



Rådet for
Den Europæiske Union

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

11131/23

ECOFIN 657
UEM 191
SOC 483
EMPL 334
COMPET 678
ENV 757
EDUC 270
RECH 302
ENER 393
JAI 903
GENDER 134
ANTIDISCRIM 128
JEUN 172
SAN 409

NOTE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	De Faste Repræsentanters Komité/Rådet
Tidl. dok. nr.:	9823/1/23 REV 1
Komm. dok. nr.:	COM(2023) 602 final
Vedr.:	RÅDETS HENSTILLING om Bulgariens nationale reformprogram for 2023 og med Rådets udtalelse om Bulgariens konvergensprogram for 2023

Hermed følger til delegationerne ovennævnte udkast til Rådets henstilling som drøftet af Rådet og Det Europæiske Råd på grundlag af Kommissionens henstilling COM(2023) 602 final.

RÅDETS HENSTILLING

af ...

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

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

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

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

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- (8) Den 26. april 2023 fremsatte Kommissionen lovgivningsforslag med henblik på at gennemføre en omfattende reform af reglerne for økonomisk styring i Unionen. Hovedformålet med forslagene er at styrke holdbarheden af den offentlige gæld og fremme bæredygtig og inklusiv vækst i alle medlemsstater gennem reformer og investeringer. I sine forslag sigter Kommissionen mod at øge nationalt ejerskab, forenkle rammen og i højere grad fokusere på den mellemlange bane, i kombination med en stærkere og mere sammenhængende håndhævelse. Ifølge Rådets konklusioner af 14. marts 2023 om retningslinjer for en reform af rammen for økonomisk styring i EU er det hensigten at afslutte lovgivningsarbejdet i 2023.
- (9) Den 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 nævnte forordning. Den 4. maj 2022 vedtog Rådet en gennemførelsesafgørelse om godkendelse af vurderingen af Bulgariens genopretnings- og resiliensplan⁶. Tilrådighedsstillelsen af trancher er betinget af, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, i forordning (EU) 2021/241 har vedtaget en afgørelse om, at 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 for 2023 og sit konvergensprogram for 2023 i overensstemmelse med artikel 8, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1466/97. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen. Det nationale reformprogram for 2023 afspejler i overensstemmelse med artikel 27 i forordning (EU) 2021/241 også Bulgariens halvårslige rapportering om de fremskridt, der er gjort med opfyldelsen af genopretnings- og resiliensplanen.

⁶ ST 8091/2022 INIT, ST 8091/2022 ADD 1.

- (11) Den 24. maj 2023 offentliggjorde Kommissionen landerapporten for Bulgarien 2023. 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 de udfordringer, som enten ikke håndteres eller kun håndteres delvist i genopretnings- og resiliensplanen, ligesom der også afdækkes nye udfordringer. Rapporten indeholder også en vurdering af Bulgariens fremskridt med gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og opfyldelsen af Unionens overordnede mål vedrørende beskæftigelse, færdigheder og fattigdomsbekæmpelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af De Forenede Nationers verdensmål for bæredygtig udvikling.
- (12) Ifølge data valideret af Eurostat 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 BNP ved udgangen af 2021 til 22,9 % ved udgangen af 2022. Den 24. maj 2023 udsendte Kommissionen en rapport i medfør af traktatens artikel 126, stk. 3. I rapporten redegøres der for budgetsituationen i Bulgarien, eftersom landets offentlige underskud forventes at overstige 3 % af BNP i 2023. I rapporten blev det konkluderet, at underskudskriteriet ikke var opfyldt. Kommissionen foreslog i overensstemmelse med sin meddelelse af 8. marts 2023 ikke at indlede nye procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i foråret 2023. Kommissionen påpegede efterfølgende, at den vil foreslå Rådet i foråret 2024 at indlede underskudsbaserede procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud på grundlag af endelige data for 2023. Bulgarien bør tage hensyn til dette ved drøftelsen og gennemførelsen af sit budget for 2023 og ved udarbejdelsen af sit budget for 2024.

