 2070 een bijkomende 6,7 % van zijn bbp zou moeten uitgeven om zijn huidige niveau van uitkeringen te kunnen aanhouden. De belangrijkste uitdagingen in het Poolse pensioenstelsel hebben betrekking op de lage werkelijke pensioenleeftijd en de bijzondere pensioenregelingen (bv. landbouwers, geüniformeerd personeel), die duur zijn en hun leden bevoorrechten in vergelijking met het algemene stelsel.
- (22) Polen heeft zijn programmeringsdocumenten voor het cohesiebeleid, bedoeld in Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad¹⁸ op 15 december 2021 ingediend. Overeenkomstig Verordening (EU) 2021/1060 moet Polen bij de programmering van de fondsen voor het cohesiebeleid voor de periode 2021-2027 rekening houden met de relevante landspecifieke aanbevelingen. Dat is een voorwaarde voor het verbeteren van de doeltreffendheid en het maximaliseren van de meerwaarde van de financiële steun die uit de cohesiebeidsfondsen ontvangen wordt, en voor het bevorderen van de coördinatie, de complementariteit en de samenhang tussen die cohesiebeidsfondsen en andere Unie-instrumenten en fondsen. Het succes van de uitvoering van de cohesiebeidsprogramma's hangt ook af van het wegwerken van knelpunten voor investeringen, ter ondersteuning van de groene en de digitale transitie en een evenwichtige territoriale ontwikkeling.

¹⁸ 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).

- (23) De werkloosheidsgraad in Polen bereikt een historisch lage stand, maar de arbeidsmarktparticipatie van sommige groepen wordt nog steeds beperkt. De inschrijvingsgraad van kinderen onder drie jaar in formele kinderopvang behoort nog steeds tot de laagste van de lidstaten, en beperkte toegang tot kinderopvang belemmert vrouwen bij het toetreden tot de arbeidsmarkt. Bovendien leiden de ontoereikende ondersteuning voor langdurige zorg en de lagere pensioenleeftijd voor een uitstroom van werknemers uit de arbeidsmarkt. Ongelijkheden op de arbeidsmarkt hebben ook een weerslag op mensen met een handicap, ouderen en laaggeschoolden, wier arbeidsparticipatie onder de respectieve EU-gemiddelden ligt. Hoewel er de laatste jaren een voortdurende daling van niet-standaardarbeidsovereenkomsten kan worden opgemerkt, blijven tijdelijke arbeidsovereenkomsten en zelfstandige arbeid met lage sociale bijdragen frequent onder jonge en laaggeschoolde werknemers, waardoor zij het risico lopen dat hun toekomstige pensioenen niet toereikend zijn.
- (24) Het Poolse opleidings- en onderwijssysteem blijft voor uitdagingen staan op het gebied van kwaliteit en inclusiviteit. Die uitdagingen zijn versterkt door de pandemie, met haar langdurige perioden van afstandsonderwijs. Leerkrachten, leerlingen en de algemene bevolking hebben niet voldoende digitale vaardigheden. Tegelijkertijd kunnen scholen en huishoudens met kinderen onvoldoende beschikken over ICT-uitrusting en connectiviteit. De kwaliteit van het initiële onderwijs dat leerkrachten krijgen, is ontoereikend. Daarnaast zijn de lonen van leerkrachten vrij laag in vergelijking met de OESO-normen. Dit is van invloed op de financiële aantrekkingskracht van het beroep en draagt, samen met het gebrek aan professionele ontwikkeling, bij tot een aanzienlijk personeelstekort. Door de grote instroom van ontheemde mensen uit Oekraïne zijn aanzienlijke inspanningen nodig, waaronder financiering om een passend antwoord te bieden op het gebied van onderwijs en opleiding. Grote discrepanties tussen vaardigheden en behoeften op de arbeidsmarkt leiden tot een tekort aan arbeidskrachten, zoals blijkt uit de moeilijkheden die werkgevers ervaren om vacatures in te vullen.

