



Bruxelles, den 24.5.2023
COM(2023) 602 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Bulgariens nationale reformprogram 2023 og med Rådets udtalelse om Bulgariens konvergensprogram 2023

{SWD(2023) 602 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Bulgariens nationale reformprogram 2023 og med Rådets udtalelse om Bulgariens 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 Bulgarien 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 virkninger 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 nettonulteknologier 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 væksthæmmende 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. Kommissionen mindede om, at stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul deaktiveres ved udgangen af 2023. Den 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 investeringer. 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 15. oktober 2021 indgav Bulgarien 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 4. maj 2022 vedtog Rådet en afgørelse om godkendelse af vurderingen af Bulgariens genopretnings- og resiliensplan⁹. Tilrådighedsstillingen 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 Bulgarien 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 5. maj 2023 forelagde Bulgarien 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 Bulgariens halvårslige rapportering om de fremskridt, der er gjort med opfyldelsen af genopretnings- og resiliensplanen.
- (11) Den 24. maj 2023 offentliggjorde Kommissionen landerapporten 2023 for Bulgarien¹⁰. Heri foretages der en vurdering af Bulgariens fremskridt med gennemførelsen af de relevante landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget af Rådet mellem 2019 og 2022, og der gøres status over Bulgariens 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 Bulgariens 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, som er valideret af Eurostat¹¹, faldt Bulgariens offentlige underskud fra 3,9 % af BNP i 2021 til 2,8 % i 2022, mens den offentlige gæld faldt fra 23,9 % af

⁹ Rådets gennemførelsesafgørelse af 4. maj 2022 om godkendelse af vurderingen af Bulgariens genopretnings- og resiliensplan (ST 8091/22, ST 8091/22 ADD 1).

¹⁰ SWD(2023) 602 final.

¹¹ Eurostats Euroindikatorer, 47/2023 af 21.4.2023.

BNP ved udgangen af 2021 til 22,9 % 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 Bulgarien, eftersom landets offentlige underskud forventes at overstige 3 % af BNP i 2023. I rapporten konkluderes det, at underskudskriteriet ikke er opfyldt. Kommissionen foreslog i overensstemmelse med sin meddelelse af 8. marts 2023¹³ ikke at indlede nye procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i foråret 2023. Kommissionen erklærede til gengæld, at den vil foreslå Rådet i foråret 2024 at indlede underskudsbaserede procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud på grundlag af de endelige data for 2023. Bulgarien bør tage hensyn til dette i drøftelsen og gennemførelsen af sit budget for 2023 og i 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 stigningen i energipriserne. I 2022 omfattede de indtægtsreducerende foranstaltninger nedsatte momssatser på opvarmning og gas samt lavere punktafgifter på el, naturgas og flydende gas, mens de udgiftsforøgende foranstaltninger omfattede tilskud til erhvervsforbrugere og eldistributionssystemoperatører i forbindelse med elforbrug og til husholdninger i forbindelse med naturgas- og fjernvarmeforbrug. Omkostningerne ved disse foranstaltninger blev delvis opvejet af nye afgifter på energiproducenters og -leverandørers ekstraordinære gevinster, nærmere bestemt en midlertidig afgift for statsejede virksomheder i energisektoren. Kommissionen anslår nettobudgetomkostningerne ved disse foranstaltninger til 1,5 % af BNP i 2022. Den offentlige saldo er også blevet påvirket af budgetudgifterne til midlertidig beskyttelse af fordrevne personer fra Ukraine, som anslås til 0,1 % af BNP i 2022. Samtidig faldt de anslåede omkostninger ved midlertidige covid-19-nødforanstaltninger til 1,0 % af BNP i 2022 fra 3,7 % i 2021.
- (14) Den 18. juni 2021 henstillede Rådet, at Bulgarien¹⁴ i 2022 skulle føre en understøttende finanspolitisk kurs, som omfattede finanseffekten af genopretnings- og resiliensfaciliteten, og opretholdt nationalt finansierede investeringer. Rådet henstillede også, at Bulgarien skulle holde væksten i de nationalt finansierede løbende udgifter under kontrol.
- (15) Ifølge Kommissionens skøn var den finanspolitiske kurs¹⁵ i 2022 understøttende med -1,2 % af BNP som henstillet af Rådet. Som henstillet af Rådet fortsatte Bulgarien med at støtte genopretningen med investeringer, der skal finansieres af genopretnings- og resiliensfaciliteten samt andre EU-midler. Udgifter finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler beløb sig til 0,8 % af BNP i 2022 (0,9 % af BNP i 2021). Nationalt finansierede investeringer udgjorde et ekspansivt bidrag på 0,5 procentpoint af BNP til den finanspolitiske kurs¹⁶. Bulgarien

