



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.5.2022
COM(2022) 603 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

**zum nationalen Reformprogramm Bulgariens 2022 mit einer Stellungnahme des Rates
zum Konvergenzprogramm Bulgariens 2022**

{SWD(2022) 603 final} - {SWD(2022) 640 final}

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Bulgariens 2022 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Bulgariens 2022

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 9 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität² trat am 19. Februar 2021 in Kraft. Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität wird finanzielle Unterstützung für Reformen und Investitionen bereitgestellt und so für einen — durch die Union finanzierten — fiskalischen Impuls gesorgt. Die Fazilität trägt zur wirtschaftlichen Erholung und zur Durchführung nachhaltiger und wachstumsfördernder Reformen und Investitionen bei, die insbesondere auf die Förderung des ökologischen und des digitalen Wandels ausgerichtet sind und die Widerstandsfähigkeit und das Potenzialwachstum der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten stärken sollen. Sie wird außerdem mittel- und langfristige zur Stärkung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie zum Wachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen. Der maximale finanzielle Beitrag, der jedem Mitgliedstaat im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität gewährt werden kann, wurde gemäß Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/241 am 30. Juni 2022 angepasst.
- (2) Am 24. November 2021 nahm die Kommission den Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum an, mit dem das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung 2022 eingeleitet wurde. Darin trug sie der im Mai 2021 auf dem

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

Sozialgipfel von Porto bekräftigten gemeinsamen Verpflichtung Rechnung, die vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission am 17. November 2017 proklamierte europäische Säule sozialer Rechte weiter umzusetzen. Der Europäische Rat billigte die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts 2022 am 25. März 2022. Am 24. November 2021 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht an, in dem Bulgarien nicht als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Überprüfung³ durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission auch den Vorschlag für den gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2022 an, in dem die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte analysiert wird und der am 14. März 2022 vom Rat angenommen wurde.

- (3) Russlands Invasion der Ukraine, die unmittelbar nach der weltweiten Pandemie erfolgte, hat den geopolitischen und wirtschaftlichen Kontext erheblich verändert. Sie hat auch die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten in Mitleidenschaft gezogen, unter anderem die Energie- und Lebensmittelpreise steigen lassen und die Wachstumsaussichten verschlechtert. Die höheren Energiepreise belasten insbesondere die finanziell schwachen Haushalte, die von Energiearmut bedroht sind oder bereits darunter leiden. Des Weiteren erlebt die EU einen beispiellosen Zustrom von Flüchtlingen aus der Ukraine. In diesem Zusammenhang kam am 4. März 2022 erstmals die Richtlinie über vorübergehenden Schutz zur Anwendung⁴ und wurde aus der Ukraine vertriebenen Menschen das Aufenthaltsrecht in der EU sowie das Recht auf Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung, zum Arbeitsmarkt, zur Gesundheitsversorgung, zu Wohnungs- und Sozialleistungen gewährt. Für Bulgarien wird außerordentliche Unterstützung im Rahmen der Initiative CARE (Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa) und durch zusätzliche Vorfinanzierungen im Rahmen von ReactEU (Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas) bereitgestellt, um den Aufnahme- und Integrationsbedarf der aus der Ukraine fliehenden Menschen schnellstmöglich decken zu können.
- (4) Angesichts der sich rasch wandelnden wirtschaftlichen und geopolitischen Lage wird im Rahmen des Europäischen Semesters im Jahr 2022 die umfassende Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik weitergeführt und gleichzeitig, wie im Jahreswachstumsbericht 2022 dargelegt, den Anforderungen an die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität Rechnung getragen. Die Durchführung der angenommenen Aufbau- und Resilienzpläne ist für die Verwirklichung der politischen Prioritäten im Rahmen des Europäischen Semesters von entscheidender Bedeutung, da von diesen Plänen alle oder zumindest wesentliche Teile der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen aus den Jahren 2019 und 2020 erfasst werden. Die länderspezifischen Empfehlungen der Jahre 2019 und 2020 bleiben auch für die Aufbau- und Resilienzpläne, die gemäß den Artikeln 14, 18 und 21 der Verordnung (EU) 2021/241 überarbeitet, aktualisiert oder geändert werden, relevant; hinzu kommen gegebenenfalls weitere länderspezifische Empfehlungen, die bis zur Vorlage des geänderten Plans formuliert wurden.

³ Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25).

⁴ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (ABl. L 71 vom 4.3.2022, S. 1).

- (5) Die allgemeine Ausweichklausel ist seit März 2020 aktiviert.⁵ In ihrer Mitteilung vom 3. März 2021⁶ vertrat die Kommission zudem die Auffassung, dass der Beschluss über die Deaktivierung oder weitere Anwendung der allgemeinen Ausweichklausel eine Gesamtbewertung der Wirtschaftslage darstellen sollte, wobei das Niveau der Wirtschaftstätigkeit in der Union oder im Euro-Währungsgebiet im Vergleich zum Vorkrisenniveau (Ende 2019) als zentrales quantitatives Kriterium zu betrachten sei. Erhöhte Unsicherheit und starke Abwärtsrisiken für die wirtschaftlichen Aussichten im Zusammenhang mit dem Krieg in Europa, beispiellose Energiepreiserhöhungen und anhaltende Störungen der Lieferkette rechtfertigen die Verlängerung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2023.
- (6) Im Einklang mit dem Ansatz in der Stellungnahme des Rates vom 18. Juni 2021 zum Konvergenzprogramm 2021 wird der haushaltspolitische Kurs derzeit am besten als Veränderung der Primärausgaben (ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen) ohne durch die COVID-19-Krise bedingte befristete Sofortmaßnahmen und einschließlich der durch nicht rückzahlbaren Hilfen (Zuschüsse) aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und aus anderen EU-Fonds finanzierten Ausgaben im Verhältnis zum mittelfristigen Potenzialwachstum gemessen.⁷ Neben dem haushaltspolitischen Gesamtkurs wird bei der Bewertung, ob die nationale Finanzpolitik vorsichtig ist und ihre Zusammensetzung eine nachhaltige Erholung begünstigt, die mit dem ökologischen und dem digitalen Wandel im Einklang steht, auch der Entwicklung der national finanzierten⁸ laufenden Primärausgaben (ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen und durch die COVID-19-Krise bedingte befristete Sofortmaßnahmen) und Investitionen Aufmerksamkeit geschenkt.
- (7) Am 2. März 2022 nahm die Kommission eine Mitteilung mit allgemeinen Leitlinien für die Haushaltspolitik im Jahr 2023 an, mit der die Ausarbeitung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten unterstützt und somit die politische Koordinierung gestärkt werden soll.⁹ Ausgehend von dem makroökonomischen Ausblick der Winterprognose 2022 hält es die Kommission für angemessen, von einem insgesamt stützenden haushaltspolitischen Kurs in den Jahren 2020-2022 zu einem insgesamt weitgehend neutralen haushaltspolitischen Kurs im Jahr 2023 überzugehen, gleichzeitig aber die Bereitschaft zu erhalten, auf die sich weiterentwickelnde Wirtschaftslage zu reagieren. Die Kommission kündigte an, dass bei den haushaltspolitischen Empfehlungen für 2023 weiterhin zwischen den Mitgliedstaaten differenziert und möglichen länderübergreifenden Spillover-Effekten Rechnung getragen werden sollte. Die Kommission forderte die Mitgliedstaaten auf, die Leitlinien in ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen zu berücksichtigen.

⁵ Mitteilung der Kommission an den Rat über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts (COM(2020) 123 final vom 20.3.2020).

⁶ Mitteilung der Kommission an den Rat – Ein Jahr nach dem Ausbruch von COVID-19 – die fiskalpolitische Reaktion, Brüssel (COM(2021) 105 final vom 3.3.2021).

⁷ Bei den Schätzungen zum haushaltspolitischen Kurs und seinen Komponenten in dieser Empfehlung handelt es sich um Schätzungen der Kommission, die auf den Annahmen beruhen, die der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission zugrunde liegen. Die von der Kommission vorgenommenen Schätzungen des mittelfristigen Potenzialwachstums lassen die positiven Auswirkungen der im Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Reformen unberücksichtigt, die dem Potenzialwachstum einen Schub verleihen könnten.

⁸ Nicht durch Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und aus anderen EU-Fonds finanziert.

⁹ Mitteilung der Kommission an den Rat: Haushaltspolitische Leitlinien für 2023, Brüssel (COM(2022) 85 final vom 2.3.2022).

Die Kommission hat sich verpflichtet, die wirtschaftlichen Entwicklungen genau zu beobachten und ihre politischen Leitlinien erforderlichenfalls anzupassen, spätestens jedoch in ihrem Frühjahrspaket zum Europäischen Semester Ende Mai 2022.

- (8) Hinsichtlich der am 2. März 2022 vorgestellten haushaltspolitischen Leitlinien berücksichtigen die haushaltspolitischen Empfehlungen für 2023 die verschlechterten wirtschaftlichen Aussichten, die zunehmende Unsicherheit und weitere Abwärtsrisiken sowie die gegenüber der Winterprognose höhere Inflation. Vor diesem Hintergrund müssen im Rahmen der fiskalpolitischen Reaktion die öffentlichen Investitionen für den ökologischen und digitalen Wandel und die Energieversorgungssicherheit erhöht und die Kaufkraft der am stärksten gefährdeten Haushalte gestützt werden, um die Auswirkungen des Anstiegs der Energiepreise abzufedern und durch gezielte und befristete Maßnahmen dazu beizutragen, den Inflationsdruck aus Zweitrundeneffekten zu begrenzen. Die Haushaltspolitik muss flexibel bleiben, damit sie sich an die sich rasch wandelnden Rahmenbedingungen anpassen kann, und sie muss nach Ländern differenziert werden, wobei die jeweilige Haushalts- und Wirtschaftslage – auch im Hinblick auf die Anfälligkeit für die Krise und den Zustrom von Vertriebenen aus der Ukraine – zu berücksichtigen ist.
- (9) Am 15. Oktober 2021 legte Bulgarien der Kommission gemäß Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/241 seinen nationalen Aufbau- und Resilienzplan vor. Gemäß Artikel 19 jener Verordnung hat die Kommission die Aufbau- und Resilienzpläne auf der Grundlage der in Anhang V der Verordnung enthaltenen Bewertungsleitlinien im Hinblick auf deren Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz bewertet. Am 4. Mai 2022 nahm der Rat den Durchführungsbeschluss zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Bulgariens¹⁰ an. Die Freigabe der Tranchen erfolgt vorbehaltlich eines Beschlusses der Kommission nach Artikel 24 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2021/241, wonach Bulgarien in zufriedenstellender Weise die einschlägigen, im Durchführungsbeschluss des Rates festgelegten Etappenziele und Zielwerte erreicht hat. Eine zufriedenstellende Erfüllung setzt immer voraus, dass von zuvor erreichten Etappenzielen und Zielwerten nicht wieder abgewichen wurde.
- (10) Am 29. April 2022 übermittelte Bulgarien sein nationales Reformprogramm 2022 und auch sein Konvergenzprogramm 2022 nach der in Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 festgelegten Frist. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (11) Am 23. Mai 2022 veröffentlichte die Kommission den Länderbericht für Bulgarien 2022¹¹. Darin werden die Fortschritte Bulgariens bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen des Rates der Jahre 2019, 2020 und 2021 bewertet und der Stand der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans Bulgariens anhand des Aufbau- und Resilienzscoreboards dargestellt. Basierend auf dieser Bewertung wird im Länderbericht Handlungsbedarf in Bezug auf Herausforderungen aufgezeigt, die im Aufbau- und Resilienzplan nicht oder nur teilweise angegangen werden, und es werden neu entstandene und sich derzeit abzeichnende Herausforderungen, die sich beispielsweise aus Russlands Invasion der Ukraine ergeben, genannt. Ferner werden in dem Bericht die Fortschritte Bulgariens bei der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, bei der Verwirklichung der Kernziele der EU in den Bereichen

¹⁰ Durchführungsbeschluss des Rates vom 4. Mai 2022 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Bulgariens (ST 8091/2022+ ADD1).

¹¹ COM(2022) 603 SWD(2022) 603.

Beschäftigung, Qualifikationen und Armutsbekämpfung sowie im Hinblick auf die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung bewertet.

- (12) Am 23. Mai 2022 veröffentlichte die Kommission einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV. In diesem Bericht wird die Haushaltslage Bulgariens erörtert, da sein gesamtsstaatliches Defizit im Jahr 2021 den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP überstieg. Dem Bericht zufolge wurde das Defizitkriterium nicht erfüllt. Im Einklang mit der Mitteilung vom 2. März 2022 hat die Kommission nicht vorgeschlagen, im Frühjahr 2022 neue Verfahren bei einem übermäßigen Defizit einzuleiten. Sie wird im Herbst 2022 erneut prüfen, ob die Einleitung solcher Defizitverfahren geboten ist.
- (13) Am 20. Juli 2020 empfahl der Rat Bulgarien, im Einklang mit der allgemeinen Ausweichklausel in den Jahren 2020 und 2021 alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Pandemie wirksam zu bekämpfen, die Wirtschaft zu stützen und die anschließende Erholung zu fördern. Ferner empfahl er Bulgarien, sobald die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen, eine Haushaltspolitik zu verfolgen, die darauf abzielt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltslage zu erreichen und die Schuldentragfähigkeit zu gewährleisten, und gleichzeitig die Investitionen zu erhöhen. Den von Eurostat validierten Daten zufolge stieg das gesamtsstaatliche Defizit Bulgariens 2021 von 4,0 % des BIP im Jahr 2020 auf 4,1 % im Jahr 2021 an. Die fiskalpolitische Reaktion Bulgariens unterstützte 2021 die wirtschaftliche Erholung, während die befristeten Soforthilfemaßnahmen von 2,9 % des BIP im Jahr 2020 auf 4,3 % im Jahr 2021 anstiegen. Die von Bulgarien 2021 getroffenen Maßnahmen stehen mit der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 in Einklang. Die von der Regierung in den Jahren 2020 und 2021 verabschiedeten diskretionären haushaltspolitischen Maßnahmen waren größtenteils befristet oder wurden durch Ausgleichsmaßnahmen kompensiert. Nach den von Eurostat validierten Daten belief sich der gesamtsstaatliche Schuldenstand 2021 auf 25,1 % des BIP.
- (14) Das den Haushaltsprojektionen des Konvergenzprogramms 2022 zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist 2022 günstig und in der Folge realistisch. Die Regierung geht von einem Anstieg des realen BIP um 2,6 % im Jahr 2022 und um 2,8 % im Jahr 2023 aus. Im Vergleich dazu geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2022 von einem geringeren realen BIP-Wachstum von 2,1 % im Jahr 2022 und einem höheren realen BIP-Wachstum von 3,1 % im Jahr 2023 aus, was hauptsächlich auf unterschiedliche Prognosen für das Beschäftigungs- und Investitionswachstum zurückzuführen ist. In ihrem Konvergenzprogramm 2022 rechnet die Regierung mit einem Anstieg des Gesamtdefizits auf 5,3 % des BIP im Jahr 2022 und einen Rückgang auf 2,9 % im Jahr 2023. Der Anstieg des Defizits im Jahr 2022, der durch die Aufhebung der COVID-Notmaßnahmen abgedeckt wird, ist in erster Linie auf einen steilen Anstieg der Vorleistungen, der Unternehmensförderung und der Energiemaßnahmen sowie auf Änderungen des Rentensystems zurückzuführen. Dem Programm zufolge soll die gesamtsstaatliche Schuldenquote 2022 auf 25,5 % und 2023 auf 27,7 % des BIP ansteigen. Auf der Grundlage der zum Stichtag der Prognose bekannten politischen Maßnahmen geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2022 für die Jahre 2022 und 2023 von einem öffentlichen Defizit von 3,7 % bzw. 2,4 % des BIP aus. Dies ist deutlich niedriger als das im Konvergenzprogramm 2022 projizierte Defizit 2022, was hauptsächlich auf unterschiedliche makroökonomische Projektionen, einen geringeren Anstieg der Vorleistungen sowie höhere Produktions- und Importabgaben im Jahr 2022 zurückzuführen ist. Die Projektion der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission

gelangt zu einer geringeren gesamtstaatlichen Schuldenquote von 25,3 % im Jahr 2022 und 25,6 % im Jahr 2023. Die Differenz ist auf die niedrigeren Defizite in beiden Jahren und das für 2023 projizierte höhere Wirtschaftswachstum zurückzuführen.

Auf Grundlage der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission wird die mittelfristige Potenzialwachstumsrate (Zehn-Jahres-Durchschnitt) auf 1,8 % veranschlagt. Diese Schätzung lässt jedoch die Auswirkungen der im Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Reformen unberücksichtigt, die dem Potenzialwachstum Bulgariens einen Schub verleihen können.

- (15) 2022 ließ die Regierung die meisten in Reaktion auf die COVID-19-Krise ergriffenen Maßnahmen auslaufen, sodass mit einem Rückgang der befristeten Soforthilfemaßnahmen von 4,3 % des BIP im Jahr 2021 auf 1,8 % im Jahr 2022 gerechnet wird. Das öffentliche Defizit wird von den Maßnahmen beeinflusst, die ergriffen wurden, um den wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Anstiegs der Energiepreise entgegenzuwirken; sie werden in der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission für 2022 auf 0,9 % des BIP und für 2023 auf 0,0 % des BIP geschätzt.¹² Bei diesen Maßnahmen handelt es sich hauptsächlich um Förderprogramme für öffentliche Versorgungsunternehmen und private Gasverbraucher. Diese Maßnahmen sind laut Ankündigung zumeist befristeter Art. Sollten die Energiepreise aber auch 2023 hoch bleiben, könnten einige von diesen Maßnahmen fortgeführt werden. Einige dieser Maßnahmen – insbesondere das Moratorium betreffend Energiepreise für Haushalte – sind nicht zielgerichtet. Das öffentliche Defizit wird auch von den Kosten für die Gewährung vorübergehenden Schutzes für Vertriebene aus der Ukraine beeinflusst, die in der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission für 2022 auf 0,1 % des BIP und für 2023 auf 0,2 % des BIP projiziert werden.¹³
- (16) Am 18. Juni 2021 empfahl der Rat Bulgarien¹⁴, im Jahr 2022 einen stützenden fiskalischen Kurs zu verfolgen, wobei der von der Aufbau- und Resilienzfazilität ausgehende Impuls zu berücksichtigen ist, und die national finanzierten Investitionen aufrechtzuerhalten. Der Rat empfahl Bulgarien ferner, den Anstieg der national finanzierten laufenden Ausgaben unter Kontrolle zu halten. Überdies empfahl er Bulgarien, sobald die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen, eine Haushaltspolitik zu verfolgen, die darauf abzielt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltslage zu erreichen und die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten und gleichzeitig zur Steigerung des Wachstumspotenzials die Investitionen zu erhöhen.
- (17) Für 2022 wird laut Frühjahrsprognose der Kommission 2022 unter Berücksichtigung der in Bulgariens Konvergenzprogramm 2022 enthaltenen Informationen davon ausgegangen, dass der haushaltspolitische Kurs, wie vom Rat empfohlen,

¹² Die Zahlen geben die Höhe der jährlichen Haushaltskosten für die seit Herbst 2021 ergriffenen Maßnahmen wieder, einschließlich laufender Einnahmen und Ausgaben sowie gegebenenfalls Investitionsausgaben.

¹³ Die Gesamtzahl der Vertriebenen aus der Ukraine dürfte in der EU bis Ende 2022 allmählich die Marke von 6 Millionen erreichen. Die geografische Verteilung wird auf der Grundlage der Größe der bestehenden Diaspora, der relativen Bevölkerung des Aufnahmemitgliedstaats und der tatsächlichen Verteilung der Vertriebenen aus der Ukraine in der gesamten EU ab März 2022 geschätzt. Für die Haushaltskosten pro Person basieren die Schätzungen auf dem Euromod-Mikrosimulationsmodell der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission, wobei sowohl etwaige zustehende Geldleistungen als auch Sachleistungen wie Bildung und Gesundheitsversorgung berücksichtigt werden.

¹⁴ Empfehlung des Rates vom 18. Juni 2021 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Bulgariens 2021 (ABl. C 304 vom 29.7.2021, S. 6).

unterstützend bei -3,4 % des BIP liegen wird.¹⁵ Bulgarien sieht weiterhin Unterstützungsmaßnahmen zur Förderung der Erholung vor und beabsichtigt gemäß der Empfehlung des Rates, zusätzliche Investitionen mithilfe der Aufbau- und Resilienzfazilität zu finanzieren. Der positive Beitrag zur Wirtschaftstätigkeit der durch Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und andere EU-Mittel finanzierten Ausgaben wird sich im Vergleich zu 2021 voraussichtlich um 1,1 BIP-Prozentpunkte erhöhen. Den Projektionen zufolge werden die national finanzierten Investitionen 2022 einen expansiven Beitrag von 1,1 BIP-Prozentpunkten zum fiskalischen Gesamtkurs leisten.¹⁶ Daher plant Bulgarien, gemäß der Empfehlung des Rates national finanzierte Investitionen aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig wird erwartet, dass der Anstieg der national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne neue einnahmenseitige Maßnahmen) im Jahr 2022 einen expansiven Beitrag von 1,4 BIP-Prozentpunkten zum fiskalischen Gesamtkurs leisten wird. Dieser erhebliche expansive Beitrag umfasst die zusätzlichen Auswirkungen der Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Anstiegs der Energiepreise (0,2 BIP-Prozentpunkte) sowie die Kosten für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen aus der Ukraine (0,1 BIP-Prozentpunkte), während Änderungen des Rentensystems (0,6 %) und Lohnerhöhungen (0,3 % des BIP) den Projektionen zufolge ebenfalls zum Anstieg der laufenden Nettoausgaben beitragen werden. Daher hält Bulgarien auf der Grundlage der aktuellen Schätzungen der Kommission den Anstieg der national finanzierten laufenden Ausgaben im Jahr 2022 nicht ausreichend unter Kontrolle.

- (18) Für 2023 wird der haushaltspolitische Kurs in der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission unter der Annahme einer unveränderten Politik mit -1,3 % des BIP veranschlagt.¹⁷ Es wird davon ausgegangen, dass Bulgarien im Jahr 2023 weiterhin die Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität nutzt, um zusätzliche Investitionen zur Unterstützung der Erholung zu finanzieren. Der positive Beitrag zur Wirtschaftstätigkeit der durch Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und andere EU-Mittel finanzierten Ausgaben wird sich im Vergleich zu 2022 voraussichtlich um 0,7 BIP-Prozentpunkte erhöhen. Bei national finanzierten Investitionen wird für 2023 von einem expansiven Beitrag von 0,2 Prozentpunkten ausgegangen.¹⁸ Gleichzeitig wird erwartet, dass der Anstieg der national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne neue einnahmenseitige Maßnahmen) im Jahr 2023 einen expansiven Beitrag von 0,5 BIP-Prozentpunkten zum fiskalischen Gesamtkurs leisten wird. Dazu gehören auch die Auswirkungen des Auslaufens der Maßnahmen zur Bewältigung der gestiegenen Energiepreise (0,9 % des BIP), während höhere Sozialtransfers und Lohnerhöhungen zum Anstieg der laufenden Nettoausgaben beitragen dürften.

¹⁵ Ein negatives (positives) Vorzeichen des Indikators bedeutet, dass das Wachstum der Primärausgaben über (unter) dem mittelfristigen Wirtschaftswachstum liegt, was auf eine expansive (kontraktive) Haushaltspolitik hinweist.

¹⁶ Von sonstigen national finanzierten Investitionsausgaben wird ein kontraktiver Beitrag von 0,1 BIP-Prozentpunkten erwartet.

¹⁷ Ein negatives (positives) Vorzeichen des Indikators bedeutet, dass das Wachstum der Primärausgaben über (unter) dem mittelfristigen Wirtschaftswachstum liegt, was auf eine expansive (kontraktive) Haushaltspolitik hinweist.

¹⁸ Von sonstigen national finanzierten Investitionsausgaben wird ein neutraler Beitrag von 0,0 BIP-Prozentpunkten erwartet.

