EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 19.6.2024
COM(2024) 602 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Bulgarije

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 602 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid 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 (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad[1], en met name artikel 3, lid 3,

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) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad[2], waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt de lidstaten financiële ondersteuning voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, die worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen door de EU. In overeenstemming met de prioriteiten van het Europees Semester draagt zij bij tot het economisch en sociaal herstel en de uitvoering van duurzame hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te bevorderen en de economieën van de lidstaten veerkrachtiger te maken. Zij helpt ook de overheidsfinanciën te versterken en de groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn te stimuleren, de territoriale cohesie binnen de EU te verbeteren en de verdere uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten te ondersteunen.

(2) De REPowerEU-verordening[3], die op 27 februari 2023 is vastgesteld, heeft tot doel de afhankelijkheid van de EU van de invoer van Russische fossiele brandstoffen

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

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

[3] Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en

geleidelijk af te bouwen. Dit zou moeten bijdragen tot energiezekerheid en de diversificatie van de energievoorziening van de EU en tegelijkertijd het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, de opslagcapaciteit voor energie en de energie-efficiëntie vergroten.

(3) Op 16 maart 2023 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd met de titel "Concurrentievermogen van de EU op lange termijn: blik op de periode na 2030"[4], als basis voor beleidsbeslissingen en met als doel te werken aan een groeibevorderend regelgevingskader. De mededeling schetst het concurrentievermogen rond negen elkaar versterkende aanjagers. Deze aanjagers zijn onder meer de toegang tot particulier kapitaal, onderzoek en innovatie, onderwijs en vaardigheden, en de eengemaakte markt als de belangrijkste beleidsprioriteiten voor hervormingen en investeringen om de huidige productiviteitsuitdagingen aan te pakken en het concurrentievermogen van de EU en haar lidstaten op lange termijn op te bouwen. Op 14 februari 2024 liet de Commissie het "Jaarlijks verslag over de eengemaakte markt en het concurrentievermogen"[5] volgen op deze mededeling. In dat verslag worden de sterke punten van en uitdagingen voor de eengemaakte markt van de EU uiteengezet, waarbij de jaarlijkse ontwikkeling van negen vastgestelde factoren voor het concurrentievermogen wordt gevolgd.

(4) Op 21 november 2023 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2024[6] en daarmee de aanzet gegeven tot de cyclus 2024 van het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid. De Europese Raad heeft op 22 maart 2024 zijn goedkeuring gehecht aan de prioriteiten van de analyse rond de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid. Op 21 november 2023 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag 2024 aangenomen, waarin zij Bulgarije niet heeft genoemd als een van de lidstaten die mogelijk door onevenwichtigheden is geraakt of het risico loopt daardoor geraakt te worden, en waarvoor een diepgaande evaluatie nodig zou zijn. De Commissie heeft ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone goedgekeurd, die de Raad op 12 april 2024 heeft aangenomen, alsook het voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2024 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd, dat de Raad op 11 maart 2024 heeft aangenomen.

(5) Op 30 april 2024 is het nieuwe EU-kader voor economische governance in werking getreden. Het kader omvat de nieuwe Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad. Het bevat ook de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 over de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten en de gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU over de begrotingskaders van de lidstaten[7]. Het

---

veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 en (EU) 2021/1755 en Richtlijn 2003/87/EG (PB L 63 van 28.2.2023, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

