EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 12.5.2025
COM(2025) 238 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zur Billigung des nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plans Bulgariens

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zur Billigung des nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plans Bulgariens

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2024/1263, insbesondere auf Artikel 17,

auf Empfehlung der Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

(1) Am 30. April 2024 trat eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung in Kraft. Die Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung[1], die geänderte Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit[2] und die geänderte Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten[3] bilden die Kernelemente des überarbeiteten EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung. Der Rahmen soll die Tragfähigkeit der öffentlichen Schulden sowie ein nachhaltiges und inklusives Wachstum durch Reformen und Investitionen sicherstellen. Er fördert die nationale Eigenverantwortung und zeichnet sich durch eine mittelfristige Ausrichtung in Verbindung mit einer wirksamen und kohärenten Durchsetzung der Vorschriften aus.

(2) Die nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Pläne, die die Mitgliedstaaten dem Rat und der Kommission übermitteln, stehen im Mittelpunkt des neuen Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung. Mit den Plänen sollen zwei Ziele erreicht werden: Es soll sichergestellt werden, dass i) der gesamtstaatliche Schuldenstand bis zum Ende des Anpassungszeitraums auf einem plausibel rückläufigen Pfad ist oder auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau gehalten wird und dass das gesamtstaatliche Defizit mittelfristig auf unter 3 % des BIP gesenkt und darunter gehalten wird, und ii) als Reaktion auf die wichtigsten im

[1] Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates (ABl. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

[2] Verordnung (EU) 2024/1264 des Rates vom 29. April 2024 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2024/1264/oj).

[3] Richtlinie (EU) 2024/1265 des Rates vom 29. April 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

Rahmen des Europäischen Semesters benannten Herausforderungen geeignete Reformen und Investitionen durchgeführt und die gemeinsamen Prioritäten der Union umgesetzt werden. Zu diesem Zweck sollte jeder Plan eine mittelfristige Verpflichtung zu einem Nettoausgabenpfad[4] enthalten, der für die Laufzeit des Plans eine wirksame Haushaltsbeschränkung von 4 oder 5 Jahren vorsieht (je nach Länge der regulären Legislaturperiode in dem jeweiligen Mitgliedstaat). Darüber hinaus soll in dem Plan erläutert werden, wie der Mitgliedstaat die Durchführung von Reformen und Investitionen als Reaktion auf die wichtigsten Herausforderungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters, insbesondere in den länderspezifischen Empfehlungen (einschließlich jener, die für das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) relevant sind), benannt wurden, sicherstellen wird und wie der Mitgliedstaat die gemeinsamen Prioritäten der Union umsetzen wird. Der Zeitraum für die Haushaltsanpassung beträgt 4 Jahre, wobei dieser Zeitraum um bis zu 3 Jahre verlängert werden kann, wenn der Mitgliedstaat sich verpflichtet, ein einschlägiges Reform- und Investitionspaket umzusetzen, das die Vorgaben der Verordnung (EU) 2024/1263 erfüllt.

(3) Nach Übermittlung des Plans soll die Kommission bewerten, ob dieser die Anforderungen der Verordnung (EU) 2024/1263 erfüllt.

(4) Auf Empfehlung der Kommission soll der Rat sodann eine Empfehlung annehmen, in der er den Nettoausgabenpfad des betreffenden Mitgliedstaats festlegt, und, sofern zutreffend, die Reform- und Investitionszusagen billigt, die einer Verlängerung des haushaltspolitischen Anpassungszeitraums zugrunde liegen.

ERWÄGUNGEN ZUM NATIONALEN MITTELFRISTIGEN FINANZPOLITISCH-STRUKTURELLEN PLAN BULGARIENS

(5) Am 27. Februar 2025 legte Bulgarien dem Rat und der Kommission seinen nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan vor. Die Übermittlung erfolgte nach zwei Verlängerungen der in Artikel 36 der Verordnung (EU) 2024/1263 festgelegten Frist, wie mit der Kommission im Hinblick auf die von Bulgarien angegebenen Gründe vereinbart, nämlich der Notwendigkeit, den Zeitpunkt für die Übermittlung an den politischen Zyklus anzupassen, was Bulgarien die Möglichkeit geben würde, einen Plan vorzulegen, der auf einer festen politischen Zusage beruht.

Verfahren vor der Vorlage des Plans

(6) Vor der Vorlage des Plans forderte Bulgarien technische Informationen[5] an, die die Kommission am 24. Januar 2025 bereitstellte und am 27. Februar 2025

[4] Nach Artikel 2 der Verordnung (EU) 2024/1263 bezeichnet der Ausdruck „Nettoausgaben“ die Staatsausgaben ohne i) Zinsausgaben, ii) diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen, iii) Ausgaben für Programme der Union, die vollständig durch Einnahmen aus den Unionsfonds ausgeglichen werden, iv) nationale Ausgaben für die Kofinanzierung von Programmen, die von der Union finanziert werden, v) konjunkturelle Komponenten der Ausgaben für Leistungen bei Arbeitslosigkeit und vi) einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.

