



Bryssel 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

**NOT**

---

från: Rådets generalsekretariat  
till: Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet

---

Föreg. dok. nr: 9823/1/23 REV 1  
Komm. dok. nr: COM(2023) 602 final

---

Ärende: RÅDETS REKOMMENDATION om Bulgariens nationella reformprogram 2023 med avgivande av rådets yttrande om Bulgariens konvergensprogram 2023

---

För delegationerna bifogas det ovannämnda utkastet till rådets rekommendation, som har diskuterats av rådet och Europeiska rådet och som grundas på kommissionens rekommendation COM(2023) 602 final.

## RÅDETS REKOMMENDATION

av den ...

### om Bulgariens nationella reformprogram 2023 med avgivande av rådets yttrande om Bulgariens konvergensprogram 2023

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken<sup>1</sup>, särskilt artikel 9.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

---

<sup>1</sup> EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

- (1) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241<sup>2</sup>, genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens (*faciliteten*) inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten ger ekonomiskt stöd till medlemsstaterna för genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av unionen. I enlighet med den europeiska planeringsterminens prioriteringar bidrar faciliteten till den ekonomiska och inkluderande återhämtningen och till genomförandet av hållbara och tillväxtfrämjande reformer och investeringar, i synnerhet reformer och investeringar för att främja den gröna och den digitala omställningen och göra medlemsstaternas ekonomier mer resilienta. Den bidrar också till att stärka de offentliga finanserna och stimulera tillväxt och sysselsättning på medellång och lång sikt, förbättra den territoriella sammanhållningen inom unionen och stödja det fortsatta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Det högsta ekonomiska bidraget per medlemsstat inom ramen för faciliteten uppdaterades den 30 juni 2022, i enlighet med artikel 11.2 i förordning (EU) 2021/241.

---

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17).

- (2) Den 22 november 2022 antog kommissionen den årliga översikten över hållbar tillväxt, som inledde 2023 års europeiska planeringstermin. Den 23 mars 2023 godkände Europeiska rådet prioriteringarna i 2023 års årliga översikt över hållbar tillväxt, som är inriktade på de fyra principerna för konkurrenskraftig hållbarhet. Den 22 november 2022 antog kommissionen, på grundval av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011<sup>3</sup>, även 2023 års rapport om förvarningsmekanismen, enligt vilken Bulgarien inte var en av de medlemsstater som kunde påverkas eller riskerade att påverkas av obalanser. En fördjupad granskning skulle därför inte behövas. Kommissionen antog också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet och ett förslag till 2023 års gemensamma sysselsättningsrapport med en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningspolitiken och principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Rådet antog rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet<sup>4</sup> den 16 maj 2023 och den gemensamma sysselsättningsrapporten den 13 mars 2023.
- (3) Unionens ekonomier uppvisar visserligen en anmärkningsvärd resiliens, men den geopolitiska situationen har fortfarande en negativ påverkan. Unionen står orubbligt sida vid sida med Ukraina, och unionens ekonomiska och sociala agenda är inriktad på att på kort sikt minska de negativa effekterna av energichocker, både för utsatta hushåll och företag, och på att fortsätta satsningarna på den gröna och den digitala omställningen, stödja en hållbar tillväxt för alla, skydda makroekonomisk stabilitet och öka resiliensen på medellång sikt. Den är också starkt inriktad på att öka unionens konkurrenskraft och produktivitet.

---

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser (EUT L 306, 23.11.2011, s. 25).

<sup>4</sup> Rådets rekommendation av den 16 maj 2023 om den ekonomiska politiken i euroområdet (EUT C 180, 23.5.2023, s. 1).

- (4) Den 1 februari 2023 lade kommissionen fram ett meddelande med titeln *En industriplan i den gröna given för nettonollåldern (industriplanen i den gröna given)*. Industriplanen i den gröna given syftar till att öka konkurrenskraften för unionens nettonollindustri och stödja en snabb omställning till klimatneutralitet. Den kompletterar de pågående insatserna inom ramen för den europeiska gröna given och REPowerEU. Den syftar också till att skapa bättre förutsättningar för att utöka unionens tillverkningskapacitet vad gäller den nettonollteknik och de nettonollprodukter som behövs för att unionens ambitiösa klimatmål ska uppnås, och till att säkerställa tillgång till relevanta kritiska råvaror, bland annat genom att diversifiera anskaffningen, exploatera geologiska resurser på lämpligt sätt i medlemsstaterna och maximera återvinningen av råvaror. Industriplanen i den gröna given bygger på fyra pelare: ett förutsebart och förenklat regelverk, snabbare tillgång till finansiering, ökad kompetens och öppen handel för resilienta leveranskedjor. Den 16 mars 2023 lade kommissionen fram ett ytterligare meddelande med titeln *EU:s konkurrenskraft på lång sikt, efter 2030*, som är uppbyggt kring nio ömsesidigt förstärkande faktorer med målet att arbeta för ett tillväxtfrämjande regelverk. I det meddelandet fastställs politiska prioriteringar i syfte att aktivt säkerställa strukturella förbättringar, välfokuserade investeringar och regleringsåtgärder för unionens och dess medlemsstaters konkurrenskraft på lång sikt. Rekommendationerna nedan bidrar till att hantera dessa prioriteringar.

- (5) Den europeiska planeringsterminen 2023 fortsätter att utvecklas i takt med genomförandet av faciliteten. Ett fullständigt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanerna är fortfarande viktigt för att de politiska prioriteringarna inom ramen för den europeiska planeringsterminen ska ge resultat, eftersom planerna behandlar alla eller en betydande del av de relevanta landsspecifika rekommendationer som utfärdats under senare år. De landsspecifika rekommendationerna från 2019, 2020 och 2022 är dessutom lika relevanta för de återhämtnings- och resiliensplaner som granskats, uppdaterats eller ändrats i enlighet med artiklarna 14, 18 och 21 i förordning (EU) 2021/241.
- (6) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435<sup>5</sup> (*REPowerEU-förordningen*), som antogs den 27 februari 2023, syftar till att snabbt fasa ut unionens beroende av import av ryska fossila bränslen. Detta kommer att bidra till energitrygghet och diversifiering av unionens energiförsörjning, samtidigt som användningen av förnybar energi, energilagringsskapaciteten och energieffektiviteten ökar. Genom REPowerEU-förordningen får medlemsstaterna möjlighet att lägga till ett nytt REPowerEU-kapitel i sina nationella återhämtnings- och resiliensplaner för att på så sätt finansiera viktiga reformer och investeringar som ska bidra till att målen för REPowerEU uppnås. Dessa reformer och investeringar kommer också att bidra till att öka konkurrenskraften för unionens nettonollindustri enligt vad som anges i industriplanen i den gröna given, och till att hantera de energirelaterade landsspecifika rekommendationer som utfärdats till medlemsstaterna 2022 och, i förekommande fall, 2023. Genom REPowerEU-förordningen införs en ny kategori icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd som görs tillgängligt för medlemsstaterna för att de ska kunna finansiera nya energirelaterade reformer och investeringar inom ramen för sina återhämtnings- och resiliensplaner.

---

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435 av den 27 februari 2023 om ändring av förordning (EU) 2021/241 vad gäller REPowerEU-kapitel i planer för återhämtning och resiliens och om ändring av förordningarna (EU) nr 1303/2013, (EU) 2021/1060 och (EU) 2021/1755 samt direktiv 2003/87/EG (EUT L 63, 28.2.2023, s. 1).

- (7) Den 8 mars 2023 antog kommissionen ett meddelande med finanspolitisk vägledning för 2024 (*meddelandet av den 8 mars 2023*). Det syftar till att stödja utarbetandet av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram och därigenom stärka samordningen av politiken. Kommissionen erinrade om att stabilitets- och tillväxtpaktens allmänna undantagsklausul kommer att avaktiveras i slutet av 2023. Kommissionen efterlyste en finanspolitik under 2023–2024 som säkerställer en hållbar skuldsättning på medellång sikt och ökar den potentiella tillväxten på ett hållbart sätt, och uppmanade medlemsstaterna att i sina stabilitets- och konvergensprogram för 2023 ange hur deras finanspolitiska planer kommer att säkerställa att fördragets referensvärde för underskottet på 3 % av bruttonationalprodukten (BNP) respekteras och säkerställa en realistisk och kontinuerlig skuldminskning, eller att skulden ligger kvar på försiktiga nivåer, på medellång sikt. Kommissionen uppmanade också medlemsstaterna att fasa ut de nationella finanspolitiska åtgärder som införts för att skydda hushåll och företag mot energiprischocker, med början med de minst riktade åtgärderna. Kommissionen angav att om det skulle behövas en förlängning av stödåtgärderna på grund av ett förnyat energiprstryck bör medlemsstaterna bättre rikta sådana åtgärder till utsatta hushåll och företag. Kommissionen angav att de finanspolitiska rekommendationerna skulle kvantifieras och differentieras. Såsom föreslås i kommissionens meddelande av den 9 november 2022 om riktlinjer för en reform av EU:s ramverk för ekonomisk styrning skulle de finanspolitiska rekommendationerna dessutom formuleras utifrån primära nettoutgifter. Alla medlemsstater rekommenderades att fortsätta att skydda nationellt finansierade investeringar och säkerställa att faciliteten och andra unionsmedel används på ett ändamålsenligt sätt, särskilt mot bakgrund av målen för den gröna och den digitala omställningen och för resiliensen. Kommissionen angav att den kommer att föreslå rådet att inleda underskottsbaserade förfaranden vid alltför stora underskott under våren 2024 på grundval av utfallet för 2023, i enlighet med gällande lagstiftning.

- (8) Den 26 april 2023 lade kommissionen fram lagstiftningsförslag för att genomföra en omfattande reform av unionens regler för ekonomisk styrning. Huvudsyftet med förslagen är att stärka hållbarheten i den offentliga skuldsättningen och att främja en hållbar och inkluderande tillväxt i samtliga medlemsstater genom reformer och investeringar. I sina förslag strävar kommissionen efter att förbättra det nationella egenansvaret, förenkla ramverket och röra sig i riktning mot ett större medelfristigt fokus, tillsammans med ett effektivt och mer enhetligt genomdrivande av efterlevnaden. Enligt rådets slutsatser av den 14 mars 2023 om riktlinjer för en reform av EU:s ramverk för ekonomisk styrning är målet att slutföra lagstiftningsarbetet 2023.
- (9) Den 15 oktober 2021 lämnade Bulgarien in sin nationella återhämtnings- och resiliensplan till kommissionen i enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) 2021/241. Kommissionen har med stöd av artikel 19 i förordning (EU) 2021/241 bedömt återhämtnings- och resiliensplanens relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och enhetlighet i enlighet med bedömningsriktlinjerna i bilaga V till den förordningen. Den 4 maj 2022 antog rådet sitt genomförandebeslut om godkännande av bedömningen av Bulgariens återhämtnings- och resiliensplan<sup>6</sup>. Delutbetalningarna ska verkställas på villkor att kommissionen antar ett beslut i enlighet med artikel 24.5 i förordning (EU) 2021/241 om att Bulgarien på ett tillfredsställande sätt har uppnått de relevanta delmål och mål som angetts i rådets genomförandebeslut. För att delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt får delmål och mål som tidigare uppnåtts inte ha upphävts.
- (10) Den 5 maj 2023 lämnade Bulgarien in sitt nationella reformprogram för 2023 och sitt konvergensprogram för 2023, i enlighet med artikel 8.1 i förordning (EG) nr 1466/97. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas. I enlighet med artikel 27 i förordning (EU) 2021/241 återspeglas Bulgariens halvårsvisa rapporter om framstegen avseende målen i återhämtnings- och resiliensplanen också i 2023 års nationella reformprogram.

---

<sup>6</sup> ST 8091/2022 INIT, ST 8091/2022 ADD 1.

- (11) Den 24 maj 2023 offentliggjorde kommissionen 2023 års landsrapport för Bulgarien. Rapporten innehöll en bedömning av hur väl Bulgarien hade lyckats med de relevanta landsspecifika rekommendationer som rådet antog mellan 2019 och 2022, och en utvärdering av Bulgariens genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen. Utifrån denna analys konstaterades i landsrapporten brister i fråga om de utmaningar som inte eller endast delvis hade åtgärdats genom återhämtnings- och resiliensplanen, och även nya och framväxande utmaningar. I landsrapporten bedömdes också Bulgariens framsteg med genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter och med att uppnå unionens överordnade mål för sysselsättning, kompetens och fattigdomsbekämpning samt framstegen med att uppnå FN:s mål för hållbar utveckling.
- (12) Enligt uppgifter som validerats av Eurostat minskade Bulgariens underskott i de offentliga finanserna från 3,9 % av BNP 2021 till 2,8 % 2022, medan den offentliga skuldkvoten sjönk från 23,9 % av BNP i slutet av 2021 till 22,9 % i slutet av 2022. Den 24 maj 2023 lade kommissionen fram en rapport enligt artikel 126.3 i fördraget. Rapporten behandlade Bulgariens budgetläge utifrån det faktum att dess underskott i de offentliga finanserna under 2023 förväntas överskrida 3 % av BNP. Rapporten slog fast att underskottskriteriet inte är uppfyllt. I linje med meddelandet av den 8 mars 2023 föreslog kommissionen inte att några nya förfaranden vid alltför stora underskott skulle inledas under våren 2023. Kommissionen förklarade därefter att den skulle föreslå rådet att inleda underskottsbaserade förfaranden vid alltför stora underskott under våren 2024 på grundval av utfallet för 2023. Bulgarien bör ta hänsyn till detta vid behandlingen och genomförandet av 2023 års budget, och vid upprättandet av budgeten för 2024.

- (13) Saldot i de offentliga finanserna har påverkats av de finanspolitiska åtgärder som vidtagits för att mildra de ekonomiska och sociala effekterna av de stigande energipriserna. Under 2022 inkluderade sådana finanspolitiska inkomstminskande åtgärder sänkta mervärdesskattesatser för uppvärmning och gas och lägre punktskatt på el och naturgas samt flytande gas, medan de finanspolitiska utgiftshöjande åtgärderna omfattade subventioner till andra konsumenter än hushåll och till systemansvariga för eldistributionssystem för förbrukning av el, till hushåll för förbrukning av naturgas samt till fjärrvärmeföretag. Kostnaden för dessa åtgärder kompenseras delvis av nya skatter på energiproducenternas och energileverantörernas oförutsedda vinster, nämligen en tillfällig avgift för statsägda företag i energisektorn. Kommissionen uppskattar nettobudgetkostnaden för dessa åtgärder till 1,5 % av BNP 2022. Saldot i de offentliga finanserna har också påverkats av budgetkostnaderna för erbjudande av tillfälligt skydd för fördrivna personer från Ukraina, vilket beräknas uppgå till 0,1 % av BNP 2022. Samtidigt sjönk den uppskattade kostnaden för tillfälliga krisåtgärder med anknytning till covid-19-krisen till 1,0 % av BNP 2022, från 3,7 % 2021.
- (14) Den 18 juni 2021 rekommenderade rådet Bulgarien<sup>7</sup> att under 2022 följa en stödjande finanspolitisk inriktning, inbegripet den impuls som ges genom faciliteten för återhämtning och resiliens, samt att upprätthålla nationellt finansierade investeringar. Rådet rekommenderade också Bulgarien att hålla ökningen av de nationellt finansierade löpande utgifterna under kontroll.

---

<sup>7</sup> Rådets rekommendation av den 18 juni 2021 med avgivande av rådets yttrande om Bulgariens konvergensprogram 2021 (EUT C 304, 29.7.2021, s. 6).