7 Verordening (EU) 2024/1264 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) en

nieuwe kader beoogt het houdbaarder maken van de overheidsschuld en duurzame en inclusieve groei door middel van geleidelijke begrotingsconsolidatie en hervormingen en investeringen. Het bevordert de nationale verantwoordelijkheid en heeft een grotere focus op de middellange termijn, in combinatie met een meer doeltreffende en coherentere handhaving. Elke lidstaat moet bij de Raad en de Commissie een nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn indienen. De nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn bevatten de budgettaire, hervormings- en investeringsverbintenissen van een lidstaat, die een planningsperiode van vier of vijf jaar bestrijken, afhankelijk van de normale duur van de nationale zittingsperiode. Het netto-uitgaventraject[8] in de nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn moet voldoen aan de vereisten van Verordening (EU) 2024/1263, met inbegrip van de vereisten om de overheidsschuld uiterlijk aan het einde van de aanpassingsperiode op een plausibel neerwaarts pad te brengen of te houden, of om op een prudent niveau onder 60 % van het bbp te blijven, en om het overheidstekort op middellange termijn onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp te brengen en/of te handhaven. Wanneer een lidstaat zich overeenkomstig de criteria van Verordening (EU) 2024/1263 verbindt tot een relevante reeks hervormingen en investeringen, kan de aanpassingsperiode met ten hoogste drie jaar worden verlengd. Ter ondersteuning van de voorbereiding van die plannen moet de Commissie de lidstaten op [21 juni] 2024 richtsnoeren verstrekken over de inhoud van de plannen en de daaropvolgende jaarlijkse voortgangsverslagen die zij moeten indienen, en zal zij hun overeenkomstig artikel 5 van Verordening (EU) 2024/1263 technische richtsnoeren over de begrotingsaanpassingen toezenden (referentietrajecten en technische informatie indien van toepassing). Lidstaten moeten hun budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn uiterlijk op 20 september 2024 indienen, tenzij de lidstaat en de Commissie een redelijke verlenging van de termijn overeenkomen. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun nationale parlementen hierbij worden betrokken en dat onafhankelijke begrotingsinstellingen, sociale partners en andere nationale belanghebbenden worden geraadpleegd, naargelang het geval.

(6) In 2024 blijft het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid evolueren in overeenstemming met de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De volledige uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen blijft essentieel voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten in het kader van het Europees Semester, aangezien de plannen daadwerkelijk helpen bij het aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de problemen die zijn aangehaald in de relevante landspecifieke aanbevelingen die in de afgelopen jaren zijn gedaan. De landspecifieke aanbevelingen 2019, 2020, 2022 en 2023 blijven ook relevant voor herstel- en veerkrachtplannen die worden herzien, bijgewerkt of gewijzigd overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241.

Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

8 Netto-uitgaven zoals gedefinieerd in artikel 2 van Verordening (EU) 2024/1263 van de Raad van 29 april 2024 (PB L 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Netto-uitgaven zijn overheidsuitgaven ongerekend i) rente-uitgaven, ii) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, iii) uitgaven voor programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd, iv) nationale uitgaven voor medefinanciering van door de Unie gefinancierde programma's, v) cyclische elementen van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen, en vi) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

(7) Op 15 oktober 2021 heeft Bulgarije in overeenstemming met artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241 zijn herstel- en veerkrachtplan ingediend bij de Commissie. 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 besluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Bulgarije aangenomen[9], dat werd gewijzigd op 8 december 2023 overeenkomstig artikel 18, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241 om de maximale financiële bijdrage voor niet-terugbetaalbare financiële steun bij te werken[10]. De tranches worden vrijgegeven mits de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 besluit dat Bulgarije de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Onder bevredigende verwezenlijking wordt begrepen dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is teruggedraaid.

(8) Op 30 april 2024 heeft Bulgarije zijn nationale hervormingsprogramma 2024 en zijn convergentieprogramma 2024 ingediend, overeenkomstig artikel 8, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1466/97. Overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241 weerspiegelt het nationale hervormingsprogramma 2024 ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Bulgarije over de vorderingen bij de verwezenlijking van zijn herstel- en veerkrachtplan.

(9) De Commissie heeft op 19 juni 2024 het landverslag 2024 voor Bulgarije[11] gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Bulgarije heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad tussen 2019 en 2023 heeft vastgesteld en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Bulgarije van het herstel- en veerkrachtplan. 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. 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 EU inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN.

(10) Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens[12] is het tekort van de algemene overheid van Bulgarije van 2,9 % van het bbp in 2022 afgenomen tot 1,9 % in 2023, terwijl de overheidsschuld van 22,6 % van het bbp eind 2022 steeg tot 23,1 % eind 2023.

(11) Op 12 juli 2022 heeft de Raad aanbevolen[13] dat Bulgarije actie onderneemt om er in 2023 voor te zorgen dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende

---

9 Uitvoeringsbesluit van de Raad van 4 mei 2022 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Bulgarije (8091/22).

10 Uitvoeringsbesluit van de Raad van 8 december 2023 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit van 4 mei 2022 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Bulgarije (15837/2023).