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 Bulgariens konvergensprogram for 2021 (EUT C 304 af 29.7.2021, s. 6).

¹⁵ Den finanspolitiske kurs bestemmes ud fra ændringen i primære udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden), idet der ses bort fra kriserelaterede midlertidige covid-19-nødforanstaltninger, 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 boks 1 i de finanspolitiske statistiske tabeller.

¹⁶ Andre nationalt finansierede investeringsudgifter skønnes at indebære et neutralt bidrag på nul procentpoint af BNP.

bevarede således de nationalt finansierede investeringer som henstillet af Rådet. Samtidig udgjorde væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. nye foranstaltninger på indtægtsiden) et ekspansivt bidrag på 0,8 procentpoint til den finanspolitiske kurs. Dette ekspansive bidrag omfatter den yderligere virkning af de finanspolitiske foranstaltninger til afbødning af de økonomiske og sociale virkninger af stigningen i energipriserne (en yderligere nettobudgetomkostning på 0,9 % af BNP) samt omkostningerne ved at yde midlertidig beskyttelse til fordrevne personer fra Ukraine (0,1 % af BNP). Bulgarien holdt derfor i tilstrækkelig grad væksten i de nationalt finansierede løbende udgifter under kontrol.

- (16) Det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne i konvergensprogrammet, forekommer gunstigt i 2023 og derefter. Regeringen forventer en realvækst i BNP på 1,8 % i 2023 og 3,3 % i 2024. Til sammenligning forventes der ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 en lavere realvækst i BNP på 1,5 % i 2023 og 2,4 % i 2024 primært på grund af en mere negativ forventning til udviklingen i lagerbeholdningerne i Kommissionens prognose og på trods af dens gunstigere eksport- og importfremskrivning i 2023. Den lavere realvækst i BNP, som Kommissionen forventer i 2024, skyldes primært store negative forskelle i bidragene fra privat forbrug, investeringer og eksport.
- (17) Ifølge konvergensprogrammet 2023 forventer regeringen, at det offentlige underskud vil stige til 6,1 % af BNP i 2023. Ifølge konvergensprogrammet afspejler stigningen i underskuddet i 2023 primært vedtagne foranstaltninger til øgning af pensioner og lønninger, virkningerne af pensionsindeksering til inflation og gennemsnitsløn, højere udgifter til social-, sundheds- og uddannelsespolitik og højere nationale udgifter til offentlige investeringer. Programmet omfatter ikke andre politikændringer eller konsolideringsforanstaltninger, da budgettet for 2023, som muligvis omfatter sådanne finanspolitiske foranstaltninger, endnu ikke var blevet vedtaget ved fremlæggelsen af konvergensprogrammet. Ifølge programmet forventes den offentlige gældskvotat at stige fra 22,9 % ved udgangen af 2022 til 26,6 % ved udgangen af 2023. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 forventes der et offentligt underskud på 4,8 % af BNP i 2023. Dette er lavere end det underskud, der forventes i konvergensprogrammet, primært grundet en forventning om lavere offentlige investeringer og højere indtægter både fra afgifter og fra EU. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 ventes den offentlige gældskvotat at være lavere, nemlig 25 % ved udgangen af 2023. Forskellen skyldes et lavere forventet underskud og forskellige antagelser om gennemførelsen af og betalingerne fra genopretnings- og resiliensfaciliteten.
- (18) Den offentlige saldo i 2023 forventes fortsat at blive påvirket af de finanspolitiske foranstaltninger, der er vedtaget for at afbøde de økonomiske og sociale virkninger af stigningen i energipriserne. De består af foranstaltninger, der er videreført fra 2022 (navnlig tilskuddene til erhvervsforbrugere). Udgifterne til disse foranstaltninger opvejes fortsat delvis af afgifter på energileverandørers ekstraordinære gevinster, nærmere bestemt solidaritetsbidraget, jf. forordning (EU) 2022/1854. Når disse indtægter tages i betragtning, forventes nettobudgetomkostningerne ved støtteforanstaltningerne ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 at udgøre 0,8 % af BNP i 2023¹⁷. Foranstaltningerne i 2023 synes ikke at være rettet mod de mest sårbare husholdninger eller virksomheder og opretholder ikke fuldt ud prissignalet om at