- (25) De totale uitgaven voor gezondheidszorg in verhouding tot het bbp blijft laag, namelijk slechts 6,5 %, ten opzichte van een EU-gemiddelde van 9,9 % in 2019. De Poolse gezondheidszorg is zeer sterk afhankelijk van ziekenhuizen, die te maken hebben met een steeds slechtere financiële situatie, onvoldoende kwaliteitsbeoordelingen en tekortkomingen in het beheer. Eerstelijnszorg en ambulante zorg zijn onderbenut. De beperkte aantrekkingskracht van het medische beroep draagt bij tot personeelstekorten. Het aantal artsen en verplegers per 1 000 inwoners (respectievelijk 2,4 en 5,1) behoort tot de laagste van de lidstaten. Het systeem voor eerstelijnszorg is onderbemenst en de diensten zijn overbelast. De mogelijkheden ervan blijven onbenut, waardoor de hogere zorgniveaus overbelast worden. Hoewel e-gezondheidsdiensten een aantal van de uitdagingen van het zorgsysteem helpen aanpakken, worden ze tot dusver nog niet veel gebruikt.
- (26) Bij een aanzienlijk deel van de sociale uitgaven wordt geen rekening gehouden met verschillende inkomensniveaus, waardoor er ruimte is voor doelgericht optreden. Sommige sociale uitgaven zijn niet gericht en inkomensafhankelijk. Tegelijkertijd is voor sommige mensen die op basis van een overeenkomst van opdracht werken, de dekking van sociale uitkeringen beperkt, waardoor die groep kwetsbaarder is. Hoewel het aandeel van de bevolking dat het risico loopt in armoede te vervallen, is blijven dalen van 21 % in 2016 tot 17 % in 2020, blijven er uitdagingen bestaan. Vooral bepaalde ouderen zullen naar verwachting worden blootgesteld aan een toenemend armoederisico. Dit zal vooral vrouwen betreffen, aangezien hun kortere loopbanen leiden tot lagere toekomstige pensioen-uitkeringen. Doelgerichte uitkeringen, bijvoorbeeld door een ruimere toepassing van een inkomensafhankelijke aanpak, zouden leiden tot een doeltreffendere inzet van overheidsmiddelen om armoede te bestrijden en te ondersteunen wie er het meeste behoefte aan heeft.

- (27) Polen zal zich in toenemende mate op wetenschap en innovatie baseren om te zorgen voor duurzame economische groei en concurrentievermogen op lange termijn. Hoewel er enige vooruitgang is geboekt, loopt Polen achter wat innovatieve resultaten betreft. De totale uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling (O&O) zijn laag, namelijk 1,39 % van het bbp. De bedrijfsuitgaven voor O&O liggen ook ver onder het Eu-gemiddelde op 0,87 % in 2020 en het aandeel innovatieve ondernemingen blijft eveneens zwak volgens de communautaire innovatie-enquête. Polen staat op de op drie na laatste plaats op het Europese innovatie-scorebord 2021 en is ingedeeld in de laatste categorie van "opkomende innovatoren". De toenemende versnippering van de huidige instrumenten voor onderzoeksondersteuning staat de samenwerking tussen wetenschap en de bedrijfswereld in de weg en vormt een belangrijke belemmering om innovatie te versterken. Verder dragen geringe leidinggevende vaardigheden en de beperkte toepassing van technologieën in bedrijven bij tot een aanzienlijke productiviteitskloof tussen kleine en middelgrote ondernemingen enerzijds en grote bedrijven anderzijds, wat een beperking vormt voor innovatie en productiviteitsgroei.
- (28) Polen loopt achter op het gebied van digitalisering. Meer specifiek vormen de lage digitale vaardigheidsniveaus een belemmering voor bedrijven om in geavanceerde digitale oplossingen te investeren en te stijgen in de waardeketen, en dragen ze ook bij aan arbeids- en vaardigheidstekorten. Wat digitale infrastructuur betreft, wordt vaste breedband weliswaar steeds meer ingevoerd, maar blijven er grote uitdagingen bestaan voor de ontwikkeling van 5G. Slechts 34 % van de huishoudens maakte in 2021 gebruik van 5G-technologie, wat onder het EU-gemiddelde van 65 % ligt, en er worden geen vorderingen gemaakt op het gebied van 5G-paraatheid aangezien het geharmoniseerde radiospectrum voor de uitrol van 5G nog moet worden toegewezen. Tot slot kan een grotere toepassing van digitale technologieën door de overheid de verlening van overheidsdiensten verbeteren en onnodige regelgevings- en administratieve lasten helpen verminderen.

- (29) Een stabiele en voorspelbare bedrijfsomgeving en een vriendelijk investeringsklimaat spelen een belangrijke rol, zowel bij het economische herstel na de pandemie als bij duurzame economische groei op middellange tot lange termijn. De onafhankelijkheid, efficiëntie en kwaliteit van het rechtsstelsel zijn in dit verband essentiële onderdelen. In Polen is de rechtstaat erop achteruitgegaan, en blijft rechterlijke onafhankelijkheid een belangrijke zorg, zoals blijkt uit verschillende arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Bovendien heeft de Commissie in 2021 een inbreukprocedure opgestart tegen Polen naar aanleiding van bepaalde uitspraken van het Pools Grondwettelijk Hof, waarin met name de voorrang van de Uniewetgeving werd betwist, waardoor de werking van de rechtsorde van Polen en van de Unie in het gedrang kwam.
- (30) Een gezond en stabiel regelgevingsklimaat vormt de basis voor de ondersteuning van economische groei en particuliere investeringen. Het investeringsklimaat wordt echter nog steeds gehinderd door een onvoorspelbaar en belastend regelgevingsklimaat. Veelvuldige wijzigingen aan belangrijke wetten leiden tot onzekerheid en nalevingskosten voor ondernemingen, hoofdzakelijk door gebrekkig overleg met belanghebbenden tijdens het wetgevingsproces. Particuliere investeringen als een percentage van het bbp neemt sinds 2016 af en lag in 2020 laag op 18,5 %, ver onder het gemiddelde in de Unie als geheel en in de buurlanden. Dit kan de productiviteitswinsten verder beperken en het vermogen van Polen om economische groei op lange termijn te ondersteunen, belemmeren, vooral omdat de stijgende arbeidskosten per eenheid een zware belasting vormen voor het kostenconcurrentievermogen.
- (31) In reactie op het mandaat van de staatshoofden en -regeringsleiders van de Unie, zoals uiteengezet in de Verklaring van Versailles, beoogt het Commissievoorstel voor een REPowerEU-plan de afhankelijkheid van de Unie van de invoer van fossiele brandstoffen uit Rusland zo spoedig mogelijk af te bouwen. Daartoe wil de Commissie in overleg met de lidstaten bepalen wat de geschiktste projecten, investeringen en hervormingen op nationaal, regionaal en Unieniveau zijn. Die maatregelen zijn erop gericht de algehele afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en fossiele brandstoffen niet langer uit Rusland in te voeren.

- (32) De Poolse energiemix blijft sterk afhankelijk van fossiele brandstoffen, die in 2020 goed waren voor 86 % van de energievoorziening, en waarbij steenkool alleen verantwoordelijk was voor 40 % daarvan. Aardgas vertegenwoordigt 17 % van de energiemix, terwijl olie goed is voor 28,9 % en het aandeel ervan de laatste jaren nog toeneemt. De decarbonisatie verloopt traag in Polen. In 2020 heeft de Poolse economie slechts een vermindering van 8 % in de totale emissies opgetekend in vergelijking met 2005¹⁹. De broeikasgasemissie-intensiteit van de economie ligt 54 % boven het EU-gemiddelde. Er is behoefte aan een herzien en ambitieuzer energiebeleid en aan gerichte maatregelen voor niet-ETS-sectoren om vooruitgang te boeken op het gebied van emissiereductie in de gehele economie. Ondanks het feit dat Polen ongeveer 80 % van de steenkool die het verbruikt zelf produceert, is de afhankelijkheid van Rusland – berekend als het aandeel van invoer uit Rusland in verhouding tot de totale invoer van steenkool – toegenomen tot 74 % in 2020, ten opzichte van een EU-gemiddelde van 54 %. Voor olie is Polen vooral afhankelijk van buitenlandse leveranciers voor nagenoeg zijn gehele vraag, en de invoer uit Rusland vertegenwoordigt 72 % van de totale buitenlandse toevoer, ten opzichte van het EU-gemiddelde van 26 %. De Poolse afhankelijkheid van Rusland voor aardgas bedroeg in 2020 55 %, vergeleken met 44 % voor het EU-gemiddelde²⁰. Lopende en geplande infrastructuurprojecten binnen Polen en met buurlanden (onder meer de GIPL-interconnector met Litouwen, die sinds 1 mei 2022 operationeel is), zullen, wanneer deze gepaard gaan met overeenkomstige leveringscontracten, naar verwachting de Poolse afhankelijkheid van Russisch volledig beëindigen. Het verdient aanbeveling om nieuwe investeringen in gasinfrastructuur en -netwerken waar mogelijk toekomstbestendig te maken, teneinde de duurzaamheid ervan op lange termijn te bevorderen door ze in de toekomst voor duurzame brandstoffen te gebruiken. Het langetermijncontract voor levering van gas tussen Polen en het Russische Gazprom loopt eind 2022 af en Polen is niet van plan dit te vernieuwen.

¹⁹ Voortgangsverslag over klimaatactie, 2021.

²⁰ Eurostat (2020), aandeel van de Russische invoer in de totale invoer van aardgas, ruwe olie en steenkool. Voor het gemiddelde van de EU-27 is de totale invoer gebaseerd op de invoer van buiten de EU-27. Voor Polen omvat de totale invoer ook de handel binnen de EU. In ruwe olie zijn geen geraffineerde olieproducten opgenomen. Sinds 27 april 2022 ontvangt Polen geen gas meer uit Rusland.

De directe gevolgen van de opschorting van de gasvoorziening door Gazprom sinds april 2022 voor de energiezekerheid in Polen wordt aanzienlijk verzacht doordat Polen toegang heeft tot alternatieve leveranciers, binnen en buiten de Unie. Door deze opschorting moeten lopende en geplande projecten voor diversificatie van de energievoorziening echter worden versneld, en is er nauwere coördinatie van verdere acties binnen de Unie nodig.

- (33) Een versnelde uitrol van nieuwe capaciteit voor het opwekken van hernieuwbare energie is van essentieel belang om de Poolse afhankelijkheid van invoer van fossiele brandstoffen te verminderen en broeikasgasemissies te beperken. De huidige streefcijfers voor hernieuwbare energie in het kader van de nationale energie- en klimaatplannen zijn niet ambitieus genoeg. Er bestaan echter belangrijke regelgevende, procedurele en administratieve belemmeringen die de uitrol van de hernieuwbare-energiecapaciteit beperken en de integratie van energie uit hernieuwbare bronnen in het net vertragen. Dit zijn onder meer de beperkende regels inzake energiecoöperaties, beperkende regels en langdurige vergunningsprocedures voor de ontwikkeling van windenergie op land, het complexe en instabiele karakter van belastingwetgeving en de langdurige netaansluitingsprocedures. Belemmeringen op het gebied van infrastructuur, zoals een ontoereikende distributiecapaciteit van het net, zorgen eveneens voor vertraging bij de integratie van hernieuwbare energiebronnen en moeten met passende stimulansen worden aangepakt. Bovendien is uit de mededeling van de Commissie van 18 mei 2022 over REPowerEU gebleken dat het verhogen van de productie van duurzaam biomethaan zal bijdragen aan het uitfasen van de EU-afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen. In dit verband heeft Polen ruimte om gebruik te maken van het onbenutte potentieel van biomethaan, met inachtneming van de relevante duurzaamheids-criteria aan de hand van een passende strategie om een markt voor duurzaam biomethaan tot stand te brengen en concrete voorstellen te formuleren voor de structuur ervan. Duurzaam biomethaan kan worden gebruikt voor warmtekrachtkoppeling en hernieuwbare waterstof, die kunnen bijdragen tot de decarbonisatie van moeilijk koolstofarm te krijgen sectoren. De nationale renovatieregeling in Polen is een grootschalig initiatief om luchtverontreinigende verwarmingsketels te vervangen en de energie-efficiëntie van gebouwen te verbeteren. Dit kan echter verder worden gestroomlijnd en beter worden toegespitst op huishoudens met een laag inkomen en op de slechtst presterende gebouwen.

Bovendien is er ruimte om subsidies voor het vervangen van warmtebronnen beter te ontwikkelen om gasafhankelijkheid te voorkomen en sterkere stimulansen te bieden voor grondige renovaties en het uitrollen van warmtepompen, in samenhang met de doelstellingen van de renovatiegolfstrategie en de REPowerEU-mededeling. Door het belangrijke potentieel van kostenbesparing dat deze verbeterde energie-efficiëntie met zich meebrengt, kan worden gebruikgemaakt van terugbetaalbare financieringsinstrumenten, die kunnen worden ingezet om het tempo van renovaties bij residentiële, openbare en commerciële gebouwen te verhogen. Dit zou bovendien de luchtkwaliteit verbeteren, energiebesparingen versnellen en de vraag naar fossiele brandstoffen voor verwarming verminderen. Wil Polen de "Fit for 55"-doelstellingen halen, dan zal er nog meer ambitie nodig zijn om broeikasgasemissies te verlagen en het aandeel hernieuwbare energie en de energie-efficiëntie op te voeren.

- (34) Vervoer is na energieproductie de meest vervuilende sector en is verantwoordelijk voor ongeveer 70 % van het totale oliegebruik. Het wegvervoer neemt het leeuwendeel van de sectorgebonden emissies in. Versnelde maatregelen om mobiliteit koolstofvrij te maken, zijn dus essentieel. Stimulansen voor collectieve, koolstofarme en actieve vervoerswijzen zouden in dit verband nuttig zijn. Door de aantrekkingskracht en de toegankelijkheid van het openbaar vervoer te vergroten, ook in landelijke gebieden, en door te zorgen voor betere aansluitingen tussen de voorsteden en centra van agglomeraties, kan luchtvervuiling worden verminderd, uitsluiting worden aangepakt en de levenskwaliteit worden verbeterd. Het aandeel emissievrije voertuigen bij nieuwe registraties bedroeg 0,8 % in 2020, ruim onder het EU-gemiddelde van 5,3 %. Er moet worden nagedacht over verdere ondersteuning om de aankoop van elektrische voertuigen te bevorderen en over aanzienlijke investeringen in de oplaadinfrastructuur.
- (35) De streefcijfers in de nationale energiestrategie van Polen moeten naar boven worden bijgesteld in overeenstemming met de ambitieuzere klimaatdoelstelling van de Unie voor 2030. Een robuust, stabiel en actueel strategisch kader is cruciaal om publieke en particuliere investeringen in de groene transitie te begeleiden en te stimuleren. Polen moet overwegen het ambitieniveau te verhogen om investeerders zekerheid te bieden en de voorspelbaarheid van de bedrijfsomgeving te vergroten, en tegelijkertijd de energietransitie te versnellen in overeenstemming met de mededeling over REPowerEU.

- (36) Hoewel het versnellen van de transitie naar klimaatneutraliteit en het afstappen van fossiele brandstoffen tot aanzienlijke herstructureringskosten in diverse sectoren zal leiden, kan Polen in het kader van het cohesiebeleid gebruikmaken van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie om de sociaal-economische gevolgen van de transitie voor de zwaarst getroffen regio's te verzachten. Daarnaast kan Polen putten uit het Europees Sociaal Fonds Plus (opgericht bij Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad²¹) om de werkgelegenheidskansen te vergroten en de sociale cohesie te versterken.
- (37) In het licht van de beoordeling door de Commissie heeft de Raad het convergentieprogramma 2022 onderzocht, en zijn advies²² daarover is in aanbeveling 1 weergegeven,

²¹ Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 tot oprichting van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1296/2013 (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 21).

²² Uit hoofde van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

BEVEELT AAN dat Polen in 2022 en 2023 de volgende acties onderneemt:

1. In 2023 ervoor zorgen dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in overeenstemming is met een algemeen neutrale beleidskoers, rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor stijgingen van de energieprijzen en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Klaar staan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Meer overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, met inachtneming van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. Voor de periode na 2023 een begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn. De doelmatigheid van de overheidsuitgaven verbeteren, onder meer door de hervorming van het begrotingsstelsel voort te zetten. De toereikendheid van toekomstige pensioenuitkeringen en de houdbaarheid van het pensioenstelsel garanderen door maatregelen te nemen om de werkelijke pensioenleeftijd te verhogen en door de preferentiële pensioenregelingen te hervormen.
2. De onderhandelingen met de Commissie over de programmeringsdocumenten betreffende het cohesiebeleid voor de periode 2021-2027 snel afronden om van start te kunnen gaan met de uitvoering ervan.
3. De arbeidsmarktparticipatie verhogen, onder meer door de toegang tot kinderopvang en langdurige zorg te verbeteren, en door obstakels voor vastere banen uit de weg te ruimen. Kwalitatief goed onderwijs en op de arbeidsmarkt gerichte competenties bevorderen, met name via volwassenenonderwijs en door het verbeteren van digitale vaardigheden. De sociale uitkeringen doelgerichter maken en ervoor zorgen dat degenen die ze nodig hebben, er ook toegang toe hebben.
4. De veerkracht, toegankelijkheid en doeltreffendheid van het zorgstelsel verbeteren, onder meer door voldoende middelen beschikbaar te stellen, de zorgpiramide om te keren en de invoering van e-gezondheidsdiensten te versnellen. Het innovatievermogen van de economie versterken, onder meer door onderzoeksinstellingen te ondersteunen en deze nauwer te laten samenwerken met het bedrijfsleven. De verdere digitalisering van ondernemingen en overheidsdiensten bevorderen, onder meer door infrastructuur te ontwikkelen.

5. Het investeringsklimaat verbeteren, met name door de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen. Zorgen voor doeltreffende openbare raadplegingen en betrokkenheid van de sociale partners bij de beleidsvorming.
6. De algehele afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderen door regelgevende, procedurele, administratieve en infrastructurele belemmeringen weg te werken en de vergunningsprocedures en de uitrol van energievoorziening uit hernieuwbare bronnen versnellen. Beleid inzake renovatie van gebouwen en ondersteuningsregelingen hervormen teneinde diepgaandere energie-efficiëntie te stimuleren, energiebesparingen bevorderen, fossiele brandstoffen bij verwarming sneller uitfaseren en versneld uitrollen van warmtepompen. De modal shift naar openbaar vervoer en actieve mobiliteit versnellen en een snellere overstap naar elektrische voertuigen bevorderen, met stimulansen en investeringen in oplaadinfrastructuur. Strategische planning van de groene transitie op middellange en lange termijn verbeteren door nationaal energiebeleid bij te werken in overeenstemming met de doelstellingen van de Europese Green Deal en de mededeling over REPowerEU om het bedrijfsleven zekerheid te bieden en financiering doeltreffend te gebruiken om investeringen in schone energie te versnellen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter
