C/2025/3976

20.8.2025

RÅDETS HENSTILLING

af 8. juli 2025

om Bulgariens økonomiske, sociale, beskæftigelsesmæssige, strukturelle og budgetmæssige politikker

(C/2025/3976)

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 Europa-Parlamentets og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 af 29. april 2024 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning samt om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 ([1]), særlig artikel 3, stk. 3,

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:

Generelle betragtninger

(1) I forordning (EU) 2024/1263, som trådte i kraft den 30. april 2024, præciseres formålet med rammen for økonomisk styring, som tager sigte på dels at fremme sunde og holdbare offentlige finanser, bæredygtig og inklusiv vækst samt modstandsdygtighed gennem reformer og investeringer, dels at forhindre uforholdsmæssigt store offentlige underskud. Det fastsættes i forordningen, at Rådet og Kommissionen foretager multilateral overvågning inden for rammerne af det europæiske semester i overensstemmelse med målsætningerne og bestemmelserne i TEUF. Det europæiske semester indbefatter navnlig udformning samt overvågning af gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger. Forordningen fremmer desuden det nationale ejerskab til finanspolitikken, og der lægges større vægt på det mellemfristede sigte sammen med en mere effektiv og sammenhængende håndhævelse. Hver medlemsstat skal forelægge Rådet og Kommissionen en national mellemfristet plan for finans- og strukturpolitiske tiltag, som indeholder medlemsstatens finanspolitiske tilsagn samt reform- og investeringstilsagn og dækker en periode på fire eller fem år, afhængigt af den nationale valgperiodes varighed. Nettoudgiftskursen ([2]) i disse planer skal opfylde kravene i forordningen, herunder kravene om, at den offentlige gæld skal bringes eller fastholdes på en troværdig nedadgående kurs ved udgangen af tilpasningsperioden, eller at den skal forblive på et forsvarligt niveau under 60 % af bruttonationalproduktet (BNP), og at det offentlige underskud skal bringes og/eller fastholdes under traktatens referenceværdi på 3 % af BNP på mellemlang sigt. Hvis en medlemsstat giver tilsagn om at gennemføre et sæt relevante reformer og investeringer i overensstemmelse med kriterierne i forordningen, kan tilpasningsperioden forlænges med op til tre år.

([1]) EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

([2]) Nettoudgifter som defineret i artikel 2, nr. 2), i forordning (EU) 2024/1263: »nettoudgifter« offentlige udgifter, eksklusive i) renteudgifter, ii) diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, iii) udgifter til EU-programmer, der fuldt ud modsvares af indtægter fra EU-midler, iv) nationale udgifter til medfinansiering af programmer finansieret af Unionen, v) konjunkturbestemte elementer af udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse samt vi) engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.

(2) Europa-Parlamentets og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 ([3]), som oprettede genopretnings- og resiliensfaciliteten, trådte i kraft den 19. februar 2021. Genopretnings- og resiliensfaciliteten yder finansiel støtte til medlemsstaterne til gennemførelse af reformer og investeringer og bidrager således med en finanspolitisk impuls finansieret af Unionen. I overensstemmelse med prioriteterne for det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker bidrager den til økonomisk og social genopretning og til gennemførelsen af bæredygtige reformer og investeringer, navnlig reformer og investeringer, der fremmer den grønne og den digitale omstilling og gør 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.

(3) Europa-Parlamentets og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/435 ([4]) (»REPowerEU-forordningen«), der blev vedtaget den 27. februar 2023, tager sigte på at udfase Unionens afhængighed af importen af fossile brændstoffer fra Rusland. Dette bidrager til at opnå energisikkerhed og diversificere Unionens energiforsyning og samtidig øge udbredelsen af vedvarende energi, energilagringskapaciteten og energieffektiviteten.

(4) 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 nævnte forordnings artikel 19 vurderet genopretnings- og resiliensplanens relevans, effektivitet, virkningsfuldhed og sammenhæng i overensstemmelse med vurderingsretningslinjerne i bilag V. Den 4. maj 2022 vedtog Rådet en gennemførelsesafgørelse om godkendelse af vurderingen af Bulgariens genopretnings- og resiliensplan ([5]), som blev ændret den 8. december 2023 i henhold til artikel 18, stk. 2, for at ajourføre det maksimale finansielle bidrag til den ikketilbagebetalingspligtige finansielle støtte ([6]). Tilrådighedsstillelsen af trancher er betinget af, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, 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 for den samme reform eller investering ikke er blevet tilbagerullet.

(5) Den 20. juni 2025 vedtog Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen en henstilling om godkendelse af Bulgariens nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag ([7]). Planen blev forelagt i overensstemmelse med artikel 11 og artikel 36, stk. 1, litra a), i forordning (EU) 2024/1263, dækker perioden 2025-2028 og beskriver en finanspolitisk tilpasning over en periode på fire år.

(6) Den 26. november 2024 vedtog Kommissionen på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 ([8]) ligeledes rapporten om varslingsmekanismen 2025, hvori Bulgarien ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilken der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Kommissionen vedtog også en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet samt et forslag til den fælles rapport om beskæftigelsen 2025, hvori gennemførelsen af beskæftigelsesretningslinjerne og principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder analyseres. Rådet vedtog henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet den 13. maj 2025 ([9]) og den fælles rapport om beskæftigelsen den 10. marts 2025.