- (19) Dem Konvergenzprogramm 2022 zufolge soll das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2024 schrittweise auf 2,8 % des BIP und bis 2025 auf 2,4 % des BIP zurückgehen. Während der Programmlaufzeit soll das gesamtstaatliche Defizit also unter 3 % des BIP bleiben. Diese Projektionen gehen von einem Anstieg der Einnahmen aus direkten Steuern und Sozialbeiträgen aufgrund höherer Haushaltseinkommen und höherer Vermögenstransfers dank der Aufbau- und Resilienzfähigkeit aus. Dem Programm zufolge soll die gesamtstaatliche Schuldenquote bis 2025 ansteigen, und zwar auf 29,1 % im Jahr 2024 und 30,4 % im Jahr 2025. Nach Analyse der Kommission scheinen die Risiken für die Schuldentragfähigkeit mittelfristig mittelschwer zu sein.
- (20) Nach den Kriterien des Artikels 19 Absatz 3 Buchstabe b und des Anhangs V Abschnitt 2.2 der Verordnung (EU) 2021/241 umfasst der Aufbau- und Resilienzplan eine Vielzahl sich gegenseitig verstärkender Reformen und Investitionen, die bis 2026 durchgeführt werden sollen. Diese tragen dazu bei, alle oder einen wesentlichen Teil der wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen zu bewältigen, die der Rat in den Jahren 2019 und 2020 im Rahmen des Europäischen Semesters in seinen Empfehlungen an Bulgarien sowie gegebenenfalls in weiteren bis zur Annahme des Plans abgegebenen länderspezifischen Empfehlungen dargelegt hat. Mit dem Aufbau- und Resilienzplan werden insbesondere die länderspezifischen Empfehlungen im sozialen Bereich mit Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Inklusion, die die Angemessenheit und Abdeckung der Mindesteinkommensregelung verbessern sollen, und mit Maßnahmen zur weiteren Integration von Arbeitsvermittlungs- und Sozialdienstleistungen umgesetzt. Weitere Maßnahmen zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen betreffen den Erwerb von Kompetenzen (insbesondere digitale Kompetenzen), die Verbesserung der Aus- und Weiterbildungssysteme hinsichtlich der Arbeitsmarktrelevanz und ein breiteres Angebot an Gesundheitsversorgungsleistungen in ganz Bulgarien. Diese Maßnahmen können dazu beitragen, die Ziele zu erreichen und bis 2030 weitere Fortschritte in Bezug auf die europäische Säule sozialer Rechte und ihren Aktionsplan zu erzielen. Darüber hinaus werden mit dem Aufbau- und Resilienzplan länderspezifische Empfehlungen umgesetzt, indem die Dekarbonisierung des Energiesektors gefördert, die Energieeffizienz insgesamt erhöht und Maßnahmen für einen nachhaltigen Verkehr und digitale Infrastrukturen/Dienstleistungen umgesetzt werden. Zudem sieht der Plan weitreichende Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung und der Justiz, zur Prävention, Aufdeckung und Behebung von Korruption, zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen, zur Förderung von Investitionen und zur Verbesserung des Forschungs- und Innovationssystems vor. Dies wird auch dazu beitragen, Bulgarien bei der Erfüllung seiner verbleibenden Verpflichtungen im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens und seiner Ziele im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus zu unterstützen.
- (21) Mit der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans Bulgariens dürften der ökologische und der digitale Wandel weiter gefördert werden. Der Betrag, der Maßnahmen zur Verwirklichung der Klimaschutzziele zugewiesen wird, entspricht 58,9 % der Gesamtmittelausstattung des Plans Bulgariens, während die Maßnahmen zur Unterstützung der Ziele im Digitalbereich 25,8 % ausmachen. Die vollständige Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans gemäß den einschlägigen Etappenzielen und Zielwerten wird Bulgarien dabei helfen, die Folgen der COVID-19-Krise rasch zu überwinden und gleichzeitig seine Resilienz zu stärken. Gleichzeitig werden weitere Anstrengungen zur umfassenden Nutzung der öffentlichen Arbeitsvermittlung und zur Bereitstellung integrierter beschäftigungs- und

sozialpolitischer Unterstützung dazu beitragen, die Auswirkungen des projizierten demografischen Wandels abzufedern und einen fairen ökologischen und digitalen Wandel zu unterstützen. Die systematische Einbeziehung der Sozialpartner und anderer einschlägiger Interessenträger ist für die erfolgreiche Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans sowie anderer, nicht im Plan enthaltener wirtschafts- oder beschäftigungspolitischer Maßnahmen nach wie vor wichtig, da nur so ein umfassendes Engagement für das politische Gesamtkonzept gewährleistet werden kann.

- (22) Bulgarien hat die Partnerschaftsvereinbarung am 11. Mai 2022 vorgelegt, während die anderen kohäsionspolitischen Programmplanungsdokumente¹⁹ noch ausstehen. Entsprechend der Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 wird Bulgarien die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen bei der Programmplanung 2021–2027 der Kohäsionsfondsmittel berücksichtigen. Dies ist unabdingbar, um die Wirksamkeit der finanziellen Unterstützung aus den Kohäsionsfonds zu verbessern, ihren Mehrwert zu maximieren und dabei gleichzeitig die Koordinierung, Komplementarität und Kohärenz zwischen diesen Fonds und anderen Unionsinstrumenten und -mitteln zu fördern. Die erfolgreiche Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit und der kohäsionspolitischen Programme setzt zudem voraus, dass die Engpässe bei den Investitionen zur Förderung des ökologischen und des digitalen Wandels und der ausgewogenen territorialen Entwicklung beseitigt werden.
- (23) Im Anschluss an den Auftrag, den die Staats- und Regierungschefs der EU in der Erklärung von Versailles formuliert haben, wurde der REPowerEU-Plan aufgestellt, um die Abhängigkeit der Europäischen Union von Einfuhren fossiler Brennstoffe aus Russland so bald wie möglich zu beenden. Zu diesem Zweck werden im Dialog mit den Mitgliedstaaten optimal geeignete Projekte, Investitionen und Reformen auf nationaler, regionaler und Unionsebene ermittelt. Diese Maßnahmen zielen darauf ab, die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen insgesamt zu verringern und fossile Brennstoffe zunehmend von anderen Exportländern als Russland zu beziehen.
- (24) Bulgarien verfügt über die kohlenstoffintensivste Wirtschaft in der EU, deren Treibhausgasintensität den EU-Durchschnitt um mehr als das Vierfache übersteigt. Der Anteil fossiler Brennstoffe am Energiemix Bulgariens beträgt derzeit 61,5 %, wobei der Anteil der Kernenergie 24 % und der Anteil erneuerbarer Energien 14,5 % ausmacht (und damit unter dem EU-Durchschnittswert von 19 % für erneuerbare Energien liegt). Das Land ist bei Erdgas in hohem Maße von Russland abhängig. 2020 wurden 75 % des Erdgases aus Russland eingeführt, was über dem EU-Durchschnitt von 43,2 % liegt. Der Anteil am Energiemix betrug jedoch nur 13,9 % und lag damit unter dem EU-Durchschnitt von 24,4 %. Die Industrie ist mit einem Anteil von 40 % (einschließlich nichtenergetischer Verwendungszwecke) nach wie vor der größte Gasverbraucher, während der Anteil des Stromsektors seit 2010 von 30 % auf 25 % im Jahr 2019 zurückgegangen ist. Fernwärme ist von Erdgas abhängig, wobei nur wenig Spielraum für Verbesserungen besteht, da die Fernwärmesysteme

¹⁹ Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 159).

nicht durch alternative Quellen ersetzt werden können. Während im Aufbau- und Resilienzplan das Potenzial geothermischer Energie für die Wärmeerzeugung untersucht wird, könnten zusätzliche Investitionen zur Förderung der Installation großer Wärmepumpen ins Auge gefasst werden. Die Kohleverstromung wird vollständig durch die inländische Braunkohleproduktion gedeckt, und Bulgarien importiert begrenzte Mengen an Kohle aus Russland für industrielle Zwecke (0,56 Mio. Tonnen, was 85 % der gesamten Kohleinfuhren entspricht). Andererseits ist Bulgarien bei Rohöl von Russland abhängig (63 % seines Rohöls stammen aus Russland²⁰, was deutlich über dem EU-Durchschnitt von 26 % liegt) und importiert 22 % seiner raffinierten Erdölprodukte aus Russland (was unter dem EU-Durchschnitt von 35 % liegt). Der Anteil von Öl am Energiemix lag 2020 bei insgesamt 23,9 % und damit unter dem EU-Durchschnitt von 32,7 %. Der bulgarische Aufbau- und Resilienzplan sieht die Annahme eines Fahrplans zur Verwirklichung der Klimaneutralität vor. Er umfasst Schritte für den endgültigen Ausstieg aus der Kohle-/Braunkohle bis spätestens 2038 sowie erhebliche Investitionen und Reformen zur Beschleunigung des Einsatzes erneuerbarer Energien, wobei weitere Anstrengungen erforderlich sein werden, um die Ziele der Klima- und Energiewende zu erreichen. Im Zusammenhang mit erneuerbaren Energien hat sich Bulgarien verpflichtet, mindestens 3500 MW neue Kapazitäten aus erneuerbaren Energiequellen (Wind- und Solarkraft) zu schaffen und die technischen Voraussetzungen für die Integration zusätzlicher 4500 MW in das Stromnetz bis 2026 zu schaffen. Außerdem umfasst der Plan eine Reform zur Beseitigung der Haupthindernisse für die Entwicklung von Technologien und Wertschöpfungsketten für erneuerbaren Wasserstoff sowie Investitionen zur Unterstützung der Entwicklung von Pilotprojekten zur Erzeugung von erneuerbarem Wasserstoff und nachhaltigem Biogas. Ferner sind Maßnahmen zur Unterstützung der Haushalte bei der Installation von Solarwasserheizungen und Fotovoltaikanlagen vorgesehen. In dem Plan wird auch Energiearmut definiert. Damit Bulgarien das Ziel „Fit für 55“ erfüllt, müssen die Zielsetzungen im Hinblick auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen sowie die Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz ambitionierter gestaltet werden.

- (25) Gleichzeitig sieht der bulgarische Aufbau- und Resilienzplan Investitionen in Höhe von mehr als 1 Mrd. EUR in Energieeffizienzmaßnahmen für öffentliche und private Gebäude vor. Getragen wird dies durch Reformen zur Beseitigung von Hindernissen für Investitionen in die Energieeffizienz und zur Verringerung des Verwaltungsaufwands im Zusammenhang mit Renovierungen. Dennoch sollte Bulgarien bestrebt sein, den Energieverbrauch und die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen weiter zu verringern, um seine Ziele im Einklang mit seiner langfristigen Strategie zur Renovierung des Gebäudebestands zu erreichen. Der nationale Dekarbonisierungsfonds, der 2023 eingerichtet werden soll, könnte diese Maßnahme unterstützen. Gleichzeitig muss Bulgarien Energieverbundnetze mit ausreichenden Kapazitäten, an die auch Nachbarländer angeschlossen sind, sicherstellen. Durch den Abschluss laufender Investitionen kann Bulgarien die Vorteile des Binnenmarkts nutzen, die Versorgungssicherheit gewährleisten und die Diversifizierung der

²⁰ Die Daten für Einfuhren nach Bulgarien beruhen auf Eurostat-Daten aus dem Jahr 2019. Die Einfuhrdaten für 2020 sind nicht aussagekräftig, da erhebliche Mengen an eingeführtem Rohöl als von „nicht spezifizierten“ Handelspartnern stammend eingestuft wurden. Der EU-Durchschnitt bezieht sich auf den Anteil der Einfuhren aus Russland an den Gesamteinfuhren von Rohöl bzw. raffiniertem Erdöl aus Drittländern in die EU-27.

Gasrouten beschleunigen. Neue Gasinfrastrukturen sollten möglichst zukunftsicher sein, damit sie sich langfristig auch für nachhaltige Energieträger eignen.

- (26) Der beschleunigte Übergang zur Klimaneutralität mit der Abkehr von fossilen Brennstoffen wird zwar in einigen Sektoren erhebliche Restrukturierungskosten verursachen, doch kann Bulgarien im Rahmen der kohäsionspolitischen Programmplanung den Mechanismus für einen gerechten Übergang nutzen, um die sozioökonomischen Auswirkungen des Übergangs in den am meisten betroffenen Regionen zu verringern. Darüber hinaus kann Bulgarien den Europäischen Sozialfonds Plus nutzen, um die Beschäftigungsmöglichkeiten zu verbessern und den sozialen Zusammenhalt zu stärken.
- (27) Vor dem Hintergrund der Bewertung der Kommission hat der Rat das Konvergenzprogramm 2022 geprüft; seine Stellungnahme²¹ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.
- (28) Am 10. Juli 2020 wurde der bulgarische Lew zur Vorbereitung auf die Einführung des Euro in den europäischen Wechselkursmechanismus II (WKM II) aufgenommen. Um die wirtschaftliche und finanzielle Stabilität zu wahren und ein hohes Maß an nachhaltiger wirtschaftlicher Konvergenz zu erreichen, haben sich die bulgarischen Behörden verpflichtet, spezifische politische Maßnahmen umzusetzen, die darauf abzielen, die Tragfähigkeit des Nichtbankensektors zu gewährleisten und die Governance staatseigener Unternehmen zu stärken. Zudem soll der Rahmen für Insolvenz und Geldwäschebekämpfung umgesetzt werden. Die Fortschritte Bulgariens bei der Erfüllung der Voraussetzungen für die Einführung des Euro werden in den Konvergenzberichten 2022 der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank bewertet —

EMPFIEHLT, dass Bulgarien 2022 und 2023 Maßnahmen ergreifen sollte, um

1. im Jahr 2023 sicherzustellen, dass der Anstieg der national finanzierten laufenden Ausgaben mit einem insgesamt neutralen politischen Kurs im Einklang steht, wobei die anhaltende vorübergehende und gezielte Unterstützung für Haushalte und Unternehmen, die am stärksten von Energiepreiserhöhungen betroffen sind, sowie für Menschen, die aus der Ukraine fliehen, berücksichtigt wird. Bulgarien sollte bereit sein, die laufenden Ausgaben an die sich wandelnde Situation anzupassen. Weitere empfohlene Maßnahmen: Ausweitung der öffentlichen Investitionen für den ökologischen und digitalen Wandel und für die Energieversorgungssicherheit, unter anderem durch Nutzung der Aufbau- und Resilienzfazilität, von RePowerEU und anderer EU-Fonds; für die Zeit nach 2023 Verfolgung einer Haushaltspolitik, die darauf abzielt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltslage zu erreichen;
2. seinen Aufbau- und Resilienzplan gemäß den im Durchführungsbeschluss des Rates vom 4. Mai 2022 festgelegten Etappenzielen und Zielwerten weiter durchzuführen und die Programmunterlagen der Kohäsionspolitik für 2021–2027 zu übermitteln, um die Verhandlungen mit der Kommission abschließen und sodann mit ihrer Umsetzung beginnen zu können;
3. die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen und Einfuhren fossiler Brennstoffe insgesamt durch die beschleunigte Entwicklung erneuerbarer Energien zu verringern und die Gasversorgungsquellen und -routen durch den Ausbau von Verbundnetzen mit Nachbarländern zu diversifizieren. Bulgarien sollte zudem verstärkte

²¹ Nach Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

Anstrengungen zur Senkung der Energienachfrage durch Steigerung der Energieeffizienz in der Industrie und im privaten und öffentlichen Gebäudebestand unternehmen und neue nachhaltige Lösungen für die zentrale Fernwärmeversorgung fördern.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates

Der Präsident