



Brussel, 13 juni 2022
(OR. fr, en)

9738/22

ECOFIN 538
UEM 141
SOC 328
EMPL 214
COMPET 429
ENV 527
EDUC 204
RECH 322
ENER 241
JAI 793
GENDER 78
ANTIDISCRIM 58
JEUN 88
SAN 332

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. Comdoc.:	9401/22 - COM(2022) 603 final
Betreft:	Aanbeveling voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Bulgarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2022 van Bulgarije

Voor de delegaties gaat hierbij de bovengenoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op Commissievoorstel COM(2022) 603 final, en door verschillende comités van de Raad is herzien en goedgekeurd.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van ...

over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Bulgarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2022 van Bulgarije

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 9, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

- (1) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad², waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt financiële ondersteuning voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen door de Unie. Zij draagt bij tot het economisch herstel en de tenuitvoerlegging van duurzame en groeibevorderende hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te stimuleren, en versterkt tegelijkertijd de veerkracht en potentiële groei van de economieën van de lidstaten. Zij helpt ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te versterken en de groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn te stimuleren. De maximale financiële bijdrage per lidstaat in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zal in juni 2022 worden geactualiseerd, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241.

² Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

- (2) Op 24 november 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroei-analyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2022 voor coördinatie van het economisch beleid. Daarin is terdege rekening gehouden met het op 7 mei 2021 ondertekende sociaal engagement van Porto om de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie is afgekondigd, verder uit te voeren. De Europese Raad heeft op 25 maart 2022 de prioriteiten van de jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2022 goedgekeurd. Op 24 november 2021 heeft de Commissie op basis van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad³ ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Bulgarije niet heeft genoemd als een van de lidstaten waarvoor een diepgaande evaluatie nodig zou zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie ook een voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022 aangenomen, waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd. De Raad heeft het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid op 14 maart 2022 aangenomen.

³ Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

- (3) De Russische invasie in Oekraïne die volgde op de wereldwijde pandemie heeft de geopolitieke en economische context aanzienlijk veranderd. De impact van de invasie op de economieën van de lidstaten is onder meer voelbaar door hogere prijzen voor energie, voedsel en grondstoffen en door lagere groeivoorzichten. De hogere energieprijzen treffen vooral de meest kwetsbare huishoudens die te maken hebben met of risico lopen op energiearmoede, alsook de bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor energieprijsstijgingen. De Unie ziet ook een ongekende instroom van mensen die Oekraïne ontvluchten. De economische gevolgen van de Russische aanvalsoorlog hebben een asymmetrisch effect gehad op de lidstaten. In dat verband werd op 4 maart 2022 voor het eerst Richtlijn 2001/55/EG van de Raad⁴ door Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad⁵ in werking gesteld, waarbij ontheemden uit Oekraïne het recht kregen om legaal in de Unie te verblijven, plus het recht op toegang tot onderwijs en opleiding, de arbeidsmarkt, gezondheidszorg, huisvesting en sociale voorzieningen. Aan Bulgarije wordt uitzonderlijke steun beschikbaar gesteld in het kader van het initiatief "maatregelen uit hoofde van het cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa" (CARE) en via aanvullende voorfinanciering in het kader van het programma "herstelbijstand voor cohesie en de regio's van Europa" (React-EU) om zo spoedig mogelijk tegemoet te komen aan de opvang- en integratiebehoeften van degenen die Oekraïne zijn ontvlucht.

⁴ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12).

⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB L 71 van 4.3.2022, blz. 1).

- (4) Rekening houdend met de snel veranderende economische en geopolitieke situatie wordt de brede coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid in het kader van het Europees Semester in 2022 hervat, waarbij de ontwikkelingen afgestemd worden op de uitvoeringsvereisten van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zoals uiteengezet in de jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2022. De uitvoering van de goedgekeurde herstel- en veerkrachtplannen is van essentieel belang voor de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van het Europees Semester, aangezien de plannen betrekking hebben op alle of een aanzienlijk deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen die in de cycli 2019 en 2020 van het Europees Semester gedaan zijn. De landspecifieke aanbevelingen van 2019 en 2020 blijven ook relevant voor de herstel- en veerkrachtplannen die herzien, geactualiseerd of gewijzigd zijn overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241, naast andere landspecifieke aanbevelingen die gedaan zijn tot de datum van indiening van dergelijke herziene, geactualiseerde of gewijzigde herstel- en veerkrachtplannen.
- (5) De algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact is actief sinds maart 2020. In haar mededeling van 3 maart 2021 getiteld "Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid" heeft de Commissie het standpunt ingenomen dat het besluit om de algemene ontsnappingsclausule te deactiveren dan wel te blijven toepassen, gezien moet worden als een algehele evaluatie van de toestand van de economie, waarbij het niveau van economische activiteit in de Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Grotere onzekerheid en sterke neerwaartse risico's voor de economische vooruitzichten in verband met de oorlog in Europa, ongekende stijgingen van de energieprijzen en aanhoudende verstoringen van de toeleveringsketen rechtvaardigen de verlenging van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact tot 2023.

