



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 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

VERMERK

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter (2. Teil)/Rat
Nr. Komm.dok.:	9421/22 - COM(2022) 622 final
Betr.:	Empfehlung für eine EMPFEHLUNG DES RATES zum nationalen Reformprogramm Polens 2022 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2022

Die Delegationen erhalten in der Anlage den von verschiedenen Ausschüssen des Rates überarbeiteten und gebilligten Entwurf einer Empfehlung des Rates, der auf dem Kommissionsvorschlag COM(2022) 622 final beruht.

EMPFEHLUNG DES RATES

vom ...

zum nationalen Reformprogramm Polens 2022 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2022

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 9 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

(1) Die Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates² zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität trat am 19. Februar 2021 in Kraft. Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität wird finanzielle Unterstützung für Reformen und Investitionen bereitgestellt und so für einen – durch die Union finanzierten – fiskalischen Impuls gesorgt. Die Fazilität trägt zur wirtschaftlichen Erholung und zur Durchführung nachhaltiger und wachstumsfördernder Reformen und Investitionen bei, die insbesondere auf die Förderung des ökologischen und des digitalen Wandels ausgerichtet sind und die Widerstandsfähigkeit und das Potenzialwachstum der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten stärken sollen. Sie wird außerdem mittel- und langfristig zur Stärkung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie zum Wachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen. Der maximale finanzielle Beitrag, der jedem Mitgliedstaat im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität gewährt werden kann, wird gemäß Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/241 im Juni 2022 angepasst.

² Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

(2) Am 24. November 2021 nahm die Kommission den Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum an, mit dem das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung 2022 eingeleitet wurde. Darin trug sie der am 7. Mai 2021 unterzeichneten Erklärung von Porto für soziales Engagement Rechnung, die vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission am 17. November 2017 proklamierte europäische Säule sozialer Rechte weiter umzusetzen. Der Europäische Rat billigte die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts 2022 am 25. März 2022. Am 24. November 2021 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates³ auch den Warnmechanismus-Bericht an, in dem Polen nicht als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission auch den Vorschlag für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2022 an, in dem die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien sowie der Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte analysiert wird. Der Rat nahm den gemeinsamen Beschäftigungsbericht am 14. März 2022 an.

³ Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25).

(3) Russlands Invasion in die Ukraine, die unmittelbar nach der weltweiten Pandemie erfolgte, hat den geopolitischen und wirtschaftlichen Kontext erheblich verändert. Sie hat auch die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten in Mitleidenschaft gezogen, indem sie beispielsweise die Energie-, Lebensmittel- und Rohstoffpreise steigen lassen hat und die Wachstumsaussichten verschlechtert hat. Die höheren Energiepreise belasten insbesondere die finanziell schwächsten Haushalte schwer, die von Energiearmut bedroht sind oder bereits darunter leiden, sowie diejenigen Unternehmen, die von einem Steigen der Energiepreise am meisten betroffen sind. Des Weiteren erlebt die Union einen beispiellosen Zustrom von Flüchtlingen aus der Ukraine. Die Mitgliedstaaten sind von den wirtschaftlichen Auswirkungen des russischen Angriffskriegs asymmetrisch betroffen. In diesem Zusammenhang kam am 4. März 2022 aufgrund des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 des Rates⁴ erstmals die Richtlinie 2001/55/EG des Rates⁵ zur Anwendung, womit aus der Ukraine vertriebenen Menschen das Aufenthaltsrecht in der Union sowie das Recht auf Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung, zum Arbeitsmarkt, zur Gesundheitsversorgung, zu Wohnungs- und Sozialleistungen gewährt wird. Für Polen wird außerordentliche Unterstützung im Rahmen der Initiative CARE (Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa) und durch zusätzliche Vorfinanzierungen im Rahmen von ReactEU (Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas) bereitgestellt, um den Aufnahme- und Integrationsbedarf der aus der Ukraine fliehenden Menschen schnellstmöglich decken zu können.

⁴ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (ABl. L 71 vom 4.3.2022, S. 1).

⁵ Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12).

- (4) Angesichts der sich rasch wandelnden wirtschaftlichen und geopolitischen Lage wird im Rahmen des Europäischen Semesters im Jahr 2022 die umfassende Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik weitergeführt und gleichzeitig, wie im Jahreswachstumsbericht 2022 dargelegt, den Anforderungen an die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität Rechnung getragen. Die Durchführung der angenommenen Aufbau- und Resilienzpläne ist für die Verwirklichung der politischen Prioritäten im Rahmen des Europäischen Semesters von entscheidender Bedeutung, da von diesen Plänen alle oder zumindest wesentliche Teile der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen aus den Europäischen Semestern der Jahre 2019 und 2020 erfasst werden. Die länderspezifischen Empfehlungen der Jahre 2019 und 2020 bleiben auch für die Aufbau- und Resilienzpläne, die gemäß den Artikeln 14, 18 und 21 der Verordnung (EU) 2021/241 überarbeitet, aktualisiert oder geändert werden, relevant; hinzu kommen gegebenenfalls andere länderspezifische Empfehlungen, die bis zur Vorlage der überarbeiteten, aktualisierten oder geänderten Aufbau- und Resilienzpläne abgegeben wurden.
- (5) Die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist seit März 2020 aktiviert. In ihrer Mitteilung vom 3. März 2021 mit dem Titel „Ein Jahr nach dem Ausbruch von COVID-19 – die fiskalpolitische Reaktion“ erläuterte die Kommission ihre Auffassung, dass der Beschluss über die Deaktivierung oder weitere Anwendung der allgemeinen Ausweichklausel eine Gesamtbewertung der Wirtschaftslage darstellen sollte, wobei das Niveau der Wirtschaftstätigkeit in der Union oder im Euro-Währungsgebiet im Vergleich zum Vorkrisenniveau (Ende 2019) als zentrales quantitatives Kriterium zu betrachten sei. Die gestiegene Unsicherheit und starke Abwärtsrisiken bei den wirtschaftlichen Aussichten angesichts des Krieges in Europa, des beispiellosen Anstiegs der Energiepreise und der anhaltenden Lieferkettenprobleme rechtfertigen die Verlängerung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts bis einschließlich 2023.

(6) Im Einklang mit dem Ansatz in der Empfehlung des Rates vom 18. Juni 2021⁶ mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2021 wird der allgemeine finanzpolitische Kurs derzeit am besten als Veränderung der Primärausgaben (ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen und ohne befristete Notfallmaßnahmen aufgrund der COVID-19-Krise), aber einschließlich der durch nicht rückzahlbare Hilfen (Zuschüsse) aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und aus anderen Unionsfonds finanzierten Ausgaben im Verhältnis zum mittelfristigen Potenzialwachstum gemessen⁷. Neben dem fiskalischen Gesamtkurs wird bei der Bewertung, ob die nationale Finanzpolitik vorsichtig ist und ihre Zusammensetzung eine nachhaltige Erholung begünstigt, die mit dem ökologischen und dem digitalen Wandel im Einklang steht, auch der Entwicklung der national finanzierten⁸ laufenden Primärausgaben (ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen und ohne befristete Notfallmaßnahmen aufgrund der COVID-19-Krise) und Investitionen Aufmerksamkeit geschenkt.