([3]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Rådets gennemførelsesafgørelse af 4. maj 2022 om godkendelse af vurderingen af Bulgariens genopretnings- og resiliensplan (ST 8091/22).

([6]) Rådets gennemførelsesafgørelse af 8. december 2023 om ændring af gennemførelsesafgørelsen af 4. maj 2022 om godkendelse af vurderingen af Bulgariens genopretnings- og resiliensplan (ST 15837/23).

([7]) Rådets henstilling af 20. juni 2025 om godkendelse af Bulgariens nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag (EUT C, C/2025/3700, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3700/oj).

([8]) 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).

([9]) Rådets henstilling af 13. maj 2025 om den økonomiske politik i euroområdet (EUT C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

(7) Den 29. januar 2025 offentliggjorde Kommissionen konkurrenceevnekompasset, som udgør en strategisk ramme med henblik på at styrke EU's globale konkurrenceevne i de næste fem år. Kompasset indeholder tre omstillingsforudsætninger for bæredygtig økonomisk vækst: i) innovation, ii) dekarbonisering og konkurrenceevne og iii) sikkerhed. For at mindske innovationskløften vil EU fremme den industrielle innovation, støtte vækst i opstartsvirksomheder gennem initiativer såsom opstarts- og opskaleringsstrategien for EU og fremme anvendelsen af avancerede teknologier som f.eks. kunstig intelligens og kvantecomputing. For at skabe en grønnere økonomi har Kommissionen præsenteret en omfattende handlingsplan for energi til overkommelige priser og en aftale om ren industri, som skal sikre, at omstillingen til ren energi forbliver omkostningseffektiv og konkurrencevenlig – særligt for energiintensive sektorer – og er en drivkraft for vækst. Unionen er fast besluttet på at styrke sine globale handelspartnerskaber, diversificere sine forsyningskæder og sikre adgang til kritiske råstoffer og rene energikilder for at mindske afhængighedsforholdene og øge sikkerheden. Disse prioriteter understøttes af horisontale katalysatorer, som består i reguleringsmæssig forenkling, uddybning af det indre marked, finansiering af konkurrenceevne, en opsparings- og investeringsunion, fremme af færdigheder og kvalitetsjob samt bedre koordinering af EU-politikker. Konkurrenceevnekompasset er afstemt med det europæiske semester, hvilket sikrer, at medlemsstaternes økonomiske politikker stemmer overens med Kommissionens strategiske målsætninger, og at der således skabes en fælles tilgang til økonomisk styring, der fremmer bæredygtig vækst, innovation og modstandsdygtighed i hele Unionen.

(8) I 2025 forløber det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker fortsat sideløbende med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten. Fuld gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanerne er fortsat vigtig for opfyldelsen af de politiske prioriteter under det europæiske semester, idet planerne bidrager effektivt til at håndtere alle eller en betydelig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger, som er udstedt i de senere år. De landespecifikke henstillinger er fortsat lige relevante for vurderingen af de ændrede genopretnings- og resiliensplaner i overensstemmelse med artikel 21 i forordning (EU) 2021/241.

(9) De landespecifikke henstillinger for 2025 dækker centrale økonomipolitiske udfordringer, som ikke håndteres i tilstrækkelig grad gennem de foranstaltninger, der indgår i genopretnings- og resiliensplanerne, idet der tages hensyn til relevante udfordringer identificeret i de landespecifikke henstillinger fra 2019-2024.

(10) Den 4. juni 2025 offentliggjorde Kommissionen landerapporten for Bulgarien 2025. Heri foretages der en vurdering af Bulgariens fremskridt med efterlevelsen af de relevante landespecifikke henstillinger, og der gøres status over Bulgariens gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen. På grundlag af denne analyse udpeges i landerapporten de mest presserende udfordringer, som Bulgarien står over for. Rapporten indeholder også en vurdering af Bulgariens fremskridt med gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og opfyldelsen af Unionens overordnede mål for 2030 vedrørende beskæftigelse, færdigheder og bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af De Forenede Nationers verdensmål for bæredygtig udvikling.

Vurdering af den årlige statusrapport

(11) Den 20. juni 2025 rettede Rådet en henstilling til Bulgarien med følgende maksimale vækstrater i nettoudgifterne: 6,2 % i 2025, 4,9 % i 2026, 4,4 % i 2027 og 4,0 % i 2028, hvilket svarer til maksimale kumulerede vækstrater – beregnet med 2024 som basisår – på 6,2 % i 2025, 11,4 % i 2026, 16,3 % i 2027 og 21 % i 2028. Den 2. maj 2025 forelagde Bulgarien sin årlige statusrapport ([10]) med relevante budgettal og fremskrivninger og om gennemførelsen af reformer og investeringer som reaktion på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af de landespecifikke henstillinger under det europæiske semester. Den årlige statusrapport afspejler også Bulgariens halvårlige rapportering om de fremskridt, der er gjort med opfyldelsen af Danmarks genopretnings- og resiliensplan, jf. artikel 27 i forordning (EU) 2021/241.