- (6) Volgens de aanpak in de aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021⁶, waarbij een advies van de Raad werd geformuleerd over het convergentieprogramma 2021 van Bulgarije, wordt de algemene begrotingskoers momenteel het best gemeten als de verandering in de primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke noodmaatregelen die verband houden met de COVID-19-crisis), maar inclusief uitgaven gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen, in verhouding tot de potentiële groei op middellange termijn⁷. Naast de algemene begrotingskoers wordt, bij de beoordeling of het nationale begrotingsbeleid prudent is en de samenstelling ervan bevorderlijk is voor duurzaam herstel in overeenstemming met de groene en de digitale transitie, ook aandacht besteed aan de ontwikkeling van nationaal gefinancierde⁸ primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke noodmaatregelen die verband houden met de COVID-19-crisis) en investeringen.

⁶ Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Bulgarije (PB C 304 van 29.7.2021, blz. 6).

⁷ De ramingen van de begrotingskoers en de componenten daarvan in deze aanbeveling zijn ramingen van de Commissie op basis van de aannames die ten grondslag liggen aan de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie. In de ramingen van de Commissie van de potentiële groei op middellange termijn is geen rekening gehouden met het positieve effect van hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan, die de potentiële groei van Bulgarije kunnen stimuleren.

⁸ Niet gefinancierd met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit of andere Uniefondsen.

- (7) Op 2 maart 2022 heeft de Commissie een mededeling aangenomen met brede richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023 ("de begrotingsrichtsnoeren"), die tot doel heeft de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te ondersteunen en zo de beleidscoördinatie te versterken. Op basis van de macro-economische winterprognoses 2022 was de Commissie van mening dat de overgang van een geaggregeerde ondersteunende begrotingskoers in 2020-2022 naar een in grote lijnen neutrale geaggregeerde begrotingskoers, waarbij kan worden ingespeeld op de veranderende economische situatie, in 2023 gepast zou lijken. De Commissie kondigde aan dat de begrotingsaanbevelingen voor 2023 van lidstaat tot lidstaat gedifferentieerd moeten worden en rekening moeten houden met mogelijke overloopeffecten tussen landen. De Commissie heeft de lidstaten verzocht de richtsnoeren in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's op te nemen. De Commissie heeft zich ertoe verbonden de economische ontwikkelingen nauwlettend te volgen en zo nodig haar beleidsrichtsnoeren aan te passen, en wel uiterlijk eind mei 2022 in haar voorjaarspakket van het Europees Semester.
- (8) Wat de begrotingsrichtsnoeren betreft, houden de begrotingsaanbevelingen voor 2023 rekening met de verslechterde economische vooruitzichten, de toegenomen onzekerheid en verdere neerwaartse risico's, en de hogere inflatie in vergelijking met de winterprognoses 2022 van de Commissie. Tegen die achtergrond moet de budgettaire respons zijn dat de overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en energiezekerheid verhoogd worden en de koopkracht van de meest kwetsbare huishoudens in stand gehouden wordt, om de gevolgen van de stijging van de energieprijzen op te vangen en de inflatoire druk van tweederonde-effecten te helpen beperken door middel van gerichte en tijdelijke maatregelen. Het begrotingsbeleid moet flexibel blijven om zich aan te passen aan de snel veranderende omstandigheden, met inbegrip van de uit de aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne voortvloeiende uitdagingen op het vlak van defensie en veiligheid, en het moet differentiëren tussen de lidstaten naar gelang van hun begrotings- en economische situatie, ook wat betreft hun blootstelling aan de crisis en aan de instroom van ontheemden uit Oekraïne.