- (13) Den offentlige saldo er blevet påvirket af de finanspolitiske foranstaltninger, der er truffet for at afbøde de økonomiske og sociale virkninger af stigningen i energipriserne. I 2022 omfattede sådanne finanspolitiske indtægtsreducerende foranstaltninger nedsatte momssatser på opvarmning og gas samt lavere punktafgifter på el, naturgas og flydende gas, mens finanspolitiske udgiftsforøgende foranstaltninger omfattede tilskud til erhvervsforbrugere og eldistributionssystemoperatører i forbindelse med elforbrug, til husholdninger i forbindelse med naturgasforbrug samt til fjernvarmeselskaber. Omkostningerne ved disse foranstaltninger blev delvis opvejet af nye afgifter på energiproducenters og -leverandørers ekstraordinære fortjenester, 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 budgetomkostningerne ved at yde midlertidig beskyttelse til fordrevne personer fra Ukraine, som anslås til 0,1 % af BNP i 2022. Samtidig faldt de anslåede omkostninger til midlertidige nødforanstaltninger i forbindelse med covid-19-krisen til 1,0 % af BNP i 2022 fra 3,7 % i 2021.
- (14) Den 18. juni 2021 henstillede Rådet, at Bulgarien i 2022⁷ fulgte en understøttende finanspolitisk kurs, som omfattede finanseffekten fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, og opretholdt nationalt finansierede investeringer. Rådet henstillede desuden, at Bulgarien holdt væksten i de nationalt finansierede løbende udgifter under kontrol.

⁷ Rådets henstilling af 18. juni 2021 med Rådets udtalelse om Bulgariens konvergensprogram for 2021 (EUT C 304 af 29.7.2021, s. 6).

(15) Ifølge Kommissionens skøn var den finanspolitiske kurs⁸ i 2022 understøttende med -1,2 % af BNP som henstillet af Rådet. I overensstemmelse med Rådets henstilling fortsatte Bulgarien med at støtte genopretningen med investeringer, der skal finansieres ved hjælp af faciliteten og andre EU-midler. Udgifter finansieret med tilskud under faciliteten og andre EU-midler beløb sig til 0,8 % af BNP i 2022 (0,9 % af BNP i 2021). Nationalt finansierede investeringer indebar et ekspansivt bidrag på 0,5 procentpoint til finanspolitikken⁹. Bulgarien bevarede derfor nationalt finansierede investeringer, som Rådet havde henstillet. Samtidig bidrog væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. nye foranstaltninger på indtægtssiden) ekspansivt med 0,8 procentpoint til finanspolitikken. Dette ekspansive bidrag omfattede den yderligere virkning af de finanspolitiske foranstaltninger, der er truffet til afhjælpning af de økonomiske og sociale virkninger af stigningen i energipriserne (yderligere nettobudgetomkostninger på 0,9 % af BNP), samt omkostningerne ved at yde midlertidig beskyttelse til fordrevne personer fra Ukraine (0,1 % af BNP). Bulgarien har derfor i tilstrækkelig grad holdt væksten i nationalt finansierede løbende udgifter under kontrol.

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

⁹ Andre nationalt finansierede investeringsudgifter skønnes at indebære et neutralt bidrag på 0 procentpoint af BNP.

- (16) Det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne i konvergensprogrammet for 2023, er gunstigere end Kommissionens forårsprognose 2023 for 2023 og derefter. Regeringen forventer en realvækst i BNP på 1,8 % i 2023 og 3,3 % i 2024. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 ventes derimod 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 forårsprognose 2023 og på trods af dens gunstigere eksport- og importfremskrivning i 2023. Den lavere realvækst i BNP i 2024 ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 skyldes primært store negative forskelle i bidragene fra privat forbrug, investeringer og eksport.
- (17) Ifølge konvergensprogrammet for 2023 forventer regeringen, at det offentlige underskud vil stige til 6,1 % af BNP i 2023. Ifølge konvergensprogrammet for 2023 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 konvergensprogrammet for 2023 forventes den offentlige gældskvote 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 for 2023, hovedsagelig på grund af en forventning om lavere offentlige investeringer og højere indtægter både fra afgifter og fra Unionen. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 forventes den offentlige gældskvote at være lavere og udgøre 25 % ved udgangen af 2023. Forskellen skyldes et lavere forventet underskud og forskellige antagelser om gennemførelsen af og betalingerne fra faciliteten.

