Amtsblatt
der Europäischen Union

DE
Reihe C

C/2025/655

10.2.2025

EMPFEHLUNG DES RATES

vom 21. Januar 2025

zur Billigung des nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans Estlands

(C/2025/655)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

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

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

auf Empfehlung der Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

(1) Am 30. April 2024 trat ein reformierter EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung in Kraft. Seine Kernelemente sind die Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung ([1]), die geänderte Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit ([2]) und die geänderte Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten ([3]). Ziel des Rahmens ist es, durch Reformen und Investitionen gesunde und auf Dauer tragfähige öffentliche Finanzen sowie ein nachhaltiges und inklusives Wachstum und Resilienz zu fördern und übermäßigen öffentlichen Defiziten vorzubeugen. Er fördert ferner die nationale Eigenverantwortung und zeichnet sich durch eine stärkere mittelfristige Ausrichtung in Verbindung mit einer wirksamen und kohärenten Durchsetzung der Vorschriften aus.

(2) Die nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Pläne, die die Mitgliedstaaten dem Rat und der Kommission übermitteln, stehen im Mittelpunkt des neuen Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung. Mit den Plänen sollen zwei Ziele erreicht werden: Es soll sichergestellt werden, dass i) unter anderem der gesamtstaatliche Schuldenstand bis zum Ende des Anpassungszeitraums auf einem plausibel rückläufigen Pfad ist oder auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau gehalten wird und dass das öffentliche Defizit mittelfristig auf unter den Referenzwert von 3 % des BIP gesenkt und darunter gehalten wird, und ii) Reformen und Investitionen durchgeführt werden, mit denen den wichtigsten im Rahmen des Europäischen Semesters benannten Herausforderungen entsprochen wird und mit denen die gemeinsamen Prioritäten der Union verfolgt werden. Zu diesem Zweck soll jeder Plan eine mittelfristige Verpflichtung zu einem Nettoausgabenpfad ([4]) enthalten, der für die Laufzeit des Plans – vier oder fünf Jahre, je nach Länge der regulären Legislaturperiode in dem jeweiligen Mitgliedstaat – eine wirksame Haushaltsbeschränkung vorsieht. Darüber hinaus soll in dem Plan erläutert werden, wie der Mitgliedstaat die Durchführung von Reformen und Investitionen als Reaktion auf die wichtigsten Herausforderungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters, insbesondere in den länderspezifischen Empfehlungen (einschließlich jener, die für das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) relevant sind), benannt wurden, sicherstellen wird und wie der Mitgliedstaat die gemeinsamen Prioritäten der Union umsetzen wird. Der Zeitraum für die Haushaltsanpassung beträgt vier Jahre, wobei dieser Zeitraum um bis zu drei Jahre verlängert werden kann, wenn der Mitgliedstaat sich verpflichtet, ein einschlägiges Reform- und Investitionspaket umzusetzen, das die Vorgaben der Verordnung (EU) 2024/1263 erfüllt.

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

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

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

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

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

(4) Auf Empfehlung der Kommission soll der Rat eine Empfehlung annehmen, um den Nettoausgabenpfad des betreffenden Mitgliedstaats festzulegen und, sofern zutreffend, die Reform- und Investitionszusagen, die einer Verlängerung des Zeitraums für die Haushaltsanpassung zugrunde liegen, zu billigen.

ERWÄGUNGEN ZUM NATIONALEN MITTELFRISTIGEN FINANZPOLITISCH-STRUKTURELLEN PLAN ESTLANDS

(5) Am 11. Oktober 2024 legte Estland dem Rat und der Kommission seinen nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan vor. Die Übermittlung erfolgte nach einer Verlängerung der in Artikel 36 der Verordnung (EU) 2024/1263 festgelegten Frist, wie mit der Kommission im Hinblick auf die von Estland angegebenen Gründe vereinbart.

Verfahren vor der Vorlage des Plans

(6) Als Rahmen für den Dialog im Vorfeld der Vorlage der nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Pläne übermittelte die Kommission am 21. Juni 2024 gemäß Artikel 9 der Verordnung (EU) 2024/1263 Estland den Referenzpfad ([5]). Am 11. Oktober veröffentlichte die Kommission den Referenzpfad ([6]). Der Referenzpfad ist risikobasiert und stellt sicher, dass der gesamtstaatliche Schuldenstand bis zum Ende des Anpassungszeitraums und bei Ausbleiben weiterer haushaltspolitischer Maßnahmen über den Anpassungszeitraum hinaus auf einem plausibel rückläufigen Pfad ist oder mittelfristig auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau gehalten wird und dass das gesamtstaatliche Defizit im Anpassungszeitraum unter 3 % des BIP gebracht und mittelfristig unter diesem Referenzwert gehalten wird. Der Begriff „mittelfristig" ist definiert als ein Zeitraum von zehn Jahren nach Ablauf des Anpassungszeitraums. Im Einklang mit den Artikeln 7 und 8 der Verordnung (EU) 2024/1263 steht der Referenzpfad auch mit der Absicherung der Schuldentragfähigkeit und der Absicherung der Defizitresilienz im Einklang. Der Referenzpfad von Estland besagt, dass die Nettoausgaben auf der Grundlage der Annahmen der Kommission, die den im Juni 2024 übermittelten Vorab-Leitlinien zugrunde lagen, und unter der Annahme eines Anpassungszeitraums von vier Jahren um nicht mehr als die in Tabelle 1 aufgeführten Werte steigen sollten. Dies entspricht einem durchschnittlichen Nettoausgabenwachstum von 3,1 % im Anpassungszeitraum (2025-2028).

Tabelle 1: Referenzpfad, den die Kommission Estland am 21. Juni 2024 übermittelt hat

	2025	2026	2027	2028	Durchschnitt 2025-2028
Maximales Nettoausgabenwachstum (jährlich, in %)	3,3	3,3	2,9	2,9	3,1

Quelle: Berechnungen der Kommission.

(7) Im Einklang mit Artikel 12 der Verordnung (EU) 2024/1263 führten Estland und die Kommission im September und Oktober 2024 einen fachlichen Dialog. Im Mittelpunkt des Dialogs standen der von Estland geplante Nettoausgabenpfad (einschließlich dem Vorhandensein von haushaltspolitischem Spielraum) und die zugrunde liegenden Annahmen (insbesondere in Bezug auf eine abweichende Ausgangs-Haushaltslage, die BIP-Projektionen und den BIP-Deflator) sowie die geplante Umsetzung von Reformen und Investitionen als Reaktion auf die wichtigsten Herausforderungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters benannt wurden, und die gemeinsamen Prioritäten der Union in den Bereichen fairer grüner und digitaler Wandel, soziale und wirtschaftliche Resilienz, Energieversorgungssicherheit und Aufbau von Verteidigungsfähigkeiten.

(8) Der von Estland vorgelegte Plan enthält keine Angaben über eine zuvor erfolgte Konsultation einschlägiger nationaler Interessenträger (einschließlich Sozialpartnern).

Andere damit zusammenhängende Prozesse

(9) Am 15. Oktober 2024 legte Estland seine Übersicht über die Haushaltsplanung für das Jahr 2025 vor. Die Kommission gab am 26. November 2024 eine Stellungnahme zu dieser Übersicht über die Haushaltsplanung ab ([7]).

([5]) Die den Mitgliedstaaten und dem Wirtschafts- und Finanzausschuss übermittelten Vorab-Leitlinien umfassen Pfade ohne und mit Verlängerung des Anpassungszeitraums (und somit für vier bzw. sieben Jahre). Zudem umfassen sie die wichtigsten Ausgangsbedingungen und zugrunde liegenden Annahmen, die im Kontext des Rahmens der Kommission für die mittelfristige Projektion des öffentlichen Schuldenstands verwendet wurden. Der Referenzpfad wurde auf der Grundlage der im Debt Sustainability Monitor 2023 der Kommission beschriebenen Methodik berechnet (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Er basiert auf der Frühjahrsprognose 2024 der Kommission und ihrer mittelfristigen Verlängerung bis 2033; das langfristige BIP-Wachstum und die langfristigen Kosten der Bevölkerungsalterung stehen ihrerseits mit dem gemeinsamen Bericht über die Bevölkerungsalterung 2024 der Kommission und des Rates (*2024 Ageing Report*) im Einklang (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#estonia.

([7]) Stellungnahme der Kommission zur Übersicht über die Haushaltsplanung Estlands, 26.11.2024, C(2024) 9052 final.

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

ZUSAMMENFASSUNG DES PLANS UND BEWERTUNG DURCH DIE KOMMISSION

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

Hintergrund: Makroökonomische und haushaltspolitische Lage und Aussichten

(12) Im Jahr 2023 ging die Wirtschaftstätigkeit in Estland aufgrund eines starken Rückgangs der Ausfuhren und eines rückläufigen privaten Konsums um 3,0 % zurück. Im Jahr 2024 wird die Wirtschaftstätigkeit laut der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission vor dem Hintergrund eines weiter rückläufigen privaten Konsums, sinkender Investitionen und schwacher Exportzahlen erneut um 1,0 % nachgeben. Im Jahr 2025 wird das reale BIP voraussichtlich um 1,1 % steigen, da die Auslandsnachfrage nach Ausfuhren aus Estland langsam anziehen dürfte, wobei mit einer weiterhin verhaltenen Binnennachfrage zu rechnen ist. Für 2026 wird aufgrund eines dynamischen Anstiegs der Binnennachfrage, insbesondere beim privaten Konsum und bei den Investitionen, ein Anstieg des realen BIP um 2,6 % erwartet. Im Prognosezeitraum (d. h. 2024-2026) dürfte das Wachstum des potenziellen BIP in Estland vor allem aufgrund eines anziehenden realen BIPs allmählich ansteigen (von 0,1 % im Jahr 2024 auf 0,3 % im Jahr 2026). Die Arbeitslosenquote lag 2023 bei 6,4 % und wird von der Kommission für 2024 auf 7,5 %, für 2025 auf 7,7 % und für 2026 auf 7,2 % geschätzt. Die Inflation (BIP-Deflator) dürfte von 8,1 % im Jahr 2023 auf 5,1 % im Jahr 2024 zurückgehen und danach weiter auf 4,0 % im Jahr 2025 und 3,3 % im Jahr 2026 sinken.

(13) Was die haushaltspolitischen Entwicklungen betrifft, so belief sich das gesamtstaatliche Defizit Estlands 2023 auf 2,8 % des BIP. Der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission zufolge wird es 2024 voraussichtlich 3,0 % des BIP erreichen, im Jahr 2025 bei 3,0 % des BIP verharren und bei unveränderter Politik auch im Jahr 2026 auf diesem Niveau bleiben. Die Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission trägt dem Entwurf des Haushaltsplans 2025 von Estland Rechnung, den die Regierung dem nationalen Parlament im September unterbreitet hat. Der gesamtstaatliche Schuldenstand belief sich Ende 2023 auf 20,2 % des BIP. Der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission zufolge wird die Schuldenquote Ende 2024 voraussichtlich auf 23,2 % des BIP ansteigen. Ende 2025 dürfte sie auf 24,2 % des BIP und Ende 2026 auf 25,5 % des BIP ansteigen. In den Haushaltsprojektionen der Kommission werden die politischen Zusagen aus den mittelfristigen Plänen erst als solche berücksichtigt, wenn sie durch glaubhaft angekündigte und hinreichend spezifizierte konkrete politische Maßnahmen untermauert sind.

Nettoausgabenpfad und wichtigste makroökonomische Annahmen im Plan

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

(15) Der Plan enthält die nach Artikel 13 der Verordnung (EU) 2024/1263 erforderlichen Informationen mit Ausnahme der (in Artikel 13 Buchstabe g Ziffer vi der Verordnung (EU) 2024/1263 vorgeschriebenen) Angaben zu den zuvor erfolgten Konsultationen der inländischen Interessenträger.

(16) Der Plan enthält eine Zusage zu dem in Tabelle 2 angegebenen Nettoausgabenpfad, der einem durchschnittlichen Nettoausgabenwachstum von 4,7 % im Zeitraum 2025-2028 entspricht. Das im Plan für den Anpassungszeitraum (2025-2028) gemeldete durchschnittliche Nettoausgabenwachstum ist höher als der von der Kommission am 21. Juni 2024 übermittelte Referenzpfad. Der im Plan vorgesehene Pfad des Nettoausgabenwachstums nutzt den Umstand, dass Estland über einen gewissen Spielraum für eine Haushaltsdekonsolidierung verfügt, was in den Vorab-Leitlinien, die die Kommission Estland am 21. Juni 2024 übermittelt hatte, nicht zum Ausdruck kam. Der haushaltspolitische Spielraum ergibt sich aus dem niedrigen Schuldenstand Estlands in Verbindung mit der erwarteten Verringerung des Primärdefizits bei unveränderter Politik. Dadurch erhöht sich die maximale Nettoausgabenwachstumsrate, bei der noch sichergestellt wäre, dass der gesamtstaatliche Schuldenstand mittelfristig auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau bleibt und das gesamtstaatliche Defizit mittelfristig unter dem Referenzwert gehalten wird (siehe Tabelle 3). Im Plan wird von einem Anstieg des Wachstums des potenziellen BIP (von 0,7 % im Jahr 2024) auf 1 % im Jahr 2025 und einem anschließenden Rückgang auf 0,5 % in den Jahren 2027 und 2028 ausgegangen. Darüber hinaus wird im Plan angenommen, dass die Wachstumsrate des BIP-Deflators (von 3,7 % im Jahr 2024) auf 4,0 % im Jahr 2025 steigen und anschließend allmählich auf 2,8 % im Jahr 2028 zurückgehen wird.

Tabelle 2: Nettoausgabenpfad und Hauptannahmen im Plan Estlands

	2024	2025	2026	2027	2028	Durchschnittlich über die Laufzeit des Plans 2025-2028
Nettoausgabenwachstum (jährlich, in %)	1,9	7,1	5,1	3,6	3,2	4,7

([8]) Empfehlung des Rates vom 21. Oktober 2024 zur Wirtschafts-, Haushalts-, Beschäftigungs- und Strukturpolitik Estlands.

	2024	2025	2026	2027	2028	Durchschnittlich über die Laufzeit des Plans 2025-2028
Nettoausgabenwachstum (kumuliert, ab dem Basisjahr 2023, in %)	1,9	9,2	14,8	18,9	22,6	entfällt
Wachstum des potenziellen BIP (in %)	0,7	1,0	0,9	0,5	0,5	0,7
Inflation (Wachstum des BIP-Deflators) (in %)	3,7	4,0	3,6	3,2	2,8	3,4

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

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

(17) Wenn der im Plan zugesagte Nettoausgabenpfad eingehalten wird und die zugrunde liegenden Annahmen eintreten, würde der gesamtstaatliche Schuldenstand dem Plan zufolge schrittweise von 23,7 % im Jahr 2024 auf 28,6 % des BIP am Ende des Anpassungszeitraums (2028) steigen, wie in der folgenden Tabelle dargestellt. Nach der Anpassung dürfte die Schuldenquote dem Plan zufolge mittelfristig (d. h. bis 2038) weiter steigen, wenn auch langsamer, und im Jahr 2038 bei 32,6 % liegen.

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

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Gesamtstaatlicher Schuldenstand (% des BIP)	20,0	23,7	25,2	26,4	27,6	28,6	32,6
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo (% des BIP)	- 2,4	- 2,7	- 3,0	- 2,7	- 2,3	- 2,1	- 1,5

Quelle: Mittelfristiger finanzpolitisch-struktureller Plan Estlands.

Dem Plan zufolge würde der gesamtstaatliche Schuldenstand demnach mittelfristig deutlich unter dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP bleiben. Dies ist auf der Grundlage der Annahmen des Plans plausibel, da alle deterministischen Stresstests der Schuldentragfähigkeitsanalyse der Kommission darauf hindeuten, dass der Schuldenstand bis 2038 unter 60 % des BIP liegen wird. Ausgehend von den im Plan enthaltenen politischen Zusagen und makroökonomischen Annahmen steht der im Plan vorgesehene Nettoausgabenpfad folglich mit der Schuldenanforderung gemäß Artikel 6 Buchstabe a und Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2024/1263 im Einklang.

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

(18) Ausgehend vom Nettoausgabenpfad und den Annahmen des Plans würde das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2025 ein Niveau von 3 % des BIP erreichen und anschließend allmählich auf 2,1 % des BIP im Jahr 2028 zurückgehen. Dem Plan zufolge würde der gesamtstaatliche Haushaltssaldo den Referenzwert von 3 % des BIP somit am Ende des Anpassungszeitraums (2028) nicht überschreiten. Außerdem würde das gesamtstaatliche Defizit in den zehn Jahren nach dem Anpassungszeitraum (d. h. bis 2038) den Referenzwert von 3 % des BIP nicht überschreiten. Ausgehend von den im Plan enthaltenen politischen Zusagen und makroökonomischen Annahmen steht der im Plan vorgesehene Nettoausgabenpfad folglich mit der Defizitanforderung gemäß Artikel 6 Buchstabe b und Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2024/1263 im Einklang.

Kohärenz des Plans mit der Absicherung der Defizitresilienz

(19) Wenn die im Plan enthaltenen Annahmen und Zusagen eintreten, würde das strukturelle Defizit im gesamten Anpassungszeitraum unter 1,5 % des BIP bleiben. Ausgehend von den im Plan enthaltenen politischen Zusagen und makroökonomischen Annahmen wird daher die in Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2024/1263 genannte

gemeinsame Resilienzmarge weiterhin eingehalten, sodass die zusätzliche Verbesserung des strukturellen Primärsaldos gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2024/1263 nicht erforderlich ist.

Kohärenz des Plans mit der Absicherung der Schuldentragfähigkeit

(20) Laut dem Plan dürfte der gesamtstaatliche Schuldenstand während des Anpassungszeitraums unter 60 % des BIP bleiben. Daher findet die Absicherung der Schuldentragfähigkeit keine Anwendung.

Makroökonomische Annahmen des Plans

(21) Der Plan stützt sich auf eine Reihe von Annahmen, die von den Annahmen abweichen, die die Kommission Estland am 21. Juni übermittelt hat. Insbesondere liegen dem Plan abweichende Annahmen für die Ausgangs-Haushaltslage (einschließlich des Schuldenstands, des Primärausgabenwachstums und des strukturellen Primärsaldos für 2024), das Wachstum des realen BIP und das Wachstum des BIP-Deflators zugrunde. Diese Unterschiede bei den Annahmen müssen sorgfältig geprüft werden, um sicherzustellen, dass ihnen stichhaltige und datengestützte wirtschaftliche Argumente zugrunde liegen, zumal das im Plan vorgesehene durchschnittliche Nettoausgabenwachstum höher ist als beim Referenzpfad.

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

— Im Plan wird von einer günstigeren Haushaltslage ausgegangen als von der Kommission angenommen. Für 2023 und 2024 trägt der Plan aktualisierten Ist-Daten und nationalen Prognosen für den Schuldenstand, das Primärausgabenwachstum und den strukturellen Primärsaldo Rechnung. Dies trägt dazu bei, dass das im Plan vorgesehene durchschnittliche Nettoausgabenwachstum während des Anpassungszeitraums höher ist als gemäß den Annahmen der Kommission. Auf der Grundlage der zum Zeitpunkt der Bewertung des Plans durch die Kommission verfügbaren Daten hält die Kommission die Ausgangslage angesichts der aktualisierten Berechnungen zum strukturellen Primärsaldo und zur Produktionslücke für realistisch. Folglich wird diese Annahme als hinreichend begründet erachtet.

— Der Plan geht für den Zeitraum 2021-2028 von einem anderen realen BIP-Wachstumspfad als in den Annahmen der Kommission aus. Dies trägt zu gewissen Abweichungen des durchschnittlichen Nettoausgabenwachstums im Anpassungszeitraum bei. Auf der Grundlage aktuellerer nationaler Prognosen wird erwartet, dass das Wachstum 2025 höher, aber ab 2026 schwächer ausfallen wird als in der Annahme der Kommission vorgesehen. Insgesamt wird im Plan davon ausgegangen, dass sich das BIP-Wachstum im Durchschnitt ähnlich entwickelt, wie von der Kommission angenommen; daher wird diese Annahme als hinreichend begründet erachtet.

— Im Plan wird erwartet, dass das Wachstum des BIP-Deflators in den Jahren 2024 und 2025 um durchschnittlich 0,8 Prozentpunkte höher ausfallen wird als in den Annahmen der Kommission. Dies trägt dazu bei, dass der im Plan vorgesehene durchschnittliche Pfad des Nettoausgabenwachstums während des Anpassungszeitraums höher ist als in den Annahmen der Kommission. Das höhere Wachstum des BIP-Deflators beruht auf aktuelleren nationalen Prognosen und steht mit der Herbstprognose 2024 der Kommission im Einklang. Folglich wird diese Annahme als hinreichend begründet erachtet.

Alle Unterschiede bei den Annahmen sowie der haushaltspolitische Spielraum zusammengenommen führen insgesamt zu einem durchschnittlichen Nettoausgabenwachstum im Plan, das höher ist als beim Referenzpfad. Die Kommission wird die vorstehende Bewertung der Annahmen des Plans bei künftigen Bewertungen hinsichtlich der Einhaltung des Nettoausgabenpfads berücksichtigen.

Haushaltsstrategie des Plans

(22) Laut der indikativen Haushaltsstrategie des Plans werden die Zusagen in Bezug auf die Nettoausgaben durch Ausgabenzurückhaltung und diskretionäre Einnahmenerhöhungen erfüllt. Zu den verschiedenen einnahmenseitigen Maßnahmen, die im Plan aufgeführt sind, gehören Änderungen des Einkommensteuergesetzes und Erhöhungen von Verbrauchsteuersätzen, die Einführung einer Kraftfahrzeugsteuer sowie eines befristeten Sicherheitsaufschlags (der über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer ab Mitte 2025 und durch eine Erhöhung der Besteuerung aller Einkünfte natürlicher Personen und der Unternehmensgewinne ab 2026 erhoben wird). Auf der Ausgabenseite beabsichtigt Estland, für den Zeitraum 2023-2027 eine Haushaltsrevision vorzunehmen, um mit Blick auf die Ziele des Staates die Effizienz der Verwendung staatlicher Haushaltsmittel zu steigern und die Erbringung einschlägiger Dienstleistungen und Tätigkeiten zu optimalen Kosten zu gewährleisten. Gleichzeitig sieht Estland vor, die Ausgaben und Investitionen im Verteidigungsbereich zu erhöhen. Die Angaben zu den politischen Maßnahmen, die erlassen werden sollen, sind in den jährlichen Haushaltsplänen zu bestätigen oder anzupassen sowie zu quantifizieren. Gleichzeitig bestehen Risiken für die Umsetzung der indikativen Haushaltsstrategie des Plans, da die Haushaltsanpassung teilweise auf diskretionären Einnahmenerhöhungen beruht. Angesichts der Erwartung einer langsamen Konjunkturerholung besteht die Gefahr, dass die Steuereinnahmen geringer ausfallen als im Plan angenommen. Ferner sind in der Übersicht über die Haushaltsplanung für 2025 die politischen Maßnahmen festgelegt, mit denen die Zusage in Bezug auf die Nettoausgaben für 2025 eingehalten werden soll.

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

(23) Im Plan werden die politischen Absichten hinsichtlich Reformen und Investitionen dargelegt, mit denen die wichtigsten Herausforderungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters und insbesondere der länderspezifischen Empfehlungen benannt wurden, angegangen und die gemeinsamen Prioritäten der EU umgesetzt werden sollen. Der Plan umfasst elf Reformen und Investitionen, von denen sechs aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und vier durch die kohäsionspolitischen Fonds finanziell unterstützt werden.

(24) Im Hinblick auf die gemeinsame Priorität eines fairen grünen und digitalen Wandels, die auch die in der Verordnung (EU) 2021/1119 festgelegten Klimaziele umfasst, beinhaltet der Plan neben der Umsetzung von Maßnahmen des Aufbau- und Resilienzplans (Recovery and Resilience Plan – RRP) Estlands mehrere Reformen. Erstens sieht der Plan eine Reform im Bereich der erneuerbaren Energien vor, mit der das Ziel erreicht werden soll, den Stromverbrauch bis 2030 zu 100 % aus erneuerbaren Quellen zu decken. Zweitens umfasst der Plan die Annahme des Gesetzes über eine klimaresiliente Wirtschaft. Mit dem zu verabschiedenden Gesetz werden die Grundlagen für eine klimasichere Wirtschaft geschaffen, indem Ziele für Treibhausgasemissionen festgelegt sowie die Einführung sauberer Technologien und eine bessere Ressourcennutzung gefördert werden. Diese beiden Maßnahmen dienen der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen von 2024 (und der Jahre 2023, 2022 und 2020), in denen Estland aufgefordert wurde, Maßnahmen zu ergreifen, um den Anteil von Ölschiefer am Energiemix zu verringern und die Ressourcenproduktivität durch biobasierte Innovationen zu steigern.

(25) Im Hinblick auf die gemeinsame Priorität der sozialen und wirtschaftlichen Resilienz, die auch die Europäische Säule sozialer Rechte umfasst, sieht der Plan neben der Umsetzung von Maßnahmen des RRP Estlands mehrere Reformen vor. Erstens beinhaltet der Plan Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität und Verfügbarkeit besonderer Versorgungsleistungen. So sollen Agenturen und Versorgungsstandorte neu organisiert werden, um die Lebensbedingungen für Menschen mit psychischen Störungen an moderne Standards anzupassen. Zweitens wird das Therapiesystem überarbeitet, um sicherzustellen, dass Therapiebedürftige die benötigten Leistungen erhalten, Versorgungsleistungen leicht zugänglich sind und gefördert werden sowie auf integrierte Weise durch multidisziplinäre Zusammenarbeit erbracht werden. Drittens sollen verschiedene Verbesserungen des Gesundheitssystems entwickelt und umgesetzt werden. Viertens sieht der Plan weitere Reformen im Bereich der Langzeitpflege vor. So wird die Organisation und Finanzierung von Rund-um-die-Uhr-Pflege ab 2025 auf die Krankenkasse übertragen. Fünftens umfasst der Plan eine Reform der Leistungen bei Arbeitslosigkeit und der Arbeitslosenversicherung, und es wird eine Ausweitung der Arbeitslosenversicherung auf neue Beschäftigungsformen erörtert. Diese fünf Maßnahmen dienen der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen von 2024 (und implizit auch der Jahre 2023, 2022 und 2020), in denen Estland aufgefordert wurde, Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Sicherung zu ergreifen und unter anderem die Altersarmut zu bekämpfen und die Leistungen bei Arbeitslosigkeit auszuweiten, insbesondere für Personen mit kurzen Beschäftigungsverhältnissen und atypischen Beschäftigungsformen. Außerdem tragen sie den länderspezifischen Empfehlungen von 2024 (und implizit die der Jahre 2023, 2022 und 2020) Rechnung, in denen Estland aufgefordert wird, den Zugang zur Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege und deren Finanzierung zu verbessern. Darüber hinaus sieht der Plan auch eine Reform der beruflichen Bildung vor. Diese Maßnahme geht auf die länderspezifische Empfehlungen 2024 (und implizit auf einen Bestandteil der Empfehlungen von 2019) zurück, in denen Estland aufgefordert wurde, das Kompetenzangebot durch Umschulung und Weiterbildung sowie durch eine bessere Anwerbung und Bindung von Talenten zu verbessern.

(26) Im Hinblick auf die gemeinsame Priorität der Energieversorgungssicherheit umfasst der Plan neben der Umsetzung von Maßnahmen des RRP Estlands die Reform „Renewable Electricity 100“, mit der bis 2030 ein Übergang zu einem Verbrauch von Energie aus erneuerbaren Quellen erreicht werden soll. Diese Maßnahme dient der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen von 2024 (und der Jahre 2023, 2022 und 2020), in denen Estland aufgefordert wurde, Maßnahmen zu ergreifen, um den Anteil von Ölschiefer am Energiemix zu verringern und die Ressourcenproduktivität durch biobasierte Innovationen zu steigern.

(27) In Bezug auf die gemeinsame Priorität der Verteidigungsfähigkeiten enthält der Plan eine Liste von Steuerreformen unter dem Oberbegriff „Sicherheitsaufschlag“. Während die mit den neuen bzw. geänderten Steuern erzielten Steuereinnahmen für jegliche Zwecke verwendet werden können, legt die von der Regierung angeführte Rechtfertigung nahe, dass die zusätzlichen Einnahmen in die Steigerung der Verteidigungsfähigkeiten fließen sollen. Über den oben genannten „Sicherheitsaufschlag“ hinaus sieht der Plan jedoch nicht ausdrücklich Beratungen über verteidigungsbezogene Reformen und Investitionen vor.

(28) Der Plan enthält Informationen zur Kohärenz und – sofern zutreffend – zur Komplementarität mit den Fonds der Kohäsionspolitik und dem RRP Estlands. In dem Plan wird darauf hingewiesen, dass die Verbesserung der Qualität und Verfügbarkeit besonderer Versorgungsleistungen, die Überarbeitung des Therapiesystems und die Reform der Langzeitpflege allesamt zum Ziel P04 der Partnerschaftsvereinbarung im Rahmen der Kohäsionspolitik (soziales Estland) und zur Komponente 6 der Aufbau- und Resilienzfazilität (Gesundheitsversorgung und Sozialschutz) beitragen. Die Reform der Leistungen bei Arbeitslosigkeit und der Arbeitslosenversicherung sowie die Ausweitung der Arbeitslosenversicherung auf neue Beschäftigungsformen tragen ebenfalls zur Komponente 6 der Aufbau- und Resilienzfazilität (Gesundheitsversorgung und Sozialschutz) bei. Die Reform zur Deckung des Stromverbrauchs zu 100 % aus erneuerbaren Quellen trägt zu den Komponenten 4 (Energie und Energieeffizienz) und 8 (REPowerEU) der Aufbau- und Resilienzfazilität bei.

(29) Der Plan bietet einen Überblick über den öffentlichen Investitionsbedarf in Estland in Bezug auf die gemeinsamen Prioritäten der EU. In Bezug auf die gemeinsame Priorität eines fairen grünen und digitalen Wandels wird in dem Plan festgestellt, dass im Zusammenhang mit der Umsetzung des Gesetzes für eine klimaresiliente Wirtschaft zusätzliche Investitionen erforderlich sind. In Bezug auf die gemeinsame Priorität der sozialen und wirtschaftlichen Resilienz wird in dem Plan festgestellt, dass für die Integration des Sozial- und des Gesundheitssektors zusätzliche Investitionen erforderlich sind. In Bezug auf die gemeinsame Priorität der Energieversorgungssicherheit wird in dem Plan festgestellt, dass für die Synchronisierung mit dem europäischen Stromsystem und für die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien zusätzliche Investitionen erforderlich sind. In Bezug auf die gemeinsame Priorität der Verteidigungsfähigkeiten wird in dem Plan festgestellt, dass für die Verbesserung der Verteidigungsfähigkeiten zusätzliche Investitionen erforderlich sind.

Fazit der Bewertung der Kommission

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

GESAMTSCHLUSSFOLGERUNG DES RATES

(31) Der Rat begrüßt den mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan Estlands und ist der Auffassung, dass seine vollständige Umsetzung dazu beitragen würde, gesunde öffentliche Finanzen zu gewährleisten und die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung sowie ein nachhaltiges und inklusives Wachstum zu unterstützen.

(32) Der Rat nimmt die Bewertung des Plans durch die Kommission zur Kenntnis. Der Rat ersucht die Kommission jedoch, ihre Bewertungen künftiger Pläne in von den Empfehlungen der Kommission für Empfehlungen des Rates getrennten Dokumenten vorzulegen.

(33) Der Rat nimmt Kenntnis von der Bewertung des Nettoausgabenpfads und der wichtigsten makroökonomischen Annahmen im Plan, auch in Bezug auf die Vorab-Leitlinien der Kommission, sowie der Auswirkungen des Nettoausgabenpfads des Plans auf das gesamtstaatliche Defizit und den gesamtstaatlichen Schuldenstand. Der Rat nimmt die Einschätzung der Kommission zur Kenntnis, dass die makroökonomischen und haushaltspolitischen Annahmen zwar in einigen Fällen von den Annahmen der Kommission abweichen, auch um aktualisierte makroökonomische und haushaltspolitische Daten zu berücksichtigen, insgesamt aber hinreichend begründet sind und auf stichhaltigen wirtschaftlichen Argumenten beruhen. Der Rat nimmt Kenntnis von der breiteren Haushaltsstrategie des Plans und der Risiken für die Aussichten, die das Eintreten des makroökonomischen Szenarios und der zugrunde liegenden Annahmen sowie die Verwirklichung des Nettoausgabenpfads des Plans beeinträchtigen könnten. Der Rat begrüßt insbesondere, dass einschlägige Interessenträger vor der Vorlage des Plans konsultiert wurden, obwohl dies im Plan nicht erwähnt wurde. Der Rat nimmt ferner zur Kenntnis, dass durch geopolitische Risiken Druck auf die Verteidigungsausgaben entstehen kann.

(34) Der Rat erwartet, dass Estland bereit ist, seine Haushaltsstrategie erforderlichenfalls anzupassen, um die Verwirklichung seines Nettoausgabenpfads sicherzustellen. Der Rat ist entschlossen, die wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Entwicklungen – auch jene, die dem Szenario des Plans zugrunde liegen, – aufmerksam zu überwachen.

(35) Der Rat ist der Auffassung, dass weitere Beratungen über ein gemeinsames Verständnis der Auswirkungen der kumulierten Nettoausgaben-Wachstumsraten auf die jährliche Überwachung vor der nächsten Runde der haushaltspolitischen Überwachung erforderlich sind.

(36) Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission die erforderlichen und beabsichtigten Reformen und Investitionen beschreibt, mit denen die wichtigsten Herausforderungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters benannt wurden, angegangen werden sollen, und er betont, wie wichtig es ist sicherzustellen, dass diese Reformen und Investitionen umgesetzt werden. Der Rat wird diese Reformen und Investitionen auf der Grundlage der von der Kommission vorgelegten Berichte bewerten und ihre Umsetzung im Rahmen des Europäischen Semesters überwachen.

(37) Der Rat sieht den jährlichen Fortschrittsberichten Estlands erwartungsvoll entgegen, die insbesondere Informationen über die Fortschritte bei der Umsetzung des Nettoausgabenpfads gemäß der Festsetzung durch den Rat und bei der Umsetzung umfassenderer Reformen und Investitionen im Rahmen des Europäischen Semesters enthalten.

(38) Der Rat sollte Estland gemäß Artikel 17 der Verordnung (EU) 2024/1263 empfehlen, den im Plan festgelegten Nettoausgabenpfad einzuhalten —

EMPFIEHLT Estland

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

Geschehen zu Brüssel am 21. Januar 2025.

Im Namen des Rates

Der Präsident

A. DOMAŃSKI

ANHANG I

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

Estland

Jahr		2025	2026	2027	2028
Wachstumsrate (%)	Jährlich	7,1	5,1	3,6	3,2
	Kumuliert (*)	9,2	14,8	18,9	22,6

(*) Kumulierte Wachstumsraten bezogen auf das Basisjahr 2023. Die kumulierten Wachstumsraten werden bei der jährlichen Überwachung der Ex-post-Einhaltung im Kontrollkonto verwendet.