C/2024/6813

29.11.2024

RÅDETS HENSTILLING

af 21. oktober 2024

om Estlands økonomiske, budgetmæssige, beskæftigelsesmæssige og strukturelle politikker

(C/2024/6813)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

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

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 ([2]), der oprettede genopretnings- og resiliensfaciliteten (»faciliteten«), trådte i kraft den 19. februar 2021. Faciliteten yder finansiel støtte til medlemsstaterne til gennemførelsen af reformer og investeringer og bidrager således med en finanspolitisk impuls finansieret af Unionen. I overensstemmelse med prioriteterne for det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker bidrager faciliteten til den økonomiske og sociale genopretning og til gennemførelsen af bæredygtige reformer og investeringer, navnlig reformer og investeringer, der skal fremme den grønne og den digitale omstilling og gøre medlemsstaternes økonomier mere modstandsdygtige. Den bidrager også til at styrke de offentlige finanser og sætte skub i vækst og jobskabelse på mellemlang og lang sigt samt til at forbedre den territoriale samhørighed i Unionen og støtte den fortsatte gennemførelse af den europæiske søjle for sociale rettigheder.

(2) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/435 ([3]) (»REPowerEU-forordningen«), der blev vedtaget den 27. februar 2023, tager sigte på en udfasning af Unionens afhængighed af import af russiske fossile brændstoffer. Dette vil bidrage til energisikkerhed og diversificering af Unionens energiforsyning og samtidig øge udbredelsen af vedvarende energi, energilagringskapaciteten og energieffektiviteten. Estland tilføjede et nyt REPowerEU-kapitel til sin nationale genopretnings- og resiliensplan for at finansiere vigtige reformer og investeringer, der vil bidrage til at nå REPowerEU-målene.

(3) Den 16. marts 2023 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse med titlen »EU's konkurrenceevne på lang sigt efter 2030« for at give input til den politiske beslutningstagning og skabe gode rammebetingelser for at øge væksten. I meddelelsen opstilles der ni gensidigt forstærkende indsatsområder til fremme af konkurrenceevnen. Blandt disse indsatsområder udgør adgang til privat kapital, forskning og innovation, uddannelse og færdigheder og et velfungerende indre marked særligt vigtige politiske prioriteter, som bør være genstand for reformer og investeringer

([1]) EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).
([3]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/435 af 27. februar 2023 om ændring af forordning (EU) 2021/241 for så vidt angår kapitler om REPowerEU i genopretnings- og resiliensplaner og om ændring af forordning (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 og (EU) 2021/1755 og direktiv 2003/87/EF (EUT L 63 af 28.2.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

med henblik på at håndtere de aktuelle produktivitetsmæssige udfordringer samt styrke Unionens og medlemsstaternes langsigtede konkurrenceevne. Den 14. februar 2024 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse med titlen »Årlig rapport om det indre marked og konkurrenceevnen 2024«. I denne meddelelse gennemgås de konkurrencemæssige styrker og udfordringer, der præger det europæiske indre marked, og der gøres status over den årlige udvikling med udgangspunkt i de ni udpegede indsatsområder for konkurrenceevnen.

(4) Den 21. november 2023 vedtog Kommissionen den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2024, som markerede starten på det europæiske semester 2024. Den 22. marts 2024 godkendte Det Europæiske Råd prioriteterne i den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2024, som er struktureret omkring de fire dimensioner af konkurrencedygtig bæredygtighed. Den 21. november 2023 vedtog Kommissionen på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 ([4]) ligeledes rapporten om varslingsmekanismen 2024, hvori Estland ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, der kan være berørt eller kan være i risiko for at blive berørt af ubalancer, og for hvilken der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen en udtalelse om Estlands udkast til budgetplan 2024. Kommissionen vedtog også en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet samt et forslag til den fælles beskæftigelsesrapport 2024, hvori gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelsen og principperne for den europæiske søjle for sociale rettigheder analyseres. Rådet vedtog henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet ([5]) (»henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet 2024«) den 12. april 2024 og den fælles beskæftigelsesrapport den 11. marts 2024.

(5) Den 30. april 2024 trådte Unionens nye ramme for økonomisk styring i kraft. Rammen omfatter den nye forordning (EU) 2024/1263 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning, Rådets ændrede forordning (EF) nr. 1467/97 ([6]) om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud samt Rådets ændrede direktiv 2011/85/EU ([7]) om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer. Formålet med den nye ramme for økonomisk styring er at fremme sunde og holdbare offentlige finanser, bæredygtig og inklusiv vækst og modstandsdygtighed gennem reformer og investeringer samt forhindre uforholdsmæssigt store offentlige underskud. Den nye ramme for økonomisk styring fremmer også det nationale ejerskab og lægger større vægt på det mellemfristede sigte, samtidig med at der fokuseres på en mere effektiv og sammenhængende håndhævelse. Hver medlemsstat skal forelægge Rådet og Kommissionen en national mellemfristet plan for finans- og strukturpolitiske tiltag. En national mellemfristet plan for finans- og strukturpolitiske tiltag indeholder en medlemsstats finanspolitiske tilsagn samt reform- og investeringstilsagn og dækker en planlægningsperiode på fire eller fem år afhængigt af den nationale valgperiodes normale varighed. Nettoudgiftskursen ([8]) i de nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag skal stemme overens med kravene i forordning (EU) 2024/1263, herunder kravene om, at den offentlige gæld bringes eller fastholdes på en troværdig nedadgående kurs ved udgangen af tilpasningsperioden, eller om, at den forbliver på et forsvarligt niveau på under 60 % af bruttonationalproduktet (BPNP), og om, at det offentlige underskud bringes og/eller fastholdes under traktatens referenceværdi på 3 % af BNP på mellemlang sigt. Hvis en medlemsstat giver tilsagn om at gennemføre et sæt relevante reformer og investeringer i overensstemmelse med kriterierne i forordning (EU) 2024/1263, kan tilpasningsperioden forlænges med op til tre år. Til støtte for udarbejdelsen af disse nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag offentliggjorde Kommissionen den 21. juni 2024 en vejledning om de oplysninger, som medlemsstaterne skal fremlægge i deres nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag og i deres årlige statusrapporter. I overensstemmelse med artikel 5 og 36 i forordning (EU) 2024/1263 meddelte Kommissionen medlemsstaterne referencekurser og tekniske oplysninger, hvor det var relevant. Medlemsstaterne skal forelægge deres nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag senest den 20. september 2024, medmindre medlemsstaten og Kommissionen bliver enige om at forlænge fristen med en rimelig periode. I overensstemmelse med deres nationale retlige rammer kan medlemsstaterne drøfte deres udkast til mellemfristede planer med deres nationale parlamenter, anmode de uafhængige finanspolitiske institutioner om at afgive en udtalelse og gennemføre en høring af arbejdsmarkedets parter og andre nationale interessenter.

([4]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([5]) Rådets henstilling (EU) af 12. april 2024 om den økonomiske politik i euroområdet (EUT C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Rådets direktiv 2011/85/EU af 8. november 2011 om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

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

(6) I 2024 forløber det europæiske semester fortsat sideløbende med gennemførelsen af faciliteten. At gennemføre genopretnings- og resiliensplanerne fuldt ud er fortsat et vigtigt element i opfyldelsen af de politiske prioriteter under det europæiske semester, eftersom planerne bidrager effektivt til at håndtere alle eller en betydelig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger, der er blevet udstedt i de senere år. De landespecifikke henstillinger fra 2019, 2020, 2022 og 2023 er fortsat lige relevante for de genopretnings- og resiliensplaner, der er blevet revideret, ajourført eller ændret i henhold til artikel 14, 18 og 21 i forordning (EU) 2021/241.

(7) Den 18. juni 2021 indgav Estland sin nationale genopretnings- og resiliensplan til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, i forordning (EU) 2021/241. Kommissionen har i medfør af artikel 19 i forordning (EU) 2021/241 vurderet genopretnings- og resiliensplanens relevans, effektivitet, virkningsfuldhed og sammenhæng i overensstemmelse med vurderingsretningslinjerne i bilag V til nævnte forordning. Den 29. oktober 2021 vedtog Rådet en gennemførelsesafgørelse om godkendelse af vurderingen af Estlands genopretnings- og resiliensplan ([9]), som blev ændret den 16. juni 2023 i henhold til artikel 18, stk. 2, i forordning (EU) 2021/241 for at ajourføre det maksimale finansielle bidrag til den ikketilbagebetalingspligtige finansielle støtte samt for at tilføje kapitlet om REPowerEU ([10]). Tilrådighedsstillelsen af trancher er betinget af, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, i forordning (EU) 2021/241 har vedtaget en afgørelse om, at Estland på tilfredsstillende vis har opfyldt de relevante milepæle og mål, der er anført i Rådets gennemførelsesafgørelse. En tilfredsstillende opfyldelse forudsætter, at opfyldelsen af forudgående milepæle og mål ikke er blevet tilbagerullet.