[5] Die den Mitgliedstaaten und dem Wirtschafts- und Finanzausschuss übermittelten Vorab-Leitlinien umfassen technische Informationen i) ohne und mit Verlängerung des Anpassungszeitraums (und somit für 4 bzw. 7 Jahre) und ii) mit und ohne Absicherung der Defizitresilienz. Zudem umfassen sie die wichtigsten Ausgangsbedingungen und zugrunde liegenden Annahmen, die im Kontext des Rahmens der Kommission für die mittelfristige Projektion des gesamtstaatlichen Schuldenstands verwendet wurden. Die technischen Informationen wurden auf der Grundlage der im Debt Sustainability Monitor 2023 der Kommission beschriebenen Methodik berechnet (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-

veröffentlichte[6]. Die technischen Informationen geben die Höhe des strukturellen Primärsaldos im Jahr 2028 an, die erforderlich ist, um sicherzustellen, dass das gesamtstaatliche Defizit mittelfristig unter 3 % des BIP gehalten wird und der gesamtstaatliche Schuldenstand mittelfristig unter 60 % des BIP bleibt, selbst wenn über den 4-Jahres-Anpassungszeitraum hinaus keine weiteren haushaltspolitischen Maßnahmen ergriffen werden. Der Begriff „mittelfristig“ ist definiert als ein Zeitraum von 10 Jahren nach Ablauf des Anpassungszeitraums. Die technischen Informationen wurden unter Zugrundelegung von zwei Szenarien erstellt und den Mitgliedstaaten übermittelt: ein Szenario mit der Absicherung der Defizitresilienz nach Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2024/1263 und ein Szenario ohne diese Absicherung. Wie in der folgenden Tabelle dargestellt, geht aus den technischen Informationen für Bulgarien hervor, dass sich der strukturelle Primärsaldo auf der Grundlage der Annahmen der Kommission am Ende des Anpassungszeitraums (2028) in dem Szenario ohne Absicherung der Defizitresilienz auf mindestens - 2,1% des BIP belaufen sollte, damit die geltenden Haushaltsregeln über einen Anpassungszeitraum von 4 Jahren eingehalten werden. Zur Information: Unter Berücksichtigung der Absicherung der Defizitresilienz würde sich der strukturelle Primärsaldo am Ende des Anpassungszeitraums (2028) auf mindestens - 0,9 % des BIP belaufen. Die Absicherung der Defizitresilienz ist jedoch für Bulgarien nicht erforderlich.

Tabelle 1: Technische Informationen, die die Kommission Bulgarien übermittelt hat

Letztes Jahr des Anpassungszeitraums	2028
Mindestwert des strukturellen Primärsaldos (% des BIP), Szenario ohne Absicherung der Defizitresilienz	-2,1
Nur zur Information: Mindestwert des strukturellen Primärsaldos (% des BIP), Szenario mit Absicherung der Defizitresilienz	-0,9

Quelle: Berechnungen der Kommission.

(7) Im Einklang mit Artikel 12 der Verordnung (EU) 2024/1263 führten Bulgarien und die Kommission von September bis Oktober 2024 und von Januar bis Februar 2025 einen fachlichen Dialog[7]. Im Mittelpunkt des Dialogs standen der von Bulgarien geplante Nettoausgabenpfad und die zugrunde liegenden Annahmen (insbesondere in Bezug auf Potenzialwachstum und Inflation) sowie die geplante Umsetzung von Reformen und Investitionen als Reaktion auf die wichtigsten Herausforderungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters benannt wurden, und die gemeinsamen Prioritäten der Union

monitor-2023_en?prefLang=de). Er basiert auf der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission und ihrer mittelfristigen Verlängerung bis 2033; das langfristige BIP-Wachstum und die langfristigen Kosten der Bevölkerungsalterung stehen ihrerseits mit dem gemeinsamen Bericht über die Bevölkerungsalterung 2024 der Kommission und des Rates im Einklang (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

[6] https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#bulgaria.

[7] Der Dialog wurde unterbrochen, um den Zeitpunkt für die Übermittlung des Plans an den politischen Zyklus anzupassen und Bulgarien die Möglichkeit zu geben, einen Plan vorzulegen, der auf einer festen politischen Zusage beruht.

in den Bereichen fairer grüner und digitaler Wandel, soziale und wirtschaftliche Resilienz, Energieversorgungssicherheit und Aufbau von Verteidigungsfähigkeiten.

(8) Nach den im Plan angegebenen Informationen trat Bulgarien im Februar 2025 im Einklang mit Artikel 11 Absatz 3 und Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2024/1263 in einen Konsultationsprozess mit der Zivilgesellschaft, den Sozialpartnern, den regionalen Behörden und anderen relevanten Interessenträgern ein. Nach Informationen Bulgariens im Plan wurde dieser Plan mit einem breiten Spektrum von Interessenträgern besprochen, das von den Sozialpartnern bis hin zu Vertretern der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft, von Wirtschaftsverbänden und Nichtregierungsorganisationen reichte.

(9) Der Plan wurde am 26. Februar 2025 vom bulgarischen Ministerrat angenommen und der Nationalversammlung der Republik Bulgarien übermittelt.

Andere damit zusammenhängende Prozesse

(10) Der Rat hat am 21. Oktober 2024 im Rahmen des Europäischen Semesters eine Reihe länderspezifischer Empfehlungen an Bulgarien gerichtet[8].

(11) Am 25. Februar 2025 stellte Bulgarien einen Antrag auf eine Konvergenzbewertung nach Artikel 140 Absatz 1 AEUV im Hinblick auf einen möglichen Beitritt zum Euro-Währungsgebiet am 1. Januar 2026. Bei der am 4. Juni 2025 veröffentlichten Bewertung der Kommission wurde auch das Kriterium der öffentlichen Finanzen berücksichtigt.

(12) Am 2. Mai 2025 ersuchte Bulgarien im Einklang mit Artikel 26 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2024/1263 und im Anschluss an die Mitteilung der Kommission (C(2025) 2000 final) vom 19. März 2025 um die Aktivierung der nationalen Ausweichklausel, um höheren Verteidigungsausgaben Rechnung zu tragen.

ZUSAMMENFASSUNG DES PLANS UND BEWERTUNG DURCH DIE KOMMISSION

(13) Im Einklang mit Artikel 16 der Verordnung (EU) 2024/1263 bewertete die Kommission den Plan wie folgt:

Hintergrund: Makroökonomische und haushaltspolitische Lage und Aussichten

(14) Die Wirtschaftstätigkeit in Bulgarien nahm im Jahr 2024 um 2,8 % an, was auf den privaten Verbrauch zurückzuführen war. Der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission zufolge dürfte das reale BIP im Jahr 2025 um 2,9 % steigen, da die Exporte und öffentlichen Investitionen anziehen. Im Jahr 2026 wird mit einem Anstieg des realen BIP um 3 % gerechnet, da sich die Investitionen weiter beschleunigen und andere Nachfragekomponenten weiter für stabile Wachstumsraten sorgen. Im Prognosezeitraum (d. h. 2025-2026) dürfte das Wachstum des potenziellen BIP in Bulgarien zwar rückläufig sein, doch relativ stark bleiben, bedingt durch kräftige

[8] Empfehlung des Rates vom 21. Oktober 2024 zur Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Struktur- und Haushaltspolitik Bulgariens (ABl. C, C/2024/6809, 29.11.2024).

Investitionen, deren Effekt aber teilweise durch ungünstige demografische Entwicklungen aufgehoben wird. Die Arbeitslosenquote lag 2024 bei 4,2 %, nach Schätzungen der Kommission wird sie sich 2025 auf 4 % und 2026 auf 3,8 % belaufen. Die Inflation (BIP-Deflator) dürfte von 6,5 % im Jahr 2024 auf 2,3 % im Jahr 2025 zurückgehen und sich 2026 auf 2,8 % belaufen.

(15) Was die haushaltspolitischen Entwicklungen betrifft, so belief sich das gesamtstaatliche Defizit Bulgariens 2024 auf 3 % des BIP. Der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission zufolge dürfte es 2025 bei 2,8 % des BIP liegen und 2026 unter der Annahme einer unveränderten Politik bei 2,8 % bleiben. Der Haushaltsentwurf Bulgariens für 2025, der von der Nationalversammlung am 21. März 2025 angenommen wurde, war in der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission nicht eingeflossen. Der gesamtstaatliche Schuldenstand belief sich Ende 2024 auf 24,1 % des BIP. Der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission zufolge wird die Schuldenquote Ende 2025 voraussichtlich auf 23,1 % des BIP zurückgehen und Ende 2026 wieder auf 24,5 % des BIP ansteigen. In den Haushaltsprojektionen der Kommission werden die politischen Zusagen aus den mittelfristigen Plänen erst als solche berücksichtigt, wenn sie durch konkrete politische Maßnahmen, die glaubhaft angekündigt und hinreichend spezifiziert wurden, untermauert sind.

Nettoausgabenpfad und wichtigste makroökonomische Annahmen im Plan

(16) Der nationale mittelfristige finanzpolitisch-strukturelle Plan Bulgariens deckt den Zeitraum 2025-2028 ab und sieht eine Haushaltsanpassung über einen Zeitraum von 4 Jahren vor.

(17) Der Plan enthält alle nach Artikel 13 der Verordnung (EU) 2024/1263 erforderlichen Informationen.