- (18) Den offentlige saldo i 2023 ventes fortsat at blive påvirket af de finanspolitiske foranstaltninger, der er truffet 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 fortjenester, nærmere bestemt solidaritetsbidraget, jf. Rådets forordning (EU) 2022/1854¹⁰. Når disse indtægter tages i betragtning, forventes nettobudgetomkostningerne ved støtteforanstaltningerne ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 at ligge på 0,8 % af BNP i 2023¹¹. Foranstaltningerne i 2023 synes ikke at være rettet mod de mest sårbare husholdninger eller virksomheder og bevarer ikke fuldt ud prissignalet som middel til at reducere energiefterspørgslen og øge energieffektiviteten. Endelig forventes en positiv indvirkning på den offentlige saldo i 2023 fra udfasningen af de midlertidige nødforanstaltninger i forbindelse med covid-19-krisen, som er anslået til 1,0 % af BNP.
- (19) I sin henstilling af 12. juli 2022¹² henstillede Rådet, at Bulgarien træffer foranstaltninger med henblik på i 2023 at sikre, at væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter er i overensstemmelse med en overordnet neutral finanspolitisk kurs¹³, under hensyntagen til fortsat midlertidig og målrettet støtte til de husholdninger og virksomheder, som er mest sårbare over for stigninger i energipriserne, og til personer på flugt fra Ukraine. Samtidig bør Bulgarien 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 og i energisikkerhed under hensyntagen til REPowerEU-initiativet, herunder ved at anvende faciliteten og andre EU-midler.

¹⁰ Rådets forordning (EU) 2022/1854 af 6. oktober 2022 om et nødindgreb for at imødegå høje energipriser (EUT L 261 I af 7.10.2022, s. 1).

¹¹ Dette tal angiver de årlige budgetomkostninger ved sådanne foranstaltninger, inkl. løbende indtægter og udgifter samt, hvis det er relevant, investeringsforanstaltninger.

¹² 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).

¹³ På grundlag af Kommissionens forårsprognose 2023 anslås den potentielle produktionsvækst på mellemlang sigt (gennemsnit over 10 år) i Bulgarien, som anvendes til at måle den finanspolitiske kurs, nominelt til 12,9 %.

- (20) Efter en ekspansiv finanspolitisk kurs i 2022 (-1,2 % af BNP) ventes den finanspolitiske kurs i 2023 ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 at blive ekspansiv (-3,1 % af BNP) i en situation med høj inflation. Væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden) ventes i 2023 at indebære et ekspansivt bidrag på 1,9 % af BNP til finanspolitikken. Det ekspansive bidrag fra nationalt finansierede primære løbende nettoudgifter skyldes ikke den målrettede støtte til de husholdninger og virksomheder, der er mest sårbare over for energiprisstigninger, og til personer på flugt fra Ukraine. Alt i alt er den forventede vækst i nationalt finansierede primære løbende udgifter ikke i overensstemmelse med Rådets henstilling af 12. juli 2022. Bulgarien planlægger derfor at finansiere yderligere investeringer gennem faciliteten og andre EU-midler, og nationalt finansierede investeringer ventes fastholdt. Udgifter finansieret med tilskud under faciliteten og andre EU-midler ventes at beløbe sig til 1,9 % af BNP i 2023, mens nationalt finansierede investeringer forventes at yde et ekspansivt bidrag til finanspolitikken på 0,1 procentpoint¹⁴.
- (21) Ifølge konvergensprogrammet for 2023 forventes det offentlige underskud at falde til 4,7 % af BNP i 2024. Faldet i 2024 afspejler hovedsagelig højere indtægter fra Unionen og udfasningen af energistøtteforanstaltningerne. Ifølge konvergensprogrammet for 2023 forventes den offentlige gældskvote 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 på 4,8 % af BNP i 2024. Dette er stort set i overensstemmelse med underskuddet ifølge konvergensprogrammet for 2023. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 forventes den offentlige gældskvote at være lavere og udgøre 28,1 % ved udgangen af 2024.

¹⁴ Andre nationalt finansierede investeringsudgifter skønnes at indebære et kontraktivt bidrag på 0,1 procentpoint af BNP.