- (15) Enligt kommissionens beräkningar var den finanspolitiska inriktningen<sup>8</sup> under 2022 stödjande och uppgick till -1,2 % av BNP, i enlighet med rådets rekommendation. I enlighet med rådets rekommendation fortsatte Bulgarien att stödja återhämtningen med investeringar som ska finansieras genom faciliteten och andra unionsmedel. Utgifter som finansierades med bidrag från faciliteten och andra unionsmedel uppgick till 0,8 % av BNP 2022 (0,9 % av BNP 2021). Nationellt finansierade investeringar gav ett expansivt bidrag på 0,5 procentenhet till den finanspolitiska inriktningen<sup>9</sup>. Därför upprätthöll Bulgarien de nationellt finansierade investeringarna, i enlighet med rådets rekommendation. Samtidigt gav ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (exklusive nya åtgärder på inkomstsidan) ett expansivt bidrag på 0,8 procentenheter till den finanspolitiska inriktningen. I detta expansiva bidrag ingick den extra effekterna av de finanspolitiska åtgärder som antagits för att mildra de ekonomiska och sociala effekterna av de stigande energipriserna (extra nettokostnad för budgeten på 0,9 % av BNP) och kostnaderna för att ge tillfälligt skydd åt personer som fördrivits från Ukraina (0,1 % av BNP). Bulgarien hade därför tillräcklig kontroll över ökningen av nationellt finansierade löpande utgifter.

---

<sup>8</sup> Den finanspolitiska inriktningen mäts som förändringen i primära utgifter (exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan) och exklusive tillfälliga krisåtgärder med anknytning till covid-19-krisen, men inbegripet utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten och andra unionsmedel, i förhållande till den potentiella tillväxten på medellång sikt. Mer information finns i ruta 1 i de statistiska tabellerna över offentliga finanser.

<sup>9</sup> Övriga nationellt finansierade kapitalutgifter beräknas ge ett neutralt bidrag på 0,0 procentenheter av BNP.

- (16) Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna i konvergensprogrammet för 2023 är mer gynnsamt än i kommissionens vårprognos 2023 och därefter. Regeringen beräknar att BNP i fasta priser kommer att öka med 1,8 % under 2023 och 3,3 % under 2024. Som jämförelse visar kommissionens vårprognos 2023 en lägre real BNP-tillväxt på 1,5 % 2023 och 2,4 % 2024, vilket huvudsakligen beror på ett mer negativt antagande vad gäller lagerhållningens utveckling i kommissionens vårprognos 2023 och trots dess mer gynnsamma prognos för export och import under 2023. Den lägre reala BNP-tillväxten i kommissionens vårprognos 2023 beror främst på stora negativa skillnader i bidragen från privat konsumtion, investeringar och export.
- (17) I sitt konvergensprogram för 2023 räknar regeringen med att underskottet i de offentliga finanserna kommer att öka till 6,1 % av BNP 2023. Enligt konvergensprogrammet för 2023 speglar det ökade underskottet under 2023 i huvudsak antagna åtgärder för höjda pensioner och löner, effekterna av omräkning av pensioner enligt inflation och genomsnittslön, högre utgifter för social-, hälso- och utbildningspolitik och högre nationella utgifter för offentliga investeringar. Programmet innehåller inte några andra ändringar av politiken eller konsolideringsåtgärder, eftersom 2023 års budget som kan innehålla sådana finanspolitiska åtgärder inte hade antagits vid tidpunkten för inlämningen av konvergensprogrammet. Enligt konvergensprogrammet för 2023 förväntas den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP öka från 22,9 % i slutet av 2022 till 26,6 % i slutet av 2023. I kommissionens vårprognos 2023 förutses ett underskott i de offentliga finanserna på 4,8 % av BNP för 2023. Det är lägre än det underskott som förväntas enligt konvergensprogrammet för 2023, framför allt på grund av lägre förväntade offentliga investeringar och högre inkomster både från skatter och unionen. Enligt kommissionens vårprognos 2023 väntas en lägre offentlig skuldkvot i förhållande till BNP, på 25 %, i slutet av 2023. Skillnaden beror på ett lägre förväntat underskott och skilda antaganden när det gäller genomförandet av och betalningarna från faciliteten.

- (18) Saldot i de offentliga finanserna 2023 förväntas fortsatt påverkas av de finanspolitiska åtgärder som antagits för att mildra de ekonomiska och sociala effekterna av de stigande energipriserna. De utgörs av åtgärder som förlängts från 2022 (i synnerhet subventioner till andra konsumenter än hushåll). Kostnaden för dessa åtgärder fortsätter att delvis kompenseras genom skatter på oförutsedda vinster för energileverantörer, nämligen solidaritetsbidrag enligt förordning (EU) 2022/1854<sup>10</sup>. Med hänsyn till dessa inkomster beräknas nettobudgetkostnaden för stödåtgärderna i kommissionens vårprognos 2023 uppgå till 0,8 % av BNP 2023<sup>11</sup>. Åtgärderna 2023 verkar inte vara inriktade på de mest utsatta hushållen eller företagen och bevarar inte fullt ut prissignalen för att minska efterfrågan på energi och öka energieffektiviteten. Slutligen förväntas saldot i de offentliga finanserna 2023 gynnas av utfasningen av tillfälliga krisåtgärder med anknytning till covid-19-krisen som beräknas uppgå till 1,0 % av BNP.
- (19) I sin rekommendation av den 12 juli 2022<sup>12</sup> rekommenderade rådet Bulgarien att under 2023 säkerställa att ökningen av de nationellt finansierade primära löpande utgifterna är i linje med en neutral inriktning på politiken<sup>13</sup>, med beaktande av ett fortsatt tillfälligt och riktat stöd till de hushåll och företag som drabbas hårdast av de höjda energipriserna och till människor som flyr från Ukraina. Bulgarien bör samtidigt vara redo att anpassa de löpande utgifterna efter den föränderliga situationen. Bulgarien rekommenderades även att öka de offentliga investeringarna för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet med beaktande av REPowerEU-initiativet, inbegripet med hjälp av faciliteten och andra unionsmedel.

---

<sup>10</sup> Rådets förordning (EU) 2022/1854 av den 6 oktober 2022 om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna (EUT L 261I, 7.10.2022, s. 1).

<sup>11</sup> Siffran motsvarar de årliga budgetkostnaderna för de åtgärderna, inbegripet löpande inkomster och utgifter liksom i förekommande fall åtgärder avseende kapitalutgifter.

<sup>12</sup> Rådets rekommendation av den 12 juli 2022 om Bulgariens nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Bulgariens konvergensprogram 2022 (EUT C 334, 1.9.2022, s. 11).

<sup>13</sup> Enligt kommissionens vårprognos 2023 beräknas Bulgariens potentiella produktionstillväxt på medellång sikt (10-årigt genomsnitt), som används för att mäta den finanspolitiska inriktningen, uppgå till 12,9 % i nominella termer.

- (20) I sin vårprognos 2023 förväntar sig kommissionen en expansiv inriktning på finanspolitiken (-3,1 % av BNP) under 2023, i en miljö med hög inflation. Detta följer på en expansiv inriktning av finanspolitiken 2022 (-1,2 % av BNP). Ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan) under 2023 beräknas ge ett expansivt bidrag på 1,9 % av BNP till den finanspolitiska inriktningen. Det expansiva bidraget från nationellt finansierade primära löpande nettoutgifter beror inte på ett riktat stöd till de hushåll och företag som drabbas hårdast av de höjda energipriserna och till människor som flyr från Ukraina. Totalt är den förväntade ökningen av nationellt finansierade primära löpande utgifter inte i överensstämmelse med rådets rekommendation av den 12 juli 2022. Bulgarien förväntas att finansiera ytterligare investeringar genom faciliteten och andra unionsmedel, och upprätthålla de nationellt finansierade investeringarna. Utgifter som finansieras med bidrag från faciliteten och andra unionsmedel beräknas uppgå till 1,9 % av BNP 2023, medan nationellt finansierade investeringar beräknas ge ett expansivt bidrag till den finanspolitiska inriktningen på 0,1 procentenheter<sup>14</sup>.
- (21) I konvergensprogrammet för 2023 förväntas underskottet i de offentliga finanserna minska till 4,7 % av BNP 2024. Minskningen under 2024 speglar främst högre inkomster från unionen och utfasningen av energistödsåtgärder. Enligt konvergensprogrammet för 2023 förväntas den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP öka till 30,7 % i slutet av 2024. Baserat på de politiska åtgärder som är kända vid stoppdatumet för prognosen förutses i kommissionens vårprognos 2023 ett underskott i de offentliga finanserna på 4,8 % av BNP 2024. Detta är i stort sett i linje med det beräknade underskottet i konvergensprogrammet för 2023. Enligt kommissionens vårprognos 2023 väntas en lägre offentlig skuldkvot i förhållande till BNP, på 28,1 %, i slutet av 2024.

---

<sup>14</sup> Övriga nationellt finansierade kapitalutgifter gav ett kontraktivt bidrag på 0,1 procentenheter av BNP.

- (22) I konvergensprogrammet för 2023 förutses en utfasning av de flesta energistödåtgärder senast 2024. Kommissionen räknar för närvarande med en nettokostnad för energistödsåtgärder på 0,1 % av BNP 2024, jämfört med 0,8 % av BNP 2023. Dessa beräkningar bygger på antagandet att inga nya energiprishöjningar kommer att ske. De energistödåtgärder som för närvarande planeras finnas kvar under 2024 verkar inte vara riktade mot utsatta hushåll eller företag. De bibehåller inte prissignalen för att minska efterfrågan på energi och öka energieffektiviteten.
- (23) I rådets förordning (EG) nr 1466/97 uppmanas till en årlig förbättring av det strukturella budgetsaldot mot det medelfristiga målet med 0,5 % av BNP som riktmärke<sup>15</sup>. Med hänsyn till de offentliga finansernas hållbarhet och behovet av att minska underskottet till under fördragets referensvärde på 3 % av BNP skulle en förbättring av det strukturella saldot på minst 0,5 % av BNP vara lämplig enligt kommissionen. För att säkerställa en sådan förbättring, och i enlighet med kommissionens metod, bör ökningen av nationellt finansierade primära nettoutgifter<sup>16</sup> under 2024 inte överstiga 4,6 %, vilket återspeglas i denna rekommendation. Samtidigt bör de återstående energistödåtgärderna (som för närvarande uppskattas av kommissionen till 0,8 % av BNP 2023) fasas ut, om utvecklingen på energimarknaden tillåter detta och med början med de minst riktade åtgärderna, och de därmed sammanhängande besparingarna bör användas för att minska underskottet i de offentliga finanserna. Enligt kommissionens beräkningar skulle detta leda till en ökning i primära nettoutgifter under den rekommenderade högsta ökningstakten för 2024. Enligt kommissionens vårprognos 2023 ligger ökningen i nationellt finansierade primära löpande nettoutgifter under 2023 dessutom inte i linje med rådets rekommendation av den 12 juli 2022. Om detta bekräftas skulle en lägre ökning i primära nettoutgifter under 2024 vara lämplig.

---

<sup>15</sup> Artikel 5 i förordning (EG) nr 1466/97 kräver också en anpassning på mer än 0,5 % av BNP för medlemsstater med en offentlig skuld som överstiger 60 % av BNP, eller med mer uttalade risker för en hållbar skuldsättning.

<sup>16</sup> Primära nettoutgifter definieras som nationellt finansierade utgifter exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan och exklusive ränteutgifter samt utgifter för konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter.

- (24) Om politiken förblir oförändrad beräknas enligt kommissionens vårprognos 2023 de nationellt finansierade primära nettoutgifterna öka med 5,4 % under 2024, vilket ligger över den rekommenderade tillväxttakten. Den förväntade anpassningen enligt kommissionens vårprognos 2023 är mindre än besparingarna från en fullständig utfasning av energistödsåtgärderna, vilket framför allt beror på effekterna på årsbasis av pensionsökningar och planerade ökning av vissa löner i offentlig sektor som mer än väl kompenserar för de positiva effekterna av utfasningen av energistödsåtgärderna.
- (25) Enligt konvergensprogrammet för 2023 förväntas den offentliga sektorns investeringar öka från 4 % av BNP 2023 till 4,6 % av BNP 2024. De ökade investeringarna återspeglar en ökning av nationellt finansierade investeringar och av unionsfinansierade investeringar, nämligen genom faciliteten.
- (26) I konvergensprogrammet för 2023 beskrivs en finanspolitisk utveckling på medellång sikt fram till 2026. Enligt konvergensprogrammet för 2023 förväntas underskottet i de offentliga finanserna öka till 4,9 % av BNP 2025 och till 5 % 2026. Underskottet i de offentliga finanserna beräknas därför inte återgå till en nivå under 3 % av BNP under programperioden. Enligt konvergensprogrammet för 2023 förväntas den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP öka från 30,7 % i slutet av 2024 till 37,1 % till slutet av 2026.

(27) I enlighet med artikel 19.3 b i förordning (EU) 2021/241 och kriterium 2.2 i bilaga V till den förordningen ska återhämtnings- och resiliensplanen omfatta ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar som ska vara genomförda senast 2026.

Genomförandet av Bulgariens återhämtnings- och resiliensplan pågår, om än med ökande risk för förseningar. Bulgarien skickade in en begäran om betalning för 22 delmål och mål i planen som ledde till en sammanlagd utbetalning på 1,37 miljarder EUR. En hög nivå av regeringsinstabilitet har medfört att viktiga lagstiftningsreformer har försenats, t.ex. dem om offentlig upphandling, korruptionsbekämpning och riksåklagarens ansvarsskyldighet.

Bristen på politisk stabilitet och administrativ kapacitet har också inneburit att genomförandet av flera viktiga energi- och transportinvesteringar har fördröjts, liksom utfrågningen om viktiga aspekter av planen, nämligen om minskade koldioxidutsläpp i energisektorn. Den andra begäran om betalning har försenats och är nu planerad till september 2023. Det finns dock en betydande risk för att flera delmål och mål kopplade till viktiga reformer inte kommer att ha uppnåtts vid tidpunkten för inlämningen. Arbetet med tillägget till planen och REPowerEU-kapitlet pågår. Tidslinjen för att avsluta detta arbete är fortfarande oklar på grund av den politiska situationen. Ett snabbt införande av det nya REPowerEU-kapitlet i återhämtnings- och resiliensplanen kommer att göra det möjligt att finansiera ytterligare reformer och investeringar till stöd för Bulgariens strategiska mål på energiområdet och för den gröna omställningen. Ett systematiskt och ändamålsenligt deltagande av lokala och regionala myndigheter, arbetsmarknadens parter och andra relevanta berörda parter är fortsatt viktigt för ett framgångsrikt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen, liksom annan ekonomisk politik och sysselsättningspolitik utanför planen, för att säkerställa att fler känner ett egenansvar för den övergripande politiska agendan.

- (28) Kommissionen godkände alla Bulgariens sammanhållningspolitiska programdokument under 2022, med undantag för prioriteringen för Fonden för en rättvis omställning och de territoriella planerna för en rättvis omställning, vilka är avgörande för att mildra omställningens påverkan i kolregionerna. Det är viktigt att gå vidare med ett antagande av de sammanhållningspolitiska programmen och med ett snabbt genomförande av dessa i komplementaritet och synergi med återhämtnings- och resiliensplanen, inbegripet REPowerEU-kapitlet, för att den gröna och den digitala omställningen ska lyckas, den ekonomiska och sociala resiliensen öka och en balanserad territoriell utveckling uppnås i Bulgarien.
- (29) Förutom de ekonomiska och sociala utmaningar som åtgärdas genom återhämtnings- och resiliensplanen och de sammanhållningspolitiska programmen står Bulgarien inför ett antal ytterligare utmaningar vad gäller minskade koldioxidutsläpp i ekonomin och i energiproduktionen.
- (30) Bulgarien fortsätter att ha unionens mest koldioxidintensiva ekonomi, med en växthusgasintensitet som är mer än fyra gånger så hög som unionsgenomsnittet. Under 2021 var andelen fossila bränslen i Bulgariens energimix 63 %, medan kol stod för 26 %, kärnkraft för 22 % och förnybar energi för 15 % (vilket är lägre än unionsgenomsnittet för förnybar energi på 18 %). Bulgariens plan för återhämtning och resiliens innehåller en reform av den strategiska ramen för minskade koldioxidutsläpp i ekonomin, framför allt i energisektorn. Här ingår utarbetande av scenarier och rekommendationer av kommissionen för energiomställning och nationalförsamlingens efterföljande antagande av en färdplan mot klimatneutralitet, med ett slutligt datum för utfasning av kol/brunkol senast 2038. Trots att kommissionen för energiomställning inrättades 2022 har dess rekommendationsrapport försenats. Dessutom antog nationalförsamlingen en resolution i januari 2023 som tvingar regeringen att omförhandla Bulgariens åtaganden för minskade koldioxidutsläpp, inbegripet en investering i ellagring, inom ramen för planen för återhämtning och resiliens.

(31) Bulgarien har uppvisat en hög säkerhetsnivå i gasförsörjningen mot bakgrund av utmanande omständigheter, främst att landets gasförsörjning från Ryssland avbröts kort efter invasionen av Ukraina. Bulgarien lyckades säkra kortfristiga avtal för leveranser av flytande naturgas (LNG) via Grekland. Sammanlänkningen för gas mellan Grekland och Bulgarien (IGB) togs i bruk i oktober 2022. Detta gjorde det möjligt för Bulgarien att ta emot kompletta volymer av avtalade leveranser från Azerbajdzjan (1 bcm/år, vilket täcker omkring 30 % av den inhemska förbrukningen). Andelen gas i energimixen var 14 %, vilket är lägre än unionsgenomsnittet som är 23 %. Industrin är fortsatt den största gaskonsumenten med en andel på 42 %, inbegripet annan användning än energianvändning. Fjärrvärmesystemen i de stora städerna Sofia och Plovdiv är beroende av naturgas och gör av med ungefär en tredjedel av Bulgariens totala naturgasförbrukning. Bulgariens förbrukning av naturgas minskade med 22 % under perioden augusti 2022–mars 2023 jämfört med den genomsnittliga gasförbrukningen för samma period under de föregående fem åren, vilket är mer än det mål om en minskning med 15 % som föreskrivs i rådets förordning (EU) 2022/1369<sup>17</sup>. Bulgarien uppmanas att fortsätta satsningarna på att tillfälligt minska efterfrågan på gas fram till den 31 mars 2024 i enlighet med rådets förordning (EU) 2023/706<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Rådets förordning (EU) 2022/1369 av den 5 augusti 2022 om samordnade åtgärder för att minska efterfrågan på gas (EUT L 206, 8.8.2022, s. 1).

<sup>18</sup> Rådets förordning (EU) 2023/706 av den 30 mars 2023 om ändring av förordning (EU) 2022/1369 vad gäller förlängning av efterfrågeminskningsperioden för åtgärder för att minska efterfrågan på gas samt förstärkning av rapporteringen om och övervakningen av deras genomförande (EUT L 93, 31.3.2023, s. 1).

- (32) Beträffande förnybar energi måste Bulgarien fortfarande avlägsna hindren för att installera anläggningar för förnybar energi och ansluta dem till nätet, vilket ingår i ett åtagande i landets plan för återhämtning och resiliens. I januari 2023 förde kommissionen Bulgarien vidare till Europeiska unionens domstol, i enlighet med artikel 260.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, för att inte ha införlivat Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001<sup>19</sup> med den nationella lagstiftningen. Ett större fokus på energilagring skulle bidra till att påskynda införandet av förnybar energi i stor skala i Bulgarien. Dessutom skulle en förbättrad nätförvaltning, för att göra det mer flexibelt, kunna underlätta integrering av ytterligare installationer för förnybar energi. Samtidigt bör Bulgarien fortsätta att utveckla sammanlänkningskapacitet för energi med tillräcklig kapacitet med sina grannländer. Investeringar i infrastruktur för fossila bränslen måste begränsas till vad som är absolut nödvändigt och sådan infrastruktur måste utformas till att vara framtidssäker, för att undvika inlåsning i teknik som inte är förenlig med klimatmålen eller som ökar kostnaden för energiomställningen.
- (33) Bulgariens plan för återhämtning och resiliens innehåller över 1 miljard EUR i investeringar avsedda för förbättrad energieffektivitet i både offentliga och privata byggnader, med krav på att genomföra projekt i praktiken. Inrättandet av den nationella fonden för minskade koldioxidutsläpp, planerat till 2023, är avgörande för att kunna genomföra Bulgariens långsiktiga strategi att renovera sitt byggnadsbestånd, vid sidan av att locka fler privata investeringar genom att anpassa upplägget till renoveringsprogram. Ytterligare insatser behövs för att nå en strukturell lösning på energifattigdomen, i första hand genom särskilda ordningar och tekniskt och administrativt stöd som speglar behoven hos utsatta grupper. Bulgarien måste öka sina ansträngningar att minska växthusgasutsläppen, öka andelen förnybar energi och höja målsättningarna avseende energieffektivitet för att kunna uppnå målen i 55 %-paketet.