(18) Der Plan enthält eine Zusage zu dem in Tabelle 2 angegebenen Nettoausgabenpfad, der einem durchschnittlichen Nettoausgabenwachstum von 4,9 % im Zeitraum 2025-2028 entspricht. Die technischen Informationen (unter der Annahme eines linearen Anpassungspfads) stehen mit einem durchschnittlichen Nettoausgabenwachstum von 5,1 % im Anpassungszeitraum 2025-2028 im Einklang. Der im Plan zugesagte Nettoausgabenpfad führt zu einem strukturellen Primärsaldo von -1,8 % des BIP am Ende des Anpassungszeitraums (2028). Damit läge der Saldo über dem von der Kommission in den technischen Informationen vom 24. Januar 2025 angegebenen Mindestniveau des strukturellen Primärsaldos von -2,1 % des BIP im Jahr 2028[9].

[9] Im Szenario ohne Absicherung der Defizitresilienz.

Tabelle 2: Nettoausgabenpfad und wichtigste Annahmen im Plan Bulgariens

	2025	2026	2027	2028	Durchschnittlich über die Laufzeit des Plans 2025-2028
Nettoausgabenwachstum (jährlich, in %)	6,2	4,9	4,4	4,0	4,9
Nettoausgabenwachstum (kumuliert, ab dem Basisjahr 2024, in %)	6,2	11,4	16,3	21,0	entfällt
Potenzielles BIP-Wachstum (in %)	2,8	2,6	2,5	2,4	2,6
Inflation (Wachstum des BIP-Deflators) (in %)	3,9	2,6	2,3	2,1	3,5

Quelle: Mittelfristiger finanzpolitisch-struktureller Plan Bulgariens und Berechnungen der Kommission.

Auswirkungen der im Plan enthaltenen Zusagen in Bezug auf die Nettoausgaben auf den gesamtstaatlichen Schuldenstand

(19) Wenn der im Plan zugesagte Nettoausgabenpfad eingehalten wird und die zugrunde liegenden Annahmen eintreten, würde der gesamtstaatliche Schuldenstand dem Plan zufolge im Anpassungszeitraum schrittweise von 24,2 % im Jahr 2024 auf 30,8 % des BIP am Ende dieses Zeitraums ansteigen, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht. Mittelfristig, d. h. zehn Jahre nach Ende des Anpassungszeitraums, könnte dies einen allmählichen Anstieg des gesamtstaatlichen Schuldenstands auf 45,3 % im Jahr 2038 nach sich ziehen.

Tabelle 3: Entwicklung des gesamtstaatlichen Schuldenstands und des gesamtstaatlichen Haushaltssaldos im Plan Bulgariens

	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Gesamtstaatlicher Schuldenstand (% des BIP)	24,2	25,8	27,4	29,1	30,8	45,3
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo (% des BIP)	-3,0	-3,0	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9

(1) Quelle: Mittelfristiger finanzpolitisch-struktureller Plan Bulgariens.

Dem Plan zufolge würde der gesamtstaatliche Schuldenstand demnach mittelfristig deutlich unter dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP bleiben. Ausgehend von den im Plan enthaltenen politischen Zusagen und makroökonomischen Annahmen steht der im Plan vorgesehene Nettoausgabenpfad folglich mit der Schuldenanforderung gemäß Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2024/1263 im Einklang.

Auswirkungen der im Plan enthaltenen Zusagen in Bezug auf die Nettoausgaben auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo

(20) Ausgehend vom Nettoausgabenpfad und den Annahmen des Plans würde das gesamtstaatliche Defizit im Anpassungszeitraum leicht auf 2,9 % des BIP zurückgehen. Dem Plan zufolge würde der gesamtstaatliche Haushaltssaldo den Referenzwert von 3 % des BIP somit am Ende des Anpassungszeitraums (2028) nicht überschreiten. Außerdem würde das öffentliche Defizit in den zehn Jahren nach dem Anpassungszeitraum (d. h. bis 2038) den Referenzwert von 3 % des BIP nicht überschreiten. Ausgehend von den im Plan enthaltenen politischen Zusagen und makroökonomischen Annahmen steht der im Plan vorgesehene Nettoausgabenpfad folglich mit der Defizitanforderung gemäß Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2024/1263 im Einklang.

Makroökonomische Annahmen im Plan

(21) Der Plan stützt sich auf eine Reihe von Annahmen, die von den Annahmen abweichen, die die Kommission Bulgarien am 24. Januar 2025 übermittelt hat. Insbesondere werden unterschiedliche Annahmen in Bezug auf sechs Variablen zugrunde gelegt, nämlich den Ausgangspunkt für den strukturellen Primärsaldo im Jahr 2024, das Wachstum des potenziellen BIP, den Anstieg des BIP-Deflators, den Ausgangspunkt für die Schuldenquote im Jahr 2024, die nominalen impliziten Zinssätze und Bestandsanpassungen. Die Unterschiede bei den Annahmen werden nachstehend bewertet. Bei der Bewertung wird die Veröffentlichung der Ist-Daten für 2024 nach der Übermittlung des Plans berücksichtigt, wodurch sich das Basisjahr der Empfehlung auf 2024 verschiebt.