(12) Ruslands angrebskrig mod Ukraine og dens følgevirkninger udgør en eksistentiel udfordring for Den Europæiske Union. Kommissionen har anbefalet en koordineret aktivering af stabilitets- og vækstpagtens nationale undtagelsesklausul for at støtte EU's bestræbelser på at sikre en hurtig og betydelig forøgelse af forsvarsudgifterne, og Det Europæiske Råd bifaldt forslaget på sit møde den 6. marts 2025. Efter Bulgariens anmodning af 2. maj 2025 vedtog Rådet den 8. juli 2025 på grundlag af en henstilling fra Kommissionen en henstilling om tilladelse til Bulgarien til at afvige fra og overskride de anbefalede maksimale vækstrater i nettoudgifterne ([11]).

([10]) De årlige statusrapporter 2025 findes på: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([11]) Rådets henstilling af 8. juli 2025 om tilladelse til Bulgarien til at afvige fra de maksimale vækstrater i nettoudgifterne som fastsat af Rådet i henhold til forordning (EU) 2024/1263 (aktivering af den nationale undtagelsesklausul) (EUT C, C/2025/3961, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3961/oj).

(13) Ifølge data valideret af Eurostat ([12]) steg Bulgariens offentlige underskud fra 2,0 % af BNP i 2023 til 3,0 % i 2024, mens den offentlige gæld steg fra 22,9 % af BNP ved udgangen af 2023 til 24,1 % ved udgangen af 2024. Ifølge Kommissionens beregninger svarer denne udvikling til en vækstrate i nettoudgifterne på 10,4 % i 2024. Ifølge den årlige statusrapport anslår Bulgarien, at væksten i nettoudgifter udgjorde 12,3 % i 2024. Den lavere vækstrate i nettoudgifterne i Kommissionens beregninger skyldes hovedsagelig, at Kommissionen har bogført en engangsudgift i 2024. Ifølge Kommissionens estimater var den finanspolitiske kurs ([13]), som omfatter både nationalt finansierede og EU-finansierede udgifter, stort set neutral i 2024.

(14) Ifølge den årlige statusrapport forventes der i det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for Bulgariens budgetfremskrivninger, en realvækst i BNP på 3,0 % i 2025, mens HICP-inflationen ventes at ligge på 3,6 % i 2025. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 ventes det reale BNP at stige med 2,0 % i 2025 og 2,1 % i 2026, mens HICP-inflationen ventes at ligge på 3,6 % i 2025 og 1,8 % i 2026.

(15) Ifølge den årlige statusrapport ventes det offentlige underskud at falde til 2,9 % af BNP i 2025, mens den offentlige gældskvote ventes at stige til 28,9 % ved udgangen af 2025. Denne udvikling svarer til en vækst i nettoudgifterne på 8,6 % i 2025. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 forventes der et offentligt underskud på 2,8 % af BNP i 2025. Ifølge Kommissionens beregninger svarer dette til en vækst i nettoudgifterne på 9,2 % i 2025. Disse højere fremskrivninger af nettoudgiftsvæksten end i den årlige statusrapport skyldes for 2025 lavere forventede EU-finansierede udgifter samt en mindre forventet virkning af diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, om end i forhold til lavere samlede udgifter, i Kommissionens forårsprognose 2025. Kommissionens registrering af engangsudgifter for 2024 bidrog også til denne forskel ved at skabe et lavere udgangspunkt for 2024. Ifølge Kommissionens estimater forventes den finanspolitiske kurs, som omfatter både nationalt finansierede og EU-finansierede udgifter, at være ekspansiv med 1,1 % af BNP i 2025. Den offentlige gældskvote ventes at stige til 25,1 % ved udgangen af 2025.

(16) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 forventes der at blive finansieret offentlige udgifter med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten svarende til 1,0 % af BNP i 2025 sammenlignet med 0,4 % af BNP i 2024. De udgifter, der finansieres med ikketilbagebetalingspligtig støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, vil muliggøre investeringer af høj kvalitet og produktivitetsfremmende reformer, uden at dette har direkte indvirkning på Bulgariens offentlige saldo og offentlige gæld.

(17) Bulgariens offentlige forsvarsudgifter udgjorde 1,6 % af BNP i 2021 og 2022 og 1,5 % af BNP i 2023 ([14]). Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 ventes forsvarsudgifterne at udgøre 1,4 % af BNP i 2024 og 2,6 % af BNP i 2025. Dette svarer til en stigning på 1,2 procentpoint af BNP i forhold til 2024. I den periode, hvor den nationale undtagelsesklausul er aktiveret (2025-2028), har Bulgarien mulighed for at omprioritere de offentlige udgifter eller øge de offentlige indtægter, således at de varigt højere forsvarsudgifter ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare.

(18) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 ventes nettoudgifterne i Bulgarien at stige med 9,2 % i 2025. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 ventes væksten i nettoudgifter i Bulgarien i 2025 at ligge over den anbefalede maksimale vækstrate med en afvigelse ([15]) på 1,1 % af BNP i 2025. Ud fra de aktuelle fremskrivninger af forsvarsudgifterne ligger den forventede afvigelse imidlertid inden for den fleksibilitet, der tillades i henhold til den nationale undtagelsesklausul.

([12]) Eurostat – euroindikatorer, 22.4.2025.

([13]) Den finanspolitiske kurs bestemmes ud fra den årlige ændring i den underliggende offentlige budgetstilling. Den bruges til at bedømme den økonomiske impuls fra finanspolitiske tiltag, både dem, der finansieres nationalt, og dem, der finansieres over EU-budgettet. Den finanspolitiske kurs måles som forskellen mellem i) den potentielle vækst på mellemlang sigt og ii) ændringen i de primære udgifter ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og inkl. udgifter finansieret med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde.

([14]) Eurostat, offentlige udgifter opdelt efter formålsklassifikationen for offentlig forvaltning og service (COFOG). På grund af metodologiske forskelle mellem COFOG- og NATO-definitionerne kan udgifter baseret på COFOG-definitionen afvige fra de udgifter, der er baseret på NATO-definitionen.

([15]) Fra 2026 vil disse tal fremgå af den kontrolkonto, der er oprettet i henhold til artikel 22 i forordning (EU) 2024/1263.

(19) Den årlige statusrapport indeholder ingen budgetfremskrivninger efter 2025. På grundlag af de politiske foranstaltninger, der var kendt på skæringsdatoen for prognosen, forventes der ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 et offentligt underskud på 2,8 % af BNP i 2026. Denne udvikling svarer til en vækst i nettoudgifterne på 1,7 % i 2026. Ifølge Kommissionens estimater forventes den finanspolitiske kurs, som omfatter både nationalt finansierede og EU-finansierede udgifter, at være kontraktiv med 0,8 % af BNP i 2026. Den offentlige gældskvote ventes ifølge Kommissionen at stige til 27,1 % ved udgangen af 2026. Stigningen i gældskvoten i 2026 afspejler hovedsagelig et stabilt primært underskud på over 2 % og vedvarende inflationsdæmpning i prognoseperioden kombineret med stigende renter.

Vigtigste politiske udfordringer

(20) I overensstemmelse med artikel 19, stk. 3, litra b), i forordning (EU) 2021/241 og med kriterium 2.2 i bilag V til samme forordning indeholder genopretnings- og resiliensplanen et omfattende sæt gensidigt forstærkende reformer og investeringer, som skal gennemføres senest i 2026. Disse forventes at bidrage effektivt til at håndtere alle eller en betydelig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger. Det er afgørende at afslutte den effektive gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen inden for denne stramme tidshorisont for at styrke Bulgariens langsigtede konkurrenceevne gennem den grønne og den digitale omstilling og samtidig sikre social retfærdighed. Kommissionens meddelelse NextGenerationEU – Frem mod 2026, der blev vedtaget den 4. juni 2025, præciserer den gældende tidsplan for facilitetens afslutning og indeholder en vejledning til medlemsstaterne om, hvordan de kan maksimere gennemførelsen senest den 31. august 2026, herunder om, hvordan de yderligere kan strømline deres genopretnings- og resiliensplaner, fastsætter, hvilke vigtigste muligheder der skal overvejes, når de revideres, og understreger betydningen af omhyggelig fælles planlægning forud for indgivelsen af de sidste betalingsanmodninger i 2026. For at opfylde tilsagnene i genopretnings- og resiliensplanen senest i august 2026 er det vigtigt, at Bulgarien hurtigt intensiverer gennemførelsen af reformer og investeringer ved at sætte ind over for relevante udfordringer. Det er afgørende, at der hurtigt tilføjes et REPowerEU-kapitel til genopretnings- og resiliensplanen med henblik på at finansiere yderligere reformer og investeringer til støtte for Bulgarien såvel som EU's strategiske målsætninger inden for energi og den grønne omstilling. Disse vedrører navnlig opretholdelse af en konsekvent politisk tilgang til gennemførelsen af de planlagte strukturreformer samt sikring af konkurrencedygtige og effektive procedurer for offentlige indkøb for at muliggøre en rettidig gennemførelse af de planlagte investeringer. Det er fortsat afgørende, at lokale og regionale myndigheder, arbejdsmarkedets parter, civilsamfundet og andre relevante interessenter inddrages systematisk for at sikre et bredt ejerskab til og således en vellykket gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen.

(21) Tempoet i gennemførelsen af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken i Bulgarien, som omfatter støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Fonden for Retfærdig Omstilling (FRO), Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+) og Samhørighedsfonden, er taget til. Det er vigtigt at fortsætte bestræbelserne på at sikre en hurtig gennemførelse af disse programmer og samtidig opnå de størst mulige konkrete resultater. Bulgarien har allerede truffet foranstaltninger inden for rammerne af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken for at styrke konkurrenceevne og vækst og samtidig styrke den sociale samhørighed. Samtidig står Bulgarien fortsat over for udfordringer, herunder udfordringer, der vedrører (energi)fattigdom og social inklusion, kvalitet af og inklusivitet i uddannelse, udvikling af færdigheder, integration af sårbare grupper på arbejdsmarkedet og energiomstilling, som fortsat er afgørende for langsigtet modstandsdygtighed og konkurrenceevne, hvor yderligere fokus på udvikling af strategiske teknologier kan skabe nye muligheder. I henhold til artikel 18 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 ([16]) skal Bulgarien – som led i midtvejsgennemgangen af fondene under samhørighedspolitikken – gennemgå hvert enkelt program under hensyn til bl.a. de udfordringer, der blev identificeret i de landespecifikke henstillinger fra 2024. Ved de forslag fra Kommissionen, som blev vedtaget den 1. april 2025 ([17]), blev fristen for indgivelse af vurderingen – for hvert program – af resultatet af midtvejsgennemgangen forlænget til efter den 31. marts 2025. Forslagene skaber desuden større fleksibilitet med hensyn til at bidrage til at fremskynde programgennemførelsen og øge incitamenterne for medlemsstaterne til at afsætte midler fra samhørighedspolitikken til fem af Unionens prioriterede strategiske områder, nemlig konkurrenceevne inden for strategiske teknologier, forsvar, boliger, vandresiliens og energiomstilling, og til investeringer i færdigheder i prioriterede sektorer, samtidig med at der fortsat fokuseres på personer i de mest sårbare situationer i ESF+-programmer.

([16]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik (EUT L 231 af 30.6.2021, s. 159).

([17]) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2021/1058 og (EU) 2021/1056 for så vidt angår særlige foranstaltninger til at adressere strategiske udfordringer i forbindelse med midtvejsgennemgangen (COM(2025) 123 final).

(22) Platformen for strategiske teknologier for Europa (STEP) giver mulighed for at investere inden for en central strategisk EU-prioritet ved at styrke EU's konkurrenceevne. STEP kanaliseres gennem 11 eksisterende EU-fonde. Medlemsstaterne kan også bidrage til InvestEU-programmet, som støtter investeringer i prioriterede områder. Bulgarien kan udnytte disse initiativer bedst muligt til at støtte udviklingen eller fremstillingen af kritiske teknologier, herunder rene og ressourceeffektive teknologier.

(23) Foruden de økonomiske og sociale udfordringer, som genopretnings- og resiliensplanen og andre EU-fonde er rettet mod, bør Bulgarien effektivt håndtere de resterende udfordringer i forbindelse med kvaliteten af uddannelse og færdigheder, sundhedspleje, langtidspleje og social inklusion. Andre udfordringer, der underminerer erhvervsklimaet og konkurrenceevnen, omfatter den offentlige forvaltnings virkemåde, herunder reguleringsmyndighedernes uafhængighed, effektiviteten af offentlige udbudsprocedurer og styringen af forskning og innovation. Yderligere udfordringer vedrører den stadig høje grad af afhængighed af fossile brændstoffer, vedvarende energifattigdom, underudviklet bæredygtig transportinfrastruktur og dårlig affalds- og vandforvaltning.

(24) Det fremgår af konkurrenceevnekompasset, at alle institutioner på EU-plan, nationalt plan og lokalt plan skal yde en betydelig indsats for at skabe enklere regler og hurtigere administrative procedurer. Kommissionen har fastsat ambitiøse mål for reduktion af den administrative byrde – mindst 25 % generelt og mindst 35 % for SMV'er – og har indført nye redskaber, som skal hjælpe med at nå disse mål, bl.a. systematisk stresstestning af EU-lovgivningen og øget dialog med interessenter. Bulgarien er også nødt til at yde en indsats for at opfylde disse ambitioner. 66 % af virksomhederne mener, at kompleksiteten af de administrative procedurer er et problem for deres virksomhed, når de driver forretning i Bulgarien ([18]). Kvaliteten af de tjenester, der leveres af den offentlige forvaltning, er fortsat utilstrækkelig, og der er betydelige regionale forskelle. Langt de fleste virksomheder opfatter korruption som udbredt og som et problem, når de driver forretning. De andre store udfordringer for erhvervsklimaet omfatter den store administrative byrde samt lovgivningsmæssige hindringer. Disse problemer kan løses ved yderligere at digitalisere de administrative tjenester og reducere omkostningerne ved at starte en virksomhed. De offentlige udbudsprocedurer er ofte præget af manglende konkurrence eller kvalitet, hvilket fører til mangel på tilbudsgivere eller til klager, hvor der gives medhold. Risiciene for korruption i forbindelse med offentlige udbud er fortsat høje og afholder virksomheder fra at deltage på grund af opfattet partiskhed i betingelser og evalueringer. Tilsynsmyndigheder står over for ressourcemæssige begrænsninger og er ofte underlagt politisk indflydelse, hvilket undergraver deres uafhængighed og kvaliteten af deres arbejde. Store lønforskelle på tværs af og mellem nogle tilsynsmyndigheder begrænser mulighederne for at tiltrække eksperter af høj kvalitet.

(25) Niveauet for investeringer i forskning og udvikling i Bulgarien er meget lavt og ikke effektivt fordelt, hvilket fører til lav virkning og effektivitet, navnlig for offentlig forskning og udvikling. I 2023 udgjorde de offentlige udgifter til forskning og udvikling 0,28 % af BNP i forhold til EU-gennemsnittet på 0,72 %. Desuden er forbindelserne mellem den akademiske verden og erhvervslivet fortsat begrænsede. Det lave udgiftsniveau til forskning og udvikling forværres af, at offentlige midler fordeles blandt mange videregående uddannelsesinstitutioner og forskningsorganisationer. Disse svagheder resulterer i lave innovationsresultater, hvilket fremgår af den lave patentintensitet og antallet af videnskabelige publikationer, citationer og offentlig-private videnskabelige sampublikationer, der ligger under EU-gennemsnittet.