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

reducere energiefterspørgslen og øge energieffektiviteten. Endelig forventes den offentlige saldo i 2023 at drage fordel af udfasningen af de midlertidige covid-19-nødforanstaltninger på 1,0 % af BNP.

- (19) Den 12. juli 2022 henstillede Rådet¹⁸, at Bulgarien skulle træffe foranstaltninger med henblik på at sikre i 2023, at væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter er i overensstemmelse med en overordnet neutral finanspolitisk kurs¹⁹, under hensyntagen til fortsat midlertidig og målrettet støtte til husholdninger og virksomheder, som er mest sårbare over for stigninger i energipriserne, og til personer på flugt fra Ukraine. Bulgarien bør være rede til at tilpasse de løbende udgifter til den omskiftelige situation. Det blev også henstillet til Bulgarien at øge de offentlige investeringer i den grønne og den digitale omstilling samt i energisikkerhed under hensyntagen til REPowerEU-initiativet, bl.a. ved at anvende genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde.
- (20) I Kommissionens forårsprognose 2023 forventes den finanspolitiske kurs i 2023 at være ekspansiv (-3,1 % af BNP) i en situation med høj inflation. Dette følger oven på en ekspansiv finanspolitisk kurs i 2022 (-1,2 % af BNP). Væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden) forventes i 2023 at indebære et ekspansivt bidrag på 1,9 % af BNP til den finanspolitiske kurs. Det ekspansive bidrag fra nationalt finansierede primære løbende nettoudgifter skyldes ikke en målrettet støtte til de husholdninger og virksomheder, som er mest sårbare over for stigninger i energipriserne, og til personer på flugt fra Ukraine. Den forventede vækst i nationalt finansierede primære løbende udgifter er alt i alt ikke i overensstemmelse med Rådets henstilling. Bulgarien forventes at finansiere yderligere investeringer gennem genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler og at fastholde nationalt finansierede investeringer. Udgifter, der finansieres via tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler, forventes at udgøre 1,9 % af BNP i 2023, mens de nationalt finansierede investeringer forventes at yde et ekspansivt bidrag til den finanspolitiske kurs på 0,1 procentpoint²⁰.
- (21) Ifølge konvergensprogrammet forventes det offentlige underskud at falde til 4,7 % af BNP i 2024. Faldet i 2024 afspejler hovedsagelig højere indtægter fra EU og udfasningen af energistøtteforanstaltningerne. Ifølge programmet forventes den offentlige gældskvotefald at stige til 30,7 % 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 i 2024 på 4,8 % af BNP. Dette er overordnet set i overensstemmelse med det underskud, der blev forventet i programmet. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 forventes den offentlige gældskvotefald at være lavere, nemlig 28,1 % ved udgangen af 2024.
- (22) Ifølge konvergensprogrammet forventes de fleste energistøtteforanstaltninger udfaset i 2024. Kommissionen antager i øjeblikket nettoomkostninger i forbindelse med energistøtteforanstaltninger på 0,1 % af BNP i 2024, sammenlignet med 0,8 % af BNP

¹⁸ Rådets henstilling af 12. juli 2022 om Bulgariens nationale reformprogram for 2022 og med Rådets udtalelse om Bulgariens konvergensprogram for 2022 (EUT C 334 af 1.9.2022, s. 11).

¹⁹ Ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 anslås Bulgariens potentielle produktionsvækst på mellemlang sigt (gennemsnit over 10 år), som anvendes til at bestemme den finanspolitiske kurs, nominelt at være på 12,9 %.

²⁰ Andre nationalt finansierede investeringsudgifter skønnes at indebære et kontraktivt bidrag på 0,1 procentpoint af BNP.

i 2023. Disse skøn bygger på antagelsen om, at der ikke sker nye energiprisstigninger. De energistøtteforanstaltninger, der i øjeblikket også forventes at være i kraft i 2024, synes ikke at være rettet mod sårbare husholdninger eller virksomheder. De bevarer ikke fuldt ud prissignalet om at reducere energiefterspørgslen og øge energieffektiviteten.

- (23) I Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 opfordres der til en årlig forbedring af den strukturelle budgetsaldo i retning af den mellemlistede målsætning med 0,5 % af BNP som benchmark²¹. Under hensyn til den finanspolitiske holdbarhed²² og behovet for at nedbringe underskuddet til under referenceværdien på 3 % af BNP, bør der ske en forbedring af den strukturelle saldo på mindst 0,5 % af BNP. For at sikre en sådan forbedring bør væksten i nationalt finansierede primære nettoudgifter²³ i 2024 ikke overstige 4,6 %, som det fremgår af denne henstilling. Samtidig bør de resterende energistøtteforanstaltninger (som Kommissionen i øjeblikket anslår til 0,8 % af BNP i 2023) udfases afhængigt af udviklingen på energimarkedet, idet der startes med de mindst målrettede foranstaltninger, og de dertilhørende besparelser bør anvendes til at nedbringe det offentlige underskud. På grundlag af Kommissionens skøn vil dette føre til en stigning i de primære nettoudgifter under den anbefalede maksimale vækstrate for 2024. Derudover er væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter i 2023 ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 ikke i overensstemmelse med Rådets henstilling. Hvis dette bekræftes, bør der tilstræbes en lavere vækst i de primære nettoudgifter i 2024.
- (24) Ud fra en antagelse om uændret politik forventes det i Kommissionens forårsprognose 2023, at de nationalt finansierede primære løbende nettoudgifter stiger til 5,4 % i 2024, hvilket er over den anbefalede vækstrate. Den tilpasning, der forventes i Kommissionens prognose, er mindre end besparelserne ved den fuldstændige udfasning af energistøtteforanstaltningerne, hvilket primært skyldes de årlige virkninger af pensionsstigninger og planlagte stigninger i visse offentlige lønninger, der mere end opvejer de positive virkninger af udfasningen af energistøtteforanstaltningerne.
- (25) Ifølge programmet forventes de offentlige investeringer at stige fra 4 % af BNP i 2023 til 4,6 % af BNP i 2024. De større investeringer afspejler større nationalt finansierede investeringer og investeringer, der finansieres af EU, nemlig via genopretnings- og resiliensfaciliteten.
- (26) Konvergensprogrammet udstikker en mellemlisted finanspolitisk kurs frem til 2026. Ifølge programmet forventes det offentlige underskud at stige til 4,9 % af BNP i 2025 og til 5 % i 2026. Det offentlige underskud forventes derfor ikke at falde tilbage under 3 % af BNP inden for programmets tidshorisont. Ifølge programmet forventes den

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

²² Kommissionen skønnede, at Bulgarien ville skulle opnå en gennemsnitlig årlig stigning i den strukturelle primære saldo som en andel af BNP på 0 procentpoint for at opnå en realistisk gældsreduktion eller sikre, at den offentlige gæld forbliver på et forsvarligt niveau på mellemlang sigt. Dette skøn byggede på Kommissionens efterårsprognose 2022. Udgangspunktet for dette skøn var det forventede offentlige underskud og den forventede offentlige gæld for 2024, der var baseret på antagelsen om, at energistøtteforanstaltningerne vil blive afviklet i 2024.

²³ Ved primære nettoudgifter forstås nationalt finansierede udgifter eksklusive diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og renteudgifter samt konjunkturbestemte arbejdsløshedsudgifter.

offentlige gældskvoter at stige fra 30,7 % ved udgangen af 2024 til 37,1 % ved udgangen af 2026.

- (27) 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. Bulgarien er i gang med at gennemføre sin genopretnings- og resiliensplan, men der er risiko for forsinkelser. Bulgarien indgav én betalingsanmodning, hvilket svarer til 22 milepæle og mål i planen og har resulteret i en samlet udbetaling på 1,37 mia. EUR. Stor politisk ustabilitet har ført til forsinkelser i centrale lovgivningsreformer, herunder vedrørende offentlige udbud, bekæmpelse af korruption og anklagemyndighedens ansvarlighed. Manglende politisk stabilitet og administrativ kapacitet har også resulteret i en opbremsning i arbejdet med at gennemføre flere vigtige energi- og transportinvesteringer, og der kan sættes spørgsmålstejn ved centrale dele af planen, nemlig dekarbonisering af energisektoren. Den anden betalingsanmodning er blevet forsinket og er nu planlagt til at blive indgivet i september 2023. Der er imidlertid en betydelig risiko for, at flere milepæle og mål i forbindelse med centrale reformer ikke vil blive nået på indgivelsestidspunktet. Arbejdet med tillægget til planen og REPowerEU-kapitlet er igangværende. Tidsplanen for færdiggørelsen af dette arbejde er stadig usikkert som følge af den politiske situation. 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 Bulgariens strategiske mål på energiområdet og inden for den grønne omstilling. Det er fortsat vigtigt systematisk og effektivt at inddrage lokale og regionale myndigheder, arbejdsmarkedets parter og andre relevante interessenter 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.
- (28) Kommissionen godkendte alle Bulgariens programmeringsdokumenter vedrørende samhørighedspolitikken i 2022 med undtagelse af Fonden for Retfærdig Omstilling og de territoriale planer for retfærdig omstilling, hvilket er af afgørende betydning for at afbøde virkningerne af omstillingen i kulregionerne. Vedtagelse og 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 Bulgarien.
- (29) Foruden de økonomiske og sociale udfordringer, som genopretnings- og resiliensplanen skal håndtere, står Bulgarien også over for andre udfordringer, der knytter sig til dekarboniseringen af økonomien og omstillingen til produktion af ren energi.
- (30) Bulgarien har fortsat den mest kulstofintensive økonomi i EU med en drivhusgasintensitet, der er mere end fire gange højere end EU-gennemsnittet. I Bulgariens energimiks udgjorde fossile brændstoffer i 2021 63 %, kul udgjorde 26 %, atomenergi udgjorde 22 %, og vedvarende energi udgjorde 15 % (hvilket er lavere end EU-gennemsnittet for vedvarende energi på 18 %). Bulgariens genopretnings- og resiliensplan omfatter en reform af den strategiske ramme for dekarbonisering af økonomien og særligt af energisektoren. Dette omfatter Energy Transition Commission's udarbejdelse af scenarier og henstillinger og nationalforsamlingens efterfølgende vedtagelse af en køreplan hen imod klimaneutralitet med en endelig dato

for udfasning af kul/brunkul senest i 2038. Selv om Energy Transition Commission blev oprettet i 2022, er dens rapport med henstillinger blevet forsinket. Derudover vedtog nationalforsamlingen i januar 2023 en beslutning, hvori regeringen pålægges at genforhandle Bulgariens dekarboniseringsforpligtelser, herunder en investering i oplagring af elektricitet, i landets genopretnings- og resiliensplan.

- (31) Bulgarien har udvist høj gasforsyningsikkerhed set i lyset af udfordrende omstændigheder, navnlig at landets gasforsyning fra Rusland blev lukket kort efter invasionen af Ukraine. Bulgarien var i stand til at sikre kortfristede kontrakter vedrørende levering af flydende naturgas (LNG) via Grækenland. Gasforbindelsen mellem Grækenland og Bulgarien (IGB) blev sat i drift i oktober 2022. Dette gjorde det muligt for Bulgarien at modtage hele den aftalte forsyning fra Aserbajdsjan (1 mia. m³/år, som dækker ca. 30 % af hjemmemarkedsforbruget). Andelen af gas i energimikset udgjorde 14 %, hvilket er lavere end EU-gennemsnittet på 23 %. Industrien er fortsat den største gasforbruger med en andel på 42 %, inklusive ikkeenergirelaterede anvendelser. Fjernvarmesystemerne i de to store byer Sofia og Plovdiv er afhængige af naturgas og tegner sig for ca. en tredjedel af Bulgariens samlede naturgasforbrug. Bulgariens naturgasforbrug er faldet med 22 % i perioden mellem august 2022 og marts 2023 sammenlignet med det gennemsnitlige gasforbrug i samme periode i de foregående 5 år, hvilket ligger over reduktionsmålet på 15 %. Bulgarien opfordres til at fortsætte bestræbelserne på midlertidigt at reducere efterspørgslen på gas indtil den 31. marts 2024²⁴.
- (32) For så vidt angår vedvarende energi har Bulgarien endnu ikke fjernet de hindringer, der ligger i vejen for at installere anlæg til vedvarende energi og slutte dem til nettet, hvilket er et led i en forpligtelse i genopretnings- og resiliensplanen. I januar 2023 indbragte Kommissionen Bulgarien for Den Europæiske Unions Domstol i henhold til artikel 260, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde for ikke at have indarbejdet EU's direktiv om vedvarende energi i national ret. Et større fokus på oplagring af energi vil bidrage til at fremskynde anvendelsen af vedvarende energi i netskala i Bulgarien. Desuden kan en forbedring af netstyringen med henblik på at gøre den mere fleksibel lette integrationen af yderligere anlæg til vedvarende energi. Samtidig bør Bulgarien fortsætte med at udvikle energisammenkoblingen med tilstrækkelig kapacitet til nabolandene. Investeringerne i infrastrukturen for fossile brændstoffer skal begrænses til det strengt nødvendige og udformes således, at de er fremtidssikrede for at undgå, at landet låses fast i teknologier, der ikke stemmer overens med klimamålene eller øger omkostningerne ved energiomstillingen.
- (33) Den bulgarske genopretnings- og resiliensplan omfatter investeringer på mere end 1 mia. EUR, som har til formål at forbedre energieffektiviteten i både offentlig og private bygninger, og indkaldelsen af ansøgninger til gennemførelse af konkrete projekter er sat i værk. Den forventede etablering af den nationale dekarboniseringsfond i 2023 er af afgørende betydning for at opfylde Bulgariens langsigtede strategi om at renovere sin bygningsmasse og tiltrække flere private investeringer ved at tilpasse sin tilgang til renoveringsprogrammer. Der er behov for yderligere tiltag for strukturelt at bekæmpe energifattigdom, navnlig via særlige ordninger og teknisk og administrativ bistand til at afspejle udsatte gruppers behov. Hvis Bulgarien skal opfylde Fit for 55-målene, er der behov for et større

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

ambitionsniveau med hensyn til at nedbringe drivhusgasemissionerne og øge anvendelsen af vedvarende energi og energieffektiviteten.