---

<sup>19</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (EUT L 328, 21.12.2021, s. 82).

- (34) Mellan 2005 och 2021 ökade växthusgasutsläppen från inhemska transporter förutom flyg i Bulgarien med 19,5 %, samtidigt som de minskade med i genomsnitt 7,5 % i unionen. Ungefär en fjärdedel av landets växthusgasutsläpp kommer från denna sektor. Användningen av utsläppsfria personbilar är låg, liksom förekomsten av offentliga laddningspunkter i Bulgarien. Utbyggnaden av den bulgariska delen av det transeuropeiska transportnätet har drabbats av förseningar, särskilt när det gäller järnvägsinfrastruktur, vilket hämmar multimodalitet och möjligheterna att förbättra transporternas effektivitet och hållbarhet. Luftföroreningar utgör en betydande hälsorisk för den bulgariska befolkningen.
- (35) Brist på arbetskraft och kompetens i sektorer och yrken som är centrala för den gröna omställningen, däribland tillverkning, utbyggnad och underhåll av nettonollteknik, skapar flaskhalsar i omställningen till en nettonollekonomi. Utbildningssystem av hög kvalitet som tillgodoser föränderliga arbetsmarknadsbehov, och riktade kompetenshöjnings- och omskolningsåtgärder är viktiga för att minska kompetensbrister och främja inkludering och omfördelning på arbetsmarknaden. För att frigöra outnyttjad arbetskraft måste dessa åtgärder vara tillgängliga, framför allt för enskilda personer och i de sektorer och regioner som påverkas mest av den gröna omställningen. Under 2022 rapporterades arbetskraftbrist i Bulgarien inom ett antal yrken som kräver specifik kompetens eller kunskap för den gröna omställningen<sup>20</sup>. Europeiska socialfonden+ har anslagit 152 miljoner EUR till åtgärder för att främja grön kompetens och gröna jobb under 2021–2027. Fonden för en rättvis omställning ger också möjlighet att ta hänsyn till den sociala dimensionen av den gröna omställningen i tre lämpliga regioner i landet.
- (36) Mot bakgrund av kommissionens bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet för 2023, och dess yttrande<sup>21</sup> återspeglas i rekommendationerna 1, 2 och 3.

---

<sup>20</sup> *Labour shortages report 2022*, Europeiska arbetsmyndigheten.

<sup>21</sup> Enligt artikel 9.2 i förordning (EG) nr 1466/97.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Bulgarien att 2023 och 2024 vidta följande åtgärder:

1. Avveckla de gällande krisstödåtgärderna på energiområdet och använda besparingarna för att minska underskottet i de offentliga finanserna så snart som möjligt under 2023 och 2024. Om nya öknings av energipriset skulle kräva nya eller fortsatta stödåtgärder, säkerställa att sådana stödåtgärder är inriktade på att skydda utsatta hushåll och företag, är finanspolitiskt överkomliga och bevarar incitamenten till energibesparingar.

Säkerställa en försiktig finanspolitik, särskilt genom att begränsa den nominella ökningen av nationellt finansierade primära nettoutgifter under 2024 till högst 4,6 %<sup>22</sup>.

Upprätthålla nationellt finansierade offentliga investeringar och säkerställa ett effektivt utnyttjande av bidrag från faciliteten och andra unionsmedel, särskilt för att främja den gröna och den digitala omställningen.

För perioden efter 2024, fortsätta att eftersträva en finanspolitisk strategi på medellång sikt med gradvis och hållbar konsolidering, i kombination med investeringar och reformer som leder till högre hållbar tillväxt, för att uppnå en återhållsam offentligfinansiell ställning på medellång sikt.

2. Säkerställa en ändamålsenlig styrningsstruktur och stärka den administrativa kapaciteten för att möjliggöra ett snabbt och stabilt genomförande av planen för återhämtning och resiliens. Skyndsamt färdigställa REPowerEU-kapitlet för att snarast påbörja dess genomförande. Fortsätta med ett snabbt genomförande av de sammanhållningspolitiska programmen i nära komplementaritet och synergi med återhämtnings- och resiliensplanen.

---

<sup>22</sup> Detta beräknas motsvara en årlig förbättring av det strukturella budgetsaldot med minst 0,5 % av BNP för 2024, såsom beskrivs i skäl 23.

3. Minska beroendet av fossila bränslen och påskynda energiomställningen genom ett snabbare införande av förnybara energikällor och samtidigt säkerställa lagringskapacitet för att öka flexibiliteten i energisystemet. Stärka elnätsinfrastrukturen och förbättra förvaltningen av den genom att effektivisera anslutningsförfarandena och införa smarta nätelement. Fortsätta ansträngningarna att öka sammanlänkningen med grannländer. Påskynda byggnadsrenoveringar för att främja energieffektivitet och bekämpa energifattigdom. Främja nya framtidssäkra lösningar för fjärrvärme och hållbar stadstrafik samt påskynda utbyggnaden av järnvägsinfrastrukturen. Öka de politiska insatserna i syfte att tillhandahålla och förvärva de färdigheter och kompetenser som krävs för den gröna omställningen.

Utfärdad i Bryssel den ...

*På rådets vägnar*  
*Ordförande*

---