(26) Adgang til ren og økonomisk overkommelig energi og mindskelse af afhængigheden af fossile brændstoffer er fortsat prioriterede spørgsmål for Bulgarien. Landet havde de fjerdehøjeste engrospriser på elektricitet i 2024, delvis på grund af den begrænsede sammenkobling mellem Sydøst- og Centraleuropa samt fortsat afhængighed af fossile brændstoffer, der tegner sig for ca. 25 % af elproduktionen, kombineret med en begrænset tilgængelighed af ikkefossile fleksibilitetsteknologier. Udskydelsen af reformen til liberalisering af detailmarkedet for elektricitet hindrer overgangen til ren og økonomisk overkommelig energi, da den manglende eksponering for prissignaler øger efterspørgslen, navnlig i spidsbelastningsperioder, hvor den dækkes af fleksibel kapacitet, herunder marginale kraftværker, der anvender fossile brændstoffer. Bulgarien yder betydelige subsidier til fossile brændstoffer svarende til ca. 0,82 % af landets BNP, og der er ikke planlagt nogen udfasning før 2030. Navnlig kan subsidier til fossile brændstoffer, der hverken bekæmper energifattigdom på en målrettet måde eller tager hånd om reelle energisikkerhedsproblemer, betragtes som en udfasningsprioritet. I Bulgarien er subsidier til fossile brændstoffer såsom feed-in-tariffer for kraftvarmeværker samt den statslige ordre om at købe elektricitet fra det termiske kraftværk »Maritsa East II« økonomisk ineffektive, og de fastholder afhængigheden af fossile brændstoffer og fjerner incitamentet til dekarbonisering af el- og varmesektoren.

([18]) »Virksomhedernes holdning til korruption i EU«, Flash-rapport, Eurobarometerrapport (april 2024).

(27) Udbredelsen af vedvarende energi er aftaget i Bulgarien. I 2024 tilføjede landet 1 GW ny kapacitet til vedvarende energi (hovedsagelig solceller), hvilket er et fald fra 1,2 GW året før. Komplekse og langvarige tilladelsesprocedurer skaber hindringer for installation af ny onshorevindkapacitet, hvilket fremgår af manglen på ny kapacitet i de seneste år. Potentialet i offshorevindkraftanlæg er fortsat uudnyttet på grund af manglen på en lovgivningsmæssig ramme, navnlig med henblik på at udpege områder til fremskyndelse af vedvarende energi og udarbejde en netudviklingsplan for kystområder. Selv om Bulgarien skabte et retsgrundlag for udpegning af prioriterede områder til vindanlæg i 2023 som led i en reform under genopretnings- og resiliensplanen, har landet stadig ikke udpeget disse områder.

(28) Fjernvarmesystemerne i Bulgarien er ofte i dårlig teknisk stand og kører hovedsagelig på naturgas eller kul.

(29) Den utilstrækkelige kortfristede lagringskapacitet og behovet for at anvende generatorer til fossile brændstoffer er blandt de vigtigste medvirkende faktorer til et af de højeste engrosprisudsving i EU med et dagligt gennemsnitligt engrosprisudsving på 185 EUR/MWh i 2024. Begrænset likviditet på engrosmarkedet som følge af den delvise liberalisering og kompensationsordningen for erhvervsbrugere har længe hæmmet aggregerings- og efterspørgselsreaktionspotentialet og mindsket fleksibiliteten i elsystemet. Desuden vil manglen på fuld liberalisering af detailmarkedet fortsat undergrave fleksibiliteten i elsystemet.

(30) Bulgariens nettilslutningskapacitet for anlæg til vedvarende energi er i stigende grad begrænset, især på distributionsniveau, hvilket kræver yderligere investeringer i nettet for at håndtere den fortsatte integration af vedvarende energi.

(31) Energifattigdom er fortsat en strukturel udfordring, idet andelen af personer, der ikke er i stand til at holde deres hjem tilstrækkeligt varme, stadig ligger over EU-gennemsnittet. Selv om Bulgarien vedtog en retlig definition af energifattigdom i 2023 som led i en reform under genopretnings- og resiliensplanen, er det stadig nødvendigt at identificere den berørte befolkning og udforme effektive og målrettede støtteordninger.

(32) Energiintensiteten og de energirelaterede drivhusgasemissioner fra fremstillingsvirksomhed i Bulgarien er fortsat blandt de højeste i EU. Energiintensiteten i fremstillingsindustrien faldt mellem 2017 og 2022 til 2,45 GWh/EUR bruttoværditilvækst, men er fortsat betydeligt højere end EU-gennemsnittet (1,05 GWh/EUR bruttoværditilvækst). Fremme af energieffektivitet i fremstillingsindustrien – navnlig i energiintensive sektorer – og reduktion af industriens energiforbrug vil bidrage til produktivitets- og konkurrenceevnegevinster for økonomien.

(33) Transport er den sektor, der genererer flest emissioner i Bulgarien, idet drivhusgasemissionerne fra vejtransport steg betydeligt mellem 2005 og 2023, mens de faldt i EU generelt. Der er behov for en yderligere indsats for at tilskynde til udbredelsen af ren transport i Bulgarien, såsom større fremme af offentlig transport, f.eks. ved at udrulle enkeltbillettjenesten til offentlig transport, modernisere jernbaneinfrastrukturen og elektrificere de resterende jernbanelinjer, udvikle grænseoverskridende jernbaneforbindelser, installere opladningsinfrastruktur til elektriske køretøjer og indføre lavemissionszoner i byområder.

(34) Bæredygtig vand- og affaldshåndtering er fortsat en udfordring i Bulgarien. Landet har stadig begrænset institutionel kapacitet til at tackle disse udfordringer. Der er behov for en større indsats for at styrke koordineringen mellem de kompetente nationale myndigheder, udvikle overvågnings- og modelleringsværktøjer og forbedre rapporteringen og planlægningen på subnationalt plan. Det anslås, at det vil kræve investeringer for 439 mio. EUR om året i vandforvaltning at opfylde kravene i vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet.

(35) En stor andel af gymnasieeleverne mangler grundlæggende færdigheder inden for matematik, læsning og naturvidenskab, hvilket udgør en betydelig hindring for senere kompetenceudvikling. I OECD's program for international elevevaluering (PISA) fra 2022 præsterede omkring halvdelen af de bulgarske 15-årige lavt inden for matematik, læsning og naturvidenskab, og andelen var endnu højere blandt studerende fra dårligt stillede baggrunde. Dårlige resultater hænger også sammen med skolernes læseplaner, som stadig er stærkt videnbaserede. Der gøres ikke tilstrækkelig brug af kompetencebaserede tilgange, der sætter den lærende i centrum, og der er for lidt fokus på udvikling af grundlæggende færdigheder og på STEM-kompetencer. Undervisningskvaliteten lider under manglende evne til at tiltrække talenter til erhvervet, til dels på grund af mangel på løbende faglig udvikling og uddannelse, der er skræddersyet til lærernes behov. Der er fortsat store uligheder baseret på socioøkonomiske faktorer, og der er en høj grad af social segregering, der påvirker skolerne og forværrer læringsulighederne.

(36) Det bulgarske arbejdsmarked er fortsat presset, med en lav arbejdsløshed på 4,2 % i 2024, og arbejdsgiverne melder om et samlet behov for over 260 000 yderligere arbejdstagere, hvilket svarer til ca. 9 % af de personer, der i øjeblikket er i beskæftigelse. Selv om andelen af unge (15-29 år), der hverken er i beskæftigelse eller under uddannelse, faldt, ligger den stadig 1,7 procentpoint over EU-gennemsnittet. Trods små forbedringer i 2024 er forskellen i beskæftigelsen for personer med og uden handicap fortsat en af de højeste i EU, idet den ligger på 35,4 procentpoint i 2024. Beskæftigelsesfrekvensen for personer, der kun har en grundskoleuddannelse, er 42 procentpoint lavere end for personer, der har en videregående uddannelse, hvilket er en betydeligt større forskel end gennemsnittet i EU. Desuden står romaerne over for betydelige udfordringer med hensyn til at finde arbejde, idet kun 47 % er i beskæftigelse. De seneste positive nettomigrationsstrømme er utilstrækkelige til at opveje den faldende arbejdsstyrke og udvandringen af højtkvalificerede unge arbejdstagere. Disse udfordringer på arbejdsmarkedet forværres af manglen på kvalificeret arbejdskraft og misforholdet mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer. Digitale færdigheder blandt den erhvervsaktive befolkning er fortsat meget lave, idet 40,1 % af arbejdstagerne (i alderen 25-64 år) som minimum har grundlæggende digitale færdigheder. Desuden forværres manglen på færdigheder af, at erhvervsuddannelse og videregående uddannelse i ringe grad opfylder arbejdsmarkedets behov, navnlig i sektorer, der er relevante for den grønne og den digitale omstilling. Bulgarien har desuden indberettet et af de laveste niveauer for voksnes deltagelse i læring i Unionen i det seneste årti med 9,5 % i 2022 sammenlignet med et EU-gennemsnit på 39,5 %.

(37) Risikoen for social udstødelse og fattigdom er fortsat høj, navnlig for børn, ældre, personer med handicap og romaer. Udgifterne til sociale ydelser i Bulgarien er blandt de laveste i EU (18,3 % i forhold til EU-gennemsnittet på 26,8 % af BNP i 2023), navnlig til social bistand, familieydelser og arbejdsløshedsunderstøttelse. Mindsteindkomstens tilstrækkelighed ligger et godt stykke under EU-gennemsnittet (19,1 % mod 56,3 % af fattigdomsgrænsen i 2023). Kun 25,1 % af de korttidsledige modtog understøttelse i 2024. Systemets begrænsede kapacitet til at nedbringe fattigdommen understreger behovet for at forbedre effektiviteten, dækningen og virkningsgraden. I 2024 reducerede sociale overførsler (ekskl. pensioner) fattigdommen med blot 27,7 %, hvilket er under EU-gennemsnittet på 34,4 %. Hvis der tages fat på disse udfordringer, vil det også bidrage til at støtte den opadgående sociale konvergens i overensstemmelse med Kommissionens landeanalyse i anden fase på grundlag af rammen for social konvergens ([19]).