- (9) Op 15 oktober 2021 heeft Bulgarije zijn nationale herstel- en veerkrachtplan bij de Commissie ingediend, overeenkomstig artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241. Krachtens artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de beoordelingsrichtsnoeren van bijlage V bij die verordening. Op 4 mei 2022 heeft de Raad zijn uitvoeringsbesluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Bulgarije⁹ aangenomen. De vrijgave van tranches is afhankelijk van de vaststelling van een besluit van de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 waarin wordt verklaard dat Bulgarije de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Een bevredigende verwezenlijking veronderstelt dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is tenietgedaan.
- (10) Op 29 april 2022 heeft Bulgarije zijn nationale hervormingsprogramma 2022 en zijn convergentieprogramma 2022 ingediend, binnen de in artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1466/97 vastgestelde termijn. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze samen geëvalueerd.
- (11) De Commissie heeft op 23 mei 2022 het landverslag 2022 voor Bulgarije gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Bulgarije heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad in 2019, 2020 en 2021 heeft vastgesteld en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Bulgarije van het herstel- en veerkrachtplan, voortbouwend op het scorebord voor herstel en veerkracht. Op basis van die analyse werden in het landverslag lacunes vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe en opkomende uitdagingen, waaronder die welke voortvloeien uit de Russische invasie van Oekraïne. Ook werd de vooruitgang beoordeeld die Bulgarije heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de Unie inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties.

⁹ Doc. ST 8091/2022 en ST 8091/2022 ADD 1.

- (12) Op 23 mei 2022 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotings situatie van Bulgarije besproken, aangezien het overheidstekort in 2021 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bruto binnenlands product (bbp) overschreed. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium was voldaan. In overeenstemming met de mededeling van 2 maart 2022 heeft de Commissie niet voorgesteld in het voorjaar van 2022 nieuwe buitensporigtekortprocedures in te leiden en zal zij opnieuw beoordelen of een voorstel tot het inleiden van dergelijke procedures in het najaar van 2022 noodzakelijk is.
- (13) In zijn aanbeveling van 20 juli 2020¹⁰ heeft de Raad Bulgarije aanbevolen om in 2020 en 2021 overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Bulgarije aanbevolen om als de economische omstandigheden dat toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotings situaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend. In 2021 is het overheidstekort van Bulgarije volgens door Eurostat gevalideerde gegevens gestegen van 4,0 % van het bbp in 2020, tot 4,1 %. De begrotingsmaatregelen van Bulgarije ondersteunden het economisch herstel in 2021, terwijl de tijdelijke noodmaatregelen gestegen zijn van 2,9 % van het bbp in 2020 tot 4,3 % in 2021. De maatregelen die Bulgarije in 2021 heeft genomen, stemden overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De door de regering in 2020 en 2021 genomen discretionaire begrotingsmaatregelen waren meestal tijdelijk of gingen gepaard met compenserende maatregelen. Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens is de overheidsschuld gestegen van 24,7 % van het bbp in 2020 tot 25,1 % van het bbp in 2021.

¹⁰ Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Bulgarije en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Bulgarije (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 8).

(14) Het aan de begrotingsprognoses van het convergentieprogramma voor 2022 ten grondslag liggende macro-economische scenario is voor 2022 gunstig en voor de periode daarna realistisch. De regering gaat ervan uit dat het reële bbp in 2022 met 2,6 % en in 2023 met 2,8 % zal groeien. Ter vergelijking: in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt uitgegaan van een lagere groei van het reële bbp van 2,1 % in 2022 en een hogere groei van het reële bbp van 3,1 % in 2023, voornamelijk als gevolg van andere prognoses voor de groei van de werkgelegenheid en de investeringen. In zijn convergentieprogramma 2022 zegt de regering te verwachten dat het nominale tekort in 2022 zal stijgen tot 5,3 % van het bbp en in 2023 zal afnemen tot 2,9 %. De stijging van het tekort in 2022, die wordt opgevangen door de uitfasering van een aantal COVID-19-noodmaatregelen, is vooral toe te schrijven aan de sterke stijging van het intermediair verbruik, bedrijfssteun en energie-maatregelen, alsmede aan wijzigingen in het pensioenstelsel. Volgens het convergentieprogramma 2022 zou de overheidsschuldquote stijgen tot 25,5 % van het bbp in 2022 en tot 27,7 % in 2023. De Commissie gaat in haar voorjaarsprognoses 2022 op basis van beleidsmaatregelen die op de afsluitingsdatum van de prognoses bekend waren uit van een overheidstekort voor 2022 en 2023 van respectievelijk 3,7 % en 2,4 % van het bbp. Dit is aanzienlijk lager dan het in het convergentieprogramma 2022 voorspelde tekort voor 2022, voornamelijk als gevolg van andere macro-economische prognoses, een lagere groei van het intermediaire verbruik en hogere belastinginkomsten op productie en invoer in 2022. De Commissie gaat in haar voorjaarsprognoses 2022 uit van een lagere overheidsschuldquote van 25,3 % van het bbp in 2022 en 25,6 % van het bbp in 2023. Het verschil is toe te schrijven aan de lagere tekorten in beide jaren en de hogere geraamde economische groei in 2023. Volgens de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt de potentiële groei op middellange termijn (10-jaarsgemiddelde) geraamd op 1,8 %. Deze raming houdt echter geen rekening met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Bulgarije kunnen bevorderen.