⁶ Empfehlung des Rates vom 18. Juni 2021 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2021 (ABl. C 304 vom 29.7.2021, S. 98).

⁷ Bei den Schätzungen zum finanzpolitischen Kurs und seinen Komponenten in dieser Empfehlung handelt es sich um Schätzungen der Kommission, die auf den Annahmen beruhen, die der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission zugrunde liegen. Die von der Kommission vorgenommenen Schätzungen des mittelfristigen Potenzialwachstums lassen die positiven Auswirkungen der im Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Reformen unberücksichtigt, die dem Potenzialwachstum einen Schub verleihen könnten.

⁸ Nicht durch Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und aus anderen Unionsfonds finanziert.

- (7) Am 2. März 2022 nahm die Kommission eine Mitteilung mit allgemeinen Leitlinien für die Haushaltspolitik im Jahr 2023 (im Folgenden „haushaltspolitische Leitlinien“) an, mit der die Ausarbeitung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten unterstützt und somit die politische Koordinierung gestärkt werden soll. Die Kommission stellte ausgehend von den makroökonomischen Aussichten in der Winterprognose 2022 fest, dass es angemessen wäre, im Jahr 2023 von einem insgesamt stützenden finanzpolitischen Kurs der Jahre 2020-2022 zu einem weitgehend neutralen finanzpolitischen Kurs überzugehen, gleichzeitig aber die Bereitschaft zu erhalten, auf die sich weiterentwickelnde Wirtschaftslage zu reagieren. Die Kommission hielt fest, dass bei den haushaltspolitischen Empfehlungen für 2023 weiterhin zwischen den Mitgliedstaaten differenziert und möglichen länderübergreifenden Spillover-Effekten Rechnung getragen werden sollte. Die Kommission forderte die Mitgliedstaaten auf, diese Leitlinien in ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen zu berücksichtigen. Die Kommission sicherte zu, die wirtschaftlichen Entwicklungen genau zu beobachten und ihre politischen Leitlinien erforderlichenfalls, spätestens jedoch im Rahmen des Frühjahrspakets des Europäischen Semesters Ende Mai 2022, anzupassen.
- (8) Was die haushaltspolitischen Leitlinien betrifft, so tragen die haushaltspolitischen Empfehlungen für 2023 den schlechteren Konjunkturaussichten, der erhöhten Unsicherheit und weiteren Abwärtsrisiken sowie der höheren Inflation im Vergleich zur Winterprognose 2022 der Kommission Rechnung. Vor diesem Hintergrund müssen im Rahmen gezielter und befristeter haushaltspolitischer Maßnahmen die öffentlichen Investitionen für den ökologischen und den digitalen Wandel und die Energieversorgungssicherheit erhöht und die Kaufkraft finanziell besonders schwacher Haushalte gestützt werden, um die Auswirkungen des Anstiegs der Energiepreise abzufedern und dazu beizutragen, den Inflationsdruck aus Zweit rundeneffekten zu begrenzen. Die Haushaltspolitik muss flexibel bleiben, damit sie sich an die sich rasch wandelnden Rahmenbedingungen, einschließlich der Herausforderungen, die sich aus Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine im Bereich Verteidigung und Sicherheit ergeben, anpassen kann, und es muss dabei zwischen den Mitgliedstaaten differenziert werden, wobei die jeweilige Haushalts- und Wirtschaftslage – auch im Hinblick auf die Anfälligkeit des jeweiligen Mitgliedstaats für die Krise und den Zustrom von Vertriebenen aus der Ukraine – zu berücksichtigen ist.

- (9) Am 3. Mai 2021 legte Polen der Kommission gemäß Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/241 seinen nationalen Aufbau- und Resilienzplan vor. Gemäß Artikel 19 jener Verordnung hat die Kommission die Aufbau- und Resilienzpläne auf der Grundlage der in Anhang V der Verordnung enthaltenen Bewertungsleitlinien im Hinblick auf deren Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz bewertet. Am 17. Juni 2022 nahm der Rat den Durchführungsbeschluss zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Polens an⁹. Die Freigabe der Tranchen erfolgt vorbehaltlich der Annahme eines Beschlusses durch die Kommission nach Artikel 24 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2021/241, wonach Polen in zufriedenstellender Weise die einschlägigen, im Durchführungsbeschluss des Rates festgelegten Etappenziele und Zielwerte erreicht hat. Eine zufriedenstellende Erfüllung setzt immer voraus, dass von zuvor erreichten Etappenzielen und Zielwerten nicht wieder abgewichen wurde.
- (10) Am 29. April 2022 übermittelte Polen sein nationales Reformprogramm 2022 und am 28. April 2022 sein Konvergenzprogramm 2022 nach der in Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 festgelegten Frist. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (11) Am 23. Mai 2022 veröffentlichte die Kommission den Länderbericht für Polen 2022. Darin wurden die Fortschritte Polens bei der Umsetzung der entsprechenden länderspezifischen Empfehlungen des Rates von 2019, 2020 und 2021 bewertet. Ferner werden in dem Bericht die Fortschritte Polens bei der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, bei der Verwirklichung der Kernziele der Union in den Bereichen Beschäftigung, Qualifikationen und Armutsbekämpfung sowie im Hinblick auf die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung bewertet.

⁹ ST 9728/2022; ST 9728/2022 ADD 1.

- (12) Am 23. Mai 2022 veröffentlichte die Kommission einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags. In diesem Bericht wird die Haushaltslage Polens erörtert, da sein gesamtstaatliches Defizit im Jahr 2022 den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) übersteigen wird. Dem Bericht zufolge wurde das Defizitkriterium nicht erfüllt. Im Einklang mit der Mitteilung vom 2. März 2022 hat die Kommission nicht vorgeschlagen, im Frühjahr 2022 neue Verfahren bei einem übermäßigen Defizit einzuleiten, und sie wird im Herbst 2022 erneut prüfen, ob vorgeschlagen werden sollte, solche Verfahren zu eröffnen.
- (13) In seiner Empfehlung vom 20. Juli 2020¹⁰ empfahl der Rat Polen, im Einklang mit der allgemeinen Ausweichklausel in den Jahren 2020 und 2021 alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die COVID-19-Pandemie wirksam zu bekämpfen, die Wirtschaft zu stützen und die anschließende Erholung zu fördern. Ferner empfahl er Polen, wenn die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen, eine Haushaltspolitik zu verfolgen, die darauf abzielt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltsslage zu erreichen und die Schuldentragfähigkeit zu gewährleisten, und gleichzeitig die Investitionen zu erhöhen. Den von Eurostat validierten Daten zufolge ging das gesamtstaatliche Defizit Polens 2021 von 6,9 % des BIP im Jahr 2020 auf 1,9 % zurück. Die fiskalpolitische Reaktion Polens unterstützte 2021 die wirtschaftliche Erholung, während die befristeten Notfallmaßnahmen von 4,5 % des BIP im Jahr 2020 auf 2,7 % im Jahr 2021 zurückgingen. Die von Polen 2021 getroffenen Maßnahmen stehen mit der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 in Einklang. Die von der Regierung in den Jahren 2020 und 2021 verabschiedeten diskretionären haushaltspolitischen Maßnahmen waren befristet oder wurden durch Ausgleichsmaßnahmen kompensiert. Nach den von Eurostat validierten Daten ging der gesamtstaatliche Schuldenstand von 57,1 % des BIP im Jahr 2020 auf 53,8 % im Jahr 2021 zurück.

¹⁰ Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 zum nationalen Reformprogramm Polens 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2020 (ABl. C 282 vom 26.8.2020, S. 135).

(14) Das den Haushaltsprojektionen des Konvergenzprogramms 2022 zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist realistisch. Nach den Prognosen der Regierung dürfte das reale BIP-Wachstum 2022 bei 3,8 % und 2023 bei 3,2 % liegen. Im Vergleich dazu geht die Frühjahrsprognose 2022 der Kommission von einem geringeren realen BIP-Wachstum von 3,7 % im Jahr 2022 und 3 % im Jahr 2023 aus, was in erster Linie auf eine höhere Inflation, die den Verbrauch und die Investitionen privater Haushalte belasten dürfte, sowie einen geringeren Beitrag der Nettoausfuhren zurückzuführen ist. In ihrem Konvergenzprogramm 2022 geht die Regierung davon aus, dass das öffentliche Gesamtdefizit 2022 auf 4,3 % des BIP ansteigen und 2023 auf 3,7 % des BIP zurückgehen wird. Der Anstieg im Jahr 2022 ist hauptsächlich auf die hohen Kosten der Hilfe für Vertriebene aus der Ukraine, Maßnahmen im Zusammenhang mit den hohen Energiepreisen und eine umfassende Steuerreform (Polnischer Deal) zurückzuführen. Dem Konvergenzprogramm 2022 zufolge soll die gesamtstaatliche Schuldenquote 2022 auf 52,1 % und 2023 auf 51,5 % des BIP sinken. Auf der Grundlage der zum Stichtag der Prognose bekannten politischen Maßnahmen geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2022 für die Jahre 2022 und 2023 von einem öffentlichen Defizit von 4,0 % bzw. 4,4 % des BIP aus. Für 2022 liegt dies unter dem im Konvergenzprogramm 2022 projizierten Defizit, was in erster Linie auf das erwartete höhere nominale BIP zurückzuführen ist. Für 2023 ist das geschätzte Defizit höher als im Konvergenzprogramm, was hauptsächlich auf niedrigere Einnahmen und den erwarteten Anstieg der Kosten der Hilfe für Vertriebene aus der Ukraine zurückzuführen ist. In ihrer Frühjahrsprognose 2022 geht die Kommission von einer niedrigeren gesamtstaatlichen Schuldenquote von 50,8 % im Jahr 2022 und von 49,8 % im Jahr 2023 aus. Die Differenz ist auf die höhere projizierte Inflation und auf unterschiedliche Annahmen zu Bestandsanpassungen im Jahr 2023 zurückzuführen. Der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission zufolge wird die mittelfristige Potenzialwachstumsrate im Zehn-Jahres-Durchschnitt auf 3,4 % veranschlagt. Diese Schätzung lässt jedoch die Auswirkungen der im Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Reformen unberücksichtigt, die dem Potenzialwachstum Polens einen Schub verleihen können.

- (15) 2022 ließ die Regierung die in Reaktion auf die COVID-19-Krise ergriffenen Maßnahmen auslaufen, sodass mit einem Rückgang der befristeten Notfallmaßnahmen von 2,7 % des BIP im Jahr 2021 auf 0,0 % im Jahr 2022 gerechnet wird. Das öffentliche Defizit wird von den Maßnahmen beeinflusst, die ergriffen wurden, um den wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Anstiegs der Energiepreise entgegenzuwirken; sie werden in der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission für 2022 auf 1,0 % des BIP geschätzt und sollen 2023 auslaufen.¹¹ Bei diesen Maßnahmen handelt es sich hauptsächlich um Kürzungen bei indirekten Steuern auf den Energieverbrauch und soziale Transferleistungen für ärmere Haushalte. Diese Maßnahmen sind laut Ankündigung befristeter Art. Sollten die Energiepreise auch 2023 hoch bleiben, könnten einige dieser Maßnahmen fortgeführt werden. Einige dieser Maßnahmen, insbesondere die allgemeine Senkung der Mehrwertsteuer und der Verbrauchssteuern, sind nicht zielgerichtet. Das öffentliche Defizit wird auch von den Kosten für die Gewährung vorübergehenden Schutzes für Vertriebene aus der Ukraine beeinflusst, die in der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission für 2022 auf 0,6 % des BIP und für 2023 auf 0,8 % des BIP projiziert werden.¹²
- (16) In seiner Empfehlung vom 18. Juni 2021 empfahl der Rat Polen, im Jahr 2022 einen stützenden fiskalischen Kurs zu verfolgen, wobei der von der Aufbau- und Resilienzfazilität ausgehende Impuls zu berücksichtigen ist, und die national finanzierten Investitionen aufrechtzuerhalten. Überdies empfahl der Rat Polen – sobald die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen –, eine Haushaltspolitik zu verfolgen, die darauf abzielt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltsslage zu erreichen und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten, und gleichzeitig die Investitionen zu erhöhen, um das Wachstumspotenzial zu steigern.

¹¹ Die Zahlen geben die Höhe der jährlichen Haushaltskosten für die seit Herbst 2021 ergriffenen Maßnahmen wieder, einschließlich laufender Einnahmen und Ausgaben sowie gegebenenfalls Investitionsausgaben.

¹² Es wird davon ausgegangen, dass die Gesamtzahl der Vertriebenen aus der Ukraine in der Union bis Ende 2022 allmählich die Marke von 6 Millionen erreichen wird. Ihre geografische Verteilung wird auf der Grundlage der Größe der bestehenden Diaspora, der relativen Bevölkerung des Aufnahmemitgliedstaats und der tatsächlichen Verteilung der Vertriebenen aus der Ukraine in der gesamten Union ab März 2022 geschätzt. Für die Haushaltsskosten pro Person basieren die Schätzungen auf dem Euromod-Mikrosimulationsmodell der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission, wobei sowohl etwaige zustehende Geldleistungen als auch Sachleistungen wie Bildung und Gesundheitsversorgung berücksichtigt werden.

(17) Für 2022 wird laut Frühjahrsprognose der Kommission 2022 unter Berücksichtigung der in Polens Konvergenzprogramm 2022 enthaltenen Informationen davon ausgegangen, dass der haushaltspolitische Kurs, wie vom Rat empfohlen, unterstützend bei -3,4 % des BIP liegen wird.¹³ Polen sieht Unterstützungsmaßnahmen zur Förderung der Erholung vor und beabsichtigt gemäß der Empfehlung des Rates, zusätzliche Investitionen mithilfe der Aufbau- und Resilienzfazilität zu finanzieren. Der positive Beitrag zur Wirtschaftstätigkeit der durch Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen Unionsfonds finanzierten Ausgaben wird im Vergleich zu 2021 voraussichtlich um 0,1 BIP-Prozentpunkte ansteigen.¹⁴ Den Projektionen zufolge werden die national finanzierten Investitionen 2022 einen expansiven Beitrag von 0,3 BIP-Prozentpunkten zum fiskalischen Gesamtkurs leisten.¹⁵ Daher plant Polen, gemäß der Empfehlung des Rates national finanzierte Investitionen aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig wird erwartet, dass der Anstieg der national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne neue einnahmenseitige Maßnahmen) im Jahr 2022 einen expansiven Beitrag von 2,7 BIP-Prozentpunkten zum fiskalischen Gesamtkurs leisten wird. Dieser erhebliche expansive Beitrag umfasst die zusätzlichen Auswirkungen der Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Anstiegs der Energiepreise (1 % des BIP) sowie die Kosten für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen aus der Ukraine (0,6 % des BIP), während ein neues Pflegegeld für Kleinkinder (Family Care Capital) ebenfalls zu einem Anstieg der laufenden Nettoausgaben (0,1 % des BIP) beitragen dürfte.

-
- ¹³ Ein negatives Vorzeichen des Indikators bedeutet, dass das Wachstum der Primärausgaben über dem mittelfristigen Wirtschaftswachstum liegt, was auf eine expansive Haushaltspolitik hinweist.
- ¹⁴ Dies sind Prognosen der Kommission. Die Kommission hat den Aufbau- und Resilienzplan Polens noch nicht bewertet.
- ¹⁵ Von sonstigen national finanzierten Investitionsausgaben wird ein expansiver Beitrag von 0,4 BIP-Prozentpunkten erwartet, einschließlich Transfers an die Polnische Entwicklungsbank (BGK).

Auf der Einnahmenseite dürfte auch die Senkung des Einkommensteuersatzes im Rahmen des Polnischen Deals (0,7 % des BIP) und der Körperschaftsteuersätze (0,1 % des BIP) zum expansiven finanzpolitischen Kurs beitragen. Der im Vergleich zum BIP-Deflator stärkere Anstieg der Verbraucherpreise dürfte sich durch steigende Ausgaben für den Verbrauch der öffentlichen Hand von Gütern und Dienstleistungen auf den expansiven Beitrag der national finanzierten laufenden Primärausgaben im Jahr 2022 auswirken.

- (18) Für 2023 wird der haushaltspolitische Kurs in der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission unter der Annahme einer unveränderten Politik mit +1,7 % des BIP veranschlagt.¹⁶ Es wird davon ausgegangen, dass Polen im Jahr 2023 weiterhin die Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität nutzt, um zusätzliche Investitionen zur Unterstützung der Erholung zu finanzieren. Der positive Beitrag zur Wirtschaftstätigkeit der durch Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen Unionsfonds finanzierten Ausgaben wird im Vergleich zu 2022 voraussichtlich um 0,1 Prozentpunkte ansteigen. Den Projektionen zufolge werden die national finanzierten Investitionen 2023 einen kontraktiven Beitrag von 0,3 Prozentpunkten zum fiskalischen Gesamtkurs leisten.¹⁷ Gleichzeitig wird erwartet, dass der Anstieg der national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne neue einnahmenseitige Maßnahmen) im Jahr 2023 einen kontraktiven Beitrag von 1,4 BIP-Prozentpunkten zum fiskalischen Gesamtkurs leisten wird. Dazu gehören auch die Auswirkungen des Auslaufens der Maßnahmen zur Bewältigung des Anstiegs der Energiepreise (0,9 % des BIP) sowie weitere Kosten für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen aus der Ukraine (0,2 % des BIP).

¹⁶ Ein positives Vorzeichen des Indikators bedeutet, dass das Wachstum der Primärausgaben unter dem mittelfristigen Wirtschaftswachstum liegt, was auf eine kontraktive Haushaltspolitik hinweist.

¹⁷ Von sonstigen national finanzierten Investitionsausgaben wird ein kontraktiver Beitrag von 0,1 BIP-Prozentpunkten erwartet.

- (19) Dem Konvergenzprogramm 2022 zufolge soll das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2024 schrittweise auf 3,1 % des BIP und bis 2025 auf 2,5 % des BIP zurückgehen. Daher soll das gesamtstaatliche Defizit bis 2025 die Marke von 3 % des BIP unterschreiten. Es werden jedoch keine Angaben zu den vorgesehenen zugrunde liegenden Konsolidierungsmaßnahmen gemacht. Dem Konvergenzprogramm 2022 zufolge soll die gesamtstaatliche Schuldenquote bis 2025 sinken, und zwar auf 51,0 % im Jahr 2024 und weiter auf 49,7 % im Jahr 2025. Nach Analyse der Kommission scheinen die Risiken für die Schuldentragfähigkeit mittelfristig moderat zu sein.
- (20) Die laufende Reform des Haushaltssystems dürfte bei Vollendung die Ausgabeneffizienz erhöhen, da seit langem bestehende Schwachstellen im Haushaltsverfahren beseitigt werden. Dazu gehören komplexe und veraltete Haushaltklassifizierungen; suboptimale Aufzeichnungen von Informationen; eine fehlende mittelfristige Planung und fehlende direkte Hebelwirkung der Ausgabenüberprüfungen im Haushaltsverfahren. Die öffentlichen Finanzen Polens dürften langfristig durch steigende Ausgaben, insbesondere aufgrund der Alterung der Bevölkerung, unter Druck geraten. Diese Faktoren verstärken die Notwendigkeit neuer Instrumente zur Stärkung der Ausgabenverwaltung, darunter eine regelmäßige Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz. Während der Pandemie wurden die meisten Ausgaben für mit COVID-19 zusammenhängende Maßnahmen jedoch über einen speziellen, von einer Entwicklungsbank verwalteten Fonds und über ein Finanzierungsinstrument außerhalb des Haushalts bereitgestellt. Dies verschaffte den Behörden zwar mehr Flexibilität bei der Verwaltung der krisenbedingten Ausgaben und ermöglichte es ihnen, die Gefahr eines Verstoßes gegen die verfassungsmäßige Begrenzung des öffentlichen Schuldenstands zu vermeiden, begrenzte aber auch die parlamentarische Kontrolle der Ausgaben und den Zugang der Öffentlichkeit zu zeitnah verfügbaren Informationen über die öffentlichen Ausgaben.

- (21) Polen gehört zu den Ländern in der Union, in denen die Bevölkerung am schnellsten altert, und langfristig wird sich die demografische Entwicklung auf das Rentensystem auswirken. Das derzeitige beitragsorientierte Rentensystem ist finanziell ausgewogen, berücksichtigt jedoch nicht die Angemessenheit künftiger Leistungen. Aufgrund des niedrigen tatsächlichen Renteneintrittsalters, der steigenden Lebenserwartung und einiger anderer Merkmale des Systems dürften die künftigen Rentenleistungen im Verhältnis zum Endgehalt stark zurückgehen. Dies würde bedeuten, dass ein großer Teil der Rentner von Armut bedroht wäre. Aus der Analyse der Kommission geht hervor, dass Polen bis 2070 zusätzliche 6,7 % des BIP aufwenden müsste, um die Leistungen auf dem derzeitigen Niveau zu halten. Die größten Herausforderungen im polnischen Rentensystem stellen das niedrige effektive Renteneintrittsalter und die Sonderregelungen (z. B. für Landwirte und uniformierte Staatsbeamte) dar, die im Vergleich zum allgemeinen System kostspielig sind und die betreffenden Leistungsempfänger begünstigen.
- (22) Polen hat die in der Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁸ vorgesehenen Programmunterlagen der Kohäsionspolitik am 15. Dezember 2021 vorgelegt. Im Einklang mit der Verordnung (EU) 2021/1060 muss Polen die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen bei der Programmplanung der Kohäsionsfondsmittel 2021-2027 berücksichtigen. Dies ist unabdingbar, um die Wirksamkeit der finanziellen Unterstützung aus den Kohäsionsfonds zu verbessern, ihren Mehrwert zu maximieren und dabei gleichzeitig die Koordinierung, Komplementarität und Kohärenz zwischen diesen kohäsionspolitischen Fonds und anderen Unionsinstrumenten und -mitteln zu fördern. Die erfolgreiche Umsetzung der kohäsionspolitischen Programme setzt zudem voraus, dass die Engpässe bei den Investitionen zur Förderung des ökologischen und des digitalen Wandels und der ausgewogenen territorialen Entwicklung beseitigt werden.

¹⁸ Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 159).

- (23) Die Arbeitslosenquote in Polen befindet sich zwar auf einem historischen Tiefstand, die Erwerbsbeteiligung einiger Gruppen ist jedoch nach wie vor begrenzt. Die Quote der Kinder unter drei Jahren in formellen Kinderbetreuungseinrichtungen zählt weiterhin zu den niedrigsten der Mitgliedstaaten, und der eingeschränkte Zugang zu Kinderbetreuung hindert Frauen am Eintritt in den Arbeitsmarkt. Darüber hinaus führen die unzureichende Unterstützung für Langzeitpflege und das niedrigere Renteneintrittsalter dazu, dass viele Erwerbspersonen den Arbeitsmarkt verlassen. Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt betreffen auch Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen und Geringqualifizierte, die Beschäftigungsquoten unter dem Unionsdurchschnitt aufweisen. In den letzten Jahren ist zwar ein kontinuierlicher Rückgang atypischer Arbeitsverträge zu beobachten, doch insbesondere viele junge und gering qualifizierte Arbeitskräfte sind nach wie vor von befristeten Arbeitsverträgen und selbstständiger Erwerbstätigkeit mit niedrigen Sozialbeiträgen betroffen, wodurch sich ihr Risiko künftiger unzureichender Renten erhöht.
- (24) Für das polnische System der allgemeinen und beruflichen Bildung bestehen weiterhin Herausforderungen im Hinblick auf Qualität und Inklusivität. Diese wurden durch die Pandemie und die längeren Phasen des Fernunterrichts verschärft. Bei Lehrkräften, Schülern und der Bevölkerung im Allgemeinen mangelt es an digitalen Kompetenzen. Gleichzeitig stehen Schulen und Haushalten mit Kindern nach wie vor nicht ausreichend IKT-Ausstattung und -Konnektivität zur Verfügung. Die Qualität der Erstausbildung der Lehrkräfte ist unzureichend. Darüber hinaus sind ihre Gehälter im Vergleich zu den OECD-Standards relativ niedrig. Dies beeinträchtigt die finanzielle Attraktivität des Berufs und trägt zusammen mit mangelnden beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten zu einem erheblichen Personalmangel bei. Der große Zustrom von Vertriebenen aus der Ukraine erfordert erhebliche Anstrengungen, einschließlich Finanzmittel, um auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung angemessen reagieren zu können. Ein erhebliches Missverhältnis zwischen den vorhandenen Qualifikationen und dem Bedarf auf dem Arbeitsmarkt führt zu einem Arbeitskräftemangel, wie die Schwierigkeiten der Arbeitgeber bei der Besetzung offener Stellen zeigen.

- (25) Die Gesamtausgaben für das Gesundheitswesen im Verhältnis zum BIP sind nach wie vor niedrig – 2019 nur 6,5 % gegenüber dem Unionsdurchschnitt von 9,9 %. Das polnische Gesundheitssystem beruht zu sehr auf Krankenhäusern, die unter einer sich verschlechternden Finanzlage, der fehlenden Qualitätsbewertung und Mängeln im Management leiden. Die primäre und die ambulante Gesundheitsversorgung werden zu wenig genutzt. Die begrenzte Attraktivität medizinischer Berufe trägt zu einem Personalmangel bei. Die Zahl der Ärzte und Krankenpflegekräfte pro 1000 Einwohner (2,4 bzw. 5,1) gehört zu den niedrigsten in den Mitgliedstaaten. Die primäre Gesundheitsversorgung ist personell unterbesetzt, und ihre Dienste sind überlastet. Ihr Potenzial ist nach wie vor nicht ausgeschöpft, was wiederum zu einer Überlastung höherer Versorgungsebenen führt. Erweiterte elektronische Gesundheitsdienste helfen zwar, einige der Herausforderungen des Gesundheitssystems zu bewältigen, doch ihre Nutzung ist bislang begrenzt.
- (26) Bei einem erheblichen Teil der Sozialausgaben werden Unterschiede in den Einkommensniveaus außer Acht gelassen, und es besteht noch Spielraum für eine bessere Ausrichtung. Einige Sozialausgaben sind nicht zielgerichtet und nicht bedarfsabhängig. Gleichzeitig ist der Sozialeistungsschutz für einige Personen mit zivilrechtlichen Arbeitsverträgen begrenzt, wodurch diese Gruppe anfälliger ist. Der Anteil der von Armut bedrohten Bevölkerung ist zwar von 21 % im Jahr 2016 auf 17 % im Jahr 2020 weiter zurückgegangen, doch es bleiben Herausforderungen bestehen. Insbesondere einige ältere Menschen sind voraussichtlich einem steigenden Armutsrisiko ausgesetzt. Dies betrifft insbesondere Frauen, die wegen ihrer kürzeren Lebensarbeitszeit später niedrigere Rentenleistungen beziehen. Eine gezieltere Ausrichtung der Leistungen, z. B. durch eine häufigere bedarfsabhängige Vorgehensweise, würde zu einer effizienteren Nutzung öffentlicher Mittel bei der Bekämpfung der Armut und der Unterstützung der Bedürftigsten führen.

- (27) Polen wird zunehmend auf Wissenschaft und Innovation setzen müssen, um langfristig ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und seine Wettbewerbsfähigkeit sicherzustellen. Trotz einiger Fortschritte hat Polen jedoch Rückstände bei den Innovationsleistungen. Die Gesamtausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) sind mit 1,39 % des BIP niedrig. Die FuE-Ausgaben der Unternehmen liegen nach wie vor deutlich unter dem Unionsdurchschnitt von 0,87 % im Jahr 2020, und der Anteil innovativer Unternehmen ist der Innovationserhebung der Gemeinschaft zufolge nach wie vor gering. Im Europäischen Innovationsanzeiger 2021 rangiert Polen an viertletzter Stelle und befindet sich in der letzten Kategorie der „aufstrebenden Innovatoren“. Die zunehmende Fragmentierung der derzeitigen Forschungsförderinstrumente beeinträchtigt die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Wirtschaft und stellt ein wesentliches Hindernis für die Innovationsförderung dar. Darüber hinaus bedingen geringe Managementkompetenzen und die begrenzte Übernahme von Technologien durch die Unternehmen erhebliche Produktivitätsunterschiede zwischen kleinen und mittleren Unternehmen und großen Unternehmen und behindern Innovation und Produktivitätssteigerungen.
- (28) Bei der Digitalisierung ist Polen im Rückstand. Insbesondere behindern die niedrigen digitalen Kompetenzen die Fähigkeit von Unternehmen, in fortgeschrittene digitale Lösungen zu investieren und in der Wertschöpfungskette aufzusteigen, und tragen gleichzeitig zum Arbeitskräftemangel im Allgemeinen und Fachkräftemangel im Besonderen bei. Was die digitale Infrastruktur betrifft, so nimmt die Verbreitung des Festnetz-Breitbands zwar zu, doch bei der Entwicklung von 5G bestehen nach wie vor große Herausforderungen. Insbesondere waren 2021 nur 34 % der Haushalte mit 5G-Technologie versorgt, was unter dem Unionsdurchschnitt von 65 % liegt, und bei der 5G-Bereitschaft gibt es keine Fortschritte, da die harmonisierten Funkfrequenzen für die 5G-Einführung noch zugewiesen werden müssen. Eine stärkere Nutzung digitaler Technologien in der öffentlichen Verwaltung könnte schließlich die Bereitstellung staatlicher Dienste verbessern und dazu beitragen, unnötigen Regelungs- und Verwaltungsaufwand abzubauen.

- (29) Stabile und berechenbare Rahmenbedingungen für Unternehmen und ein günstiges Investitionsklima spielen sowohl bei der wirtschaftlichen Erholung nach der Pandemie als auch für ein mittel- bis langfristig nachhaltiges Wirtschaftswachstum eine wichtige Rolle. Wesentliche Elemente sind hierbei auch die Unabhängigkeit, die Effizienz und die Qualität des Justizsystems. Hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit hat sich die Lage in Polen verschlechtert, und mehreren Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zufolge besteht nach wie vor Anlass zu ernster Besorgnis im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Justiz. Zudem leitete die Kommission 2021 aufgrund bestimmter Urteile des polnischen Verfassungsgerichts, das insbesondere den Vorrang des Unionsrechts in Frage stellte und somit das Funktionieren der Rechtsordnung Polens und der Union gefährdete, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen ein.
- (30) Ein solides und stabiles Regelungsumfeld ist die Grundlage für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und private Investitionen. Das Investitionsklima leidet jedoch nach wie vor unter einem unvorhersehbaren Regelungsumfeld und hohem Verwaltungsaufwand. Häufige Änderungen wichtiger Gesetze bedeuten Unsicherheit und Befolgungskosten für die Unternehmen, was vor allem auf die mangelhafte Konsultation der Interessenträger im Rechtsetzungsprozess zurückzuführen ist. Die privaten Investitionen in Prozent des BIP sind seit 2016 zurückgegangen und liegen 2020 mit 18,5 % weit hinter dem Unionsdurchschnitt und anderen Ländern in der Region. Dies könnte weiteren Produktivitätszuwachsen Grenzen setzen und Polen daran hindern, das Wirtschaftswachstum langfristig aufrechtzuerhalten, insbesondere da steigende Lohnstückkosten die Kostenwettbewerbsfähigkeit belasten.
- (31) Im Anschluss an den Auftrag, den die Staats- und Regierungschefs der Union in der Erklärung von Versailles formuliert haben, wurde der Vorschlag der Kommission den REPowerEU-Plan aufgestellt, um die Abhängigkeit der Union von Einfuhren fossiler Brennstoffe aus Russland so bald wie möglich zu beenden. Zu diesem Zweck beabsichtigt die Kommission, im Dialog mit den Mitgliedstaaten die am besten geeigneten Projekte, Investitionen und Reformen auf nationaler, regionaler und Unionsebene zu ermitteln. Diese Maßnahmen zielen darauf ab, die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen insgesamt zu verringern und fossile Brennstoffe zunehmend von anderen Exportländern als Russland zu beziehen.

(32) Polens Energiemix ist nach wie vor stark von fossilen Brennstoffen abhängig, die im Jahr 2020 86 % seiner Energieversorgung ausmachten, wobei allein auf Kohle 40 % entfällt. Erdgas macht 17 % des Energiemixes aus und Erdöl 28,9 %, wobei dessen Anteil in den letzten Jahren gestiegen ist. Die Dekarbonisierung geht in Polen langsam voran. Bis 2020 hat die polnische Wirtschaft die gesamten Emissionen gegenüber 2005 nur um 8 % gesenkt¹⁹. Die Intensität der Treibhausgasemissionen der Wirtschaft liegt 54 % über dem Unionsdurchschnitt. Eine neue, ehrgeizigere Energiepolitik und gezielte Maßnahmen in nicht in das Emissionshandelssystem einbezogenen Bereichen sind erforderlich, um den Emissionsabbau in der gesamten Wirtschaft voranzubringen. Polen erzeugt zwar etwa 80 % der Kohle, die es verbraucht, selbst, doch seine Abhängigkeit von Russland – berechnet als Anteil der Einfuhren aus Russland an den gesamten Kohleeinfuhren – hat 2020 zugenommen und erreichte 74 % gegenüber dem Unionsdurchschnitt von 54 %. Was Erdöl betrifft, so ist praktisch die gesamte Versorgung Polens von ausländischen Lieferanten abhängig, und die Einfuhren aus Russland machen 72 % aller Lieferungen aus dem Ausland aus, im Vergleich zum Unionsdurchschnitt von 26 %. Beim Erdgas lag Polens Grad der Abhängigkeit von Russland im Jahr 2020 bei 55 % gegenüber 44 % im Unionsdurchschnitt²⁰. Laufende und geplante Infrastrukturprojekte innerhalb Polens und mit Nachbarländern (einschließlich der GIPL-Verbindungsleitung mit Litauen, die seit dem 1. Mai 2022 in Betrieb ist), dürften Polens Abhängigkeit von russischem Gas vollständig ersetzen, sofern sie mit entsprechenden Lieferverträgen einhergehen. Es wird empfohlen, neue Gasinfrastruktur- und Netzinvestitionen – sofern möglich – zukunftssicher zu gestalten, um das Festhalten an fossilen Brennstoffen und den Verlust von Vermögenswerten zu vermeiden und damit sie sich auch für nachhaltige Energieträger eignen, um so ihre Nachhaltigkeit langfristig zu gewährleisten. Polens langfristiger Gasliefervertrag mit dem russischen Lieferanten Gazprom läuft Ende 2022 aus, und Polen beabsichtigt nicht, ihn zu verlängern.

¹⁹ Fortschrittsbericht über den Klimaschutz (2021).

²⁰ Eurostat (2020), Anteil der Einfuhren aus Russland an den Gesamteinflüssen von Erdgas, Rohöl und Steinkohle. Grundlage für die Gesamteinflüsse für den EU27-Durchschnitt bilden die Extra-EU27-Einfuhren. Für Polen umfassen die Gesamteinflüsse auch Einfuhren aus Mitgliedstaaten. Rohöl umfasst keine raffinierten Erdölerzeugnisse. Seit dem 27. April 2022 erhält Polen kein Gas mehr aus Russland.

Die direkten Auswirkungen der Aussetzung der Gaslieferungen durch Gazprom seit April 2022 auf die Energieversorgungssicherheit Polens werden durch den Zugang Polens zu alternativen Lieferquellen in der Union und außerhalb deutlich abgemildert. Die Aussetzung erfordert jedoch eine Beschleunigung laufender und geplanter Projekte zur Diversifizierung der Lieferungen sowie eine verstärkte Koordinierung weiterer Maßnahmen innerhalb der Union.

- (33) Ein beschleunigter Ausbau neuer Kapazitäten zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen ist von entscheidender Bedeutung, um die Abhängigkeit Polens von Einfuhren fossiler Brennstoffe zu verringern und die Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Die derzeitigen Ziele im Bereich der erneuerbaren Energien im Rahmen der nationalen Energie- und Klimapläne sind nicht ehrgeizig genug. Es bleiben jedoch bedeutende Regulierungs-, Verfahrens- und Verwaltungshemmisse, die der Entwicklung der Kapazitäten für erneuerbare Energie Grenzen setzen und die Integration erneuerbarer Energiequellen ins Netz verlangsamen. Dazu gehören restriktive Vorschriften für Energiegenossenschaften, restriktive Vorschriften und langwierige Genehmigungsverfahren für die Entwicklung von Onshore-Windkraftanlagen, komplexe und unbeständige Steuervorschriften und langwierige Netzanschlussverfahren. Auch infrastrukturelle Hindernisse wie eine unzureichende Verteilernetzkapazität bremsen die Integration erneuerbarer Energien; dem sollte mit angemessenen Anreizen entgegengewirkt werden. Darüber hinaus wurde in der Mitteilung der Kommission vom 18. Mai 2022 („REPowerEU-Mitteilung“) darauf hingewiesen, dass die Steigerung der Erzeugung von nachhaltigem Biomethan dazu beitragen wird, die Abhängigkeit der Union von fossilen Brennstoffen aus Russland schrittweise zu beseitigen. In diesem Zusammenhang verfügt Polen über Spielraum, um das ungenutzte Potenzial von Biomethan, das die relevanten Nachhaltigkeitskriterien erfüllt, durch eine geeignete Strategie für die Errichtung eines nachhaltigen Biomethanmarkts und konkrete Vorschläge zu dessen Struktur zu nutzen. Nachhaltiges Biomethan kann in der Kraft-Wärme-Kopplung in Verbindung mit der Erzeugung von erneuerbarem Wasserstoff eingesetzt werden, was zur Dekarbonisierung von Sektoren, in denen Emissionen nur schwer zu verringern sind, beitragen könnte. Das nationale Renovierungsprogramm Polens ist eine wichtige Initiative zur Ersetzung luftverschmutzender Heizkessel und zur Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden. Es könnte jedoch mehr gestrafft und gezielter auf einkommensschwache Haushalte und Gebäude mit der schlechten Leistung ausgerichtet werden.

Darüber hinaus besteht Spielraum für eine bessere Gestaltung von Subventionen für den Austausch von Wärmequellen, damit eine Abhängigkeit von Erdgas vermieden wird und stärkere Anreize für umfassende Renovierungen und den Einsatz von Wärmepumpen geschaffen werden, im Einklang mit den Zielen der Renovierungswelle und der REPowerEU-Mitteilung. Das erhebliche Kosteneinsparungspotenzial durch Verbesserungen der Energieeffizienz ermöglicht den Einsatz rückzahlbarer Finanzinstrumente, die eingesetzt werden könnten, um die Renovierungsquote bei Wohn-, öffentlichen und gewerblichen Gebäuden zu erhöhen. Dies würde die Luftqualität weiter verbessern, Energieeinsparungen beschleunigen und die Nachfrage nach fossilen Brennstoffen für die Wärmeerzeugung verringern. Damit Polen mit den Zielen von „Fit für 55“ im Einklang steht, müssen die Zielsetzungen im Hinblick auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen sowie die Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz ambitionierter gestaltet werden.