(38) Trods stigninger i sundhedsudgifterne siden 2019 er dødeligheden som følge af årsager, der kan behandles, ikke faldet i Bulgarien og er forblevet mere end dobbelt så høj som EU-gennemsnittet, hvilket tyder på ineffektivitet i sundhedssystemet. På trods af et nyligt fald i andelen af egenbetaling for sundhedspleje er egenbetalingen fortsat den højeste i EU. Antallet af sygeplejersker og alment praktiserende læger i Bulgarien faldt igen i 2023. Der er nu i gennemsnit mindre end én sygeplejerske pr. læge, og andelen af praktiserende sygeplejersker pr. 1 000 indbyggere er fortsat blandt de laveste i EU, hvilket undergraver adgangen til og kvaliteten af sundhedstjenester. I 2023 var over 40 % af sygeplejerskerne og 50 % af lægerne 55 år og derover, hvilket kombineret med koncentrationen af arbejdsstyrken og faciliteterne i byområder undergraver adgangen til sundhedstjenester på lang sigt,

HENSTILLER, at Bulgarien i 2025 og 2026 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. øge de samlede forsvars- og sikkerhedsudgifter og styrke det overordnede forsvarsberedskab, samtidig med at gældsholdbarheden sikres, i overensstemmelse med Det Europæiske Råds konklusioner af 6. marts 2025; overholde de maksimale vækstrater i nettoudgifterne som henstillet af Rådet den 20. juni 2025 og samtidig gøre brug af muligheden i henhold til den nationale undtagelsesklausul for at øge forsvarsudgifterne

2. i lyset af de gældende frister for en rettidig gennemførelse af reformer og investeringer inden for rammerne af forordning (EU) 2021/241, hurtigt øge tempoet for gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanen; fremskynde gennemførelsen af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken (EFRU, FRO, ESF+, Samhørighedsfonden), idet der bygges på de muligheder, som midtvejsgennemgangen giver, hvor det er relevant; udnytte EU-instrumenterne bedst muligt, herunder mulighederne under InvestEU og platformen for strategiske teknologier for Europa, med henblik på at øge konkurrenceevnen

3. skabe de rette betingelser for at styrke konkurrenceevnen ved at forbedre den offentlige forvaltnings virkemåde og kapacitet, herunder på regionalt plan; forenkle reguleringen, forbedre reguleringsværktøjerne og mindske den administrative byrde for at skabe lige vilkår for erhvervslivet; forbedre effektiviteten af foranstaltninger til bekæmpelse af korruption, navnlig i korruptionssager på højt plan; forbedre kvaliteten af procedurerne for offentlige indkøb og styrke de regulerende myndigheders uafhængighed og funktion; øge virkningen og effektiviteten af offentlige investeringer i forskning og udvikling ved at fokusere forskning og innovation på færre institutioner og forbedre kommercialiseringen af forskningsresultater

([19]) SWD(2025) 95 – Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF), 2025.

4. mindske afhængigheden af fossile brændstoffer, bl.a. ved at fremme markedsliberalisering og fremskynde udrulningen af vedvarende energi, navnlig ved at udpege områder med hastetilladelser til vindanlæg; træffe specifikke skridt til at udfase subsidier til fossile brændstoffer, herunder ved at fjerne subsidierne til kulbaseret elproduktion og fjernvarme; øge fleksibiliteten i elsystemet for at mindske volatiliteten i engrospriserne, navnlig ved at udvide mulighederne for aggregering og efterspørgselsreaktion samt ved at sikre tilstrækkelig lagerkapacitet; opgradere elnetinfrastrukturen på distributionsniveau ved at udrulle infrastruktur til intelligente net og ved at opgradere linjer og transformerstationer; bekæmpe energifattigdom ved at udvikle et ajourført informationssystem om energifattige og energisårbare husholdninger og støtte dem med målrettede politiske foranstaltninger; tilskynde til energieffektivitetsforanstaltninger i industrien; fremme udbredelsen og brugen af bæredygtig by-, kollektiv- og jernbanetransport, herunder ved at fremskynde udviklingen af den nødvendige infrastruktur; forbedre vand- og affaldshåndteringen ved at tackle institutionelle svagheder og investere i infrastruktur for at sikre en bæredygtig udnyttelse af ressourcerne

5. styrke kompetencebaseret undervisning og læring; forbedre undervisningskvaliteten med grundlæggende, løbende og behovsbaseret læreruddannelse; forbedre uddannelsernes kvalitet, relevans for arbejdsmarkedet og inklusivitet, herunder for romaer og andre dårligt stillede grupper; afhjælpe manglen på arbejdskraft ved effektivt at gennemføre foranstaltninger til at øge beskæftigelsesniveauet for personer med handicap, personer med et lavere uddannelsesniveau, romaer og ikkeerhvervsaktive personer; styrke tilegnelsen af færdigheder for at styrke konkurrenceevnen og støtte den grønne og digitale omstilling; adressere social inklusion gennem forbedret adgang til integreret beskæftigelse og sociale tjenester og ved at give mere effektiv minimumsindkomststøtte; forbedre adgangen til sundhedsydelser, herunder ved yderligere at reducere egenbetaling og afhjælpe manglen på og den ulige fordeling af sundhedspersonale med henblik på at øge sundhedssystemets effektivitet, tilgængelighed og kapacitet.

Udfærdiget i Bruxelles, den 8. juli 2025.

På Rådets vegne

S. LOSE

Formand