



Brussel, 12.5.2025
COM(2025) 238 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

**tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange
termijn van Bulgarije**

AANBEVELING VAN DE RAAD

tot goedkeuring van het nationaal budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn van Bulgarije

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121,

Gezien Verordening (EU) 2024/1263, en met name artikel 17,

Gezien de aanbeveling van de Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

ALGEMENE OVERWEGINGEN

- (1) Op 30 april 2024 is een hervormd EU-kader voor economische governance in werking getreden. Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht¹, de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 over de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten², en de gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU van de Raad betreffende de begrotingskaders van de lidstaten³ vormen samen de kernelementen van het hervormde EU-kader voor economische governance. Het kader is gericht op het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsschuld en duurzame en inclusieve groei door middel van hervormingen en investeringen. Het bevordert de nationale verantwoordelijkheid en heeft een focus op de middellange termijn, in combinatie met een doeltreffende en coherente handhaving van de regels.
- (2) De nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn die de lidstaten bij de Raad en de Commissie indienen, staan centraal in het nieuwe kader voor economische governance. De plannen zijn gericht op twee doelstellingen: i) ervoor zorgen dat de overheidsschuld aan het einde van de aanpassingsperiode een plausibel neerwaarts pad volgt of op een prudent niveau blijft, en dat het overheidstekort op de middellange termijn onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp wordt gebracht en gehouden, en ii) zorgen voor hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester

¹ 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 (PB L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>). 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 (PB L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>).

² 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>).

³ Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj>).

zijn vastgesteld, en de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie aanpakken. Daartoe moet in elk plan een middellangetermijntoezegging voor een netto-uitgavenpad worden opgenomen⁴, waarbij voor de duur van het plan daadwerkelijk een budgettaire beperking van vier of vijf jaar wordt opgelegd (afhankelijk van de normale parlementaire zittingsperiode in een lidstaat). Daarnaast moet in het plan worden toegelicht hoe de betrokken lidstaat hervormingen en investeringen zal inzetten als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester zijn vastgesteld, met name in de landspecifieke aanbevelingen (inclusief de aanbevelingen die relevant zijn voor de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden, indien van toepassing), en hoe de lidstaat de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie gaat aanpakken. De periode voor begrotingsaanpassing bestrijkt vier jaar en kan met maximaal drie jaar worden verlengd indien de lidstaat zich verbindt tot een relevante reeks hervormingen en investeringen die aan de criteria van Verordening (EU) 2024/1263 voldoen.

- (3) Na de indiening van het plan beoordeelt de Commissie of het aan de voorwaarden van Verordening (EU) 2024/1263 voldoet.
- (4) Op aanbeveling van de Commissie keurt de Raad vervolgens een aanbeveling goed waarin het netto-uitgavenpad van de betrokken lidstaat wordt vastgesteld en, in voorkomend geval, de hervormings- en investeringstoezeggingen die ten grondslag liggen aan een verlenging van de aanpassingsperiode worden goedgekeurd.

OVERWEGINGEN BETREFFENDE HET NATIONALE BUDGETTAIR-STRUCTURELE PLAN VOOR DE MIDDELLANGE TERMIJN VAN BULGARIJE

- (5) Op 27 februari 2025 heeft Bulgarije zijn nationale budgettaire-structurele plan voor de middellange termijn bij de Raad en de Commissie ingediend. De indiening vond plaats na twee verlengingen van de in artikel 36 van Verordening (EU) 2024/1263 vastgestelde termijn, zoals overeengekomen met de Commissie in het licht van de door Bulgarije aangevoerde redenen, namelijk de noodzaak om het tijdschema voor de indiening af te stemmen op de politieke cyclus, om Bulgarije de mogelijkheid te bieden om een plan in te dienen op basis van een solide politieke verbintenis.

Proces voorafgaand aan de indiening van het plan

- (6) Vóór de indiening van zijn plan heeft Bulgarije om technische informatie verzocht⁵, die de Commissie op 24 januari 2025 heeft verstrekt en op 27 februari 2025 heeft

⁴ Netto-uitgaven in de zin van artikel 2 van Verordening (EU) 2024/1263, namelijk de 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.