Die Unterschiede bei den Annahmen, die sich am stärksten auf das durchschnittliche Nettoausgabenwachstum auswirken, werden nachstehend einzeln aufgeführt und separat bewertet.

- Der Plan geht von einem strukturellen Primärsaldo von -2,5 % des BIP im Jahr 2024 aus, was 0,4 Prozentpunkte unter dem in den Vorab-Leitlinien angenommenen strukturellen Primärsaldo liegt. Dies trägt dazu bei, dass das im Plan vorgesehene durchschnittliche Nettoausgabenwachstum während des Anpassungszeitraums niedriger ist als gemäß den Annahmen der Kommission. Die negativere Annahme hinsichtlich des strukturellen Primärsaldos, die sich in einem höheren erwarteten Gesamtdefizit von 3 % des BIP im Jahr 2024 niederschlägt, spiegelt die jüngsten verfügbaren Daten zum Haushaltsvollzug wider. Dieses Ergebnis für das nominale Defizit im Jahr 2024 wurde seitdem bestätigt. Folglich wird diese Annahme als begründet erachtet.

- Der Plan berücksichtigt, dass der nominale implizite Zinssatz im Jahr 2024 gestiegen ist, und geht davon aus, dass er über dem Niveau der Vorab-Leitlinien bleiben wird. Dies trägt dazu bei, dass das im Plan vorgesehene durchschnittliche Nettoausgabenwachstum während des Anpassungszeitraums niedriger ist als gemäß den Annahmen der Kommission. Die Zinssätze werden auf der Grundlage der tatsächlich gezahlten Zinsen und des Niveaus des gesamtstaatlichen Schuldenstands berechnet und berücksichtigen die Zinssätze für die 2024 und im Januar 2025 neu emittierten Schulden. Folglich wird diese Annahme als begründet erachtet.
- In dem Plan wird von einem Wachstum des potenziellen BIP ausgegangen, das unter den Angaben in den Vorab-Leitlinien für das Jahr 2024, aber über den Annahmen der Kommission für 2025-2033 liegt, was zu einem durchschnittlichen Wachstum des potenziellen BIP von 2 % im Zeitraum 2025-2038 führt – verglichen mit 1,9 % in den Vorab-Leitlinien. Dies trägt dazu bei, dass das im Plan vorgesehene durchschnittliche Nettoausgabenwachstum während des Anpassungszeitraums etwas (um etwa 0,1) höher ist als gemäß den Annahmen der Kommission. Bulgarien weist in seinem Plan darauf hin, dass der Unterschied weitgehend auf eine Kombination aus höherer Erwerbsbeteiligung und einem Anstieg der Investitionen, insbesondere im öffentlichen Sektor, zurückzuführen ist. Die vorläufigen Beschäftigungszahlen für 2024 sind höher als in der Herbstprognose 2024 der Kommission angenommen, was darauf hindeutet, dass die Abweichung im Hinblick auf die Arbeitsleistung für das Potenzialwachstum gerechtfertigt ist. Die im Plan enthaltene Annahme bezüglich öffentlicher Investitionen ist inhärent politikgesteuert und steht offenbar im Einklang mit den politischen Leitlinien, wie auch im angenommenen Haushaltsplan 2025 bestätigt wurde. Insgesamt wird die Abweichung aufgrund dieser beiden Faktoren als begründet erachtet.
- In dem Plan wird von einem Wachstum des BIP-Deflators um 6,4 % im Jahr 2024 ausgegangen – 1,6 Prozentpunkte über den Vorab-Leitlinien –, das im Jahr 2025 über den Annahmen der Kommission bleiben und dann 2026 unter den in den Vorab-Leitlinien angegebenen Wert fallen soll. Dies trägt dazu bei, dass das im Plan vorgesehene durchschnittliche Nettoausgabenwachstum während des Anpassungszeitraums etwas (um etwa 0,1) höher ist als gemäß den Annahmen der Kommission. Der höhere BIP-Deflator im Jahr 2024 ist durch die jüngsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen gerechtfertigt, die im Jahr 2024 ein stärkeres Wachstum des BIP-Deflators im Vergleich zu den Annahmen der Kommission zeigen. Im Jahr 2025 lässt sich die Abweichung von den Vorab-Leitlinien mit dem Übertragungseffekt des höheren BIP-Deflators im zweiten Halbjahr 2024 erklären. Für 2025 wurden weder in den Annahmen der Kommission noch im Plan Bulgariens die Wiederherstellung der Mehrwertsteuersätze für Brot, Mehl und Restaurantdienstleistungen, die Strompreiserhöhungen für Haushalte oder andere Preiserhöhungen im Januar 2025 vollständig berücksichtigt. Die Berücksichtigung dieser Entwicklungen würde zu einem höheren durchschnittlichen Nettoausgabenwachstum im Anpassungszeitraum führen. Was 2026 angeht, ist der im Vergleich zu den Vorab-Leitlinien niedrigere BIP-Deflator im Plan auf die angenommenen moderateren Lohnerhöhungen zurückzuführen. Die geringeren Lohnerhöhungen für 2026 im Plan spiegeln die angenommenen höheren Beteiligungsquoten wider, die durch die im Vergleich zu den Vorab-Leitlinien verzeichneten höheren Beteiligungsquoten für 2024 gerechtfertigt sind. Folglich gelten die Annahmen zu höheren BIP-Deflatoren in den Jahren 2024 und 2025 und zu einem geringeren BIP-Deflator im Jahr 2026 als hinreichend begründet.