11 SWD(2024) 602.

12 Eurostat-Euro Indicators, 22.4.2024.

13 Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022 over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Bulgarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2022 van Bulgarije (PB C 334 van 1.9.2022, blz. 11).

uitgaven in overeenstemming is met een algemeen neutrale beleidskoers[14], rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor stijgingen van de energieprijzen, en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Bulgarije werd aanbevolen de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Bulgarije is ook aanbevolen te voorzien in meer overheidsinvesteringen 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. Volgens ramingen van de Commissie was de begrotingskoers[15] in 2023 grotendeels neutraal, met 0,0 % van het bbp. De groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 heeft een overwegend neutrale bijdrage aan de begrotingskoers van 0,2 % van het bbp geleverd en was in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad. Dit omvat de lagere kosten van de (gerichte en niet-gerichte) noodmaatregelen voor huishoudens en bedrijven in reactie op stijgingen van de energieprijzen (met 1,3 % van het bbp). Dit omvat ook hogere kosten voor het bieden van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit Oekraïne (met 0,3 % van het bbp). De belangrijkste aanjagers van de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) waren de onlangs wettelijk vastgestelde verhogingen van pensioenen en lonen. Samengevat was de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in 2023 in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad. In 2023 bedroegen de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven 1,2 % van het bbp. De nationaal gefinancierde investeringen bedroegen 2,7 % van het bbp in 2023, een jaarlijkse stijging van 0,8 procentpunten ten opzichte van 2022. Bulgarije financierde aanvullende investeringen via de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen. Bulgarije financierde overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, zoals investeringen in faciliteiten en bedrijfsmodellen voor het gebruik van afval als hulpbron ter ondersteuning van de circulaire economie, alsook investeringen om de energie-efficiëntie te vergroten en de doeltreffende bescherming van natuurlijke habitats en beschermde soorten te ondersteunen, die gedeeltelijk worden gefinancierd door de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

(12) De belangrijkste prognoses in het convergentieprogramma 2024 kunnen als volgt worden samengevat. Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, gaat ervan uit dat het reële bbp in 2024 met 3,2 % en in 2025 met 2,7 % zal groeien, terwijl wordt uitgegaan van een GICP-inflatie van 2,4 % in 2024 en 2,8 % in 2025. Het overheidstekort zal naar verwachting toenemen tot 3 % van het bbp in 2024 en 2025, terwijl de overheidsschuldquote naar verwachting zal toenemen tot

[14] Op basis van de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie wordt de potentiële outputgroei van Bulgarije op middellange termijn in 2023, die wordt gebruikt als maatstaf voor de begrotingskoers, geraamd op 10,1 % in nominale termen, op basis van de gemiddelde reële potentiële groei over tien jaar en de bbp-deflator van 2023.

[15] De begrotingskoers wordt gedefinieerd als een maatstaf van de jaarlijkse verandering in de onderliggende begrotingssituatie van de overheid. Die koers heeft tot doel de economische impuls te beoordelen die voortvloeit uit het begrotingsbeleid, zowel dat wat nationaal als dat wat uit de EU-begroting wordt gefinancierd. De begrotingskoers wordt gemeten als het verschil tussen i) de potentiële groei op middellange termijn en ii) de verandering in de primaire uitgaven ongerekend de discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde (en exclusief de tijdelijke COVID-19-crisismaatregelen), maar met inbegrip van uitgaven gefinancierd met niet-terugvorderbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

25 % eind 2024 en 27,3 % eind 2025. Het overheidstekort zal na 2025 naar verwachting afnemen tot 2,8 % van het bbp in 2026, en weer stijgen tot 3,0 % in 2027. Het overheidssaldo zal dus volgens de planning gedurende de looptijd van het programma de tekortreferentiewaarde van 3 % van het bbp niet overschrijden. Naar verwachting zal de algehele overheidsschuldquote na 2025 echter geleidelijk stijgen tot 30 % in 2026 en 30,7 % in 2027.

(13) Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zal het reële bbp in 2024 met 1,9 % en in 2025 met 2,9 % groeien, met een GICP-inflatie van 3,1 % in 2024 en 2,6 % in 2025.

(14) In de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie wordt uitgegaan van een overheidstekort van 2,8 % van het bbp in 2024 en een toename van de overheidsschuldquote tot 24,8 % eind 2024. De stijging van het tekort in 2024 is voornamelijk het gevolg van de uitgaven voor pensioenen en lonen. Op basis van de ramingen van de Commissie zal de begrotingskoers in 2024 naar verwachting contractief zijn, met 0,3 % van het bbp.

(15) Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen in 2024 uitgaven ten belope van 0,4 % van het bbp worden gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, tegenover 0,1 % van het bbp in 2023. Met subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit gefinancierde uitgaven zullen hoogwaardige investeringen en productiviteitsverhogende hervormingen mogelijk maken zonder rechtstreekse gevolgen voor het overheidssaldo en de overheidsschuld van Bulgarije.

(16) Op 14 juli 2023 heeft de Raad Bulgarije aanbevolen[16] een voorzichtig begrotingsbeleid te voeren, met name door de nominale stijging van de netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven[17] in 2024 te beperken tot 4,6 %. Bij het uitvoeren van hun begroting 2023 en het opstellen van hun ontwerpbegrotingsplan voor 2024 werden de lidstaten verzocht er rekening mee te houden dat de Commissie aan de Raad zou voorstellen op het tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedures in te leiden op basis van de begrotingsresultaten voor 2023. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven van Bulgarije naar verwachting toenemen met 6,2 % in 2024, hetgeen meer dan de aanbevolen maximale groei is. Deze overschrijding van de aanbevolen maximale groei in de netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven komt overeen met 0,6 % van het bbp in 2024. De netto-uitgaven waren in 2023 echter lager dan ten tijde van de aanbeveling werd verwacht (met een verschil van 3,3 % van het bbp). Aangezien de aanbeveling voor 2024 als groeipercentage werd geformuleerd, moet bij de beoordeling van de naleving derhalve ook het basiseffect van 2023 in aanmerking worden genomen. Indien de netto-uitgaven in 2023 gelijk zouden zijn geweest aan die welke ten tijde van de aanbeveling werden verwacht, zou het resulterende groeipercentage van de netto-uitgaven in 2024 2,7 % van het bbp onder het aanbevolen maximale groeipercentage hebben gelegen. In het algemeen wordt geacht dat de netto nationaal

[16] Aanbeveling van de Raad van 14 juli 2023 over het nationale hervormingsprogramma 2023 van Bulgarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2023 van Bulgarije (PB C 312 van 1.9.2023, blz. 13).

[17] De netto primaire uitgaven worden gedefinieerd als nationaal gefinancierde uitgaven ongerekend i) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, ii) rente-uitgaven, iii) cyclische werkloosheidsuitgaven, en iv) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

gefinancierde primaire uitgaven het risico met zich meebrengen niet volledig in overeenstemming met de aanbeveling te zijn.

(17) Bovendien heeft de Raad Bulgarije aanbevolen om de van kracht zijnde noodsteunmaatregelen voor energie zo snel mogelijk af te bouwen in 2023 en 2024 en de daarmee gepaard gaande besparingen te gebruiken om het overheidstekort terug te dringen. De Raad heeft verder aangegeven dat indien nieuwe energieprijsstijgingen nieuwe of voortgezette steunmaatregelen vereisen, Bulgarije ervoor moet zorgen dat deze gericht zijn op de bescherming van kwetsbare huishoudens en bedrijven, budgettair haalbaar zijn en stimulansen voor energiebesparing blijven bieden. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen de netto begrotingskosten[18] van de noodsteunmaatregelen voor energie naar verwachting 0,0 % van het bbp bedragen in 2023 en 0,0 % in 2024 en 2025. De noodsteunmaatregelen voor energie worden snel mogelijk afgebouwd in 2023 en 2024. Dit is in overeenstemming met wat de Raad heeft aanbevolen.

(18) Daarnaast heeft de Raad Bulgarije ook aanbevolen nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen in stand te houden en te zorgen voor een doeltreffende absorptie van subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, met name om de groene en de digitale transitie te bevorderen. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen de nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen naar verwachting afnemen tot 2,1 % van het bbp in 2024 (tegenover 2,7 % van het bbp in 2023). Deze daling is grotendeels het gevolg van het einde van de programmeringsperiode 2014-2020 van de EU-structuurfondsen, waarvoor tot 2023 middelen beschikbaar waren, maar is groter dan de daling die kan worden verklaard door het aandeel van de nationale medefinanciering. Daarom dreigen de nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen niet in overeenstemming te zijn met wat de Raad heeft aanbevolen. De overheidsuitgaven die worden gefinancierd met inkomsten uit EU-fondsen, met inbegrip van subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zullen daarentegen naar verwachting stijgen tot 0,8 % van het bbp in 2024, tegenover 1,2 % van het bbp in 2023. Deze daling is het gevolg van het einde van de programmeringsperiode 2014-2020 van de EU-structuurfondsen, waarvoor tot 2023 middelen beschikbaar waren.

(19) Op basis van de op de afsluitdatum van de prognose bekende beleidsmaatregelen en de aanname van ongewijzigd begrotingsbeleid, wordt in de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie uitgegaan van een overheidsoverschot van 2,9 % van het bbp in 2025. De overheidsschuldquote neemt naar verwachting tegen eind 2025 toe tot 24,6 %.

(20) Er is ruimte om het beheer van overheidsinvesteringen efficiënter te maken door de uitvoering van belangrijke maatregelen te intensiveren. Bulgarije vertoont nog steeds tekortkomingen op belangrijke gebieden zoals de afstemming tussen investeringsbeslissingen en strategische langetermijndoelstellingen, en de tijdige uitvoering van kapitaaluitgaven. Er zijn nog geen gestandaardiseerde procedures ingevoerd voor de selectie en evaluatie van projecten op basis van objectieve criteria met betrekking tot de prijs-kwaliteitverhouding.

(21) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b), van en criterium 2.2 van bijlage V bij Verordening (EU) 2021/241 bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks

[18] Het cijfer geeft het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van die maatregelen, inclusief inkomsten en uitgaven en, in voorkomend geval, exclusief de inkomsten uit belastingen op uitzonderlijke winsten van energieleveranciers.

elkaar versterkende hervormingen en investeringen die uiterlijk in 2026 moeten zijn uitgevoerd. Daarvan wordt verwacht dat zij helpen bij het doeltreffend aanpakken van alle of een significant deel van de uitdagingen die in de relevante landspecifieke aanbevelingen zijn vastgesteld. Om het concurrentievermogen van Bulgarije op lange termijn te stimuleren door middel van de groene en de digitale transitie, en tegelijkertijd sociale rechtvaardigheid te waarborgen, is het van essentieel belang om binnen deze krappe termijn snel werk te maken van de doeltreffende uitvoering van het plan. Om de toezeggingen van het plan tegen augustus 2026 na te komen, is het essentieel voor Bulgarije om de uitvoering van de hervormingen en investering te versnellen door de werking van de overheid en het beheer van de overheidsinvesteringen te verbeteren. Er zijn verdere inspanningen nodig voor de digitalisering van administratieve procedures en de verbetering van de kwaliteit van aanbestedingsprocedures. Het aanwerven, opleiden en vasthouden van getalenteerd personeel is essentieel voor de opbouw van een bekwame administratie op zowel centraal als lokaal niveau. De regelgeving voor bedrijven blijft een belangrijk probleem voor bedrijven, waarvan de helft wordt aangemerkt als een belangrijke belemmering voor langetermijninvesteringen. Ongeveer 53 % van de beleggers heeft er geen vertrouwen in dat hun beleggingen door de wet en de rechtbanken worden beschermd. Al deze elementen zouden ook het ondernemingsklimaat in Bulgarije verbeteren. De snelle opname van het nieuwe REPowerEU-hoofdstuk in het herstel- en veerkrachtplan maakt de financiering mogelijk van aanvullende hervormingen en investeringen ter ondersteuning van de strategische doelstellingen van Bulgarije en de EU op het gebied van energie en de groene transitie. De systematische betrokkenheid van lokale en regionale autoriteiten, sociale partners, het maatschappelijk middenveld en andere relevante belanghebbenden blijft belangrijk om te zorgen voor een breed draagvlak voor de succesvolle uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan.

(22) Als onderdeel van de tussentijdse evaluatie van de cohesiefondsen moet Bulgarije overeenkomstig artikel 18 van Verordening (EU) 2021/1060 uiterlijk in maart 2025 elk programma evalueren, en daarbij onder meer rekening houden met de uitdagingen die zijn vermeld in de landspecifieke aanbevelingen van 2024, en met zijn nationale energie- en klimaatplan. Die evaluatie is de basis voor de definitieve toewijzing van de in elk programma opgenomen EU-financiering. Bulgarije heeft vooruitgang geboekt bij de uitvoering van het cohesiebeleid en de Europese pijler van sociale rechten, maar er blijven uitdagingen bestaan. Bulgarije kampt met een bevolkingskrimp en aanzienlijke regionale verschillen, met name omdat de drie noordelijke regio’s nog steeds achterblijven. Het is van cruciaal belang de uitvoering van de programma’s van het cohesiebeleid te versnellen en de administratieve capaciteit op alle niveaus te vergroten. De in de programma’s overeengekomen prioriteiten blijven relevant. De capaciteit van regionale en lokale actoren om geïntegreerde benaderingen van investeringen op lokaal niveau toe te passen, blijft van cruciaal belang. Het is met name belangrijk regionale en lokale ondersteunende netwerken voor onderzoek, innovatie en ondernemerschap te bevorderen door middel van gerichte maatregelen voor technologieoverdracht en commercialisatie. Investeringen in duurzaam vervoer, met inbegrip van de ontwikkeling van spoor- en wegeninfrastructuur en intramodaliteit, blijven prioritair. De uitvoering van de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie verdient bijzondere aandacht, ook wat betreft doeltreffende governance, coördinatie en capaciteit van de nationale, regionale en lokale actoren. Ook moeten groene investeringen worden voortgezet, met name om het waterbeheer, de drinkwatervoorziening en de behandeling van afvalwater te verbeteren en te zorgen voor een doeltreffend beheer van afval en hulpbronnen. Er blijven tekorten aan

arbeidskrachten bestaan, met name voor beroepen die verband houden met sociale diensten, zoals verpleegkundigen. Hoewel de werkloosheid over het algemeen laag is, blijft deze veel hoger onder kwetsbare groepen (jongeren, personen met een handicap en Roma) en in sommige regio's, wat erop wijst dat er potentieel is om de beroepsbevolking uit te breiden. Actieve arbeidsmarktbeleidsmaatregelen, met name voor groepen die verder afstaan van de arbeidsmarkt, en investeringen in de verwerving van vaardigheden, met name voor de groene en de digitale transitie, blijven prioritair. Een hoogwaardig en inclusief onderwijsstelsel, waarbij met name de Europese kindergarantie wordt uitgevoerd, is nog steeds relevant. Ondanks een geleidelijke daling vertoont Bulgarije een van de hoogste aandelen van de bevolking die met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd, met name meer dan 1 op de 3 kinderen en meer dan 1 op de 3 ouderen (ouder dan 65 jaar). Het aandeel is ook aanzienlijk hoger voor personen met een handicap en de Roma. Bovendien zijn de inkomensongelijkheden aanzienlijk. Het aanpakken van deze uitdagingen zou ook bijdragen tot de ondersteuning van opwaartse sociale convergentie, in overeenstemming met de tweede landenanalyse van de diensten van de Commissie op basis van de kenmerken van het kader voor sociale convergentie[19]. Bulgarije zou ook gebruik kunnen maken van het initiatief voor het platform voor strategische technologieën voor Europa, onder andere om meer te investeren in digitalisering, schone en hulpbronnenefficiënte technologieën en in de groene industriële transformatie. Dit initiatief zou Bulgarije in staat kunnen stellen zijn verbintenissen inzake schone technologie, circulaire en koolstofarme economie met zijn strategie voor slimme specialisatie na te komen en te zorgen voor een samenhangende aanpak om industriële duurzaamheid te bevorderen.

(23) Bulgarije staat voor verschillende uitdagingen in verband met het koolstofvrij maken van de economie en de energieproductie, duurzaam vervoer en de kwaliteit van onderwijs en vaardigheden. De aanpak hiervan kan verder gaan dan het herstel- en veerkrachtplan en de programma's van het cohesiebeleid.

(24) Toegang tot schone en betaalbare energie blijft een prioriteit in Bulgarije. Hoewel het land beperkte vooruitgang heeft geboekt, blijven er nog steeds structurele uitdagingen bestaan. Met name de uitgestelde liberalisering van de elektriciteitsmarkt — een van de essentiële hervormingen betreffende decarbonisatie in het kader van het herstel- en veerkrachtplan — belemmert de transitie naar schone en betaalbare energie. Bovendien bevinden de stadsverwarmingssystemen in Bulgarije zich vaak in een slechte technische staat en zijn de meeste daarvan voornamelijk gebaseerd op aardgas of steenkool. In 2023 nam de uitrol van fotovoltaïsche zonne-energie aanzienlijk toe met meer dan 1,2 GW aan nieuw geïnstalleerde capaciteit, waardoor het totaal op bijna 3 GW kwam. De geïnstalleerde windcapaciteit is de afgelopen tien jaar echter gestagneerd, met in totaal 700 MW aan installaties op het land. Windenergie heeft nochtans het potentieel om de balanceringscapaciteit van het elektriciteitssysteem tijdens dalperioden te vergroten. Het onbenutte technische potentieel van offshore-windenergie wordt geraamd op 26 GW[20]. Tegelijkertijd wordt het gebrek aan voldoende energieopslag steeds duidelijker, met name tijdens zonnige uren, hetgeen een risico vormt voor de continue inzet van hernieuwbare energiebronnen op netschaal in Bulgarije. Ondanks een sterke elektriciteitsinterconnectie met de buurlanden, waaronder een nieuwe lijn van 400 kV met Griekenland (PCI Maritsa East-Nea Santa),

[19] SWD(2024) 132 final.

[20] World Bank, Offshore Wind Energy Potential in the Black Sea, Washington, D.C., maart 2020.

blijven er knelpunten voor de transmissie- en distributienetwerken bestaan. Verdere maatregelen ter verbetering van het beheer van netten door de invoering van elementen van slimme netten, waaronder de uitrol van slimme meters en vraagresponsmaatregelen, zouden de situatie kunnen verbeteren. Hoewel de indicatoren voor energiearmoede in Bulgarije licht zijn verbeterd, blijven er aanzienlijke uitdagingen bestaan. Het aandeel van de bevolking dat niet in staat was zijn woning adequaat te verwarmen, bedroeg 22,5 % in 2022, het hoogste percentage binnen de EU, ruim boven het EU-gemiddelde van 9,3 %. Hoewel Bulgarije een officiële definitie van energiearmoede heeft vastgesteld, moeten concrete steunregelingen nog verder worden ontwikkeld, waarbij de huidige gerichte verwarmingstoelage zowel qua duur als dekking beperkt blijft.

(25) De broeikasgasemissies van het vervoer zijn een belangrijk punt van zorg voor Bulgarije, met name van het wegvervoer, waar de broeikasgasemissies in 2022 met 29 % zijn gestegen (ten opzichte van het niveau van 2005). Het gebruik van personenauto's blijft hoog, terwijl het aandeel elektrische voertuigen op accu's nog steeds zeer laag is. Bovendien is de oplaadinfrastructuur nog steeds ontoereikend, met slechts één oplaadpunt voor elke drie elektrische voertuigen, wat de invoering van elektromobiliteit belemmert. Bovendien ligt de Bulgaarse spoorweginfrastructuur achter op het EU-gemiddelde, met specifieke verschillen tussen noordelijke en zuidelijke regio's. Het is van cruciaal belang de investeringen in het spoorwegnet van het land te versterken en het aantal initiatieven voor duurzaam stedelijk vervoer te vergroten, om de vervoersverbindingen tussen noordelijke en zuidelijke regio's, grote stedelijke centra en plattelands- en perifere gebieden te waarborgen en de verbindingen met het TEN-T-netwerk te voltooien.

(26) Ondanks enkele wijzigingen in het regelgevingskader in het kader van het herstel- en veerkrachtplan zijn de onderwijsresultaten in Bulgarije slecht en zijn zij verder verslechterd. Het land heeft in de laatste edities van internationale beoordelingen lagere resultaten geboekt dan in voorgaande jaren. Het aandeel leerlingen dat slecht presteert op het gebied van wiskunde, lezen en wetenschappen — zoals blijkt uit het Programme for International Student Assessment van de OESO — behoort tot de meest alarmerende in de EU. 53,5 % van de 15-jarigen beschikt niet over een minimumniveau voor wiskunde, 52,9 % voor lezen en 48 % voor wetenschappen, met zeer hoge percentages onder leerlingen uit kansarme milieus. Uit nationale gestandaardiseerde examens blijkt dat er sprake is van grote en toenemende ongelijkheden in de resultaten en sterke sociale segregatie in het Bulgaarse onderwijsstelsel. Ongeveer 50 % van de leerkrachten op school is ten minste 50 jaar oud en er ontstaat een tekort aan leerkrachten. Ondanks enkele verbeteringen blijven er uitdagingen bestaan bij het verbeteren van de initiële lerarenopleiding en de bij- en nascholing om de kwaliteit van en de kansengelijkheid in het onderwijs te verbeteren. Het aandeel voortijdige verlaters van onderwijs en opleiding is de afgelopen jaren verbeterd, maar blijft bijzonder hoog bij de Roma en in plattelandsgebieden. Bovendien vertaalde de lage deelname van volwassenen aan leeractiviteiten (9,5 % ten opzichte van het EU-gemiddelde van 39,5 %) zich in ontbrekende of ontoereikende vaardigheden, waardoor er knelpunten zijn voor de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt en het algemene concurrentievermogen. Het regelgevingskader voor beroepsonderwijs en -opleiding omvat verplichte competenties inzake milieubescherming als onderdeel van de algemene beroepsopleiding voor alle beroepen. Daarnaast bevatten de plannen voor een rechtvaardige transitie voor steenkoolregio's verschillende maatregelen voor de omscholing van de beroepsbevolking en het scheppen van banen in dergelijke regio's in Bulgarije. Het niveau van digitale vaardigheden blijft veel lager dan het EU-

gemiddelde (35,5 % tegenover 55,5 % in 2023) en is van invloed op de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Om deze uitdagingen aan te pakken, is er een ambitieus door de faciliteit voor herstel en veerkracht gefinancierd project dat tot doel heeft de bij- en omscholing van de beroepsbevolking te verbeteren, waarbij de nadruk ligt op digitale vaardigheden, maar de uitvoering ervan is vertraagd,

BEVEELT AAN dat Bulgarije in 2024 en 2025 de volgende acties onderneemt:

1. Het budgettair-structurele plan voor de middellange termijn tijdig indienen. Overeenkomstig de vereisten van het hervormde stabiliteits- en groeipact, de groei van de netto-uitgaven[21] in 2025 beperken tot een percentage dat verenigbaar is met het handhaven van het overheidstekort onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp en het op een prudent niveau handhaven van de overheidsschuld op middellange termijn.

2. De uitvoering van de cohesiebeleidsprogramma's en het herstel- en veerkrachtplan aanzienlijk versnellen en ervoor zorgen dat de hervormingen en investeringen uiterlijk in augustus 2026 zijn voltooid, door de werking van het openbaar bestuur te verbeteren en de capaciteit van de overheid te vergroten — ook op regionaal niveau —, de kwaliteit van aanbestedingsprocedures te verhogen en de onafhankelijkheid en werking van regelgevers te versterken. Het REPowerEU-hoofdstuk spoedig voltooien. In het kader van de tussentijdse evaluatie van de cohesiebeleidsprogramma's aandacht blijven besteden aan de overeengekomen prioriteiten, en tegelijkertijd de mogelijkheden van het initiatief voor het platform voor strategische technologieën voor Europa in overweging nemen om het concurrentievermogen te verbeteren.

3. Onderwijs en opleiding verbeteren, ook voor kansarme groepen, door de opleiding van leerkrachten te verbeteren en competentiegebaseerd onderwijs en leren te implementeren. Tekorten aan arbeidskrachten aanpakken en de vaardigheden van werknemers verbeteren om het concurrentievermogen te stimuleren en de groene transitie te ondersteunen.

[21] Overeenkomstig artikel 2, punt 2, van Verordening (EU) 2024/1263 zijn "netto-uitgaven" de overheidsuitgaven ongerekend rente-uitgaven, discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, uitgaven voor programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd, nationale uitgaven voor medefinanciering van door de Unie gefinancierde programma's, cyclische elementen van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen en eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

4. De afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderen en de transitie naar schone energie versnellen, met name door de overgang op hernieuwbare energie in stadsverwarming en de uitrol van windinstallaties. Zorgen voor voldoende opslagcapaciteit om de flexibiliteit van het energiesysteem te vergroten. De infrastructuur van het elektriciteitsnet versterken door elementen van slimme netten in te voeren en de interconnectie met buurlanden te vergroten. Energiearmoede aanpakken door gerichte maatregelen uit te voeren om het aandeel van de bevolking dat zijn woning niet voldoende kan verwarmen, te verminderen. De uitrol en toepassing van duurzaam stads- en spoorvervoer bevorderen, onder meer door de ontwikkeling van de nodige infrastructuur te versnellen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De Voorzitter