(15) In 2022 heeft de regering het merendeel van de naar aanleiding van de COVID-19-crisis genomen maatregelen geleidelijk afgeschaft, zodat de tijdelijke noodmaatregelen naar verwachting zullen dalen van 4,3 % van het bbp in 2021 tot 1,8 % in 2022. Het overheidsstekort wordt beïnvloed door de maatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de stijging van de energieprijzen tegen te gaan, die in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie worden geraamd op 0,9 % van het bbp in 2022 en 0,0 % van het bbp in 2023¹¹. Deze maatregelen bestaan hoofdzakelijk uit steunprogramma's voor openbare nutsbedrijven, industriële eindgebruikers van elektriciteit en particuliere gasverbruikers. Deze maatregelen zijn aangekondigd als grotendeels tijdelijk. Indien de energieprijzen in 2023 hoog blijven, kunnen sommige van die maatregelen echter worden voortgezet. Sommige van die maatregelen, met name het moratorium op energieprijzen voor huishoudens, zijn niet gericht. Het overheidstekort wordt ook beïnvloed door de kosten voor het bieden van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit Oekraïne, die in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie worden geraamd op 0,1 % van het bbp in 2022 en 0,2 % in 2023¹².

¹¹ De cijfers geven het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van de maatregelen die sinds het najaar van 2021 zijn genomen, waaronder lopende ontvangsten en uitgaven en – indien relevant – kapitaaluitgaven.

¹² Aangenomen wordt dat het totale aantal ontheemden uit Oekraïne in de Unie eind 2022 geleidelijk zal oplopen tot 6 miljoen, en de geografische spreiding ervan wordt ingeschat op basis van de omvang van de bestaande diaspora, de relatieve bevolking van de ontvangende lidstaat en de spreiding van ontheemden uit Oekraïne over de Unie zoals die eruitzag in maart 2022. Voor begrotingskosten per persoon zijn de ramingen gebaseerd op het Euromod-microsimulatiemodel van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie, waarbij rekening gehouden wordt met zowel overdrachten in contanten waarvoor mensen in aanmerking kunnen komen als uitkeringen in natura zoals onderwijs en gezondheidszorg.

- (16) In zijn aanbeveling van 18 juni 2021 heeft de Raad Bulgarije aanbevolen om in 2022 een ondersteunende begrotingskoers te varen, onder meer met behulp van de impuls die uitgaat van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en om nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden. De Raad heeft Bulgarije ook aanbevolen de groei van nationaal gefinancierde lopende uitgaven onder controle te houden. Ook heeft hij Bulgarije aanbevolen om, wanneer de economische omstandigheden dat toelaten, een begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties en houdbaarheid van de begroting op middellange termijn, en tegelijkertijd de investeringen te verhogen om het groeipotentieel te stimuleren.

(17) Volgens de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie en rekening houdend met de informatie in het convergentieprogramma 2022 van Bulgarije, zal de begrotingskoers in 2022 naar verwachting ondersteunend zijn, met -3,4 % van het bbp, zoals aanbevolen door de Raad¹³. Bulgarije is voornemens het herstel verder te ondersteunen door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen te financieren, zoals aanbevolen door de Raad. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 1,1 procentpunt van het bbp toenemen ten opzichte van 2021. Volgens de prognoses zullen de nationaal gefinancierde investeringen in 2022 een expansieve bijdrage aan de begrotingskoers van 1,1 procentpunt leveren¹⁴. Daarom is Bulgarije van plan nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden, zoals aanbevolen door de Raad. Tegelijkertijd zal de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2022 naar verwachting een expansieve bijdrage aan de algemene begrotingskoers van 1,4 procentpunten leveren. Die aanzienlijke expansieve bijdrage omvat het extra effect van de maatregelen om de economische en sociale gevolgen van de energieprijsstijgingen op te vangen (0,2 procentpunten van het bbp), alsook de kosten van de tijdelijke bescherming van ontheemden uit Oekraïne (0,1 procentpunt van het bbp), terwijl ook wijzigingen in het pensioenstelsel (0,6 % van het bbp) en loonstijgingen (0,3 % van het bbp) naar verwachting tot de groei van de netto lopende uitgaven zullen bijdragen. Op basis van de huidige ramingen van de Commissie houdt Bulgarije de groei van de nationaal gefinancierde lopende uitgaven in 2022 niet voldoende onder controle.

¹³ Een minteken bij de indicator komt overeen met een overschrijding van de groei van de primaire uitgaven ten opzichte van de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief begrotingsbeleid.

¹⁴ Verwacht wordt dat andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp zullen leveren.

- (18) Voor 2023 wordt in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie uitgegaan van een begrotingskoers van -1,3 % van het bbp bij ongewijzigd beleid¹⁵. Verwacht wordt dat Bulgarije ook in 2023 gebruik zal maken van de subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,7 procentpunten van het bbp toenemen ten opzichte van 2022. Volgens de prognoses zullen de nationaal gefinancierde investeringen in 2023 een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunten leveren¹⁶. Tegelijkertijd zal de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 naar verwachting een expansieve bijdrage aan de algemene begrotingskoers van 0,5 procentpunten leveren. Dit is inclusief het effect van de uitfasering van de maatregelen om de gestegen energieprijzen aan te pakken (0,9 % van het bbp), terwijl de toegenomen sociale overdrachten en loonstijgingen naar verwachting zullen bijdragen tot de groei van de netto lopende uitgaven.
- (19) In het convergentieprogramma 2022 wordt verwacht dat het overheidstekort geleidelijk zal dalen tot 2,8 % van het bbp in 2024 en tot 2,4 % in 2025. Daarom zal het gepland overheidstekort binnen de looptijd van het programma onder de 3 % van het bbp blijven. In die prognoses wordt ervan uitgegaan dat de inkomsten uit directe belastingen en sociale bijdragen zullen stijgen als gevolg van hogere inkomens van de huishoudens en een toename van de kapitaaloverdrachten dankzij de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Volgens het convergentieprogramma 2022 zou de overheidsschuldquote tussen nu en 2025 stijgen, meer specifiek tot 29,1 % van het bbp in 2024 en tot 30,4 % in 2025. Volgens de analyse van de Commissie lijken de risico's voor de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn middelgroot.

¹⁵ Een minteken bij de indicator komt overeen met een overschrijding van de groei van de primaire uitgaven ten opzichte van de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief begrotingsbeleid.

¹⁶ Verwacht wordt dat andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven een neutrale bijdrage van 0,0 procentpunt van het bbp zullen leveren.

(20) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b), van Verordening (EU) 2021/241 en bijlage V, criterium 2.2, bij die verordening, bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen met een indicatief tijdschema voor de uitvoering ervan dat uiterlijk op 31 augustus 2026 moet zijn voltooid. Deze dragen bij tot het aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de economische en sociale uitdagingen die zijn opgenomen in de landspecifieke aanbevelingen die de Raad in het kader van het Europees Semester in 2019 en 2020 tot Bulgarije heeft gericht, naast de eventuele landspecifieke aanbevelingen die tot de datum van vaststelling van een herstel- en veerkrachtplan zijn gedaan. In het herstel- en veerkrachtplan wordt met name ingegaan op de landspecifieke aanbevelingen op sociaal gebied met maatregelen ter verbetering van de sociale inclusie, die naar verwachting de toereikendheid en dekking van de minimum-inkomensregeling zullen verbeteren, en met maatregelen om de arbeidsbemiddelingsdiensten en sociale diensten verder te integreren. Andere maatregelen ter uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen zijn gericht op het verwerven van vaardigheden, met name digitale vaardigheden, het verbeteren van de arbeidsmarktrelevantie van het onderwijs en de stelsels voor levenslang leren, en het verbreden van het aanbod van gezondheidszorg in heel Bulgarije. Die maatregelen kunnen helpen de doelstellingen te verwezenlijken en verdere vooruitgang te boeken met de Europese pijler van sociale rechten en het bijbehorende actieplan tegen 2030. Voorts wordt in het herstel- en veerkrachtplan gevolg gegeven aan landspecifieke aanbevelingen door de decarbonisatie van de energiesector te bevorderen, de algemene energie-efficiëntie te verhogen en maatregelen op het gebied van duurzaam vervoer en digitale infrastructuur en diensten uit te voeren. Daarnaast voorziet het plan in vergaande maatregelen om de doeltreffendheid van het openbaar bestuur en het gerechtelijk apparaat te verbeteren, corruptie te voorkomen, op te sporen en recht te zetten, het ondernemingsklimaat te verbeteren, investeringen te stimuleren en het onderzoeks- en innovatiesysteem te verbeteren. Dit zal Bulgarije ook helpen bij het aanpakken van de punten van zorg en opmerkingen in het kader van het rechtsstaatmechanisme.