(8) Den 25. april 2024 forelagde Estland sit nationale reformprogram for 2024 og den 30. april 2024 sit stabilitetsprogram for 2024 i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 ([11]). Det nationale reformprogram for 2024 afspejler i overensstemmelse med artikel 27 i forordning (EU) 2021/241 også Estlands halvårlige rapportering om de fremskridt, der er gjort med opfyldelsen af genopretnings- og resiliensplanen.

(9) Den 19. juni 2024 offentliggjorde Kommissionen landerapporten for Estland 2024. Heri foretages der en vurdering af Estlands fremskridt med gennemførelsen af de relevante landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget af Rådet mellem 2019 og 2023, og der gøres status over Estlands gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen. På grundlag af denne analyse er der i landerapporten udpeget mangler med hensyn til de udfordringer, som enten ikke håndteres eller kun håndteres delvist i genopretnings- og resiliensplanen, ligesom der også afdækkes nye udfordringer. Rapporten indeholder også en vurdering af Estlands fremskridt med gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og opfyldelsen af Unionens overordnede mål vedrørende beskæftigelse, færdigheder og fattigdomsbekæmpelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af De Forenede Nationers verdensmål for bæredygtig udvikling.

(10) Ifølge data valideret af Eurostat steg Estlands offentlige underskud fra et underskud på 1,0 % af BNP i 2022 til et underskud på 3,4 % i 2023, mens den offentlige gæld steg fra 18,5 % af BNP ved udgangen af 2022 til 19,6 % ved udgangen af 2023. Som bebudet i Kommissionens meddelelse af 8. marts 2023 med titlen »Finanspolitiske retningslinjer for 2024« tager Kommissionen i overensstemmelse med de gældende regler det første skridt til at indlede underskudsbaserede procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud på grundlag af endelige data for 2023. Den 19. juni 2024 udsendte Kommissionen en rapport i medfør af traktatens artikel 126, stk. 3. I rapporten vurderes budgetsituationen i Estland, eftersom landets offentlige underskud i 2023 oversteg traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. I rapporten konkluderes det, at Kommissionen på baggrund af denne vurdering og efter at have gennemgået udtalelsen fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, jf. traktatens artikel 126, stk. 4, i juli 2024 ikke vil foreslå, at der indledes en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i Estland.

(11) Den 12. juli 2022 henstillede Rådet ([12]), at Estland traf foranstaltninger med henblik på i 2023 at sikre, at væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter var i overensstemmelse med en overordnet neutral finanspolitisk kurs, under hensyntagen til fortsat midlertidig og målrettet støtte til de husholdninger og virksomheder, der er mest sårbare over for stigninger i energipriserne, og til personer på flugt fra Ukraine. Samtidig skulle Estland være rede til at tilpasse de løbende udgifter til den omskiftelige situation. Det blev også henstillet til Estland at øge de offentlige

([9]) ST 12532/21 INIT og ST 12532/21 ADD 1.
([10]) Rådets gennemførelsesafgørelse af 16. juni 2023 om ændring af gennemførelsesafgørelsen af 29. oktober 2021 om godkendelse af vurderingen af Estlands genopretnings- og resiliensplan (ST 9367/23 INIT og ST 9367/23 ADD 1).
([11]) Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker (EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1466/oj).
([12]) Rådets henstilling af 12. juli 2022 om Estlands nationale reformprogram for 2022 og med Rådets udtalelse om Estlands stabilitetsprogram 2022 (EUT C 334 af 1.9.2022, s. 44).

investeringer i den grønne og den digitale omstilling og i energisikkerhed under hensyntagen til REPowerEU-initiativet, herunder ved at anvende faciliteten og andre EU-midler. Ifølge Kommissionens skøn var den finanspolitiske kurs ([13]) i 2023 ekspansiv med 1,6 % af BNP i en situation med høj inflation. Væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden) i 2023 indebar et ekspansivt bidrag på 1,0 % af BNP til finanspolitikken. Dette omfatter reduktionen på 0,1 % af BNP i omkostningerne ved de målrettede nødstøtteforanstaltninger til de husholdninger og virksomheder, der er mest sårbare over for energiprisstigninger, samt reduktionen på 0,2 % af BNP i omkostningerne ved at yde midlertidig beskyttelse til fordrevne personer fra Ukraine. Det ekspansive bidrag fra nationalt finansierede primære løbende nettoudgifter i 2023 skyldtes derfor kun delvis støtte til personer på flugt fra Ukraine. Den ekspansive vækst i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden) skyldtes højere offentlige lønudgifter og pensioner kombineret med yderligere nye permanente udgiftsprogrammer til forsvaret, uddannelse og børneydelser, som ikke modsvares af forholdsmæssige stigninger på indtægtssiden. Samlet set var væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter i 2023 ikke i overensstemmelse med Rådets henstilling af 12. juli 2022. Udgifter finansieret af tilskud under faciliteten og andre EU-midler beløb sig til 1,4 % af BNP i 2023. Nationalt finansierede investeringer udgjorde 5,8 % af BNP i 2023, hvilket svarer til en stigning på 1,4 procentpoint i forhold til 2022. Estland finansierede yderligere investeringer ved hjælp af faciliteten og andre EU-midler. Estland finansierede offentlige investeringer i den grønne og den digitale omstilling og i energisikkerhed såsom udvikling af arrangementstjenester og en digital portal for iværksættere, kapitalisering af den grønne fond (som foretager investeringer i venturekapitalfonde og egenkapitalinvesteringer i virksomheder) og styrkelse af elnettet for at øge produktionskapaciteten for vedvarende energi og tilpasse sig klimaændringer. Disse offentlige investeringer finansieres gennem faciliteten.

(12) Ifølge stabilitetsprogrammet for 2024 forventes der i det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, en realvækst i BNP på 0,0 % i 2024 og 2,0 % i 2025, mens inflationen målt ved det harmoniserede forbrugerprisindeks (HICP) forventes at ligge på 3,6 % i 2024 og 2,7 % i 2025. Det offentlige underskud ventes at stige til 3,5 % af BNP i 2024 ([14]) og 3,0 % af BNP i 2025, mens den offentlige gældskvote ventes at stige til 22,6 % ved udgangen af 2024 og 24,9 % ved udgangen af 2025. Efter 2025 ventes det offentlige underskud at falde gradvist til 2,2 % af BNP i 2026, 1,4 % i 2027 og 0,8 % i 2028. Den offentlige saldo forventes derfor ikke at overstige traktatens referenceværdi på 3 % af BNP fra 2025. Samtidig ventes den offentlige gældskvote efter 2025 at stige til 26,2 % i 2026 og derefter falde gradvist til 26,0 % i 2027 og 25,0 % i 2028.

(13) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 ventes det reale BNP at skrumpe med 0,5 % i 2024 og vokse med 3,1 % i 2025, mens inflationen målt ved HICP ventes at være på 3,4 % i 2024 og 2,1 % i 2025.

(14) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 ventes det offentlige underskud at udgøre 3,4 % af BNP i 2024, mens den offentlige gældskvote vil stige til 21,4 % ved udgangen af 2024. Stigningen i gældskvoten i 2024 afspejler hovedsagelig det offentlige underskuds indvirkning. Ifølge Kommissionens skøn vil finanspolitikken være stort set neutral med 0,1 % af BNP i 2024.

(15) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 forventes der at blive finansieret udgifter via ikketilbagebetalingspligtig støtte (»tilskud«) under faciliteten i 2024 svarende til 0,9 % af BNP sammenlignet med 0,3 % af BNP i 2023. De udgifter, der finansieres med tilskud under faciliteten, vil muliggøre investeringer af høj kvalitet og produktivitetsfremmende reformer, uden at dette har direkte indvirkning på Estlands offentlige saldo eller gæld.

(16) Den 14. juli 2023 henstillede Rådet ([15]), at Estland skulle sikre en forsigtig finanspolitik, navnlig ved at begrænse den nominelle stigning i nationalt finansierede primære nettoudgifter i 2024 til højst 4,9 %. Medlemsstaterne blev i forbindelse med gennemførelsen af deres budgetter for 2023 og udarbejdelsen af deres udkast til budgetplaner for

([13]) Den finanspolitiske kurs bestemmes ud fra den årlige ændring i den underliggende offentlige budgetstilling. Den bruges til at bedømme den økonomiske impuls fra finanspolitiske tiltag, både dem, der finansieres nationalt, og dem, der finansieres over EU-budgettet. Den finanspolitiske kurs måles som forskellen mellem i) den potentielle vækst på mellemlang sigt og ii) ændringen i de primære udgifter ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden (og ekskl. midlertidige nødforanstaltninger i forbindelse med covid-19-krisen) og inkl. udgifter finansieret med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) under faciliteten og andre EU-midler.

([14]) De estiske myndigheder meddelte Kommissionen, at regeringen godkendte et tillægsbudget for 2024 (State 2024 Additional Budget Act 456 SE) og sendte det til parlamentet den 5. juni 2024. Tillægsbudgettet blev vedtaget ved førstebehandlingen i parlamentet den 10. juni, ved andenbehandlingen den 14. juni og forventes at blive vedtaget ved tredjebehandlingen den 19. juni 2024. Tillægsbudgettet forventes at reducere det nominelle underskud med 0,4 % af BNP (hvoraf det meste består af varige udgiftsnedskæringer, men også indtægtsforøgende foranstaltninger).

([15]) Rådets henstilling af 14. juli 2023 om Estlands nationale reformprogram for 2023 og med Rådets udtalelse om Estlands stabilitetsprogram for 2023 (EUT C 312 af 1.9.2023, s. 49).

2024 opfordret til at tage hensyn til, at Kommissionen ville foreslå Rådet at indlede underskudsbaserede procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud på grundlag af de endelige data for 2023. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 forventes Estlands strukturelle saldo at udgøre - 0,7 % af BNP i 2024 (i forhold til - 1,3 % af BNP i 2023), og den vil dermed ligge på landets mellemfristede budgetmålsætning om en strukturel saldo på - 0,75 % af BNP. Det vurderes derfor, at Estland har fulgt Rådets henstillinger.

(17) Derudover henstillede Rådet, at Estland traf foranstaltninger med henblik på at afvikle de gældende energistøttenødforanstaltninger hurtigst muligt i 2023 og 2024 og bruge de deraf følgende besparelser til at nedbringe det offentlige underskud. Rådet henstillede endvidere, at hvis nye stigninger i energipriserne nødvendiggør nye eller fortsatte støtteforanstaltninger, skulle Estland sikre, at sådanne støtteforanstaltninger er rettet mod at beskytte sårbare husholdninger og virksomheder, er finanspolitisk overkommelige og opretholder incitamenter til energibesparelser. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 forventes nettobudgetomkostningerne ([16]) ved energistøttenødforanstaltninger at udgøre 0,2 % af BNP i 2023 og 0,0 % i 2024 og 2025. Energistøttenødforanstaltningerne er blevet afviklet i 2023 og 2024. Dette er i overensstemmelse med Rådets henstilling.

(18) Rådet henstillede også, at Estland bevarer nationalt finansierede offentlige investeringer og sikrer en effektiv udnyttelse af tilskud under faciliteten og af andre EU-midler, navnlig for at fremme den grønne og den digitale omstilling. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 forventes de nationalt finansierede offentlige investeringer at stige fra 5,8 % af BNP i 2023 til 6,3 % af BNP i 2024. Dette er i overensstemmelse med Rådets henstilling.

(19) På grundlag af de politiske foranstaltninger, der var kendt på skæringsdatoen for prognosen, og under antagelse af en uændret politik forventes det offentlige underskud ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 at udgøre 4,3 % af BNP i 2025. Stigningen i underskuddet i 2025 afspejler hovedsagelig nettovirkningen af en reform af den personlige indkomstskat, der forventes at reducere de offentlige indtægter. Den offentlige gældskvote ventes at stige til 24,6 % ved udgangen af 2025. Stigningen i gældskvoten i 2025 afspejler hovedsagelig det offentlige underskuds indvirkning.

(20) Estlands skatteindtægter i forhold til landets BNP steg i 2023, men ligger betydeligt under EU-gennemsnittet, hvilket begrænser de offentlige midler, der er til rådighed til sundhedspleje, langtidspleje og social beskyttelse. I 2022 udgjorde indtægterne fra ejendomsskatter, som er blandt de skatter, der er mindst skadelige for væksten, kun 0,3 % af BNP, hvilket er ca. syv gange lavere end EU-gennemsnittet. Estland opkrævede kapitalskatter svarende til mindre end en tredjedel af EU-gennemsnittet (2,7 % af BNP), havde nogle af de laveste transportafgifter i EU og er en af de få medlemsstater, der ikke opkræver en årlig bilafgift. Derudover er skattebyrden ulige fordelt, og kommende skattereformer vil øge uligheden yderligere. Nærmere bestemt vil en forhøjelse af indkomstskattesatsen fra 20 % til 22 % og en forhøjelse af den grundlæggende skattefritagelse sammen med en udvidelse af dens anvendelsesområde til at omfatte alle indkomstskattepligtige i 2025 være degressiv. Estlands skat på arbejdsindkomst er degressiv, selv om den ligger tæt på EU-gennemsnittet på 17,2 % af BNP, idet højere indkomstniveauer beskattes med en lavere effektiv skattesats. De offentlige udgifter til social beskyttelse faldt i 2022, og ligger stadig betydeligt under EU-gennemsnittet. Dette afspejles i relativt lave sociale ydelser med begrænset dækning og alderspensioner, der er blandt de laveste i Unionen. Udgifterne til generelle offentlige tjenester er med 3,7 % af BNP næsten to tredjedele lavere end EU-gennemsnittet.

(21) Estland har vedtaget flere reformer med henblik på at forbedre tilgængeligheden og prisoverkommeligheden af langtidspleje og sundhedspleje. Selv om reformerne går i den rigtige retning, er der endnu ikke sikret en holdbar finansiering af langtidspleje og sundhedspleje. Som følge heraf er egenbetalingen fortsat høj, og der er sket en stigning i uopfyldte behov for lægebehandling. På landsplan er adgangen til lægebehandling ulige fordelt, og det skyldes ikke mindst kommunernes mangel på kapacitet og ressourcer til at stille nok tjenester til rådighed til at imødekomme efterspørgslen. Samtidig med at efterspørgslen ikke imødekommes fuldt ud, er de offentlige udgifter til langtidspleje og sundhedspleje stadig blandt de laveste i Unionen. Dette skal sammenholdes med, at der er mangel på arbejdskraft i disse sektorer. Som følge af demografiske ændringer forventes efterspørgslen efter adgang til langtidspleje og sundhedspleje at stige. Det er derfor nødvendigt at sikre tilstrækkelig finansiering på begge områder.

(22) I overensstemmelse med artikel 19, stk. 3, litra b), i forordning (EU) 2021/241 og med bilag V, kriterium 2.2, til nævnte forordning indeholder genopretnings- og resiliensplanen et omfattende sæt gensidigt forstærkende reformer og investeringer, som skal gennemføres senest i 2026. Disse reformer og investeringer forventes at bidrage effektivt til at håndtere alle eller en betydelig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger. Det er afgørende, at der inden for denne stramme tidshorisont gøres hurtige fremskridt med den effektive gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen, herunder med REPowerEU-kapitlet, for at styrke Estlands langsigtede konkurrenceevne gennem den grønne og den digitale omstilling, samtidig med at der sikres

([16]) Tallene angiver niveauet for de årlige budgetomkostninger ved disse foranstaltninger inklusive indtægter og udgifter og, hvor det er relevant, eksklusive indtægter fra skatter og afgifter på energileverandørernes ekstraordinære fortjenester.

social retfærdighed. For at opfylde tilsagnene i genopretnings- og resiliensplanen senest i august 2026 er det afgørende, at Estland fortsætter gennemførelsen af reformer og investeringer. Det er fortsat afgørende, at lokale og regionale myndigheder, arbejdsmarkedets parter, civilsamfundet og andre relevante interessenter inddrages systematisk for at sikre et bredt ejerskab og således en vellykket gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen.

(23) Som led i midtvejsgennemgangen af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken, jf. artikel 18 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 ([17]), skal Estland gennemgå hvert enkelt program, der støttes af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+), Samhørighedsfonden og Fonden for Retfærdig Omstilling (»FRO«), senest i marts 2025 under hensyntagen til bl.a. de udfordringer, der er identificeret i de landespecifikke henstillinger for 2024, og den nationale energi- og klimaplan. Denne gennemgang danner grundlaget for den endelige tildeling af EU-midler til hvert program. Estland har gjort fremskridt med gennemførelsen af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken og den europæiske søjle for sociale rettigheder, men der er stadig visse udfordringer, og forskellene mellem hovedstaden og resten af Estland eksisterer stadig. Det er afgørende at fremskynde gennemførelsen af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken. De prioriteter, der er fastsat i programmerne vedrørende samhørighedspolitikken, er fortsat relevante. Det er særlig vigtigt at øge virksomhedernes konkurrenceevne, navnlig uden for hovedstadsområdet, og styrke deres innovationskapacitet. Det har høj prioritet at forbedre energieffektiviteten i private og offentlige bygninger og i virksomheder. Det er fortsat vigtigt at sikre adgang til beskæftigelse ved hjælp af aktive og forebyggende arbejdsmarkedstiltag og fremme et sundt arbejdsmiljø. Det bør prioriteres at forbedre uddannelsers kvalitet, effektivitet og relevans for arbejdsmarkedet, fremme livslang læring, navnlig fleksibel opkvalificering og omskoling samt aktiv inklusion, og øge langtidsplejetjenesternes tilgængelighed, effektivitet og modstandsdygtighed. Som led i midtvejsevalueringen af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken bør der lægges større vægt på behovene i forbindelse med tilgængeligheden og kvaliteten af langtidspleje, samtidig med at en uafhængig tilværelse prioriteres. Estland kan også udnytte platformen for strategiske teknologier for Europa, der er oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/795 ([18]), navnlig i forbindelse med investeringer i produktion af nettonulteknologi samt støtte til omstillingen af industrien, f.eks. inden for deep tech-innovation, grønne og digitale teknologier og biomedicin. Estland kan også øge sin kapacitet til at behandle sjældne jordmetaller og til at deltage i understøttende forskning og udvikling på dette område.

(24) Foruden de økonomiske og sociale udfordringer, som genopretnings- og resiliensplanen og andre EU-midler er rettet mod, står Estland over for en række yderligere udfordringer i forbindelse med social beskyttelse, ressourceeffektivitet og færdigheder.

(25) Den sociale beskyttelse, der skal støtte ældre, personer med handicap og personer i atypiske former for arbejde og med korte arbejdsforløb, er fortsat svag. Dette medfører, at andelen af personer med handicap, som er i risiko for fattigdom og social udelukkelse, ikke blot steg i 2022, men var den næsthøjeste i Unionen. Fattigdom blandt ældre er steget og var på et af de højeste niveauer i Unionen i 2022, ikke mindst fordi pensionen stadig er lav i forhold til arbejdsindtægten. Det sociale sikkerhedsnet er utilstrækkeligt og medfører stor og stigende indkomstulighed, selv om der de seneste år har været enkelte forbedringer. Den lave dækning med hensyn til arbejdsløshedsunderstøttelse, navnlig for personer i atypiske former for arbejde og med korte arbejdsforløb, skaber større indkomstulighed og fattigdom. Selv om varigheden af arbejdsløshedsunderstøttelse er blevet justeret som led i Estlands genopretnings- og resiliensplan, er udvidelsen af dækningen endnu ikke blevet gennemført. Stigende ulighed er knyttet til den betydelige stigning i priser og leveomkostninger, der ikke har været ledsaget af en tilsvarende stigning i sociale ydelser og mindsteløn. For lavindkomsthusstande er situationen blevet værre som følge af den høje og vedvarende inflation i de seneste år, og den ser ud til at forværres yderligere som følge af skattereformerne i 2024-2025. Sikring af passende afbødende foranstaltninger, herunder med hensyn til pension, samt en forbedring af det sociale beskyttelsessystem tilstrækkelighed kan reducere fattigdommen og uligheden. Alle disse foranstaltninger vil også bidrage til at støtte den opadgående sociale konvergens i overensstemmelse med Kommissionens landeanalyse i anden fase på grundlag af elementerne i rammen for social konvergens, der blev iværksat som pilotprojekt i 2024. I overensstemmelse med artikel 3, stk. 3, litra b), i forordning (EU) 2024/1263 skal det europæiske semester omfatte Kommissionens overvågning af gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelsen, bl.a. via en ramme til at identificere risici for den sociale konvergens.

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

([18]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/795 af 29. februar 2024 om oprettelse af platformen for strategiske teknologier for Europa (STEP) og ændring af direktiv 2003/87/EF samt forordning (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 og (EU) 2021/241 (EUT L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

(26) Andelen af olieskifer i Estlands energimiks er fortsat betydelig og udgør en hindring for den grønne omstilling. Der er behov for at udbrede produktionen af vedvarende energi yderligere for at bidrage til den gradvise udfasning af olieskifer, samtidig med at der opretholdes en høj grad af energiuafhængighed. Ud over at forårsage miljøskader udgør olieskiferindustrien 90 % af farligt affald i Estland. Estland er blandt de EU-medlemsstater, der har den laveste ressourceproduktivitet, hvilket delvis kan skyldes landets ressourcekrævende olieskiferindustri og det samlet set ressourcekrævende industrisystem. Ressourceproduktiviteten udviste en minimal stigning fra 1 EUR pr. kg. anvendte ressourcer til 1,1 EUR pr. kg og lå fortsat på under halvdelen af EU-gennemsnittet i 2022. Sektoren for arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug er blevet en CO_2-udleder i stedet for en CO_2-optager. Skovbrugssektoren er kendetegnet ved omfattende træfældning og lav udnyttelse af ressourcer. Estland vil drage fordel af at gøre den bæredygtige skovforvaltning mere effektiv med yderligere omstilling til en cirkulær økonomi og forbedre affaldshåndteringen. Derudover er ressourceproduktivitet en af Estlands svagheder med hensyn til landets innovationskapacitet. Estland rangerede som nummer 13 på resultattavlen for miljøinnovation i 2022 (115,5 mod EU-gennemsnittet på 121,5 i forhold til et EU-gennemsnit på 100 i 2013). Hvis der sættes skub i økoinnovation og biobaseret innovation med henblik på bæredygtig brug af naturressourcerne, vil det bidrage til at forbedre Estlands ressourceproduktivitet og konkurrenceevne.

(27) Der er mangel på færdigheder og kompetencer samt et færdigheds- og kompetencemismatch i mange sektorer, hvilket hæmmer Estlands konkurrenceevne. Erhvervslivet peger på manglen på kvalificeret arbejdskraft som en hindring for investeringer og for deres eksportpotentiale. Manglen på kvalificeret arbejdskraft og et stort færdigheds- og kompetencemismatch falder sammen med kraftige lønstigninger og øgede enhedslønomkostninger. Både den grønne og den digitale omstilling har medført øget efterspørgsel efter specialiseret arbejdskraft, samtidig med at der stadig er akut mangel på arbejdskraft inden for sundhedspleje og uddannelse, som forværres af den aldrende arbejdsstyrke. Samtidig medfører et relativt stort skolefrafald og frafald på de videregående uddannelser et utilstrækkeligt antal kvalificerede kandidater. Dette er især et regionalt problem, da landdistrikterne og de fjerntliggende områder har sværere ved at tiltrække kvalificerede fagfolk. Færdigheds- og kompetencemismatchet kan begrænses ved yderligere at forbedre uddannelsessystemets relevans for arbejdsmarkedet, investere i karriererådgivning, håndtere lønforskellen med kønnene, skabe bedre mulighed for omskoling og opkvalificering samt i højere grad at være på forkant med kvalifikationsbehovet. I lyset af behovet for at diversificere økonomien i retning af aktiviteter med høj merværdi kan det også hjælpe at finde bedre måder at fastholde og tiltrække talenter på.

(28) I betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem euromedlemsstaternes økonomier og disse økonomiers kollektive bidrag til Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde henstillede Rådet i 2024, at medlemsstaterne i euroområdet træffer foranstaltninger, herunder gennem deres genopretnings- og resiliensplaner, til at efterkomme henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet 2024. For Estland bidrager henstilling 1, 2, 3 og 4 til gennemførelse af den første, anden, tredje og fjerde henstilling i henstillingen vedrørende euroområdet 2024,

HENSTILLER, at Estland i 2024 og 2025 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. forelægge den mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag i rette tid; i overensstemmelse med kravene i den reformerede stabilitets- og vækstpagt begrænse væksten i nettoudgifter ([19]) i 2025 til det niveau, der er nødvendigt for bl. a. at mindske det offentlige underskud til under traktatens referenceværdi på 3 % af BNP, og fastholde den offentlige gæld på et forsvarligt niveau på mellemlang sigt; udvide skattegrundlaget og forbedre adgangen til og finansieringen af sundhedspleje og langtidspleje

2. fortsætte den hurtige og effektive gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen, herunder REPowerEU-kapitlet, med henblik på at sikre gennemførelsen af reformerne og investeringerne senest i august 2026; fremskynde gennemførelsen af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken; i forbindelse med midtvejsgennemgangen af disse programmer fortsat fokusere på de aftalte prioriteter og træffe foranstaltninger til bedre at dække behovene i sektoren for langtidspleje, idet der tages hensyn til de muligheder, som platformen for strategiske teknologier for Europa giver for at forbedre konkurrenceevnen

3. styrke den sociale beskyttelse, blandt andet for at bekæmpe fattigdom blandt ældre og ved at udvide arbejdsløshedsunderstøttelsens dækning, navnlig for personer med korte arbejdsforløb og i atypiske former for arbejde

([19]) I henhold til artikel 2, nr. 2), i forordning (EU) 2024/1263 er »nettoudgifter« offentlige udgifter, ekskl. renteudgifter, diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, udgifter til EU-programmer, der fuldt ud modsvares af indtægter fra EU-midler, nationale udgifter til medfinansiering af programmer finansieret af Unionen, konjunkturbestemte elementer af udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse samt engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.

4. mindske andelen af olieskifer i energimikset og øge ressourceeffektiviteten ved hjælp af biobaseret innovation; forbedre arbejdsproduktiviteten og udbuddet af færdigheder ved hjælp af omskoling og opkvalificering og ved at være bedre til at tiltrække og fastholde talenter.

Udfærdiget i Luxembourg, den 21. oktober 2024.

På Rådets vegne

NAGY I.

Formand