- (22) Ifølge konvergensprogrammet for 2023 skal de fleste energistøtteforanstaltninger udfases senest i 2024. Kommissionen forventer i øjeblikket, at nettoomkostningerne ved energistøtteforanstaltningerne vil udgøre 0,1 % af BNP i 2024, sammenlignet med 0,8 % af BNP i 2023. Disse skøn er baseret på antagelsen om, at der ikke sker nye stigninger i energipriserne. De energistøtteforanstaltninger, der i øjeblikket er planlagt til at forblive i kraft i 2024, synes ikke at være rettet mod sårbare husholdninger eller virksomheder. De bevarer ikke fuldt ud prissignalet som middel til at reducere energiefterspørgslen og øge energieffektiviteten.
- (23) Ifølge forordning (EF) nr. 1466/97 skal der ske en årlig forbedring af den strukturelle budgetsaldo i retning af den mellemfristede budgetmålsætning med 0,5 % af BNP som benchmark¹⁵. Under hensyntagen til den finanspolitiske holdbarhed og behovet for at nedbringe underskuddet til under traktatens referenceværdi på 3 % af BNP, vil en forbedring af den strukturelle saldo på mindst 0,5 % af BNP være hensigtsmæssig ifølge Kommissionen. For at sikre en sådan forbedring, og i overensstemmelse med Kommissionens metode, bør væksten i de nationalt finansierede primære nettoudgifter¹⁶ i 2024 ikke overstige 4,6 %, som det fremgår af henstillingen. Samtidig bør de resterende energistøtteforanstaltninger (som Kommissionen i øjeblikket anslår til 0,8 % af BNP i 2023) udfases, såfremt udviklingen på energimarkedet tillader det, og idet der startes med de mindst målrettede foranstaltninger, og de deraf følgende besparelser bør anvendes til at nedbringe det offentlige underskud. Ifølge Kommissionens skøn vil dette føre til en stigning i de primære nettoudgifter under den anbefalede maksimale vækstrate for 2024. Desuden er væksten i 2023 i nationalt finansierede primære løbende nettoudgifter ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 ikke i overensstemmelse med Rådets henstilling af 12. juli 2022. Hvis dette bekræftes, bør der tilstræbes en lavere vækst i de primære nettoudgifter i 2024.

¹⁵ Ifølge artikel 5 i forordning (EF) nr. 1466/97 kræves også en tilpasning på mere end 0,5 % af BNP for medlemsstater med en offentlig gæld på over 60 % af BNP eller med mere udtalte risici for gældsholdbarheden.

¹⁶ Ved primære nettoudgifter forstås nationalt finansierede udgifter eksklusivt diskretionære foranstaltninger på indtægtsiden og renteudgifter samt konjunkturbestemte arbejdsløshedsudgifter.

- (24) Under antagelse af en uændret politik vil de nationalt finansierede primære nettoudgifter ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 stige med 5,4 % i 2024, hvilket er over den anbefalede vækstrate. Den tilpasning, der forventes i Kommissionens forårsprognose 2023, 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 konvergensprogrammet for 2023 forventes de offentlige investeringer at stige fra 4 % af BNP i 2023 til 4,6 % af BNP i 2024. De højere investeringer afspejler højere nationalt finansierede investeringer og investeringer, der finansieres af Unionen, navnlig gennem faciliteten.
- (26) Konvergensprogrammet for 2023 udstikker en mellemfristet finanspolitisk kurs frem til 2026. Ifølge konvergensprogrammet for 2023 forventes det offentlige underskud at stige til 4,9 % af BNP i 2025 og til 5 % i 2026. Det offentlige underskud ventes således ikke at falde tilbage under 3 % af BNP inden for programmets tidshorisont. Ifølge konvergensprogrammet for 2023 ventes den offentlige gældskvote 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 kriterium 2.2 i bilag V til nævnte forordning indeholder genopretnings- og resiliensplanen et omfattende sæt gensidigt forstærkende reformer og investeringer, som skal gennemføres senest i 2026. Bulgarien er i gang med at gennemføre sin genopretnings- og resiliensplan, dog med tiltagende risiko for forsinkelser. Bulgarien indgav én betalingsanmodning svarende til 22 milepæle og mål i planen, hvilket resulterede 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 spørgsmålstegn 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. Den hurtige medtagelse af det nye REPowerEU-kapitel i genopretnings- og resiliensplanen vil gøre det muligt at finansiere yderligere reformer og investeringer til støtte for Bulgariens strategiske mål på energiområdet og inden for den grønne omstilling. Det er fortsat vigtigt systematisk og på en effektiv måde 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 denne plan, 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, som er af afgørende betydning for at afbøde virkningerne af omstillingen i kulregionerne. En hurtig vedtagelse af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken og en hurtig gennemførelse heraf 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 og programmerne vedrørende samhørighedspolitikken adresserer, står Bulgarien også over for en række andre udfordringer, der knytter sig til dekarbonisering af økonomien og energiproduktionen.
- (30) Bulgarien har fortsat den mest kulstofintensive økonomi i Unionen 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 gasforsyningssikkerhed 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 forbrug af naturgas er faldet med 22 % i perioden august 2022-marts 2023 sammenlignet med det gennemsnitlige gasforbrug i samme periode i de foregående fem år, hvilket ligger over reduktionsmålet på 15 % fastlagt i Rådets forordning (EU) 2022/1369¹⁷. Bulgarien opfordres til at fortsætte bestræbelserne på midlertidigt at reducere efterspørgslen efter gas indtil den 31. marts 2024 i henhold til Rådets forordning (EU) 2023/706¹⁸.

¹⁷ Rådets forordning (EU) 2022/1369 af 5. august 2022 om koordinerede foranstaltninger til reduktion af efterspørgslen efter gas (EUT L 206 af 8.8.2022, s. 1).

¹⁸ Rådets forordning (EU) 2023/706 af 30. marts 2023 om ændring af forordning (EU) 2022/1369 for så vidt angår forlængelse af efterspørgselsreduktionsperioden for foranstaltninger til reduktion af efterspørgslen efter gas og styrkelse af rapporteringen og overvågningen af deres gennemførelse (EUT L 93 af 31.3.2023, s. 1).

- (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 gennemført Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2001¹⁹ 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) Bulgariens 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 ambitionsniveau med hensyn til at nedbringe drivhusgasemissionerne og øge anvendelsen af vedvarende energi og energieffektiviteten.

¹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2001 af 11. december 2018 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (EUT L 328 af 21.12.2018, s. 82).

- (34) 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 Unionen. 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 Bulgariens befolkning,
- (35) Mangel på arbejdskraft og færdigheder i sektorer og erhverv, der er væsentlige for den grønne omstilling, herunder fremstilling, udbredelse og vedligeholdelse af nettonulteknologier, skaber flaskehalse i omstillingen til en nettonuløkonomi. Uddannelsessystemer af høj kvalitet, der reagerer på ændrede behov på arbejdsmarkedet, samt målrettede opkvalificerings- og omskolingsforanstaltninger er afgørende for at afhjælpe manglen på kvalificeret arbejdskraft og fremme inklusion og omfordeling af arbejdskraft. For at frigøre det uudnyttede arbejdskraftudbud er det nødvendigt, at disse foranstaltninger er tilgængelige, navnlig for enkeltpersoner og i de sektorer og regioner, der er mest berørt af den grønne omstilling. I 2022 var der mangel på arbejdskraft i Bulgarien til flere jobtyper, som vedrører den grønne omstilling og kræver særlige færdigheder eller viden²⁰. 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.
- (36) Rådet har på baggrund af Kommissionens vurdering gennemgået konvergensprogrammet for 2023, og dets udtalelse²¹ afspejles i henstilling 1, 2 og 3,

²⁰ Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndigheds rapport om mangel på arbejdskraft 2022.

²¹ I henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97.

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

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

sikre en forsigtig finanspolitik, navnlig ved at begrænse den nominelle stigning i nationalt finansierede primære nettoudgifter i 2024 til højst 4,6 %²²;

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

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

2. sikre en effektiv forvaltning og styrke den administrative kapacitet for få gennemført genopretnings- og resiliensplanen hurtigt og gnidningsløst; afslutte REPowerEU-kapitlet hurtigt med henblik på hurtigt at påbegynde gennemførelsen heraf; gå videre med en hurtig gennemførelse af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken i tæt komplementaritet og synergi med genopretnings- og resiliensplanen

²² Dette skønnes at svare til en årlig forbedring af den strukturelle budgetsaldo på mindst 0,5 % af BNP i 2024 som beskrevet i betragtning 23.

3. mindske afhængigheden af fossile brændstoffer og fremskynde energiomstillingen gennem hurtigere udbredelse af vedvarende energikilder og samtidig sikre 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; intensivere den politiske indsats med henblik på at tilvejebringe og erhverve de færdigheder og kompetencer, der er nødvendige for den grønne omstilling.

Udfærdiget i Bruxelles, den ...

På Rådets vegne

Formand