- (34) Mangel på kvalificeret arbejdskraft og færdigheder i sektorer og erhverv, der er væsentlige for den grønne omstilling, herunder fremstilling, udbredelse og vedligeholdelse af nettonul teknologier, skaber flaskehalse i omstillingen til en nettonul økonomi. Uddannelsessystemer af høj kvalitet, der reagerer på ændrede behov på arbejdsmarkedet, samt målrettede opkvalificerings- og omskolingsforanstaltninger er afgørende for at afhjælpe manglen på kvalificeret arbejdskraft og fremme inklusion og omfordeling af arbejdskraft. For at frigøre det uudnyttede arbejdsudbud skal disse foranstaltninger være tilgængelige, navnlig for enkeltpersoner og i de sektorer og regioner, der er mest berørt af den grønne omstilling. I 2022 var der mangel på arbejdskraft i Bulgarien til flere job, som vedrører den grønne omstilling og kræver særlige færdigheder eller viden i den forbindelse²⁵. Den Europæiske Socialfond Plus afsatte 152 mio. EUR til foranstaltninger til fremme af grønne færdigheder og job i 2021-2027. Fonden for Retfærdig Omstilling gør det også muligt at tage højde for den sociale dimension af den grønne omstilling i de tre støtteberettigede regioner i landet.
- (35) Rådet har på baggrund af Kommissionens vurdering gennemgået konvergensprogrammet 2023, og dets holdning²⁶ afspejles i henstilling 1, 2 og 3 nedenfor.
- (36) Mellem 2005 og 2021 steg drivhusgasemissionerne fra indenlandsk transport med undtagelse af luftfart med 19,5 % i Bulgarien, mens de i gennemsnit faldt med 7,5 % i EU. Ca. en fjerdedel af landets drivhusgasemissioner stammer fra denne sektor. Antallet af nulemissionspersonbiler i Bulgarien er lavt, og det samme gælder udbredelsen af offentlige ladestandere. Udviklingen i den bulgarske del af det transeuropæiske transportnet har været ramt af forsinkelser, navnlig med hensyn til jernbaneinfrastrukturen. Dette forhindrer multimodalitet og muligheden for at forbedre effektiviteten og bæredygtigheden i transportsektoren. Luftforurening udgør en betydelig sundhedsrisiko for den bulgarske befolkning,

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

1. afvikle de energistøtteforanstaltninger, der er i kraft, inden udgangen af 2023 og bruge de deraf følgende besparelser til at nedbringe det offentlige underskud; dersom nye stigninger i energipriserne nødvendiggør støtteforanstaltninger, sikre, at disse er målrettet mod at beskytte sårbare husholdninger og virksomheder, er økonomisk overkommelige og opretholder incitamenterne til energibesparelser;
sikre en forsigtig finanspolitik, navnlig ved at begrænse den nominelle stigning i nationalt finansierede primære nettoudgifter i 2024 til højst 4,6 %;
opretholde nationalt finansierede offentlige investeringer og sikre en effektiv udnyttelse af tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler, navnlig for at fremme den grønne og den digitale omstilling;
i perioden efter 2024 fortsat følge en mellemsigtet finanspolitisk strategi med gradvis og holdbar konsolidering kombineret med investeringer og reformer, der skaber større bæredygtig vækst for at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt

²⁵ Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndigheds rapport om mangel på arbejdskraft 2022.

²⁶ I henhold til artikel 5, stk. 2, og artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

2. sikre en effektiv forvaltningsstruktur og styrke den administrative kapacitet for at muliggøre en hurtig og stabil gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen; hurtigt færdiggøre REPowerEU-kapitlet, således at gennemførelsen kan påbegyndes snarest; fortsætte den hurtige gennemførelse af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken i tæt komplementaritet og synergi med genopretnings- og resiliensplanen
3. mindske afhængigheden af fossile brændstoffer og fremskynde omstillingen til ren energi gennem hurtigere udbredelse af vedvarende energikilder sammen med oplagringskapacitet for at øge fleksibiliteten af energisystemet; styrke elnetinfrastrukturen og forbedre forvaltningen af den ved at ensrette forbindelsesprocedurerne og introducere elementer fra intelligent net; fortsætte bestræbelserne på at øge sammenkoblingen til nabolandene; fremskynde renovation af bygninger for at tilskynde til energieffektivitet og håndtere energifattigdom; fremme nye fremtidssikrede fjernvarmeløsninger og bæredygtig bytransport samt fremskynde udviklingen af jernbaneinfrastrukturen; øge de politiske bestræbelser på at tilvejebringe og erhverve de færdigheder, der er nødvendige for den grønne omstilling.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne
Formand