(21) Verwacht wordt dat de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan van Bulgarije zal bijdragen tot verdere vooruitgang bij de groene en digitale transitie. Maatregelen ter ondersteuning van de klimaatdoelstellingen in Bulgarije vertegenwoordigen 58,9 % van de totale toewijzing van het herstel- en veerkrachtplan, terwijl maatregelen ter ondersteuning van digitale doelstellingen 25,8 % van de totale toewijzing van het herstel- en veerkrachtplan uitmaken. De volledige uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, in overeenstemming met de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen, zal Bulgarije helpen om snel te herstellen van de gevolgen van de COVID-19-crisis en tegelijkertijd zijn veerkracht vergroten. Tegelijkertijd zullen verdere inspanningen om ten volle gebruik te maken van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening en om geïntegreerde ondersteuning op sociaal en werkgelegenheidsgebied te bieden, helpen om de gevolgen van de verwachte demografische veranderingen te verzachten en een eerlijke groene en digitale transitie te ondersteunen. De systematische betrokkenheid van de sociale partners en andere relevante belanghebbenden blijft belangrijk voor de succesvolle uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, alsook ander economisch en werkgelegenheidsbeleid dat verder gaat dan het herstel- en veerkrachtplan, om te zorgen voor een breed draagvlak voor de algehele beleidsagenda.

- (22) Bulgarije heeft de in Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad¹⁷ ingestelde partnerschapsovereenkomst op 11 mei 2022 ingediend, terwijl de programma's van het cohesiebeleid nog niet zijn ingediend. Overeenkomstig Verordening (EU) 2021/1060 moet Bulgarije bij de programmering van de fondsen voor het cohesiebeleid voor de periode 2021-2027 rekening houden met de relevante landspecifieke aanbevelingen. Dat is een voorwaarde voor het verbeteren van de doeltreffendheid en het maximaliseren van de meerwaarde van de financiële steun die uit de cohesiebeidsfondsen ontvangen wordt, en voor het bevorderen van de coördinatie, de complementariteit en de samenhang tussen die cohesiebeidsfondsen en andere Unie-instrumenten en fondsen. Het succes van de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de cohesiebeidsprogramma's hangt ook af van het wegwerken van knelpunten voor investeringen ter ondersteuning van de groene en de digitale transitie en een evenwichtige territoriale ontwikkeling.
- (23) In reactie op het mandaat van de staatshoofden en -regeringsleiders van de Unie, zoals uiteengezet in de Verklaring van Versailles, beoogt het Commissievoorstel voor een REPowerEU-plan de afhankelijkheid van de Unie van de invoer van fossiele brandstoffen uit Rusland zo spoedig mogelijk af te bouwen. Daartoe wil de Commissie in overleg met de lidstaten de meest geschikte projecten, investeringen en hervormingen op nationaal, regionaal en Unieniveau identificeren. In de context van de energiecrisis en overeenkomstig het mandaat dat de Europese Raad in maart 2022 heeft gegeven, hebben de Commissie en de lidstaten een EU-energieplatform opgericht voor de vrijwillige gezamenlijke aankoop van gas, LNG en waterstof. Die maatregelen zijn erop gericht de algehele afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en fossiele brandstoffen niet langer uit Rusland in te voeren.

¹⁷ Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159).

(24) Bulgarije heeft de meest koolstofintensieve economie van de Unie, met een broeikasgas-intensiteit die meer dan vier keer zo hoog is als het Uniegemiddelde. Het aandeel van fossiele brandstoffen in de energiemix van Bulgarije bedraagt momenteel 61,5 %, terwijl kernenergie goed is voor 24 % en hernieuwbare energie voor 14,5 % (onder het Uniegemiddelde van 19 % voor hernieuwbare energie). Het land was tot april 2022 voor aardgas sterk afhankelijk van Rusland¹⁸. In 2020 werd 75 % van het aardgas ingevoerd uit Rusland, wat meer is dan het Uniegemiddelde van 43,2 %. Het aandeel ervan in de energiemix bedroeg echter slechts 13,9 %, minder dan het Uniegemiddelde van 24,4 %. De industrie blijft de grootste verbruiker van gas, met een aandeel van 40 %, inclusief niet-energetisch gebruik, terwijl het aandeel van de elektriciteitssector sinds 2010 is gedaald, van 30 % tot 25 % in 2019. Stadsverwarming is afhankelijk van aardgas, met weinig ruimte voor verbetering aangezien de stadsverwarmingssystemen niet door alternatieve bronnen kunnen worden vervangen. Terwijl in het herstel- en veerkrachtplan het potentieel van geothermische energie voor verwarming wordt onderzocht, kunnen extra investeringen worden overwogen om de installatie van grote warmtepompen te ondersteunen. De opwekking van elektriciteit uit steenkool wordt volledig gedekt door de binnenlandse productie van bruinkool, en Bulgarije importeert beperkte hoeveelheden steenkool uit Rusland voor industrieel gebruik (0,56 miljoen ton, oftewel 85 % van de totale invoer van steenkool). Anderzijds is Bulgarije afhankelijk van Rusland voor ruwe olie (63 % van zijn ruwe olie komt uit Rusland¹⁹, wat veel meer is dan het Uniegemiddelde van 26 %). Bulgarije voert 22 % van zijn geraffineerde olieproducten in uit Rusland, wat minder is dan het Uniegemiddelde van 35 %. Het totale aandeel van olie in de energiemix bedroeg 23,9 % in 2020, wat minder is dan het Uniegemiddelde van 32,7 %. Het Bulgaarse herstel- en veerkrachtplan omvat de goedkeuring van een stappenplan om klimaatneutraliteit te bereiken. Het omvat stappen voor de uitfasering van steenkool en bruinkool uiterlijk in 2038, alsook aanzienlijke investeringen en hervormingen om de uitrol van hernieuwbare energie te versnellen, hoewel verdere inspanningen nodig zullen zijn om de klimaat- en energietransitiedoelstellingen te verwezenlijken.

¹⁸ Sinds april 2022 ontvangt Bulgarije, na de eenzijdige opschorting van de gaslevering door Gazprom, geen gasleveringen meer uit Rusland.

¹⁹ De importgegevens van Bulgarije zijn gebaseerd op Eurostatgegevens van 2019. De importgegevens van 2020 zijn niet zinvol, omdat grote hoeveelheden ingevoerde ruwe olie werden geclassificeerd als afkomstig van "niet nader gespecificeerde" handelspartners. Het EU-gemiddelde heeft betrekking op het aandeel van de invoer uit Rusland in de totale invoer van ruwe olie respectievelijk geraffineerde olieproducten van buiten de EU-27.

Wat hernieuwbare energie betreft, heeft Bulgarije toegezegd om ten minste 3 500 MW aan nieuwe capaciteit uit hernieuwbare energiebronnen (wind en zon) toe te voegen en de technische voorwaarden te scheppen om nog eens 4 500 MW in het elektriciteitsnet te integreren tegen 2026. Het plan omvat ook een hervorming om de belangrijkste belemmeringen voor de ontwikkeling van hernieuwbare-waterstoftechnologieën en waardeketens weg te nemen, alsmede investeringen ter ondersteuning van de ontwikkeling van proefprojecten voor de productie van hernieuwbare waterstof en duurzaam biogas. Er zijn ook maatregelen gepland om huishoudens te helpen zonneboilers en fotovoltaïsche systemen te installeren. In het plan zal ook het begrip energiearmoede worden gedefinieerd. Wil Bulgarije de "Fit for 55"-doelstellingen halen, dan zal er nog meer ambitie nodig zijn om broeikasgasemissies te verlagen en het aandeel hernieuwbare energie en de energie-efficiëntie op te voeren.

- (25) Tegelijkertijd voorziet het Bulgaarse herstel- en veerkrachtplan in meer dan 1 miljard euro aan investeringen in energie-efficiëntiemaatregelen voor openbare en particuliere gebouwen. Dit wordt nog versterkt door hervormingen om belemmeringen voor investeringen in energie-efficiëntie weg te nemen en de administratieve lasten in verband met renovaties te verlichten. Niettemin moet Bulgarije ernaar streven het energieverbruik en de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verder te beperken om zijn doelstellingen te bereiken overeenkomstig zijn langetermijnstrategie om het gebouwenbestand te renoveren. Het nationale decarbonisatiefonds dat in 2023 moet worden opgericht, zou die maatregel kunnen ondersteunen. Tegelijkertijd moet Bulgarije zorgen voor energie-interconnecties met voldoende capaciteit, ook met buurlanden. Door de lopende investeringen te voltooien, kan Bulgarije de vruchten plukken van de eengemaakte markt, de voorzieningszekerheid waarborgen en de diversificatie van de gasroutes versnellen. Het verdient aanbeveling nieuwe gasinfrastructuur waar mogelijk toekomstbestendig te maken, teneinde de duurzaamheid ervan op lange termijn te bevorderen door deze in de toekomst te herbestemmen voor duurzame brandstoffen.

- (26) Hoewel de versnelling van de transitie naar klimaatneutraliteit en naar niet-fossiele brandstoffen tot aanzienlijke herstructureringskosten in diverse sectoren zal leiden, kan Bulgarije in het kader van het cohesiebeleid gebruikmaken van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie om de sociaal-economische gevolgen van de transitie voor de zwaarst getroffen regio's te verzachten. Daarnaast kan Bulgarije uit het Europees Sociaal Fonds Plus putten (opgericht bij Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad²⁰) om de werkgelegenheidskansen te vergroten en de sociale cohesie te versterken.
- (27) In het licht van de beoordeling door de Commissie heeft de Raad het convergentieprogramma 2022 onderzocht, en zijn advies²¹ daarover is in aanbeveling 1 weergegeven.
- (28) Op 10 juli 2020 werd de Bulgaarse lev opgenomen in het Europese wisselkoersmechanisme II (WKM II) als voorbereiding op de invoering van de euro. Om de economische en financiële stabiliteit te handhaven en een hoge mate van duurzame economische convergentie te bereiken, hebben de Bulgaarse autoriteiten zich ertoe verbonden specifieke beleidsmaatregelen uit te voeren om de duurzaamheid van de niet-bancaire financiële sector te waarborgen en het bestuur van staatsbedrijven te versterken, alsook het insolventiekader en het kader voor de bestrijding van het witwassen van geld. De vorderingen van Bulgarije bij het vervullen van de noodzakelijke vereisten voor de invoering van de euro zullen worden beoordeeld in de convergentieverslagen 2022 van de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank,

²⁰ Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 tot oprichting van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1296/2013 (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 21).

²¹ Uit hoofde van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

BEVEELT AAN dat Bulgarije in 2022 en 2023 de volgende actie onderneemt:

1. In 2023 ervoor zorgen dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in overeenstemming is met een algemeen neutrale beleidskoers, rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor stijgingen van de energieprijzen en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Klaar staan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Meer overheidsinvesteringen doen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, met inachtneming van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. Voor de periode na 2023 een begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn.
2. Doorgaan met de uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan, in overeenstemming met de mijlpalen en streefdoelen die zijn opgenomen in het uitvoeringsbesluit van de Raad van 4 mei 2022. De programmeringsdocumenten betreffende het cohesiebeleid 2021–2027 indienen teneinde de onderhandelingen met de Commissie af te ronden en vervolgens met de uitvoering ervan te beginnen.
3. De algemene afhankelijkheid van fossiele brandstoffen en de invoer van fossiele brandstoffen verminderen door de ontwikkeling van hernieuwbare energie te versnellen, en de gasvoorzieningsbronnen en -routes diversifiëren door de interconnecties met de buurlanden uit te breiden. Zich meer inspannen om de vraag naar energie te verminderen door de energie-efficiëntie in de industrie en van particuliere en openbare gebouwen te verhogen. Nieuwe duurzame oplossingen voor centrale stadsverwarming bevorderen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter