Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2024/6813

29.11.2024

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 21 oktober 2024

inzake het economisch, begrotings-, werkgelegenheids- en structuurbeleid van Estland

(C/2024/6813)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

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

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

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

(2) Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad ([3]) ("de REPowerEU-verordening"), die op 27 februari 2023 is vastgesteld, heeft tot doel de Unie geleidelijk onafhankelijker te maken van de invoer van Russische fossiele brandstoffen. Dit zou moeten bijdragen tot energiezekerheid en de diversificatie van de energievoorziening van de Unie en tegelijkertijd het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, de opslagcapaciteit voor energie en de energie-efficiëntie vergroten. Estland heeft een nieuw REPowerEU-hoofdstuk toegevoegd aan zijn nationale herstel- en veerkrachtplan om belangrijke hervormingen en investeringen te financieren die de REPowerEU-doelstellingen helpen verwezenlijken.

(3) Op 16 maart 2023 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd met de titel "Concurrentievermogen van de EU op lange termijn: blik op de periode na 2030", als basis voor beleidsbeslissingen en met als doel te werken aan een groeibevorderend regelgevingskader. De mededeling schetst het concurrentievermogen ten aanzien van negen elkaar versterkende aanjagers. Van die aanjagers zijn de toegang tot particulier kapitaal, onderzoek en innovatie, onderwijs en vaardigheden en een goed functionerende eengemaakte markt de belangrijkste beleidsprioriteiten voor

([1]) PB L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).
([3]) Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 en (EU) 2021/1755 en Richtlijn 2003/87/EG (PB L 63 van 28.2.2023, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

hervormingen en investeringen met als doel de huidige productiviteitsuitdagingen aan te pakken en het concurrentievermogen van de Unie en haar lidstaten op lange termijn op te bouwen. Op 14 februari 2024 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd met de titel "Het jaarverslag over de eengemaakte markt en het concurrentievermogen 2024". In die mededeling worden de sterktes en zwaktes van het concurrentievermogen van de eengemaakte markt van Europa beschreven. De ontwikkelingen van het jaar worden geschetst aan de hand van de negen geselecteerde aanjagers van het concurrentievermogen.

(4) Op 21 november 2023 heeft de Commissie de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2024 vastgesteld en daarmee de aanzet gegeven van het Europees Semester van 2024. Op 22 maart 2024 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan de prioriteiten van de analyse voor 2024 die rond de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid zijn geconcentreerd. Op 21 november 2023 heeft de Commissie op basis van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad ([4]) ook het waarschuwingsmechanismeverslag 2024 vastgesteld, waarin zij Estland niet heeft genoemd als een van de lidstaten die mogelijk door onevenwichtigheden is geraakt of het risico loopt daardoor geraakt te worden, en waarvoor een diepgaande evaluatie nodig zou zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie tevens een advies vastgesteld over het ontwerpbegrotingsplan van Estland voor 2024. De Commissie heeft ook een aanbeveling vastgesteld voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone en een voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid voor 2024 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd. De Raad heeft de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone ([5]) (de "Aanbeveling van 2024 over de eurozone") op 12 april 2024 aangenomen en het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid op 11 maart 2024.

(5) Op 30 april 2024 is het nieuwe kader voor economische governance van de Unie in werking getreden. Het kader omvat de nieuwe Verordening (EU) 2024/1263 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht, de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad ([6]) over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten en de gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU van de Raad ([7]) betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten. De doelstellingen van het nieuwe kader voor economische governance zijn het bevorderen van gezonde en houdbare overheidsfinanciën, duurzame en inclusieve groei en veerkracht door middel van hervormingen en investeringen en het voorkomen van buitensporige overheidstekorten. Het nieuwe kader voor economische governance bevordert ook de nationale verantwoordelijkheid en heeft een grotere focus op de middellange termijn, in combinatie met een doeltreffendere en meer samenhangende handhaving. Elke lidstaat moet bij de Raad en de Commissie een nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn indienen. Een nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn bevat de budgettaire, hervormings- en investeringstoezeggingen van een lidstaat, met een planningshorizon van vier of vijf jaar, afhankelijk van de normale duur van de nationale legislatuurperiode. Het netto-uitgaventraject ([8]) van de nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn moet voldoen aan de vereisten van Verordening (EU) 2024/1263, met inbegrip van de vereisten om de overheidsschuld aan het einde van de aanpassingsperiode op een plausibel neerwaarts pad te brengen of te houden of op een prudent niveau onder 60 % van het bruto binnenlands product (bbp) te houden en om het overheidstekort op middellange termijn onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp te brengen en/of te houden. Indien een lidstaat zich overeenkomstig de criteria van Verordening (EU) 2024/1263 verbindt tot een relevante reeks hervormingen en investeringen, kan de aanpassingsperiode met maximaal drie jaar worden verlengd. Om de opstelling van die nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn te ondersteunen, heeft de Commissie op 21 juni 2024 richtsnoeren gepubliceerd over de informatie die de lidstaten moeten verstrekken in hun nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn en jaarlijkse voortgangsverslagen. Overeenkomstig de artikelen 5 en 36 van Verordening (EU) 2024/1263 heeft de Commissie in voorkomend geval referentiepaden en technische informatie aan de lidstaten bezorgd. De lidstaten moeten hun nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn uiterlijk op 20 september 2024 indienen, tenzij de lidstaat en de Commissie een redelijke verlenging van de termijn overeenkomen. Overeenkomstig hun nationale wettelijke kaders kunnen de lidstaten hun ontwerpplannen voor de middellange termijn met hun nationale parlementen bespreken, de onafhankelijke begrotingsinstellingen vragen een advies uit te brengen en de sociale partners en andere nationale belanghebbenden raadplegen.

([4]) Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306, 23.11.2011, p. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([5]) Aanbeveling van de Raad van 12 april 2024 over het economisch beleid van de eurozone (PB C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209, 2.8.1997, p. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L 306, 23.11.2011, p. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) Netto-uitgaven in de zin van artikel 2, punt 2), van Verordening (EU) 2024/1263: "netto-uitgaven" zijn 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.

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

(7) Op 18 juni 2021 heeft Estland overeenkomstig artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241 zijn herstel- en veerkrachtplan ingediend bij de Commissie. Op grond van artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de in bijlage V bij die verordening opgenomen beoordelingsrichtsnoeren. Op 29 oktober 2021 heeft de Raad zijn uitvoeringsbesluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Estland ([9]) vastgesteld, dat werd gewijzigd op 16 juni 2023 op grond van artikel 18, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241 om de maximale financiële bijdrage voor niet terug te betalen financiële steun bij te werken en het REPowerEU-hoofdstuk erin op te nemen ([10]). De tranches worden vrijgegeven als de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 verklaart dat Estland de desbetreffende in het uitvoeringsbesluit van de Raad vastgelegde mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Bevredigende verwezenlijking impliceert dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is teruggedraaid.

(8) Op 25 april 2024 heeft Estland zijn nationale hervormingsprogramma 2024 ingediend, en op 30 april 2024 zijn stabiliteitsprogramma 2024, in overeenstemming met artikel 4, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad ([11]). Overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241 weerspiegelt het nationale hervormingsprogramma 2024 ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Estland over de vorderingen bij de verwezenlijking van zijn herstel- en veerkrachtplan.

(9) Op 19 juni 2024 heeft de Commissie het landverslag 2024 voor Estland gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Estland heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad tussen 2019 en 2023 heeft aangenomen, en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Estland van het herstel- en veerkrachtplan. Op basis van die analyse werden in het landverslag lacunes vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe en opkomende uitdagingen. Ook werd de voortgang beoordeeld die Estland heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de Unie inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties.

(10) Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens is het overheidstekort van Estland toegenomen van 1,0 % van het bbp in 2022 tot 3,4 % in 2023, terwijl de overheidsschuld is gestegen van 18,5 % van het bbp eind 2022 tot 19,6 % eind 2023. Zoals aangekondigd in de mededeling van de Commissie van 8 maart 2023, getiteld "Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024", zet de Commissie de eerste stap om op een tekort gebaseerde buitensporigtekort-procedures in te leiden op basis van de begrotingsresultaten voor 2023, in overeenstemming met de bestaande wettelijke bepalingen. Op 19 juni 2024 heeft de Commissie een verslag op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag uitgebracht. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Estland beoordeeld, aangezien het overheidstekort in 2023 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed. In het verslag wordt geconcludeerd dat de Commissie, in het licht van die beoordeling en rekening houdend met het advies van het Economisch en Financieel Comité op grond van artikel 126, lid 4, van het Verdrag, in juli 2024 niet zal voorstellen de buitensporigtekortprocedure ten aanzien van Estland in te leiden.

(11) Op 12 juli 2022 heeft de Raad aanbevolen ([12]) dat Estland actie onderneemt om ervoor te zorgen dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in 2023 in overeenstemming is met een algemene neutrale fiscale beleidskoers, rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor stijgingen van de energieprijzen en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Estland kreeg de aanbeveling klaar te staan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Estland kreeg

([9]) ST 12532/21 INIT; ST 12532/21 ADD 1.

([10]) Uitvoeringsbesluit van de Raad van 16 juni 2023 tot wijziging van het uitvoeringsbesluit van 29 oktober 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Estland (doc. ST 9367/2023 INIT + ADD 1).

([11]) Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (PB L 209, 2.8.1997, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1466/oj).

([12]) Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022 over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Estland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Estland (PB C 334 van 1.9.2022, blz. 44).

ook de aanbeveling om meer overheidsinvesteringen te doen voor de groene en de digitale transitie, en voor energiezekerheid in het kader van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de faciliteit en andere Uniefondsen. Volgens ramingen van de Commissie was de begrotingskoers ([13]) in 2023 expansief (1,6 % van het bbp), in een context van hoge inflatie. De groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 leverde een expansieve bijdrage aan de begrotingskoers van 1,0 % van het bbp op. Daarin zijn de met 0,1 % van het bbp verlaagde kosten van de gerichte noodmaatregelen voor huishoudens en bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor stijgingen van de energieprijzen meegerekend, alsook de met 0,2 % van het bbp verlaagde kosten voor het bieden van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit Oekraïne. De expansieve bijdrage van de nationaal gefinancierde netto primaire lopende uitgaven in 2023 was dus slechts gedeeltelijk toe te schrijven aan de steun voor mensen die Oekraïne ontvluchten. De expansieve groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde niet meegerekend) is het resultaat van hogere overheidsuitgaven voor lonen en pensioenen in combinatie met verdere nieuwe permanente uitgavenprogramma's voor defensie, onderwijs en kinderbijslag, die niet gepaard gingen met evenredige stijgingen aan de ontvangstenzijde. Al met al was de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in 2023 niet in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022. In 2023 bedroegen de met subsidies uit hoofde van de faciliteit en andere fondsen van de Unie gefinancierde uitgaven 1,4 % van het bbp. De nationaal gefinancierde investeringen bedroegen 5,8 % van het bbp in 2023, een jaarlijkse stijging van 1,4 procentpunt ten opzichte van 2022. Estland financierde aanvullende investeringen via de faciliteit en andere fondsen van de Unie. Estland financierde overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, zoals de ontwikkeling van diensten voor de organisatie van evenementen en een digitale toegangspoort voor ondernemers, de beschikbaarstelling van kapitaal voor het Groene Fonds (dat investeringen in durfkapitaalfondsen en aandeleninvesteringen in ondernemingen doet) en de versterking van het elektriciteitsnet om de productiecapaciteit voor hernieuwbare energie te vergroten en zich aan te passen aan de klimaatverandering. Die overheidsinvesteringen zijn gefinancierd uit de faciliteit.

(12) In het stabiliteitsprogramma 2024 wordt in het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, uitgegaan van een reële bbp-groei van 0,0 % in 2024 en 2,0 % in 2025, terwijl de inflatie, gemeten aan de hand van het geharmoniseerd indexcijfer van de consumptieprijzen (GICP), wordt geraamd op 3,6 % in 2024 en 2,7 % in 2025. Het overheidstekort stijgt naar verwachting tot 3,5 % van het bbp in 2024 ([14]) en 3,0 % van het bbp in 2025, terwijl de overheidsschuldquote toeneemt tot 22,6 % eind 2024 en 24,9 % eind 2025. Na 2025 neemt het overheidstekort geleidelijk af tot 2,2 % van het bbp in 2026, 1,4 % in 2027 en 0,8 % in 2028. Volgens de planning zal het overheidssaldo dus vanaf 2025 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp niet langer overschrijden. De overheidsschuldquote daarentegen zal na 2025 naar verwachting toenemen tot 26,2 % in 2026 en vervolgens geleidelijk dalen tot 26,0 % in 2027 en 25,0 % in 2028.

(13) Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zal het reële bbp krimpen met 0,5 % in 2024 en groeien met 3,1 % in 2025 en zal de inflatie, gemeten aan de hand van het GICP, in 2024 3,4 % en in 2025 2,1 % bedragen.

(14) Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zal het overheidstekort in 2024 3,4 % van het bbp bedragen, terwijl de overheidsschuldquote tegen eind 2024 zal stijgen tot 21,4 %. De toename van de schuldquote in 2024 weerspiegelt voornamelijk het effect van het overheidstekort. Volgens de ramingen van de Commissie is de begrotingskoers in 2024 grotendeels neutraal (0,1 % van het bbp).

(15) Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen in 2024 uitgaven ten belope van 0,9 % van het bbp worden gefinancierd met niet terug te betalen steun ("subsidies") uit hoofde van de faciliteit, tegenover 0,3 % van het bbp in 2023. De met subsidies uit hoofde van de faciliteit gefinancierde uitgaven zullen hoogwaardige investeringen en productiviteitsverhogende hervormingen mogelijk maken zonder dat dit rechtstreekse gevolgen heeft voor het overheidssaldo of de overheidsschuld van Estland.

(16) Op 14 juli 2023 heeft de Raad Estland aanbevolen ([15]) een voorzichtig begrotingsbeleid te voeren, met name door de nominale stijging van de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven in 2024 te beperken tot maximaal 4,9 %. De lidstaten is verzocht er bij het uitvoeren van hun begroting 2023 en het opstellen van hun ontwerpbegrotingsplannen voor 2024 rekening mee te houden dat de Commissie aan de Raad zou voorstellen om op een tekort

([13]) De begrotingskoers wordt afgemeten aan de jaarlijkse verandering in de onderliggende begrotingssituatie van de overheid. Op basis daarvan wordt de economische impuls beoordeeld die uitgaat van het begrotingsbeleid – zowel het op nationaal niveau gefinancierde beleid als het beleid dat uit de begroting van de Unie wordt gefinancierd. De begrotingskoers wordt gemeten als het verschil tussen i) het groeipotentieel op middellange termijn en ii) de verandering in de primaire uitgaven (discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde niet meegerekend), exclusief de tijdelijke COVID-19-crisismaatregelen, maar inclusief de uitgaven gefinancierd door niet terug te betalen steun (subsidies) in het kader van de faciliteit en andere Uniefondsen.

([14]) De Estse autoriteiten hebben de Commissie meegedeeld dat de regering heeft ingestemd met een aanvullende begroting voor 2024 (besluit 456 SE aanvullende staatsbegroting 2024), die op 5 juni 2024 naar het nationaal parlement is gezonden en daar op 10 juni in eerste lezing en op 14 juni in tweede lezing is aangenomen en naar verwachting op 19 juni 2024 ook in derde lezing zal worden aangenomen. Verwacht wordt dat deze aanvullende begroting het nominale tekort met 0,4 % van het bbp zal verminderen (hoofdzakelijk door permanente uitgavenverlagingen, maar ook door inkomstenverhogende maatregelen).

([15]) Aanbeveling van de Raad van 14 juli 2023 over het nationale hervormingsprogramma 2023 van Estland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2023 van Estland (PB C 312 van 1.9.2023, blz. 49).

gebaseerde buitensporigtekortprocedures in te leiden op basis van de begrotingsresultaten voor 2023. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zal het structurele saldo van Estland naar verwachting - 0,7 % van het bbp bedragen in 2024, tegenover - 1,3 % van het bbp in 2023, en daarmee op het niveau liggen van de begrotingsdoelstelling van het land op middellange termijn (MTD) van een structureel saldo van - 0,75 % van het bbp. Het oordeel luidt derhalve dat Estland in overeenstemming is met de aanbeveling van de Raad.

(17) Bovendien heeft de Raad Estland aanbevolen om de geldende noodsteunmaatregelen voor energie in 2023 en 2024 zo snel mogelijk af te bouwen, en de daarmee samenhangende besparingen te gebruiken om het overheidstekort terug te dringen. De Raad heeft voorts aanbevolen dat, indien hernieuwde stijgingen van de energieprijzen nieuwe of voortgezette steunmaatregelen vereisen, Estland ervoor zou moeten zorgen dat dergelijke steunmaatregelen gericht zijn op de bescherming van kwetsbare huishoudens en bedrijven, budgettair haalbaar zijn, en stimulansen voor energiebesparing behouden. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie bedragen de nettobegrotingskosten ([16]) van de noodsteunmaatregelen voor energie naar raming 0,2 % van het bbp in 2023, 0,0 % in 2024 en 2025. De noodsteunmaatregelen voor energie werden in 2023 en 2024 afgebouwd. Dit is in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad.

(18) Daarnaast heeft de Raad Estland aanbevolen om nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen in stand te houden en te zorgen voor een doeltreffende absorptie van subsidies uit hoofde van de faciliteit en van andere Uniefondsen, met name om de groene en de digitale transitie te bevorderen. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen de nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen naar verwachting toenemen van 5,8 % van het bbp in 2023 tot 6,3 % van het bbp in 2024). Dit is in overeenstemming met hetgeen de Raad heeft aanbevolen.

(19) Op basis van de beleidsmaatregelen die op de afsluitdatum van de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie bekend waren en bij ongewijzigd beleid, wordt in 2025 een overheidstekort van 4,3 % van het bbp verwacht. De stijging van het tekort in 2025 is voornamelijk het gevolg van het netto-effect van een hervorming van de inkomstenbelasting, die naar verwachting de overheidsinkomsten zal doen dalen. De overheidsschuldquote stijgt volgens het plan tot 24,6 % eind 2025. De toename van de schuldquote in 2025 weerspiegelt voornamelijk het effect van het overheidstekort.

(20) In 2023 zijn de belastinginkomsten van Estland als percentage van het bbp toegenomen, maar ze liggen aanzienlijk onder het Uniegemiddelde, waardoor er minder middelen beschikbaar zijn voor overheidsuitgaven voor gezondheidszorg, langdurige zorg en sociale bescherming. In 2022 bedroegen de inkomsten uit onroerendgoedbelasting, een van de belastingen die het minst schadelijk is voor de groei, slechts 0,3 % van het bbp, wat ongeveer zevenmaal lager is dan het Uniegemiddelde. Estland inde minder dan een derde van het Uniegemiddelde uit vermogensbelasting (2,7 % van het bbp), had enkele van de laagste belastingen op vervoer in de Unie, en is een van de weinige lidstaten zonder een jaarlijkse voertuigenbelasting. Voorts is de belastingdruk in het land ongelijk verdeeld en zullen toekomstige belastinghervormingen deze ongelijkheid nog vergroten. Meer in het bijzonder zullen in 2025 een verhoging van het tarief van de inkomstenbelasting van 20 % naar 22 % en een verhoging van de belastingvrije som, in combinatie met de uitbreiding ervan tot alle inkomstenbelastingplichtigen, regressief zijn. Ook de Estse belasting op inkomsten uit werk, die weliswaar dicht bij het Uniegemiddelde van 17,2 % van het bbp ligt, is regressief, waardoor hogere inkomensniveaus tegen een lager effectief tarief worden belast. De overheidsuitgaven voor sociale bescherming zijn in 2022 gedaald en liggen nog steeds aanzienlijk onder het Uniegemiddelde. Dit weerspiegelt zich in een relatief laag niveau en beperkte dekking van sociale uitkeringen, met ouderdomspensioenen die tot de laagste in de Unie behoren. De uitgaven voor openbare dienstverlening liggen met 3,7 % van het bbp bijna twee derde lager dan het Uniegemiddelde.

(21) Estland heeft verschillende hervormingen doorgevoerd om de toegankelijkheid en betaalbaarheid van langdurige zorg en gezondheidszorg te verbeteren. Hoewel de hervormingen in de goede richting gaan, is duurzame financiering voor langdurige zorg en gezondheidszorg nog niet gewaarborgd. Daardoor blijven de eigen bijdragen hoog en krijgen meer mensen niet de medische zorg die ze nodig hebben. Niet overal in het land is er dezelfde toegang tot zorg, vooral vanwege het gebrek aan capaciteit en middelen in de gemeenten om voldoende diensten te verlenen om aan de vraag te voldoen. Hoewel niet volledig aan de vraag wordt voldaan, behoren de overheidsuitgaven voor langdurige zorg en gezondheidszorg nog steeds tot de laagste in de Unie. Dit gaat samen met personeelstekorten in deze sectoren. Als gevolg van demografische veranderingen zal de vraag naar toegang tot langdurige zorg en gezondheidszorg naar verwachting toenemen. Daarom moet er voor voldoende financiering voor beide worden gezorgd.

(22) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b), van Verordening (EU) 2021/241 en criterium 2.2 van bijlage V bij die verordening bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen die uiterlijk in 2026 moeten zijn uitgevoerd. Verwacht wordt dat die hervormingen en investeringen helpen bij het doeltreffend aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de uitdagingen die in de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen zijn vastgesteld. Om het concurrentievermogen van Estland op lange termijn te stimuleren door middel van de groene en de digitale transities, en tegelijk sociale rechtvaardigheid te waarborgen, is het van essentieel belang om binnen deze krappe termijn snel werk te maken van de doeltreffende uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk. Om de toezeggingen van het herstel- en

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

veerkrachtplan na te komen uiterlijk in augustus 2026, is het cruciaal dat Estland de uitvoering van de hervormingen en de investeringen voortzet. De systematische betrokkenheid van lokale en regionale autoriteiten, sociale partners, het maatschappelijk middenveld en andere relevante belanghebbenden blijft belangrijk om te zorgen voor een breed gevoelde verantwoordelijkheid voor de succesvolle uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan.

(23) In het kader van de tussentijdse evaluatie van de cohesiebeleidsprogramma's moet Estland overeenkomstig artikel 18 van Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad ([17]) elk programma ondersteund door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+), het Cohesiefonds en het Fonds voor een rechtvaardige transitie uiterlijk in maart 2025 toetsen aan onder meer de uitdagingen zoals benoemd in de landspecifieke aanbevelingen 2024, en zijn nationale energie- en klimaatplan. Die toetsing vormt de basis voor de definitieve toewijzing van de financiering van de Unie die in elk programma is opgenomen. Estland heeft vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de cohesiebeleidsprogramma's en de Europese pijler van sociale rechten, maar er blijven knelpunten bestaan en er gaapt nog steeds een kloof tussen de hoofdstad en de rest van het land. Het is van cruciaal belang om de uitvoering van de cohesiebeleidsprogramma's te versnellen. De in de cohesiebeleidsprogramma's overeengekomen prioriteiten blijven relevant. Het is met name van belang om het concurrentievermogen van ondernemingen te vergroten, in het bijzonder buiten de hoofdstedelijke regio, en hun innovatiecapaciteit te vergroten. Verbetering van de energie-efficiëntie van particuliere en openbare gebouwen en van bedrijven heeft hoge prioriteit. Toegang tot werkgelegenheid via actieve en preventieve arbeidsmarktmaatregelen en door bevordering van een gezonde werkomgeving blijft belangrijk. Er moet ook prioriteit worden gegeven aan de verbetering van de kwaliteit, de doeltreffendheid en de arbeidsmarktrelevantie van onderwijs en opleiding; de bevordering van een leven lang leren, met name flexibele bij- en omscholing en actieve inclusie; en de verbetering van de toegankelijkheid, doeltreffendheid en veerkracht van diensten voor langdurige zorg. In het kader van de tussentijdse evaluatie van de cohesiebeleidsprogramma's moet meer aandacht worden gegeven aan de behoeften in verband met de toegankelijkheid en de kwaliteit van langdurige zorg, terwijl zelfstandig wonen prioriteit krijgt. Estland kan ook ten volle gebruikmaken van het platform voor strategische technologieën voor Europa, dat is vastgesteld bij Verordening (EU) 2024/795 van het Europees Parlement en de Raad ([18]), met name met betrekking tot investeringen in de productie van nettonultechnologieën en de ondersteuning van de industriële transformatie, bijvoorbeeld op het gebied van deeptech-innovatie, groene en digitale technologieën en biomedische geneeskunde. Estland kan ook zijn capaciteit om zeldzame aardmetalen te verwerken, vergroten en zich toeleggen op onderzoek en ontwikkeling ter ondersteuning daarvan.

(24) Naast de economische en sociale uitdagingen die in het herstel- en veerkrachtplan en andere Uniefondsen aan bod komen, wordt Estland geconfronteerd met een aantal extra uitdagingen in verband met sociale bescherming, efficiënt gebruik van hulpbronnen, en vaardigheden.

(25) De sociale bescherming ter ondersteuning van ouderen, personen met een handicap en mensen die atypisch werk verrichten of korte perioden werken, blijft zwak. Daardoor is het percentage personen met een handicap dat risico loopt op armoede en sociale uitsluiting, in 2022 niet alleen gestegen, maar was het ook het op één na hoogste in de Unie. De armoede onder ouderen is toegenomen en was in 2022 een van de hoogste in de Unie, niet het minst omdat de pensioenen nog steeds laag zijn in verhouding tot het inkomen uit werk. De geringe toereikendheid van het sociale vangnet leidt tot een hoge en toenemende inkomensongelijkheid, ondanks enkele verbeteringen in voorgaande jaren. De lage dekking van werkloosheidsuitkeringen, met name voor mensen die atypisch werk verrichten of korte perioden werken, vergroot de inkomensongelijkheid en armoede. Hoewel de duur van de werkloosheidsuitkeringen is aangepast in het kader van het Estse herstel- en veerkrachtplan, moet de uitbreiding van de dekking nog worden geïmplementeerd. De toenemende ongelijkheid houdt verband met de aanzienlijke stijging van de prijzen en de kosten van levensonderhoud, die niet gepaard is gegaan met een overeenkomstige stijging van de sociale uitkeringen en minimumlonen. De situatie voor huishoudens met een laag inkomen is verslechterd door de hoge en aanhoudende inflatie in het verleden en zal naar verwachting nog verslechteren als gevolg van de belastinghervormingen in 2024-2025. Door te voorzien in passende verzachtende maatregelen, onder meer voor pensioenen, en het stelsel van sociale bescherming passender in te richten, kunnen armoede en ongelijkheid worden teruggedrongen. Al deze maatregelen zouden ook bijdragen tot de ondersteuning van opwaartse sociale convergentie, in overeenstemming met de tweede landenanalyse van de Commissie op basis van de kenmerken van het kader voor sociale convergentie, dat werd getest in 2024. Overeenkomstig artikel 3, lid 3, punt b), van Verordening (EU) 2024/1263 moet het Europees Semester toezicht door de Commissie op de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren omvatten, onder meer door middel van een kader dat risico's voor sociale convergentie opspoort.

([17]) Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 231, 30.6.2021, p. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([18]) Verordening (EU) 2024/795 van het Europees Parlement en de Raad van 29 februari 2024 tot oprichting van het platform voor strategische technologieën voor Europa (STEP) en tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG en Verordeningen (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 en (EU) 2021/241 (PB L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

(26) Het aandeel van olieschalie in de energiemix van Estland blijft aanzienlijk en belemmert de groene transitie. De productie van hernieuwbare energie moet verder worden uitgerold om olieschalie geleidelijk te helpen afbouwen, zonder de hoge mate van energieonafhankelijkheid in het gedrang te brengen. De olieschalie-industrie veroorzaakt niet alleen milieuschade, maar is ook verantwoordelijk voor 90 % van het gevaarlijke afval in Estland. Estland heeft een van de laagste hulpbronnenproductiviteitspercentages van de lidstaten, wat deels te wijten kan zijn aan de hulpbronnenintensieve olieschalie-industrie van het land, maar ook aan het algehele hulpbronnenintensieve industriële systeem. De hulpbronnenproductiviteit nam nauwelijks toe van 1 EUR/kg gebruikte hulpbronnen tot 1,1 EUR/kg, en bleef daarmee in 2022 op minder dan de helft van het Uniegemiddelde hangen. De sector landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw is een bron van emissie, in plaats van absorptie, van CO_2 geworden. De bosbouwsector wordt gekenmerkt door omvangrijke houtkap en een lage mate van zinvol hulpbronnengebruik. Estland zou baat hebben bij een efficiënter duurzaam bosbeheer, een verdere transitie naar een circulaire economie en een beter afvalbeheer. Bovendien is de hulpbronnenproductiviteit een van de zwakke punten van Estland wat betreft de innovatiecapaciteit van het land. Estland stond op de 13e plaats op het scorebord voor eco-innovatie 2022 (115,5 tegenover een Uniegemiddelde van 121,5, in verhouding tot een Uniegemiddelde van 100 in 2013). Het stimuleren van eco-innovatie en biogebaseerde innovatie voor een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen zal de hulpbronnenproductiviteit en het concurrentievermogen van Estland helpen verbeteren.

(27) In talrijke sectoren bestaat een tekort aan vaardigheden en gaapt een kloof tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden, wat op het concurrentievermogen van Estland drukt. Volgens bedrijven vormt het gebrek aan geschoolde arbeidskrachten een belemmering om te investeren en te kunnen exporteren. Tekorten aan geschoolde arbeidskrachten en grote discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden gaan gepaard met snelle loonstijgingen en hogere loonkosten per eenheid. Zowel de groene als de digitale transitie heeft de vraag naar arbeidskrachten met gespecialiseerde vaardigheden doen toenemen, terwijl tekorten in de gezondheidszorg en het onderwijs nog steeds acuut zijn en worden verergerd door de vergrijzing van de beroepsbevolking. Tegelijkertijd leiden relatief hoge percentages van jongeren die de school voortijdig verlaten of het hoger onderwijs niet afmaken, tot een ontoereikend aantal geschoolde afgestudeerden. Dit probleem heeft een uitgesproken regionale dimensie, aangezien landelijke en afgelegen gebieden meer moeite hebben om gekwalificeerde professionals aan te trekken. Discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden kunnen worden beperkt door de arbeidsmarktrelevantie van het onderwijs- en opleidingssysteem verder te verbeteren, te investeren in loopbaanbegeleiding, de loonkloof tussen mannen en vrouwen aan te pakken, de mogelijkheden voor om- en bijscholing te vergroten en beter te anticiperen op de behoeften aan vaardigheden. Aangezien de economie moet diversifiëren naar activiteiten met een hoge toegevoegde waarde, zouden ook betere oplossingen om talent te behouden en aan te trekken, zinvol zijn.

(28) Aangezien de economieën van de lidstaten van de eurozone in hoge mate met elkaar zijn verweven en zij collectief bijdragen tot de werking van de economische en monetaire unie, heeft de Raad in 2024 de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer door middel van hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde uitvoering te geven aan de Aanbeveling van 2024 over de eurozone. Voor Estland dragen de aanbevelingen 1, 2, 3 en 4 bij tot de uitvoering van de eerste, tweede, derde en vierde aanbeveling die zijn vastgesteld in de Aanbeveling van 2024 over de eurozone.

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

1. het budgettair-structurele plan voor de middellange termijn tijdig indienen. In overeenstemming met de vereisten van het hervormde stabiliteits- en groeipact de groei van de netto-uitgaven ([19]) in 2025 beperken tot een percentage dat verenigbaar is met, onder meer, de doelstelling om het overheidstekort terug te dringen tot onder de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 3 % van het bbp en de overheidsschuld op een prudent niveau te houden op de middellange termijn. De belastinggrondslag verbreden en de toegang tot en de financiering van de gezondheidszorg en langdurige zorg verbeteren;

2. de snelle en doeltreffende uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan voortzetten, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk, en ervoor zorgen dat de hervormingen en investeringen uiterlijk in augustus 2026 tot een goed einde zijn gebracht. De uitvoering van de cohesiebeleidsprogramma's versnellen. In het kader van de tussentijdse evaluatie van die programma's de nadruk blijven leggen op de overeengekomen prioriteiten en actie ondernemen om de behoeften op het gebied van langdurige zorg beter aan te pakken, maar ook rekening houden met de mogelijkheden die het platform voor strategische technologieën voor Europa biedt om het concurrentievermogen te verbeteren;

3. de sociale bescherming versterken, onder meer door armoede onder ouderen aan te pakken en door het recht op werkloosheidsuitkeringen uit te breiden, met name tot mensen die korte perioden werken en atypisch werk verrichten;

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

4. het aandeel van olieschalie in de energiemix verminderen en de hulpbronnenproductiviteit verhogen door middel van biogebaseerde innovatie. De arbeidsproductiviteit en het aanbod van vaardigheden verbeteren door middel van om- en bijscholing, en door betere manieren om talent aan te trekken en te behouden.

Gedaan te Luxemburg, 21 oktober 2024.

Voor de Raad

De voorzitter

NAGY I.