Die verbleibenden Unterschiede bei den Annahmen in Bezug auf Schulden und Bestandsanpassungen sowie die jüngsten Veröffentlichungen einschlägiger makrofiskalischer Indikatoren haben, verglichen mit den Annahmen der Kommission, keine nennenswerten Auswirkungen auf das durchschnittliche Wachstum der Nettoausgaben.

Alle Unterschiede bei den Annahmen zusammengenommen führen insgesamt zu einem durchschnittlichen Nettoausgabenwachstum im Plan, das geringer ist als das durchschnittliche Nettoausgabenwachstum, das auf Basis der technischen Informationen zu erwarten wäre.

Die Kommission wird die vorstehende Bewertung der Annahmen des Plans bei künftigen Bewertungen hinsichtlich der Einhaltung des Nettoausgabenpfads berücksichtigen.

Haushaltsstrategie des Plans

(22) Laut der indikativen Haushaltsstrategie des Plans werden die Zusagen in Bezug auf die Nettoausgaben hauptsächlich durch diskretionäre einnahmensteigernde Maßnahmen erfüllt. Auf der Einnahmenseite gehören Maßnahmen zur verbesserten Einhaltung von Vorschriften und zur Verhinderung und Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung zu den wichtigsten Elementen, die die Haushaltsziele unterstützen. Zusätzliche einnahmenseitige Maßnahmen dürften zu mehr Sozialbeiträgen führen; das beinhaltet Anhebungen des Schwellenwerts für das maximal versicherbare Einkommen und eine geplante Erhöhung des Renteneintrittsalters. Der Plan bezieht sich schließlich noch auf geplante Erhöhungen der Verbrauchsteuern auf Tabak und Tabakwaren. Auf der Ausgabenseite gibt es keine nennenswerten Konsolidierungsmaßnahmen, doch sind im Einklang mit den jüngsten Trends weitere Erhöhungen geplant.

(23) Die Angaben zu den politischen Maßnahmen, die erlassen werden sollen, sind in den jährlichen Haushaltsplänen zu bestätigen oder anzupassen sowie zu quantifizieren. Einige Maßnahmen wurden im Haushalt 2025 festgelegt, der von der Nationalversammlung am 21. März 2025 angenommen wurde, während andere voraussichtlich in den kommenden Haushalten bestätigt werden. Zu den für 2025 geplanten Maßnahmen gehören auf der Einnahmenseite eine Anhebung des maximal versicherbaren Einkommens, des Verbrauchsteuersatzes auf Tabak und Tabakwaren und von Verbrauchsteuern sowie die Abschaffung ermäßigter Mehrwertsteuersätze für verschiedene Kategorien von Waren und Dienstleistungen. Auf der Ausgabenseite sind Aufstockungen für Gehälter im Verteidigungsbereich und für das Personal von Haushaltsorganisationen vorgesehen. Bei den Rentenausgaben ist ein Ausgabenanstieg geplant, der unter anderem mit der gestiegenen Zahl von neu bewilligten Renten und von Rentenzulagen zusammenhängt. Gleichzeitig bestehen Risiken für die Umsetzung der indikativen Haushaltsstrategie im Plan, da die Gestaltung der indikativen Strategie generell nicht detailliert genug ist, die Einnahmen aus Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -umgehung nur wenig vorhersehbar sind und auf Ad-hoc-Finanzierungsquellen wie Dividenden aus staatseigenen Unternehmen zurückgegriffen wird.

Reform- und Investitionsabsichten im Plan als Reaktion auf die wichtigsten im Rahmen des Europäischen Semesters benannten Herausforderungen und zur Umsetzung der gemeinsamen Prioritäten der Union

(24) In dem Plan werden die politischen Absichten hinsichtlich der Reformen und Investitionen dargelegt, mit denen die wichtigsten Herausforderungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters und insbesondere der länderspezifischen Empfehlungen benannt wurden, angegangen und die gemeinsamen Prioritäten der EU umgesetzt werden sollen. Der Plan umfasst über 120 Reformen und Investitionen zur Umsetzung der gemeinsamen Prioritäten der EU, wovon über 60 aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und 40 aus den kohäsionspolitischen Fonds (MFR) finanziell unterstützt werden[10]. Die Reformen und Investitionen des Plans stützen sich auch auf das bestehende Strategiepapier der Regierung „Nationales Entwicklungsprogramm Bulgarien 2030".

In Bezug auf die gemeinsame Priorität eines fairen grünen und digitalen Wandels, einschließlich der in der Verordnung (EU) 2021/1119 festgelegten Klimaziele, enthält der Plan mehrere Maßnahmen, die unter politischen Rubriken zusammengefasst sind, wie die Förderung der Verkehrskonnektivität, Energie, die Förderung der Digitalisierung, die Stärkung von Bildung, Kompetenzen und Beschäftigung, Wasserversorgung und Abwasserbehandlung sowie Klima, Umwelt und Landwirtschaft. Die im Plan enthaltenen Reformen und Investitionen zielen darauf ab, unter anderem länderspezifische Empfehlungen zu Energieeffizienz aus den Jahren 2022 und 2023, zu Energieeffizienz, sozialer Inklusion und Schutz (2023 und 2024), zu erneuerbaren Energien, Infrastrukturen und Netzen (2019, 2020, 2022, 2023 und 2024), zu Forschung und Innovation sowie regionaler Entwicklung und lokalen öffentlichen Dienstleistungen (2019), zu Verkehr und regionaler Entwicklung (2019, 2020, 2023 und 2024) sowie zu Kompetenzen, beruflicher Bildung und Erwachsenenbildung (2019, 2020, 2023, 2024) umzusetzen.

(25) In Bezug auf die gemeinsame Priorität der sozialen und wirtschaftlichen Resilienz, die auch die Europäische Säule sozialer Rechte umfasst, beinhaltet der Plan mehrere Reformen und Investitionen, die sich über verschiedene Politikbereiche erstrecken – von nachhaltigen öffentlichen Finanzen über die Wirtschaft und die Rahmenbedingungen für Unternehmen, die Stärkung von Justiz, Governance und finanzieller Integrität, die Unterstützung der Verkehrskonnektivität, Energie sowie Förderung von Gesundheit und sozialer Inklusion bis hin zu Bildung, Kompetenzen und Beschäftigung. Die im Plan enthaltenen Reformen und Investitionen zielen darauf ab, unter anderem länderspezifische Empfehlungen zu Gesundheitsversorgung aus den Jahren 2019 und 2020, zur Arbeitsmarktpolitik (2019 und 2020), zu Bildung, Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit (2020 und 2024), zum Zugang zu Finanzmitteln und Wachstumsfinanzierung (2020), zum haushaltspolitischen Rahmen und zur fiskalischen Governance (2020, 2022 und 2023), zu Armut und sozialer Inklusion (2019, 2020, 2023 und 2024), zu den Rahmenbedingungen für Unternehmen (2019 und 2020), zu erneuerbaren Energien, Infrastrukturen und Netzen (2019, 2020, 2022, 2023 und 2024), zu Verkehr und regionaler Entwicklung (2019, 2020, 2023 und 2024) und zu Steuerverwaltung, -hinterziehung und -umgehung (2019) umzusetzen.

[10] Die Verweise im mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan Bulgariens entsprechen dem derzeit gültigen Aufbau- und Resilienzplan. Die bulgarische Regierung beabsichtigt, einen Antrag auf Überarbeitung ihres Aufbau- und Resilienzplans nach Artikel 21 der Verordnung (EU) 2021/241 sowie einen Antrag auf Ergänzung um ein REPowerEU-Kapitel einzureichen.

(26) Im Hinblick auf die gemeinsame Priorität der Energieversorgungssicherheit umfasst der Plan Reformen und Investitionen, um Energieunabhängigkeit zu gewährleisten und gleichzeitig für die Dekarbonisierung des Energiesektors zu sorgen. Der Plan umfasst Reformen zur Förderung der Übernahme marktwirtschaftlicher Grundsätze im Energiesektor, unter anderem durch die Liberalisierung des Strommarkts, sowie Reformen und Investitionen, um die Versorgung zu diversifizieren und die Verbindungen zu den Nachbarländern zu verbessern sowie die Erzeugung und Speicherung von Energie aus erneuerbaren Quellen zu fördern. Die im Plan enthaltenen Reformen und Investitionen zielen darauf ab, unter anderem die länderspezifischen Empfehlungen zu erneuerbaren Energien, Infrastrukturen und Netzen aus den Jahren 2019, 2020, 2022, 2023 und 2024, zu Energieeffizienz (2022 und 2023), zu Energieeffizienz und sozialer Inklusion und Schutz (2023 und 2024) umzusetzen. Der Plan enthält keine Maßnahmen zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlung 2019 zur Verbesserung der Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen oder zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2019 und 2020 zur wirksamen Überwachung und Durchsetzung des Rahmens zur Bekämpfung der Geldwäsche. Diese Empfehlungen werden jedoch durch Maßnahmen im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans und der auf den Beitritt folgenden Verpflichtungen im Rahmen des Wechselkursmechanismus II (ERMII) abgedeckt. Ferner fehlen in dem Plan Maßnahmen zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlung 2019 zur Durchsetzung der Gruppenaufsicht im Nichtbankensektor und zur Behebung struktureller Schwächen im Kfz-Versicherungssektor.

(27) Was die gemeinsame Priorität der Verteidigungsfähigkeiten betrifft, so beinhaltet der Plan Investitionen in die Modernisierung und den Erwerb neuer militärischer Kapazitäten im Einklang mit dem Programm für Verteidigungsinvestitionen, einem von der Nationalversammlung angenommenen Plan mit einem Zeithorizont bis 2032.

(28) Der Plan enthält Informationen zur Kohärenz und gegebenenfalls zur Komplementarität mit den Fonds der Kohäsionspolitik und dem Aufbau- und Resilienzplan Bulgariens. Der Plan verweist in geeigneter Weise auf die im Aufbau- und Resilienzplan und im MFR enthaltenen Maßnahmen und sieht einige zusätzliche Maßnahmen vor, die auf nationaler Ebene finanziert werden.

(29) Der Plan bietet einen Überblick über den öffentlichen Investitionsbedarf in Bulgarien in Bezug auf die gemeinsamen Prioritäten der EU. Im Hinblick auf die gemeinsame EU-Priorität eines fairen grünen Wandels, einschließlich der Kohärenz mit den europäischen Klimavorschriften, wird in dem Plan der Investitionsbedarf im Zusammenhang mit den fünf vorrangigen Dimensionen ermittelt, die in dem gemäß der Verordnung 2018/1999 erstellten integrierten nationalen Energie- und Klimaplan 2021-2030 festgelegt wurden, nämlich: 1) Dekarbonisierung, 2) Energieeffizienz, 3) Sicherheit der Energieversorgung, 4) Energiebinnenmarkt und 5) Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit. Darüber hinaus wird in dem Plan der Investitionsbedarf im Hinblick auf die Anpassung an den Klimawandel ermittelt. In Bezug auf den Investitionsbedarf für soziale und wirtschaftliche Resilienz, einschließlich der Europäischen Säule sozialer Rechte, wird in dem Plan der Investitionsbedarf in den Bereichen Bildung, Kompetenzen, Beschäftigung, Zugang zur Gesundheitsversorgung, Sozialdiensten und Langzeitpflege, Gleichstellung der Geschlechter und Umsetzung der Europäischen Garantie für Kinder ermittelt. Was die gemeinsame EU-Priorität der Energieversorgungssicherheit anbelangt, wird in dem Plan der Investitionsbedarf zur Diversifizierung der Quellen und Transportwege für

die Erdgasversorgung, unter anderem durch einen Infrastrukturausbau, ermittelt; der weitere Bedarf betrifft Wasserkraftwerke und schwimmende Kraftwerke, die Nutzung von Biomasse für die Stromerzeugung sowie die Stromspeicherkapazität. Im Hinblick auf die gemeinsame Priorität der EU, nach Bedarf Verteidigungsfähigkeiten aufzubauen, wird in dem Plan der Investitionsbedarf für die Modernisierung der Streitkräfte des Landes ermittelt.

Fazit der Bewertung der Kommission

(30) Nach Auffassung der Kommission erfüllt der Plan Bulgariens in seiner Gesamtheit die Anforderungen der Verordnung (EU) 2024/1263.

GESAMTSCHLUSSFOLGERUNG

(31) Der Rat sollte Bulgarien gemäß Artikel 17 der Verordnung (EU) 2024/1263 empfehlen, von 2025 an den im Plan festgelegten Nettoausgabenpfad einzuhalten —

EMPFIEHLT BULGARIEN

sicherzustellen, dass das Nettoausgabenwachstum die in Anhang I dieser Empfehlung festgelegten Obergrenzen nicht überschreitet.

ANHANG I

Maximales Wachstum der Nettoausgaben
(jährliche und kumulierte Wachstumsraten, nominal)
Bulgarien

Jahre		2025	2026	2027	2028
Wachstumsraten (%)	Jährlich	6,2	4,9	4,4	4,0
	Kumuliert*	6,2	11,4	16,3	21,0

* Kumulierte Wachstumsraten bezogen auf das Basisjahr 2024. Die kumulierten Wachstumsraten werden bei der jährlichen Überwachung der Ex-post-Einhaltung im Kontrollkonto verwendet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident