



Bruxelles, den 24.5.2023
COM(2023) 621 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

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

{SWD(2023) 621 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Polens nationale reformprogram 2023 og med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram 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) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241² om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten trådte i kraft den 19. februar 2021. Genopretnings- og resiliensfaciliteten yder finansiel støtte til medlemsstaterne til gennemførelsen af reformer og investeringer og bidrager således med en finanspolitisk impuls finansieret af EU. I overensstemmelse med prioriteterne for det europæiske semester bidrager den til den økonomiske og sociale genopretning og til gennemførelsen af bæredygtige reformer og investeringer, som navnlig 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 EU og støtte den fortsatte gennemførelse af den europæiske søjle for sociale rettigheder. Det maksimale finansielle bidrag for hver medlemsstat inden for rammerne af genopretnings- og resiliensfaciliteten blev i overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, i forordning (EU) 2021/241 ajourført den 30. juni 2022.
- (2) Den 22. november 2022 vedtog Kommissionen den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2023³, som markerede starten på det europæiske semester 2023 for samordning

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

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).

³ COM(2022) 780 final.

af de økonomiske politikker. Det Europæiske Råd godkendte den 23. marts 2023 prioriteterne i undersøgelsen, som er struktureret omkring de fire dimensioner af konkurrencedygtig bæredygtighed. Den 22. november 2022 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 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, og for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Kommissionen vedtog også en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som Rådet vedtog den 16. maj 2023, samt forslaget til den fælles rapport om beskæftigelsen 2023 med en analyse af gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelsen og principperne for den europæiske søjle for sociale rettigheder, som Rådet vedtog den 13. marts 2023.

- (3) Selv om EU's økonomier udviser bemærkelsesværdig modstandsdygtighed, har den geopolitiske kontekst fortsat en negativ indvirkning. EU 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 EU's konkurrenceevne og produktivitet.
- (4) Den 1. februar 2023 offentliggjorde Kommissionen meddelelsen "*En industriplan for den grønne pagt til den CO2-neutrale tidsalder*"⁴ for at øge konkurrenceevnen for EU's nettonulindustri og støtte den hurtige omstilling til klimaneutralitet. Planen supplerer den igangværende indsats under den europæiske grønne pagt og REPowerEU. Den har til formål at skabe et gunstigere miljø for at øge EU's produktionskapacitet inden for de nettonul teknologier og -produkter, der er nødvendige for at nå EU's ambitiøse klimamål, samt 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. Planen er baseret på fire søjler, nemlig 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 også meddelelsen "*EU's konkurrenceevne på lang sigt efter 2030*"⁵, der er bygget op omkring ni gensidigt forstærkende indsatsområder og målet om at arbejde hen imod en vækstfremmende lovgivningsramme. I meddelelsen opstilles politiske prioriteter med henblik på aktivt at sikre strukturelle forbedringer, målrettede investeringer og lovgivningsmæssige foranstaltninger med henblik på EU's 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 genopretnings- og resiliensfaciliteten. 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

⁴ COM(2023) 62 final.

⁵ COM(2023) 168 final.

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) REPowerEU-forordningen⁶, der blev vedtaget den 27. februar 2023, tager sigte på en hurtig udfasning af EU's afhængighed af import af russiske fossile brændstoffer. Dette vil bidrage til energisikkerhed og diversificering af EU's energiforsyning og samtidig øge udbredelsen af vedvarende energi, energilagringsskapaciteten og energieffektiviteten. 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. De vil også bidrage til at øge konkurrenceevnen for EU's nettonulindustri som skitseret i industriplanen for den grønne pagt til den CO2-neutrale tidsalder 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.
- (7) Den 8. marts 2023 vedtog Kommissionen en meddelelse om finanspolitiske retningslinjer for 2024. Den har til formål at støtte udarbejdelsen af medlemsstaternes stabilitets- og konvergensprogrammer og dermed styrke den politiske samordning⁷. 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. Medlemsstaterne blev opfordret til i deres stabilitets- og konvergensprogrammer 2023 at redegøre for, hvordan deres finanspolitiske planer vil sikre, at referenceværdien for underskuddet på 3 % af BNP overholdes, og at gælden nedbringes troværdigt og konstant eller holdes på et forsvarligt niveau på mellemlang sigt. Kommissionen opfordrede 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 langt højere grad end tidligere målrette sådanne foranstaltninger mod sårbare husholdninger og virksomheder. Kommissionen foreslog, at de finanspolitiske henstillinger skulle kvantificeres og differentieres og formuleres på grundlag af de primære nettoudgifter som foreslået i dens meddelelse om retningslinjer for en reform af rammen for økonomisk styring i EU⁸. Den henstillede, at alle medlemsstaterne fortsat bør beskytte nationalt finansierede investeringer og sørge for at anvende midlerne fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde 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

⁶ 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 COM(2023) 141 final.

⁸ COM(2022) 583 final.

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 EU. Hovedformålet med forslagene er at styrke holdbarheden af den offentlige gæld og fremme bæredygtig og inklusiv vækst i alle medlemsstater gennem reformer og investering. Forslagene skal give medlemsstaterne mere kontrol over tilrettelæggelsen af deres mellemfristede planer, samtidig med at der indføres en strengere håndhævelsesordning til at sikre, at medlemsstaterne opfylder tilsagnene i deres mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag. Det er 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 forordningen. Den 17. juni 2022 vedtog Rådet en afgørelse om godkendelse af vurderingen af Polens genopretnings- og resiliensplan⁹. Tilrådighedsstillelsen af trancher er betinget af, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, i forordning (EU) 2021/241 har truffet 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.
- (10) Den 27. april 2023 forelagde Polen sit nationale reformprogram 2023 og sit konvergensprogram 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 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 Polen¹⁰ 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 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 EU's overordnede mål vedrørende beskæftigelse, færdigheder og fattigdomsbekæmpelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af FN's mål for bæredygtig udvikling.
- (12) Ifølge data valideret af Eurostat¹¹ faldt Polens offentlige underskud fra 1,8 % af BNP i 2021 til 3,7 % af BNP i 2022, mens den offentlige gæld faldt fra 53,6 % af BNP ved

⁹ Rådets gennemførelsesafgørelse af 17. juli 2022 om godkendelse af vurderingen af Polens genopretnings- og resiliensplan (ST 9728/22; ST 9728/22 ADD 1).

¹⁰ SWD(2023) 621 final.

¹¹ Eurostat-euroindikatorer, 47/2023, 21.4.2023.

udgangen af 2021 til 49,1 % af BNP ved udgangen af 2022. Den 24. maj 2023 offentliggjorde Kommissionen en rapport i medfør af artikel 126, stk. 3, i TEUF¹². I rapporten redegøres der for budgetsituationen i Polen, eftersom landets offentlige underskud oversteg traktatens referenceværdi på 3 % af BNP i 2022. I rapporten blev det konkluderet, at underskudskriteriet ikke var opfyldt. I overensstemmelse med meddelelsen af 8. marts 2023¹³ foreslog Kommissionen ikke at indlede nye procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i foråret 2023. Kommissionen påpegede, 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 hertil ved gennemførelsen af sit budget for 2023 og udarbejdelsen af sit budget for 2024.

- (13) Den offentlige saldo er blevet påvirket af de finanspolitiske foranstaltninger, der er vedtaget for at afbøde de økonomiske og sociale virkninger af de stigende energipriser. I 2022 omfattede disse indtægtsreducerende foranstaltninger de reducerede momssatser og punktafgifter på energi og brændstoffer, mens de 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 budgetudgifterne til midlertidig beskyttelse af fordrevne personer fra Ukraine, som anslås til 0,5 % af BNP i 2022. Samtidig faldt de anslåede omkostninger til midlertidige covid-19-nødforanstaltninger til 0,7 % af BNP i 2022 fra 2,4 % i 2021.
- (14) Den 18. juni 2021 henstillede Rådet, at Polen¹⁴ i 2022 tilstræber en understøttende finanspolitisk kurs, som omfatter finanseffekten af genopretnings- og resiliensfaciliteten, og opretholder nationalt finansierede investeringer.
- (15) Ifølge Kommissionens skøn var den finanspolitiske kurs¹⁵ i 2022 understøttende med -3,0 % af BNP som henstillet af Rådet. Som henstillet af Rådet fortsatte Polen med at støtte genopretningen med investeringer finansieret af genopretnings- og resiliensfaciliteten. Udgifter finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten 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 den finanspolitiske kurs¹⁶. Polen opretholdt derfor nationalt finansierede investeringer som henstillet af Rådet. Samtidig indebar væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. nye foranstaltninger på indtægtssiden) et ekspansivt bidrag på 2,3 procentpoint til den finanspolitiske kurs. Dette betydelige ekspansive bidrag omfattede den yderligere virkning af foranstaltninger til afhjælpning af de økonomiske og sociale virkninger af stigningen i energipriserne (yderligere nettobudgetomkostninger på 1,9 % af BNP) samt

¹² COM(2023) 631 final af 24.5.2023.

¹³ COM(2023) 141 final af 8.3.2023.

¹⁴ Rådets henstilling af 18. juni 2021 med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2021 (EUT C 304 af 29.7.2021, s. 98).

¹⁵ Den finanspolitiske kurs beregnes som ændringen i primære udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden), idet de covid-19-kriserelaterede midlertidige nødforanstaltninger udelukkes, mens udgifter finansieret med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten 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.

¹⁶ Andre nationalt finansierede investeringsudgifter udgjorde et ekspansivt bidrag på 0,8 procentpoint af BNP, hvilket i vid udstrækning afspejler offentlig støtte til finansielle institutioner.

omkostningerne ved at yde midlertidig beskyttelse til fordrevne personer fra Ukraine (0,5 % af BNP). Polen holdt derfor i tilstrækkelig grad væksten i nationalt finansierede løbende udgifter under kontrol.

- (16) Det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne i konvergensprogrammet, er realistisk i 2023 og derefter. Regeringen forventer en realvækst i BNP på 0,9 % i 2023 og 2,8 % i 2024. Til sammenligning forventes der ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 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) I sit konvergensprogram 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 indeksring 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 programmet vil den offentlige gældskvotestige 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, hovedsagelig på grund af foranstaltninger vedrørende ekstraordinær støtte til landbrugere, som endnu ikke var specificeret i programmet. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 vil den offentlige gældskvotestige være på samme niveau og udgøre 50,5 % ved udgangen af 2023.
- (18) Den offentlige saldo forventes i 2023 fortsat at blive påvirket af de foranstaltninger, der er vedtaget for at afbøde de økonomiske og sociale virkninger af de stigende energipriser. 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 energileverandørernes uventede fortjenester, dvs. afgifter, der pålægges gas- og elproducenter. Hvis der tages hensyn til disse indtægter, forventes støtteforanstaltningernes nettobudgetomkostninger ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 at ligge på 1,7 % af BNP i 2023¹⁷. De fleste foranstaltninger i 2023 synes ikke at være målrettet til de mest sårbare husholdninger eller virksomheder og de bevarer ikke fuldt ud prissignalet om at reducere energifeterspørgslen og øge energieffektiviteten. Som følge heraf anslås omfanget af de målrettede støtteforanstaltninger, der skal tages hensyn til ved vurderingen af overholdelsen af den finanspolitiske henstilling for 2023, i Kommissionens forårsprognose 2023 at udgøre 0,2 % af BNP i 2023 (sammenlignet med 0,1 % af BNP i 2022). Budgetomkostningerne til midlertidig beskyttelse af fordrevne personer fra Ukraine forventes at falde med 0,2 procentpoint af BNP i forhold til 2022. Endelig forventes den offentlige saldo i 2023 at nyde godt af udfasningen af de midlertidige covid-19-nødforanstaltninger på 0,7 % af BNP.
- (19) Den 12. juli 2022 henstillede Rådet¹⁸, at Polen i 2023 træffer foranstaltninger med henblik på at sikre, at væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter er i

¹⁷ Tallet angiver niveauet for de årlige budgetomkostninger ved disse foranstaltninger, inkl. løbende indtægter og udgifter samt — hvis det er relevant — investeringsforanstaltninger.

¹⁸ 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*).

overensstemmelse med en overordnet neutral finanspolitisk kurs¹⁹, 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. Polen bør være rede til at tilpasse de løbende udgifter til den omskiftelige situation Polen blev også anbefalet at øge de offentlige investeringer i den grønne og den digitale omstilling og i energisikkerhed under hensyntagen til REPowerEU-initiativet, herunder ved at gøre brug af genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler.

- (20) I 2023 forventes den finanspolitiske kurs ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 at være ekspansiv (- 0,8 % af BNP) i en situation med høj inflation. Dette følger en ekspansiv finanspolitisk kurs i 2022 (- 3,0 % af BNP). 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 den finanspolitiske kurs. Dette omfatter de øgede omkostninger til målrettede støtteforanstaltninger til husholdninger og virksomheder, der er mest sårbare over for energiprisstigninger, med 0,1 % af BNP. Dette omfatter også lavere omkostninger til midlertidig beskyttelse af fordrevne personer fra Ukraine (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, der flygter 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 og de sociale ydelser i den offentlige sektor. Alt i alt er den forventede vækst i nationalt finansierede primære løbende udgifter ikke i overensstemmelse med Rådets henstilling. Udgifter finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler forventes at beløbe sig til 1,8 % af BNP i 2023, mens nationalt finansierede investeringer forventes at indebære et kontraktivt bidrag til den finanspolitiske kurs på 0,2 procentpoint²⁰. Polen planlægger derfor at finansiere yderligere investeringer gennem genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler og 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 genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler.
- (21) Ifølge konvergensprogrammet forventes det offentlige underskud at falde til 3,4 % af BNP i 2024. Faldet i 2024 afspejler hovedsagelig tilbagetrækningen af støtteforanstaltningerne i forbindelse med energikrisen. Ifølge programmet 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 programmet, hovedsagelig på grund af foranstaltninger, som endnu ikke var specificeret i

¹⁹ Ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 anslås Polens potentielle produktionsvækst på mellemlang sigt (gennemsnit over 10 år), som anvendes til at måle den finanspolitiske kurs, nominelt til 15,5 %.

²⁰ Andre nationalt finansierede investeringsudgifter forventes at udgøre et kontraktivt bidrag på 0,6 procentpoint af BNP, hvilket afspejler effekten af ophøret af offentlig støtte til finansielle institutioner i 2022.

programmet. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 vil den offentlige gældskvoté være på samme niveau og udgøre 53,0 % ved udgangen af 2024.

- (22) Ifølge konvergensprogrammet skal de fleste energistøtteforanstaltninger udfases i 2024. Kommissionen forventer på nuværende tidspunkt nettoomkostninger ved energistøtteforanstaltninger svarende til 0,3 % af BNP i 2024. Dette er baseret på den antagelse, 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 om at reducere energiefteerspørgslen og øge energieffektiviteten.
- (23) I Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 opfordres der til at anvende en årlig forbedring af den strukturelle budgetsaldo i retning af den mellemfristede målsætning med 0,5 % af BNP som benchmark²¹. I betragtning af hensynet til²² den finanspolitiske holdbarhed, behovet for at nedbringe underskuddet til under referenceværdien på 3 % af BNP, vil en forbedring af den strukturelle saldo på mindst 0,5 % af BNP i 2024 være hensigtsmæssig. For at sikre en sådan forbedring bør væksten i de nationalt finansierede primære nettoudgifter²³ i 2024, som det fremgår af denne henstilling, ikke overstige 7,8 %. Samtidig bør de resterende energistøtteforanstaltninger (som ifølge Kommissionen i øjeblikket beløber sig til 1,7 % af BNP i 2023) udfases, afhængigt af udviklingen på energimarkedet og med udgangspunkt i de mindst målrettede foranstaltninger, og de dermed forbundne besparelser bør anvendes til at reducere det offentlige underskud. På grundlag af Kommissionens skøn vil dette føre til en stigning i de primære nettoudgifter, som ligger under den anbefalede maksimale vækst for 2024. Desuden er den forventede vækst i nationalt finansierede primære løbende udgifter i 2023 ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 ikke i overensstemmelse med Rådets henstilling. Hvis dette bekræftes, vil en lavere vækst i de primære nettoudgifter i 2024 være hensigtsmæssig.
- (24) Under antagelse af en uændret politik forventes det i Kommissionens forårsprognose 2023, at de nationalt finansierede primære nettoudgifter vil stige med 5,6 % i 2024, hvilket er under den anbefalede vækstrate. Den tilpasning, der forventes i Kommissionens prognose, er lidt mindre end besparelserne som følge af den fuldstændige udfasning af energistøtteforanstaltninger, da nogle af energistøtteforanstaltningerne forventes at forblive i kraft i 2024.
- (25) Ifølge programmet forventes de offentlige investeringer at forblive stabile på 4,2 % af BNP i 2024, hvilket er samme niveau som i 2023. Programmet henviser til reformer og investeringer, der forventes at bidrage til finanspolitisk holdbarhed og bæredygtig

²¹ Jf. artikel 5 i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97, som også kræver en tilpasning på over 0,5 % af BNP for medlemsstater med en offentlig gæld på over 60 % af BNP eller mere udtalte risici for gældsholdbarheden.

²² Kommissionen anslog, at Polen ville have behov for en gennemsnitlig årlig stigning i den strukturelle primære saldo som en andel af BNP på 0,4 procentpoint for at opnå en plausibel gældsreduktion eller sikre, at den offentlige gæld fastholdes på et forsvarligt niveau på mellemlang sigt. Dette skøn var baseret på Kommissionens efterårsprognose 2022. Udgangspunktet for dette skøn var forventningerne til det offentlige underskud og den offentlige gæld for 2024, som forudsatte, at energistøtteforanstaltningerne blev afviklet i 2024.

²³ Primære nettoudgifter defineres som nationalt finansierede udgifter eksklusive diskretionære foranstaltninger på indtægtsiden og ekskl. renteudgifter samt konjunkturbestemte arbejdsløshedsudgifter.

og inklusiv vækst. Dette omfatter reformer af den finanspolitiske ramme, som også er en del af genopretnings- og resiliensplanen.

- (26) Konvergensprogrammet skitserer en mellemfristet finanspolitisk kurs frem til 2026. Ifølge programmet forventes det offentlige underskud at falde til 2,9 % af BNP i 2025 og forblive på dette niveau i 2026. Det offentlige underskud ventes dermed at falde til under 3 % af BNP i 2025. Ifølge programmet vil den offentlige gældskvotestige 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 formuekontrol på husstands niveau. En stor del af de offentlige udgifter går til højindkomsthushold, idet de rigeste 20 % af polakkerne modtager den samme andel af de offentlige kontantoverførsler som de fattigste 20 %. 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 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 kriterie 2.2 i bilag V til samme 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 domstolens uafhængighed og upartiskhed og udbedring af situationen for dommere, der er berørt af afgørelser i disciplinærsager og sager om retlig immunitet fra højesterettens disciplinærkammer, er en forudsætning for, at Kommissionen kan gennemføre udbetalinger til landet og sikre beskyttelse af Unionens finansielle interesser, og 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 forelagt tillæg til planen eller et REPowerEU-kapitel, finder der igangværende drøftelser sted med Kommissionen. I henhold til artikel 14, stk. 6, i forordning (EU) 2021/241, tilkendegav Polen den 31. marts 2023, at det har til hensigt at anmode om 23 mia. EUR i form af yderligere lånestøtte under genopretnings- og resiliensfaciliteten. En hurtig 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 dialoges 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 planen, 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 skal håndtere, står Polen også over for 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 erhvervs-klima 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 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 energimix 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 energiforsynings-sikkerhed er blevet mindre som følge af diversificeringsbestrebelse-erne i de seneste år. Polen har dekarboniseret betydeligt langsommere end andre EU-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 iv) modernisere utidssvarende og ineffektive distributionsnet. Der er behov for yderligere reformer for at: i) gøre det muligt for industrien at drage fordel af ren energi gennem langsigtede kontrakter om udbud af og efterspørgsel efter energi, såsom elkøbsaftaler ii) fjerne restriktioner for energifællesskaber iii) fremme udbredelsen af vedvarende energikilder i fjernvarmesektoren.
- (34) Polens naturgasforbrug er faldet med 13 % i perioden mellem august 2022 og marts 2023 sammenlignet med det gennemsnitlige gasforbrug i samme periode i de foregående 5 år, hvilket er lidt mindre end reduktionsmålet på 15 %. Polen opfordres

til at intensivere bestræbelserne på midlertidigt at reducere efterspørgslen efter gas indtil den 31. marts 2024²⁴. 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 EU-lande. Fjernvarmesektoren har desuden behov for målrettede reformer og øgede investeringer for at fremskynde dekarboniseringen, øge dens effektivitet og sikre dens finansielle levedygtighed på lang sigt.

- (35) Mellem 2005 og 2021 er drivhusgasemissionerne fra indenlandsk transport undtagen luftfart i Polen steget med 88,3 %, hvilket står i skarp kontrast til et gennemsnitligt fald på 7,5 % i EU. 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.
- (36) Mangel på arbejdskraft og færdigheder i sektorer og erhverv, der er væsentlige for den grønne omstilling, herunder fremstilling, udbredelse og vedligeholdelse af nettonulteknologier, skaber flaskehalse i omstillingen til en nettonuløkonomi. 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 skal disse foranstaltninger være 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 nulemissionsøkonomi. I 2022 blev mangel på arbejdskraft nævnt 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 2023, og dets holdning²⁵ afspejles i henstilling 1 nedenfor,

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

1. afvikle de energistøtteforanstaltninger, der var i kraft ved udgangen af 2023, og anvender de dermed forbundne besparelser til at nedbringe det offentlige underskud; hvis nye stigninger i energipriserne kræver støtteforanstaltninger, skal det sikres, at de er rettet mod at beskytte sårbare husholdninger og virksomheder, er økonomisk overkommelige og bevarer incitamenterne til energibesparelser;

²⁴ Rådets forordning (EU) 2022/1369. Rådets forordning (EU) 2023/706.

²⁵ I henhold til artikel 5, stk. 2, og artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

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

bevare nationalt finansierede offentlige investeringer og sikre en effektiv udnyttelse af tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler, navnlig med henblik på at fremme den grønne og den digitale omstilling;

fortsætte med at forfølge en mellemfristet finanspolitisk strategi i perioden efter 2024 med gradvis og holdbar konsolidering kombineret med investeringer og reformer, der fører til en højere holdbar 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

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; færdiggøre REPowerEU-kapitlet hurtigst med henblik på hurtigt at påbegynde gennemførelsen heraf; fortsætte med en hurtig gennemførelse af samhørighedspolitikens programmer i tæt komplementaritet og synergi med genopretnings- og resiliensplanen
3. forbedre investeringsklimaet, navnlig 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, biometan 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 tilvejebringelse og erhvervelse af de færdigheder, der er nødvendige for den grønne omstilling, herunder for renovering af bygninger.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*