- (34) Der Verkehr ist nach der Energieerzeugung der Sektor mit der zweitgrößten Umweltverschmutzung, auf den rund 70 % des gesamten Ölverbrauchs entfällt. Der Straßenverkehr ist für den Löwenanteil der Emissionen des Sektors verantwortlich. Daher sind beschleunigte Maßnahmen zur Dekarbonisierung der Mobilität von entscheidender Bedeutung. Anreize für öffentliche Verkehrsmittel sowie kohlenstoffarme und aktive Verkehrsträger wären hier hilfreich. Die Steigerung der Attraktivität und Zugänglichkeit öffentlicher Verkehrsmittel – auch in ländlichen Gebieten – und eine bessere Anbindung der Vororte an die Zentren von Ballungsräumen würden dazu beitragen, die Luftverschmutzung zu verringern, Ausgrenzung zu bekämpfen und die Lebensqualität zu verbessern. Der Anteil emissionsfreier Fahrzeuge bei der Neuzulassung lag 2020 bei 0,8 % und damit deutlich unter dem Unionsdurchschnitt von 5,3 %. Eine stärkere Unterstützung für den Kauf von Elektroautos und erhebliche Investitionen in die Ladeinfrastruktur sollten in Betracht gezogen werden.
- (35) Die Ziele der nationalen Energiestrategie Polens müssen im Einklang mit dem ehrgeizigeren Klimaziel der Union für 2030 weiter gehen als jetzt. Ein solider, stabiler und aktualisierter strategischer Rahmen ist von entscheidender Bedeutung, um öffentliche und private Investitionen zu stimulieren und in den ökologischen Wandel zu lenken. Polen sollte diese ehrgeizigere Zielsetzung in Betracht ziehen, um Investoren Sicherheit zu bieten und berechenbarere Rahmenbedingungen für Unternehmen zu schaffen und gleichzeitig die Energiewende im Einklang mit der REPowerEU-Mitteilung zu beschleunigen.

- (36) Der beschleunigte Übergang zur Klimaneutralität mit der Abkehr von fossilen Brennstoffen wird zwar in einigen Sektoren erhebliche Restrukturierungskosten verursachen, doch kann Polen im Rahmen der kohäsionspolitischen Programmplanung den Mechanismus für einen gerechten Übergang nutzen, um die sozioökonomischen Auswirkungen des Übergangs in den am meisten betroffenen Regionen zu verringern. Darüber hinaus kann Polen den durch die Verordnung (EU) 2021/1057 des Europäischen Parlaments und des Rates²¹ eingerichteten Europäischen Sozialfonds Plus nutzen, um die Beschäftigungsmöglichkeiten zu verbessern und den sozialen Zusammenhalt zu stärken.
- (37) Vor dem Hintergrund der Bewertung der Kommission hat der Rat das Konvergenzprogramm 2022 geprüft; seine Stellungnahme hierzu²² spiegelt sich in Empfehlung 1 wider —

²¹ Verordnung (EU) 2021/1057 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1296/2013 (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 21).

²² Nach Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

EMPFIEHLT, dass Polen 2022 und 2023

1. dafür sorgt, dass der Anstieg der national finanzierten laufenden Primärausgaben 2023 mit einem weitgehend neutralen politischen Kurs im Einklang steht, unter Berücksichtigung der fortgesetzten befristeten und gezielten Unterstützung für die vom Energiepreisanstieg besonders betroffenen Haushalte und Unternehmen sowie die aus der Ukraine flüchtenden Menschen; sich bereit hält, die laufenden Ausgaben an die sich wandelnde Situation anzupassen; die öffentlichen Investitionen für den ökologischen und den digitalen Wandel sowie die Energiesicherheit unter Berücksichtigung der REPowerEU-Initiative ausweitet, unter anderem durch Inanspruchnahme der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderer Unionsfonds; für die Zeit nach 2023 eine Haushaltspolitik verfolgt, die darauf abzielt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltslage zu erreichen; die Effizienz der öffentlichen Ausgaben verbessert, unter anderem durch Fortsetzung der Reform des Haushaltssystems; die Angemessenheit künftiger Rentenleistungen und die Tragfähigkeit des Rentensystems gewährleistet, indem es Maßnahmen zur Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters ergreift und die präferenziellen Altersversorgungssysteme reformiert;
2. die Verhandlungen mit der Kommission über die Programmunterlagen der Kohäsionspolitik für 2021-2027 rasch abschließt, um mit deren Umsetzung beginnen zu können;
3. die Erwerbsbeteiligung erhöht – unter anderem durch die Verbesserung des Zugangs zu Kinderbetreuung und Langzeitpflege – und die noch bestehenden Hindernisse für dauerhaftere Beschäftigungsverhältnisse beseitigt; hochwertige Bildung und den Erwerb auf dem Arbeitsmarkt benötigter Kompetenzen fördert, insbesondere durch Erwachsenenbildung und die Verbesserung digitaler Kompetenzen; Sozialleistungen besser ausrichtet und sicherstellt, dass Bedürftige Zugang zu diesen haben;
4. die Widerstandsfähigkeit, Zugänglichkeit und Wirksamkeit des Gesundheitssystems verbessert, unter anderem durch Bereitstellung ausreichender Ressourcen zur Umkehr der Gesundheitsversorgungspyramide und die Beschleunigung der Einführung elektronischer Gesundheitsdienste; die Innovationskraft der Wirtschaft stärkt, unter anderem durch die Förderung von Forschungseinrichtungen und deren engerer Zusammenarbeit mit Unternehmen; die weitere Digitalisierung der Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung fördert, unter anderem durch den Ausbau der erforderlichen Infrastruktur.

5. das Investitionsklima verbessert, insbesondere durch den Schutz der Unabhängigkeit der Justiz; für wirksame öffentliche Konsultationen und die Einbeziehung der Sozialpartner in die Politikgestaltung sorgt;
6. die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen insgesamt verringert, indem Regulierungs-, Verwaltungs- und Infrastrukturhemmnisse beseitigt werden, um die Genehmigungsverfahren und den Einsatz erneuerbarer Energiequellen zu beschleunigen; die Politik und die Förderregelungen im Bereich der Gebäuderenovierung reformiert, um Anreize für eine bessere Energieeffizienz zu schaffen, Energieeinsparungen zu fördern und den Ausstieg aus fossilen Brennstoffen bei der Wärmeerzeugung und den Einsatz von Wärmepumpen zu beschleunigen; die Verlagerung auf öffentliche Verkehrsmittel und aktive Mobilität beschleunigt und eine schnellere Einführung von Elektrofahrzeugen durch Anreize und Investitionen in die Ladeinfrastruktur fördert; die lang- und mittelfristige strategische Planung des ökologischen Wandels durch Anpassung der nationalen Energiepolitik im Einklang mit den Zielen des europäischen Grünen Deals und der REPowerEU-Mitteilung fördert, um Rechtssicherheit für die Wirtschaft zu schaffen und die Mittel wirksam einzusetzen, damit Investitionen in saubere Energie beschleunigt werden.

Geschehen zu Brüssel

Im Namen des Rates

Der Präsident / Die Präsidentin