⁵ De aan de lidstaten en het Economisch en Financieel Comité verstrekte voorafgaande richtsnoeren omvatten technische informatie i) zonder en met verlenging van de aanpassingsperiode (respectievelijk vier en zeven jaar), en ii) met en zonder de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort. Zij omvatten ook de belangrijkste initiële voorwaarden en onderliggende aannamen die de Commissie in het kader van haar prognose van de overheidsschuld op middellange termijn heeft gebruikt. De technische informatie is berekend op basis van de in *Debt Sustainability Monitor 2023* van de Commissie beschreven methode (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). De informatie is gebaseerd op de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie en de verlenging ervan op middellange termijn tot 2033, en de bbp-groei op lange termijn en de vergrijzingskosten zijn in overeenstemming met het gezamenlijke vergrijzingsverslag 2024 (*2024 Ageing Report*) van de Commissie en de Raad (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/ageing-report-2024_en).

bekendgemaakt⁶. De technische informatie geeft het niveau van het structurele primaire saldo in 2028 aan dat nodig is om ervoor te zorgen dat het overheidstekort op middellange termijn onder de 3 % van het bbp wordt gehouden en de overheidsschuld op middellange termijn onder de 60 % van het bbp blijft, zelfs als er na de aanpassingsperiode van vier jaar geen aanvullende begrotingsmaatregelen worden genomen. De middellange termijn wordt gedefinieerd als de periode van tien jaar na het einde van de aanpassingsperiode. De technische informatie is opgesteld en aan de lidstaten toegezonden op basis van twee scenario's: een scenario waarin er overeenstemming is met de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort, overeenkomstig artikel 9, lid 3, van Verordening (EU) 2024/126, en een scenario zonder deze waarborg. In de technische informatie voor Bulgarije is bepaald dat, om gedurende een aanpassingsperiode van vier jaar aan de toepasselijke begrotingsregels te voldoen, en op basis van de aannamen van de Commissie, het structurele primaire saldo ten minste 2,1 % van het bbp moet bedragen aan het einde van de aanpassingsperiode (2028) in het scenario zonder de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort, overeenkomstig de volgende tabel. Ter informatie, ook met inachtneming van de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort zou het structurele primaire saldo aan het einde van de aanpassingsperiode (2028) ten minste 0,9 % van het bbp bedragen. De waarborg voor de weerbaarheid van het tekort is echter geen vereiste voor Bulgarije.

Tabel 1: technische informatie die de Commissie aan Bulgarije heeft verstrekt

Laatste jaar van de aanpassingsperiode	2028
Minimumwaarde van het structurele primaire saldo (% van het bbp), scenario zonder de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort	-2,1
<i>Enkel ter informatie:</i> Minimumwaarde van het structurele primaire saldo (% van het bbp), scenario met de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort	-0,9

Bron: berekeningen van de Commissie.

- (7) Overeenkomstig artikel 12 van Verordening (EU) 2024/1263 hebben Bulgarije en de Commissie tussen september en oktober 2024 en tussen januari en februari 2025 een technische dialoog gevoerd⁷. De dialoog was toegespitst op het door Bulgarije beoogde netto-uitgavenpad en de onderliggende aannamen (met name de potentiële groei en inflatie), en de beoogde uitvoering van hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die zijn vastgesteld in het kader van het Europees Semester en de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie op het gebied

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 De dialoog werd onderbroken om het tijdschema voor de indiening van het plan af te stemmen op de politieke cyclus en Bulgarije de mogelijkheid te bieden om een plan in te dienen op basis van een solide politieke verbintenis.

van een rechtvaardige groene en digitale transitie, sociale en economische veerkracht, energiezekerheid en de opbouw van defensievermogens.

- (8) In februari 2025 heeft Bulgarije, overeenkomstig artikel 11, lid 3, en artikel 36, lid 1, punt c), van Verordening (EU) 2024/1263, volgens de door Bulgarije in het plan verstrekte informatie overleg gepleegd met het maatschappelijk middenveld, de sociale partners, regionale autoriteiten en andere belanghebbenden. Volgens de informatie die Bulgarije in zijn plan heeft verstrekt, heeft het voor het plan een breed scala van belanghebbenden geraadpleegd, variërend van sociale partners tot vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, de academische wereld, bedrijfsorganisaties en niet-gouvernementele organisaties.
- (9) Het plan is op 26 februari 2025 door de Bulgaarse ministerraad goedgekeurd en naar het Bulgaarse parlement gestuurd.

Andere verbonden processen

- (10) De Raad heeft op 21 oktober 2024 in het kader van het Europees Semester landspecifieke aanbevelingen tot Bulgarije gericht⁸.
- (11) Op 25 februari 2025 heeft Bulgarije overeenkomstig artikel 140, lid 1, VWEU een verzoek om een convergentiebeoordeling ingediend met het oog op een mogelijke toetreding tot de eurozone op 1 januari 2026. Bij de beoordeling door de Commissie, die op 4 juni 2025 is bekendgemaakt, is ook rekening gehouden met het criterium inzake de overheidsfinanciën.
- (12) Op 2 mei 2025 heeft Bulgarije verzocht om de activering van de nationale ontsnappingsclausule om hogere defensie-uitgaven mogelijk te maken, overeenkomstig artikel 26, lid 1, van Verordening (EU) 2024/1263 en naar aanleiding van de mededeling van de Commissie van 19 maart 2025 (C(2025) 2000 final).

SAMENVATTING VAN HET PLAN EN BEOORDELING DOOR DE COMMISSIE

- (13) Overeenkomstig artikel 16 van Verordening (EU) 2024/1263 heeft de Commissie het plan op onderstaande wijze beoordeeld.

Achtergrond: macro-economische en begrotingssituatie en vooruitzichten

- (14) De economische bedrijvigheid in Bulgarije groeide in 2024 met 2,8 %, wat is toe te schrijven aan de particuliere consumptie. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie neemt het reële bbp in 2025 met 2,9 % toe, naarmate de uitvoer en de overheidsinvesteringen aantrekken. In 2026 stijgt het reële bbp naar verwachting met 3 %, aangezien er meer wordt geïnvesteerd en andere vraagcomponenten een stabiel groeitempo laten zien. Gedurende de prognoseperiode (d.w.z. 2025-2026) blijft de potentiële bbp-groei in Bulgarije naar verwachting relatief krachtig, ook al laat deze een daling zien, vanwege sterke investeringen, die gedeeltelijk teniet worden gedaan door ongunstige demografische trends. Het werkloosheidspercentage bedroeg 4,2 %

⁸ Aanbeveling van de Raad van 21 oktober 2024 inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Bulgarije (PB C, C/2024/6809, 29.11.2024).

in 2024 en ontwikkelt zich volgens de Commissie tot 4 % in 2025 en 3,8 % in 2026. De inflatie (bbp-deflator) zal naar verwachting dalen van 6,5 % in 2024 tot 2,3 % in 2025 en 2,8 % in 2026.

- (15) Wat de begrotingsontwikkelingen betreft, bedroeg het overheidstekort van Bulgarije 3 % van het bbp in 2024. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Commissie zal het overheidstekort in 2025 naar verwachting op 2,8 % van het bbp uitkomen en, bij ongewijzigd beleid, in 2026 stabiel blijven op 2,8 %. De Bulgaarse ontwerpbegroting voor 2025, die het parlement op 21 maart 2025 heeft goedgekeurd, was niet opgenomen in de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie. De overheidsschuld bedroeg eind 2024 24,1 % van het bbp. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal de schuldquote eind 2025 naar verwachting afnemen tot 23,1 % van het bbp, en eind 2026 weer toenemen tot 24,5 %. In de begrotingsprognose van de Commissie worden de beleidstoezeggingen in de plannen voor de middellange termijn pas in aanmerking genomen als zij worden geschraagd door concrete beleidsmaatregelen die op geloofwaardige wijze zijn aangekondigd en voldoende zijn gespecificeerd.

Netto-uitgavenpad en belangrijkste macro-economische aannamen in het plan

- (16) Het nationaal budgetair-structureel plan voor de middellange termijn van Bulgarije bestrijkt de periode 2025-2028 en omvat een begrotingsaanpassing over een periode van vier jaar.
- (17) Het plan bevat de overeenkomstig artikel 13 van Verordening (EU) 2024/1263 vereiste informatie.
- (18) Het plan bevat de toezegging dat het in tabel 2 vermelde netto-uitgavenpad zal worden aangehouden, dat overeenkomt met een gemiddelde groei van de netto-uitgaven van 4,9 % over de jaren 2025-2028. De technische informatie (uitgaande van een lineair aanpassingstraject) stemt overeen met een gemiddelde groei van de netto-uitgaven van 5,1 % gedurende de aanpassingsperiode (2025-2028). Het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad zal naar verwachting aan het einde van de aanpassingsperiode (2028) leiden tot een structureel primair saldo van –1,8 % van het bbp. Dit is hoger dan het minimumniveau van het structurele primaire saldo van –2,1 % van het bbp in 2028 dat de Commissie op 24 januari 2025 in de technische informatie heeft verstrekt⁹.

Tabel 2: netto-uitgavenpad en belangrijkste aannamen in het plan van Bulgarije

⁹ In het scenario zonder de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort.

	2025	2026	2027	2028	Gemiddelde over de looptijd van het plan 2025-2028
Groei van de netto-uitgaven (jaarlijks, %)	6,2	4,9	4,4	4,0	4,9
Groei van de netto-uitgaven (cumulatief, vanaf referentiejaar 2024, %)	6,2	11,4	16,3	21,0	n.v.t.
Potentiële bbp-groei (%)	2,8	2,6	2,5	2,4	2,6
Inflatie (groei bbp-deflator) (%)	3,9	2,6	2,3	2,1	3,5

Bron: Budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Bulgarije en berekeningen van de Commissie.

Gevolgen van de netto-uitgavenverplichtingen van het plan voor de overheidsschuld

- (19) Indien het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad en de onderliggende aannamen werkelijkheid worden, zou de overheidsschuld volgens het plan gedurende de aanpassingsperiode geleidelijk toenemen van 24,2 % van het bbp in 2024 tot 30,8 % van het bbp aan het einde van de aanpassingsperiode, volgens de hierna volgende tabel. Op middellange termijn, d.w.z. tien jaar na het einde van de aanpassingsperiode, zou dit kunnen leiden tot een geleidelijke stijging van de overheidsschuld tot 45,3 % in 2038.

Tabel 3: ontwikkeling van de overheidsschuld en het saldo in het plan van Bulgarije

	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Overheidsschuld (% van het bbp)	24,2	25,8	27,4	29,1	30,8	45,3
Overheidssaldo (% van het bbp)	-3,0	-3,0	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9

- (1) Bron: Budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Bulgarije.

De overheidsschuld zou volgens het plan dus ruim onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp op middellange termijn blijven. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad derhalve in overeenstemming met de schuldvereisten van artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263.

Gevolgen van de netto-uitgavenverplichtingen van het plan voor het overheidssaldo

- (20) Op basis van het netto-uitgavenpad en de aannamen van het plan zou het overheidstekort tijdens de aanpassingsperiode licht afnemen tot 2,9 % van het bbp. Volgens het plan zou het overheidssaldo dus aan het einde van de aanpassingsperiode (2028) de referentiewaarde van 3 % van het bbp niet overschrijden. Het overheidstekort zou verder in de tien jaar na de aanpassingsperiode (d.w.z. tot en met 2038) de 3 % van het bbp niet overschrijden. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad derhalve in overeenstemming met de tekortvereisten van artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263.

Macro-economische aannamen van het plan

- (21) Het plan is gebaseerd op aannamen die afwijken van de aannamen van de Commissie die op 24 januari 2025 aan Bulgarije zijn toegezonden. Het plan maakt met name gebruik van verschillende aannamen voor zes variabelen, namelijk het beginpunt voor het structurele primaire saldo in 2024, de potentiële bbp-groei, de groei van de bbp-deflator, het beginpunt voor de schuldquote in 2024, de nominale impliciete rentetarieven en de stock-flow adjustments. Hieronder volgt een beoordeling van deze verschillen in aannamen. Bij de beoordeling wordt rekening gehouden met de bekendmaking van de begrotingsresultaten voor 2024 na de indiening van het plan, waardoor het basisjaar van de aanbeveling wordt verschoven naar 2024.

De verschillen in aannamen met het grootste effect op de gemiddelde groei van de netto-uitgaven worden hieronder opgesomd, samen met een beoordeling van elk verschil afzonderlijk.

- In het plan wordt uitgegaan van een structureel primair saldo van –2,5 % van het bbp in 2024, wat 0,4 procentpunt lager is dan het structurele primaire saldo waarvan in de eerdere richtsnoeren is uitgegaan. Dit draagt bij tot een lagere gemiddelde groei van de netto-uitgaven gedurende de aanpassingsperiode in het plan dan op basis van de aannamen van de Commissie. De negatievere aanname over het structurele primaire saldo, die zich vertaalt in een hoger verwacht nominaal begrotingstekort van 3 % van het bbp in 2024, weerspiegelt de meest recente beschikbare gegevens over de uitvoering van de begroting. Dit resultaat voor het nominale tekort in 2024 is sindsdien bevestigd. Bijgevolg wordt deze veronderstelling naar behoren gemotiveerd geacht.
- In het plan wordt rekening gehouden met het feit dat de nominale impliciete rente in 2024 is gestegen en wordt ervan uitgegaan dat deze boven het niveau van de eerdere richtsnoeren zal blijven. Dit draagt bij tot een lagere gemiddelde groei van de netto-uitgaven gedurende de aanpassingsperiode in het plan dan op basis van de aannamen van de Commissie. De rentetarieven worden berekend op basis van de werkelijke rentebetalingen en de overheidsschuld en houden rekening met de rentetarieven voor de nieuwe schuld die in 2024 en januari 2025 is uitgegeven. Bijgevolg wordt deze veronderstelling naar behoren gemotiveerd geacht.
- In het plan wordt uitgegaan van een potentiële bbp-groei die lager is dan de eerdere richtsnoeren in 2024, maar hoger dan de aannamen van de Commissie voor de

periode 2025-2033, wat resulteert in een gemiddelde potentiële bbp-groei van 2 % voor de periode 2025-2038, vergeleken met 1,9 % in de eerdere richtsnoeren. Dit draagt bij tot een iets hogere gemiddelde groei van de netto-uitgaven (ongeveer 0,1 procentpunt) gedurende de aanpassingsperiode in het plan dan op basis van de aannamen van de Commissie. Bulgarije stelt in zijn plan dat het verschil grotendeels wordt verklaard door een combinatie van een hogere arbeidsparticipatie en een toename van de investeringen, met name in de overheidssector. De voorlopige werkgelegenheidscijfers voor 2024 zijn hoger dan geraamd in de najaarsprognose 2024 van de Commissie, wat erop wijst dat de afwijking van de input van arbeid voor potentiële groei gerechtvaardigd is. De aanname over de overheidsinvesteringen in het plan is inherent beleidsgestuurd en lijkt in overeenstemming te zijn met de beleidsoriëntaties die ook in de goedgekeurde begroting voor 2025 worden bevestigd. Over het geheel genomen wordt de afwijking op basis van deze twee factoren gemotiveerd geacht.

- In het plan wordt uitgegaan van een groei van de bbp-deflator van 6,4 % in 2024, 1,6 procentpunt boven de eerdere richtsnoeren, om in 2025 boven de aannamen van de Commissie te blijven en vervolgens voor 2026 tot onder de waarde in de eerdere richtsnoeren te dalen. Dit draagt bij tot een iets hogere gemiddelde groei van de netto-uitgaven (ongeveer 0,1 procentpunt) gedurende de aanpassingsperiode in het plan dan op basis van de aannamen van de Commissie. De hogere bbp-deflator in 2024 wordt gerechtvaardigd door de meest recente cijfers van de nationale rekeningen, waaruit een sterkere stijging van de bbp-deflator in 2024 blijkt in vergelijking met de aannamen van de Commissie. In 2025 kan de afwijking van de eerdere richtsnoeren worden verklaard door het overloopeffect van de hogere bbp-deflator in de tweede helft van 2024. Wat 2025 betreft, is in de aannamen van de Commissie noch in het Bulgaarse plan volledig rekening gehouden met het opnieuw invoeren van de btw-tarieven voor brood, meel en restaurantdiensten, de stijgingen van de elektriciteitsprijzen voor huishoudens en andere prijsstijgingen in januari 2025. Worden deze ontwikkelingen weerspiegeld, dan zou dit leiden tot een hogere gemiddelde groei van de netto-uitgaven gedurende de aanpassingsperiode. Wat 2026 betreft, is de lagere bbp-deflator in het plan, in vergelijking met de eerdere richtsnoeren, toe te schrijven aan de aanname van gematigdere loonstijgingen. De lagere loonstijgingen voor 2026 in het plan weerspiegelen de veronderstelde hogere participatiegraad die gemotiveerd wordt door de hogere geregistreerde participatiegraad voor 2024, in vergelijking met de eerdere richtsnoeren. Bijgevolg worden de aannamen over hogere bbp-deflatoren in 2024 en 2025 en een lagere bbp-deflator in 2026 naar behoren gemotiveerd geacht.

De resterende verschillen in aannamen met betrekking tot schuldaanpassingen en stock-flow adjustments en de recente bekendmaking van relevante macrofiscale indicatoren hebben geen significant effect op de gemiddelde netto-uitgavengroei in vergelijking met de aannamen van de Commissie.

Alle verschillen in aannamen tezamen leiden tot een gemiddelde groei van de netto-uitgaven in het plan die lager is dan de gemiddelde groei van de netto-uitgaven die in de technische informatie wordt geïmpliceerd.

De Commissie zal bij toekomstige beoordelingen van de naleving van het netto-uitgavenpad rekening houden met de bovenstaande beoordeling van de aannamen van het plan.

Begrotingsstrategie van het plan

- (22) Volgens de indicatieve begrotingsstrategie in het plan zullen de toezeggingen voor de netto-uitgaven voornamelijk worden nagekomen door discretionaire maatregelen om de ontvangsten te verhogen. Aan de ontvangstenzijde behoren maatregelen ter verbetering van de naleving en ter voorkoming en bestrijding van belastingfraude en -ontduiking tot de belangrijkste elementen ter ondersteuning van de begrotingsdoelstellingen. Aanvullende maatregelen aan de ontvangstenzijde zullen naar verwachting leiden tot verhogingen van de sociale premies, met inbegrip van verhogingen van de drempel van het maximale verzekerbare inkomen en geplande verhogingen van de anciënniteit bij pensionering. Tot slot verwijst het plan naar geplande verhogingen van de accijnzen op tabak en tabaksproducten. Er zijn geen significante consolidatiemaatregelen aan de uitgavenzijde, terwijl verdere stijgingen zijn gepland in overeenstemming met recente trends.
- (23) De specificatie van de vast te stellen beleidsmaatregelen moet in de jaarlijkse begrotingen worden bevestigd of aangepast, en gekwantificeerd. Sommige maatregelen zijn gespecificeerd in de begroting voor 2025, die op 21 maart 2025 door het parlement is goedgekeurd, terwijl andere naar verwachting in de komende begrotingen zullen worden bevestigd. De voor 2025 geplande maatregelen omvatten aan de ontvangstenzijde een verhoging van het maximale verzekeringsinkomen, een verhoging van het accijnstarief voor tabak en tabaksproducten, accijnzen op en de afschaffing van verlaagde btw-tarieven voor verschillende categorieën goederen en diensten. Aan de uitgavenzijde zijn verhogingen voorzien voor de salarissen op defensiegebied en voor het personeel in begrotingsorganisaties. Uitgavenstijgingen zijn voorzien in de pensioenuitgaven, onder meer in verband met de toename van het aantal nieuw toegekende pensioenen en pensioenaanvullingen. Tegelijkertijd zijn er risico's voor de uitvoering van de indicatieve begrotingsstrategie in het plan als gevolg van het ontbreken van bijzonderheden over de opzet van de indicatieve strategie, de lage voorspelbaarheid van de ontvangsten uit maatregelen ter bestrijding van belastingontduiking en -ontwijking, en de afhankelijkheid van ad-hocfinancieringsbronnen zoals dividenden van staatsbedrijven.

Hervormings- en investeringsvoornemens in het plan die aansluiten bij de belangrijkste uitdagingen in het kader van het Europees Semester en bij de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie

- (24) In het plan worden beleidsvoornemens met betrekking tot hervormingen en investeringen beschreven om een antwoord te bieden op de belangrijkste uitdagingen die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld, waaronder met name de landspecifieke aanbevelingen, en om werk te maken van de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Het plan telt meer dan 120 hervormingen en investeringen die gericht zijn op de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU, waarvan er meer dan 60 financieel worden ondersteund door de herstel- en veerkrachtfaciliteit en 40 door de fondsen van het cohesiebeleid¹⁰. De hervormingen en investeringen van

¹⁰ De verwijzingen in het Bulgaarse budgettaire-structurele plan voor de middellange termijn weerspiegelen het momenteel geldige herstel- en veerkrachtplan. De Bulgaarse regering is voornemens een verzoek tot herziening van haar herstel- en veerkrachtplan krachtens artikel 21 van Verordening (EU) 2021/241 in te dienen, alsook een verzoek om een REPowerEU-hoofdstuk toe te voegen.

het plan zijn ook gebaseerd op een bestaand overheidsstrategiedocument, getiteld *Nationaal ontwikkelingsprogramma Bulgarije 2030*.

Wat betreft de gemeenschappelijke prioriteit van een eerlijke groene en digitale transitie, met inbegrip van de klimaatdoelstellingen zoals vastgelegd in Verordening (EU) 2021/1119, omvat het plan verscheidene maatregelen die zijn gegroepeerd in beleidsrubrieken zoals het stimuleren van vervoersconnectiviteit, energie, het bevorderen van digitalisering, het versterken van onderwijsvaardigheden en werkgelegenheid, watervoorziening en afvalwaterbehandeling, en klimaat, milieu en landbouw. De hervormingen en investeringen in het plan zijn onder meer gericht op de landspecifieke aanbevelingen over energie-efficiëntie uit 2022 en 2023, over energie-efficiëntie en sociale inclusie en bescherming uit 2023 en 2024, over hernieuwbare energie, infrastructuur en netwerken uit 2019, 2020, 2022, 2023 en 2024, over onderzoek en innovatie en regionale ontwikkeling en lokale overheidsdiensten in 2019, over vervoer en regionale ontwikkeling uit 2019, 2020, 2023 en 2024, en over vaardigheden, beroepsonderwijs en -opleiding en volwasseneneducatie uit 2019, 2020, 2023 en 2024.

- (25) Wat de gemeenschappelijke prioriteit van sociale en economische veerkracht betreft, met inbegrip van de Europese pijler van sociale rechten, omvat het plan verschillende hervormingen en investeringen op verschillende beleidsterreinen, van duurzame overheidsfinanciën, economie en ondernemingsklimaat, tot versterking van justitie, bestuur en financiële integriteit, bevordering van vervoersconnectiviteit, energie, bevordering van gezondheid en sociale inclusie, onderwijsvaardigheden en werkgelegenheid. Met de hervormingen en investeringen in het plan wordt onder meer beoogd gevolg te geven aan de landspecifieke aanbevelingen over gezondheidszorg uit 2019 en 2020, over het arbeidsmarktbeleid uit 2019 en 2020, over onderwijs, non-discriminatie en gelijke kansen uit 2020 en 2024, over toegang tot financiering en groeifinanciering uit 2020, over het begrotingskader en de begrotingsgovernance uit 2020, 2022 en 2023, over armoede en sociale inclusie uit 2019, 2020, 2023 en 2024, over het ondernemingsklimaat uit 2019 en 2020, over hernieuwbare energie, infrastructuur en netwerken uit 2019, 2020, 2022, 2023 en 2024, over vervoer en regionale ontwikkeling uit 2019, 2020, 2023 en 2024, en over belastingadministratie, belastingontduiking en -ontwijking uit 2019.
- (26) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van energiezekerheid, bevat het plan hervormingen en investeringen om de energieonafhankelijkheid te waarborgen en tegelijkertijd de energiesector koolstofvrij te maken. Het plan bevat hervormingen om de vaststelling van marktbeginselen in de energiesector te bevorderen, onder meer door de elektriciteitsmarkt te liberaliseren, hervormingen en investeringen om het aanbod te differentiëren en de banden met buurlanden te verbeteren, en om de productie en opslag van hernieuwbare energie te bevorderen. De hervormingen en investeringen in het plan zijn onder meer gericht op de landspecifieke aanbevelingen over hernieuwbare energie, infrastructuur en netwerken uit 2019, 2020, 2022, 2023 en 2024, over energie-efficiëntie uit 2022 en 2023, en over energie-efficiëntie en sociale inclusie en bescherming uit 2023 en 2024. Het plan bevat geen maatregelen om gevolg te geven aan de landspecifieke aanbevelingen uit 2019 over de verbetering van de corporate governance van staatsbedrijven, of maatregelen om gevolg te geven aan de landspecifieke aanbevelingen uit 2019 en 2020 over doeltreffend toezicht op en handhaving van het kader voor de bestrijding van het witwassen van geld. Deze vallen echter onder de maatregelen in het kader van het herstel- en veerkrachtplan en de verbintenissen na toetreding tot het WKM II. Het plan bevat ook geen maatregelen om

gevolg te geven aan de landspecifieke aanbevelingen uit 2019 over de handhaving van het toezicht in de niet-bancaire financiële sector op groepsniveau en over het aanpakken van de structurele zwakke punten van de autoverzekeringssector.

- (27) Wat de gemeenschappelijke prioriteit van defensievermogens betreft, bevat het plan investeringen in de modernisering en verwerving van nieuwe militaire vermogens in overeenstemming met het defensie-investeringsprogramma, een plan dat door het parlement is goedgekeurd en betrekking heeft op een tijdshorizon tot 2032.
- (28) Het plan bevat informatie over de samenhang en, in voorkomend geval, de complementariteit met de fondsen van het cohesiebeleid en het herstel- en veerkrachtplan van Bulgarije. In het plan wordt op passende wijze verwezen naar de maatregelen in het herstel- en veerkrachtplan en het meerjarig financieel kader en worden enkele aanvullende maatregelen voorgesteld die nationaal worden gefinancierd.
- (29) Het plan biedt een overzicht van de behoeften aan overheidsinvesteringen van Bulgarije in verband met de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Wat betreft de gemeenschappelijke EU-prioriteit van een eerlijke groene transitie, met inbegrip van samenhang met de Europese klimaatwetgeving, worden in het plan investeringsbehoeften vastgesteld die verband houden met de vijf prioritaire gebieden die zijn vastgesteld in het geïntegreerde nationale energie- en klimaatplan voor de periode 2021-2030 dat is opgesteld in het kader van Verordening (EU) 2018/1999, namelijk: 1) decarbonisatie, 2) energie-efficiëntie, 3) energiezekerheid, 4) een interne energiemarkt en 5) onderzoek, innovatie en concurrentievermogen. Daarnaast worden in het plan de investeringsbehoeften in verband met de aanpassing aan de klimaatverandering vastgesteld. Wat betreft de investeringsbehoeften voor sociale en economische veerkracht, met inbegrip van de Europese pijler van sociale rechten, worden in het plan investeringsbehoeften vastgesteld op het gebied van onderwijs, vaardigheden, werkgelegenheid, toegang tot gezondheidszorg, sociale diensten en langdurige zorg, gendergelijkheid en de uitvoering van de Europese kindergarantie. Wat de gemeenschappelijke prioriteit van de EU inzake energiezekerheid betreft, worden in het plan de investeringsbehoeften vastgesteld om de bronnen en routes voor de aardgasvoorziening te diversifiëren, onder meer door de ontwikkeling van infrastructuur; verdere behoeften hebben betrekking op waterkrachtcentrales en drijvende elektriciteitscentrales, het gebruik van biomassa voor elektriciteitsproductie en de opslagcapaciteit voor elektriciteit. Wat betreft de gemeenschappelijke prioriteit van de EU om zo nodig defensievermogens op te bouwen, worden in het plan de investeringsbehoeften voor de modernisering van de strijdkrachten van het land vastgesteld.

Conclusie van de beoordeling door de Commissie

- (30) Concluderend is de Commissie van oordeel dat het plan van Bulgarije aan de vereisten van Verordening (EU) 2024/1263 voldoet.

ALGEMENE CONCLUSIE

- (31) Overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EU) 2024/1263 moet het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad door de Raad aan Bulgarije worden aanbevolen, te beginnen vanaf 2025.

BEVEELT AAN dat BULGARIJE

Waarborgt dat de groei van de netto-uitgaven de in bijlage I bij deze aanbeveling vastgestelde maxima niet overschrijdt.

BIJLAGE I

Maximale groeipercentages van de netto-uitgaven

(jaarlijkse en cumulatieve groeipercentages, nominaal)
Bulgarije

Jaar		2025	2026	2027	2028
Groeipercentages (%)	Jaarlijks	6,2	4,9	4,4	4,0
	Cumulatief (*)	6,2	11,4	16,3	21,0

*) De cumulatieve groeipercentages worden berekend op basis van het referentiejaar 2024. De cumulatieve groeipercentages worden gebruikt bij de jaarlijkse monitoring van de naleving achteraf in de controlerekening.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter