Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2025/655

10.2.2025

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 21 januari 2025

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

(C/2025/655)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

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

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

Gezien de aanbeveling van de Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

ALGEMENE OVERWEGINGEN

(1) Op 30 april 2024 is een hervormd EU-kader voor economische governance in werking getreden. Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht ([1]), de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 betreffende de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten ([2]), en de gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU van de Raad betreffende de begrotingskaders van de lidstaten ([3]) vormen samen de kernelementen van het hervormde EU-kader voor economische governance. Het kader beoogt gezonde en houdbare overheidsfinanciën te bevorderen, duurzame en inclusieve groei en veerkracht door middel van hervormingen en investeringen te stimuleren, en buitensporige overheidstekorten te voorkomen. Het bevordert tevens de nationale verantwoordelijkheid, legt de focus meer op de middellange termijn en combineert dit met een doeltreffendere en coherentere handhaving van de regels.

(2) De nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn die de lidstaten bij de Raad en de Commissie indienen, staan centraal in het nieuwe kader voor economische governance. De plannen zijn gericht op twee doelstellingen: i) ervoor zorgen dat de overheidsschuld, onder meer aan het einde van de aanpassingsperiode, een plausibel neerwaarts pad volgt of op een prudent niveau blijft, en dat het overheidstekort op de middellange termijn onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp wordt gebracht en gehouden, en ii) zorgen voor hervormingen en investeringen die aansluiten bij de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester zijn vastgesteld en bij de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Daartoe moet in elk plan een middellangetermijntoezegging voor een netto-uitgavenpad ([4]) worden opgenomen, waarbij voor de duur van het plan effectief een budgettaire beperking van vier of vijf jaar wordt opgelegd (afhankelijk van de normale parlementaire zittingsperiode in een lidstaat). Daarnaast moet in het plan worden toegelicht hoe de lidstaat hervormingen en investeringen zal inzetten als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester zijn vastgesteld, met name in de landspecifieke aanbevelingen (inclusief de aanbevelingen die relevant zijn voor de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden, indien van toepassing), en hoe de lidstaat werk gaat maken van de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie. De periode voor begrotingsaanpassing bestrijkt vier jaar en kan met maximaal drie jaar worden verlengd indien de lidstaat zich verbindt tot een relevante reeks hervormingen en investeringen die aan de criteria van Verordening (EU) 2024/1263 voldoen.

(3) Na de indiening van het plan moet de Commissie beoordelen of het aan de voorwaarden van Verordening (EU) 2024/1263 voldoet.

([1]) Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad (PB L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Verordening (EU) 2024/1264 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L van 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

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

([4]) Netto-uitgaven in de zin van artikel 2 van Verordening (EU) 2024/1263, namelijk de overheidsuitgaven ongerekend i) rente-uitgaven, ii) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, iii) uitgaven voor programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd, iv) nationale uitgaven voor medefinanciering van door de Unie gefinancierde programma's, v) cyclische elementen van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen, en vi) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

(4) Op aanbeveling van de Commissie neemt de Raad een aanbeveling aan waarin het netto-uitgavenpad van de betrokken lidstaat wordt vastgesteld en, in voorkomend geval, de reeks hervormings- en investeringstoezeggingen die ten grondslag liggen aan een verlenging van de aanpassingsperiode worden goedgekeurd.

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

(5) Op 11 oktober 2024 heeft Estland zijn nationale budgettair-structurele plan voor de middellange termijn bij de Raad en de Commissie ingediend. De indiening vond plaats na een verlenging van de in artikel 36 van Verordening (EU) 2024/1263 vastgestelde termijn, zoals overeengekomen met de Commissie, in het licht van de door Estland aangevoerde redenen.

Proces voorafgaand aan de indiening van het plan

(6) Ter structurering van de dialoog die moet leiden tot de indiening van nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn, heeft de Commissie op 21 juni 2024 overeenkomstig artikel 9 van Verordening (EU) 2024/1263 het referentiepad ([5]) aan Estland toegezonden. De Commissie heeft het referentiepad op 11 oktober bekendgemaakt ([6]). Het referentiepad is risicogebaseerd en zorgt ervoor dat de overheidsschuld tegen het einde van de begrotingsaanpassingsperiode en zonder verdere begrotingsmaatregelen na de aanpassingsperiode een plausibel neerwaarts pad volgt of op middellange termijn op een prudent niveau blijft, en dat het overheidstekort tijdens de aanpassingsperiode tot onder 3 % van het bbp wordt teruggebracht en op middellange termijn onder die referentiewaarde blijft. De middellange termijn wordt gedefinieerd als de periode van tien jaar na het einde van de aanpassingsperiode. Overeenkomstig de artikelen 7 en 8 van Verordening (EU) 2024/1263 is het referentiepad ook consistent met de schuldhoudbaarheidswaarborg en de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort. Het referentiepad van Estland bepaalt dat op basis van de aannamen van de Commissie waarop de in juni 2024 verstrekte voorafgaande richtsnoeren gebaseerd zijn en uitgaande van een aanpassingsperiode van vier jaar, de netto-uitgaven niet sneller mogen groeien dan de waarden in tabel 1. Dit komt overeen met een gemiddelde groei van de netto-uitgaven met 3,1 % gedurende de aanpassingsperiode (2025-2028).

Tabel 1: Referentiepad dat de Commissie op 21 juni 2024 aan Estland heeft verstrekt

	2025	2026	2027	2028	Gemiddelde 2025-2028
Maximale groei van de netto-uitgaven (jaarlijks, %)	3,3	3,3	2,9	2,9	3,1

Bron: berekeningen van de Commissie.

(7) Overeenkomstig artikel 12 van Verordening (EU) 2024/1263 hebben Estland en de Commissie in september en oktober 2024 een technische dialoog gevoerd. De dialoog was toegespitst op het door Estland beoogde netto-uitgavenpad (met inbegrip van de beschikbaarheid van budgettaire ruimte) en de onderliggende aannamen (met name een ander budgettair uitgangspunt, bbp-prognoses en de bbp-deflator), en de beoogde uitvoering van hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die zijn vastgesteld in het kader van het Europees Semester en de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie op het gebied van een rechtvaardige groene en digitale transitie, sociale en economische veerkracht, energiezekerheid en de opbouw van defensievermogens.

(8) In het door Estland ingediende plan wordt geen melding gemaakt van een raadplegingsproces met nationale belanghebbenden (met inbegrip van sociale partners) voorafgaand aan de indiening.

Andere gerelateerde processen

(9) Estland heeft op 15 oktober 2024 zijn ontwerpbegrotingsplan voor 2025 ingediend. De Commissie heeft op 26 november 2024 een advies over dit ontwerpbegrotingsplan aangenomen ([7]).

([5]) De aan de lidstaten en het Economisch en Financieel Comité verstrekte voorafgaande richtsnoeren omvatten paden zonder en met verlenging van de aanpassingsperiode (respectievelijk vier en zeven jaar). Zij omvatten ook de belangrijkste initiële voorwaarden en onderliggende aannamen die de Commissie in het kader van haar prognose van de overheidsschuld op middellange termijn heeft gebruikt. Het referentiepad is berekend op basis van de in de *Debt Sustainability Monitor 2023* van de Commissie beschreven methode (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Het is gebaseerd op de voorjaarsprognose 2024 van de Europese Commissie en de verlenging ervan op middellange termijn tot 2033, en de bbp-groei op lange termijn en de vergrijzingskosten zijn in overeenstemming met het gezamenlijke vergrijzingsverslag 2024 van de Commissie en de Raad (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]) Advies van de Commissie over het ontwerpbegrotingsplan van Estland, 26.11.2024, C(2024) 9052 final.

(10) De Raad heeft op 21 oktober 2024 in het kader van het Europees Semester landspecifieke aanbevelingen tot Estland gericht ([8]).

SAMENVATTING VAN HET PLAN EN BEOORDELING DOOR DE COMMISSIE

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

Achtergrond: macro-economische en budgettaire situatie en vooruitzichten

(12) De economische activiteit in Estland is in 2023 met 3,0 % gekrompen ten gevolge van een scherpe daling van de uitvoer en een afname van het particuliere verbruik. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie krimpt de economie in 2024 naar verwachting verder met 1,0 % ten gevolge van een dalend verbruik en afnemende investeringen alsook een zwakke uitvoer. In 2025 zal het reële bbp naar verwachting met 1,1 % stijgen, omdat de buitenlandse vraag naar uitvoer vanuit Estland zich langzaam herstelt, hoewel de binnenlandse vraag vrij zwak zal blijven. In 2026 zal het reële bbp naar verwachting met 2,6 % stijgen, omdat de binnenlandse vraag naar verwachting zal aantrekken, met name het particuliere verbruik en de investeringen. Gedurende de prognosehorizon (d.w.z. 2024-2026) zal de potentiële bbp-groei in Estland naar verwachting geleidelijk stijgen van 0,1 % in 2024 tot 0,3 % in 2026, voornamelijk als gevolg van een verbetering van het reële bbp. Het werkloosheidspercentage bedroeg in 2023 6,4 % en ontwikkelt zich volgens de Commissie tot 7,5 % in 2024, 7,7 % in 2025 en 7,2 % in 2026. De inflatie (bbp-deflator) zal naar verwachting dalen van 8,1 % in 2023 tot 5,1 % in 2024, en zal naar verwachting in 2025 op 4,0 % blijven en vervolgens in 2026 dalen tot 3,3 %.

(13) (13) Wat de begrotingsontwikkelingen betreft, bedroeg het overheidstekort van Estland in 2023 2,8 % van het bbp. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal het tekort in 2024 naar verwachting 3,0 % van het bbp bereiken, stabiliseren op 3,0 % van het bbp in 2025 en, bij ongewijzigd beleid, ook in 2026 op dat niveau blijven. De najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie omvat de ontwerpbegroting van Estland voor 2025 die de regering in september aan het nationale parlement heeft voorgesteld. De overheidsschuld bedroeg eind 2023 20,2 % van het bbp. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal de schuldquote eind 2024 naar verwachting stijgen tot 23,2 % van het bbp. Naar verwachting zal die eind 2025 stijgen tot 24,2 % van het bbp en eind 2026 tot 25,5 %. In de begrotingsprognoses van de Commissie worden de beleidstoezeggingen in de plannen voor de middellange termijn pas in aanmerking genomen als zij worden geschraagd door concrete beleidsmaatregelen die op geloofwaardige wijze zijn aangekondigd en voldoende zijn gespecificeerd.

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

(14) Het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Estland bestrijkt de periode 2025-2028 en omvat een begrotingsaanpassing over een periode van vier jaar.

(15) Het plan bevat de overeenkomstig artikel 13 van Verordening (EU) 2024/1263 vereiste informatie, met uitzondering van de informatie over de raadpleging van binnenlandse belanghebbenden voorafgaand aan de indiening (zoals vereist bij artikel 13, punt g), vi), van Verordening (EU) 2024/1263).

(16) Het plan bevat de toezegging dat het in tabel 2 aangegeven netto-uitgavenpad zal worden aangehouden, dat overeenkomt met een gemiddelde groei van de netto-uitgaven van 4,7 % in de jaren 2025-2028. De in het plan opgenomen gemiddelde groei van de netto-uitgaven tijdens de aanpassingsperiode (2025-2028) is hoger dan in het referentiepad dat de Commissie op 21 juni 2024 heeft toegezonden. Het groeipad voor de netto-uitgaven in het plan benut het feit dat Estland enige ruimte heeft voor budgettaire deconsolidatie, wat niet tot uiting kwam in de voorafgaande richtsnoeren van de Commissie die op 21 juni 2024 aan Estland zijn toegezonden. De budgettaire ruimte vloeit voort uit het lage schuldniveau in Estland in combinatie met de verwachte vermindering van het primaire tekort bij ongewijzigd beleid. Zij verhoogt het maximale groeipercentage van de netto-uitgaven dat ervoor zou zorgen dat de overheidsschuld op middellange termijn op een prudent niveau blijft, en dat het overheidstekort op middellange termijn onder de referentiewaarde blijft, zoals blijkt uit tabel 3. In het plan wordt ervan uitgegaan dat de potentiële bbp-groei zal stijgen tot 1 % in 2025 (van 0,7 % in 2024), alvorens te dalen tot 0,5 % in 2027 en 2028. Daarnaast zal het groeipercentage van de bbp-deflator volgens het plan naar verwachting toenemen tot 4,0 % in 2025 (van 3,7 % in 2024), alvorens geleidelijk te dalen tot 2,8 % in 2028.

Tabel 2: Netto-uitgavenpad en belangrijkste aannamen in het plan van Estland

	2024	2025	2026	2027	2028	Gemiddelde over de looptijd van het plan 2025-2028
Groei van de netto-uitgaven (jaarlijks, %)	1,9	7,1	5,1	3,6	3,2	4,7

([8]) Aanbeveling van de Raad van 21 oktober 2024 inzake het economisch, begrotings-, werkgelegenheids- en structuurbeleid van Estland.

	2024	2025	2026	2027	2028	Gemiddelde over de looptijd van het plan 2025-2028
Groei van de netto-uitgaven (cumulatief, vanaf referentiejaar 2023, %)	1,9	9,2	14,8	18,9	22,6	n.v.t.
Potentiële bbp-groei (%)	0,7	1,0	0,9	0,5	0,5	0,7
Inflatie (groei bbp-deflator) (%)	3,7	4,0	3,6	3,2	2,8	3,4

Bron: budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Estland en berekeningen van de Commissie.

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

(17) Indien het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad en de onderliggende aannamen werkelijkheid worden, zou de overheidsschuld volgens het plan geleidelijk toenemen van 23,7 % in 2024 tot 28,6 % van het bbp aan het einde van de aanpassingsperiode (2028), volgens de onderstaande tabel. Na de aanpassing zal de schuldquote op middellange termijn (d.w.z. tot 2038) volgens het plan blijven stijgen, zij het in een lager tempo, tot 32,6 % in 2038.

Tabel 3: Ontwikkeling van de overheidsschuld en het saldo in het plan van Estland

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Overheidsschuld (% v.h. bbp)	20,0	23,7	25,2	26,4	27,6	28,6	32,6
Overheidssaldo (% v.h. bbp)	- 2,4	- 2,7	- 3,0	- 2,7	- 2,3	- 2,1	- 1,5

Bron: budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Estland.

De overheidsschuld zou volgens het plan dus ruim onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp op middellange termijn blijven. Dit is aannemelijk op basis van de aannamen van het plan, aangezien de schuld volgens alle deterministische stresstests van de schuldhoudbaarheidsanalyse van de Commissie voor 2038 onder de 60 % van het bbp zou uitkomen. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad dan ook in overeenstemming met de schuldvereiste van artikel 6, punt a), en artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263.

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

(18) Op basis van het netto-uitgavenpad en de aannamen van het plan zou het overheidstekort 3 % van het bbp bedragen in 2025 en vervolgens geleidelijk verbeteren tot 2,1 % in 2028. Volgens het plan zou het overheidssaldo dus aan het einde van de aanpassingsperiode (2028) de referentiewaarde van 3 % van het bbp niet overschrijden. Bovendien zou het overheidstekort in de tien jaar na de aanpassingsperiode (d.w.z. tot en met 2038) de 3 % van het bbp niet overschrijden. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad dan ook niet in overeenstemming met de tekortvereiste van artikel 6, punt b), en artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263.

Consistentie tussen het plan en de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort

(19) Als de aannamen en toezeggingen van het plan werkelijkheid worden, zou het structurele tekort gedurende de hele aanpassingsperiode onder de 1,5 % van het bbp blijven. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan zal de in artikel 8, lid 1, van Verordening (EU) 2024/1263 bedoelde

gemeenschappelijke weerbaarheidsmarge dan ook verder in acht worden genomen, zodat de in artikel 8, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263 bedoelde extra verbetering van het structurele primaire saldo niet vereist is.

Consistentie tussen het plan en de schuldhoudbaarheidswaarborg

(20) Volgens het plan blijft de algemene overheidsschuld in de aanpassingsperiode onder 60 % van het bbp. Daarom is de schuldhoudbaarheidswaarborg niet van toepassing.

Macro-economische aannamen van het plan

(21) Het plan is gebaseerd op aannamen die afwijken van de aannamen van de Commissie die op 21 juni aan Estland zijn toegezonden. Met name worden in het plan verschillende aannamen voor de budgettaire uitgangssituatie (met inbegrip van de schuld, de groei van de primaire uitgaven en het structurele primaire saldo voor 2024), de reële bbp-groei en de groei van de bbp-deflator gedaan. Een zorgvuldige beoordeling van deze verschillen in aannamen is nodig om zich ervan te vergewissen dat ze door deugdelijke en datagestuurde economische argumenten worden onderbouwd, vooral omdat de gemiddelde groei van de netto-uitgaven in het plan hoger is dan in het referentiepad.

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

— In het plan wordt uitgegaan van een gunstigere budgettaire uitgangspositie dan door de Commissie was aangenomen. Voor 2023 en 2024 weerspiegelt het plan geactualiseerde begrotingsresultaten en nationale prognoses voor de schuld, de groei van de primaire uitgaven en het structurele primaire saldo. Dit draagt bij tot een hogere gemiddelde groei van de netto-uitgaven gedurende de aanpassingsperiode in het plan dan op basis van de aannamen van de Commissie. Op basis van de gegevens die ten tijde van de beoordeling van het plan door de Commissie beschikbaar waren, acht de Commissie het uitgangspunt realistisch in het licht van de geactualiseerde berekeningen van het structurele primaire saldo en de outputgap. Bijgevolg wordt deze aanname naar behoren gemotiveerd geacht.

— In het plan wordt uitgegaan van een ander groeipad van het reële bbp dan de aannamen van de Commissie voor de periode 2021-2028. Dit draagt bij tot een enigszins anders gemiddeld groeipad van de netto-uitgaven tijdens de aanpassingsperiode in het plan. Op basis van recentere nationale prognoses wordt, in vergelijking met de aanname van de Commissie, een sterkere groei verwacht in 2025, maar een zwakkere vanaf 2026. Over het geheel genomen blijft de bbp-groei gemiddeld vergelijkbaar met de aanname van de Commissie en daarom wordt deze aanname in het plan naar behoren gerechtvaardigd geacht.

— In het plan wordt uitgegaan van een groei van de bbp-deflator die in 2024 en 2025 gemiddeld 0,8 procentpunten hoger ligt dan in de aannamen van de Commissie. Dit draagt bij tot een hoger gemiddeld groeipad van de netto-uitgaven gedurende de aanpassingsperiode in het plan dan op basis van de aannamen van de Commissie. De hogere groei van de bbp-deflator is gebaseerd op recentere nationale prognoses en is in overeenstemming met de najaarsprognose 2024 van de Commissie. Bijgevolg wordt deze aanname naar behoren gemotiveerd geacht.

Over het geheel genomen leiden alle verschillen in aannamen samen, en toegevoegd aan de budgettaire ruimte, tot een gemiddelde groei van de netto-uitgaven in het plan die hoger is dan het referentiepad. De Commissie zal bij toekomstige beoordelingen van de naleving van het netto-uitgavenpad rekening houden met de bovenstaande beoordeling van de aannamen van het plan.

Begrotingsstrategie van het plan

(22) Volgens de indicatieve begrotingsstrategie in het plan zullen de netto-uitgaventoezeggingen door zowel uitgavenbeheersing als discretionaire verhogingen van de ontvangsten worden nagekomen. De verschillende maatregelen aan de ontvangstenzijde die in het plan worden genoemd, omvatten wijzigingen in de inkomstenbelastingwet en verhogingen van de accijnstarieven, de invoering van een motorrijtuigenbelasting en de invoering van een veiligheidstoeslag voor bepaalde tijd (die zal worden geïnd via een btw-verhoging vanaf medio 2025 en via een verhoging van de belasting op alle inkomsten van natuurlijke personen en op bedrijfswinsten met ingang van 2026). Aan de uitgavenkant is Estland voornemens een begrotingsherziening uit te voeren voor 2023-2027 om de middelen uit de staatsbegroting efficiënter te gebruiken en de relevante diensten en activiteiten tegen optimale kosten efficiënter te leveren op basis van de doelstellingen van de staat. Tegelijkertijd is Estland ook voornemens om de uitgaven voor en de investeringen in defensie te verhogen. De specificatie van de vast te stellen beleidsmaatregelen moet in de jaarlijkse begrotingen worden bevestigd of aangepast, en gekwantificeerd. Tegelijkertijd bestaan er risico's voor de uitvoering van de indicatieve begrotingsstrategie in het plan, die voortvloeien uit de begrotingsaanpassingen die gedeeltelijk zijn gebaseerd op discretionaire verhogingen van de ontvangsten. Gezien het verwachte langzame herstel van de groei bestaat het risico dat de belastinginkomsten lager uitvallen dan in het plan wordt aangenomen. Bovendien specificeert het ontwerpbegrotingsplan voor 2025 de beleidsmaatregelen waarmee de netto-uitgaventoezegging voor 2025 zal worden gehaald.

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

(23) In het plan worden beleidsvoornemens met betrekking tot hervormingen en investeringen beschreven om een antwoord te bieden op de belangrijkste uitdagingen die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld, waaronder met name de LSA's, en om werk te maken van de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Het plan bevat elf hervormingen en investeringen, waarvan er zes financieel worden ondersteund door de herstel- en veerkrachtfaciliteit en vier door fondsen van het cohesiebeleid.

(24) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van een rechtvaardige groene en digitale transitie, met inbegrip van de klimaatdoelstellingen van Verordening (EU) 2021/1119, bevat het plan verschillende hervormingen, naast de uitvoering van de maatregelen in het herstel- en veerkrachtplan van Estland. Ten eerste omvat het plan de hervorming Hernieuwbare Elektriciteit 100, waarmee wordt opgeroepen tot een overgang naar het verbruik van hernieuwbare elektriciteit uiterlijk in 2030. Ten tweede omvat het plan de vaststelling van de wet op de klimaatbestendige economie. De vast te stellen wet zal de basis leggen voor een klimaatbestendige economie door doelstellingen voor de uitstoot van broeikasgassen vast te stellen, de toepassing van schone technologieën aan te moedigen en meer gebruik te maken van hulpbronnen. Deze twee maatregelen zijn bedoeld om gehoor te geven aan de landspecifieke aanbeveling uit 2024 (en de landspecifieke aanbevelingen voor eerdere jaren uit 2023, 2022 en 2020), waarin Estland wordt opgeroepen actie te ondernemen om het aandeel van olieschalie in de energiemix te verminderen en de productiviteit van hulpbronnen te verhogen door middel van bio-innovatie.

(25) Met betrekking tot de gemeenschappelijke prioriteit van sociale en economische veerkracht, met inbegrip van de Europese pijler van sociale rechten, omvat het plan naast de uitvoering van de maatregelen in het Estse herstel- en veerkrachtplan verschillende hervormingen. Ten eerste omvat het plan maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en beschikbaarheid van speciale zorg, door instanties en servicelocaties te reorganiseren om te zorgen voor moderne leefomstandigheden voor mensen met een geestelijke stoornis. Ten tweede zal het rehabilitatiesysteem worden gereorganiseerd om ervoor te zorgen dat mensen die rehabilitatie nodig hebben diensten ontvangen die op hun eigen behoeften zijn afgestemd, dat diensten gemakkelijk toegankelijk zijn en ondersteund worden en dat diensten op een geïntegreerde manier worden geleverd via multidisciplinaire samenwerking. Ten derde zullen verschillende verbeteringen in de gezondheidszorg worden ontwikkeld en uitgevoerd. Ten vierde omvat het plan een verdere hervorming van de langdurige zorg. De organisatie en financiering van de 24-uurs verpleegdienst zal vanaf 2025 worden overgedragen aan het ziekenfonds. Ten vijfde omvat het plan de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen en de werkloosheidsverzekering en wordt er nagedacht over de uitbreiding van de dekking van de werkloosheidsverzekering naar nieuwe vormen van werk. Deze vijf maatregelen zijn bedoeld om de landspecifieke aanbeveling uit 2024 (en impliciet de landspecifieke aanbevelingen uit 2023, 2022 en 2020) uit te voeren, waarin Estland wordt opgeroepen actie te ondernemen om de sociale bescherming te 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. Zij zijn tevens bedoeld om gehoor te geven aan de landspecifieke aanbeveling uit 2024 (en impliciet de landspecifieke aanbevelingen voor eerdere jaren uit 2023, 2022 en 2020), waarin Estland wordt opgeroepen de toegang tot en de financiering van de gezondheidszorg en langdurige zorg te verbeteren. Het plan omvat ook een hervorming van het beroepsonderwijs. Deze maatregel heeft betrekking op de landspecifieke aanbeveling uit 2024 (en impliciet een onderdeel van de landspecifieke aanbeveling voor een eerder jaar uit 2019), waarin Estland wordt opgeroepen het aanbod van vaardigheden te verbeteren door middel van bij- en omscholing en door talent beter aan te trekken en vast te houden.

(26) Wat de gemeenschappelijke prioriteit van energiezekerheid betreft, omvat het plan de hervorming Hernieuwbare Elektriciteit 100, waarin wordt opgeroepen tot een overgang naar het verbruik van hernieuwbare elektriciteit uiterlijk in 2030, naast de uitvoering van de maatregelen in het Estse herstel- en veerkrachtplan. Deze maatregel is bedoeld om gehoor te geven aan de landspecifieke aanbeveling uit 2024 (en de landspecifieke aanbevelingen voor eerdere jaren uit 2023, 2022 en 2020), waarin Estland wordt opgeroepen actie te ondernemen om het aandeel van olieschalie in de energiemix te verminderen en de productiviteit van hulpbronnen te verhogen door middel van bio-innovatie.

(27) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van defensievermogens, bevat het plan een lijst van belastinghervormingen onder de overkoepelende term "veiligheidstoeslag". Hoewel de belastinginkomsten uit nieuwe of gewijzigde belastingen fungibel zijn, impliceert de door de regering gebruikte rechtvaardiging dat het een maatregel is om het defensievermogen te vergroten. Afgezien van de eerder genoemde "veiligheidstoeslag" wordt in het plan echter niet expliciet gesproken over met defensie verband houdende hervormingen en investeringen.

(28) Het plan bevat informatie over de samenhang en, in voorkomend geval, de complementariteit met de fondsen van het cohesiebeleid en het herstel- en veerkrachtplan van Estland. In het plan wordt vermeld dat de verbetering van de kwaliteit en de toegankelijkheid van speciale zorg, de reorganisatie van het rehabilitatiesysteem en de hervorming van de langdurige zorg alle bijdragen aan doelstelling P04 (Sociaal Estland) van de partnerschapsovereenkomst in het kader van het cohesiebeleid en aan component 6 (gezondheidszorg en sociale bescherming) van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De hervorming van de werkloosheidsuitkering en de werkloosheidsverzekering en de uitbreiding van de dekking van de werkloosheidsverzekering tot nieuwe vormen van werk dragen ook bij aan component 6 (gezondheidszorg en sociale bescherming) van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De hervorming Hernieuwbare elektriciteit 100 draagt bij aan de componenten 4 (energie en energie-efficiëntie) en 8 (REPowerEU) van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

(29) Het plan biedt een overzicht van de nodige overheidsinvesteringen van Estland in verband met de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Met betrekking tot de gemeenschappelijke prioriteit van een rechtvaardige groene en digitale transitie wordt in het plan gewezen op de noodzaak van extra investeringen in verband met de uitvoering van de wet op de klimaatbestendige economie. Met betrekking tot de gemeenschappelijke prioriteit van sociale en economische veerkracht wordt in het plan gewezen op de noodzaak van extra investeringen in verband met de integratie van de sociale en gezondheidssector. Wat de gemeenschappelijke prioriteit van energiezekerheid betreft, wordt in het plan gewezen op de noodzaak van extra investeringen voor de synchronisatie met het Europese elektriciteitssysteem en om het aandeel hernieuwbare energie te vergroten. Met betrekking tot de gemeenschappelijke prioriteit van defensievermogens wordt in het plan gewezen op de noodzaak van extra investeringen in verband met de versterking van de defensievermogens.

Conclusie van de beoordeling van de Commissie

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

ALGEMENE CONCLUSIE VAN DE RAAD

(31) De Raad is ingenomen met het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Estland en is van oordeel dat de volledige uitvoering ervan zou helpen gezonde overheidsfinanciën te waarborgen en de houdbaarheid van de overheidsschuld en duurzame en inclusieve groei te ondersteunen.

(32) De Raad neemt nota van de beoordeling van het plan door de Commissie. De Raad verzoekt de Commissie echter om bij toekomstige plannen haar beoordeling in een afzonderlijk document op te nemen, los van haar aanbevelingen voor aanbevelingen van de Raad.

(33) De Raad neemt nota van de beoordeling door de Commissie van het netto-uitgavenpad en de belangrijkste macro-economische aannamen in het plan, onder meer met betrekking tot de voorafgaande richtsnoeren van de Commissie, alsook van de gevolgen van het netto-uitgavenpad in het plan voor het overheidstekort en de overheidsschuld. De Raad neemt nota van de beoordeling van de Commissie dat de macro-economische en budgettaire aannamen, hoewel zij in sommige gevallen afwijken van de aannamen van de Commissie, onder meer om rekening te houden met geactualiseerde macro-economische en begrotingsgegevens, over het algemeen naar behoren gerechtvaardigd zijn en door deugdelijke economische argumenten worden onderbouwd. De Raad neemt nota van de brede begrotingsstrategie van het plan en de risico's voor de vooruitzichten, die invloed kunnen hebben op het al dan niet werkelijkheid worden van het macro-economische scenario en de onderliggende aannamen en de uitvoering van het netto-uitgavenpad van het plan. De Raad stelt met name op prijs dat de relevante belanghebbenden voorafgaand aan de indiening van het plan zijn geraadpleegd, hoewel dit niet in het plan staat vermeld. De Raad merkt ook op dat de defensie-uitgaven onder druk kunnen komen te staan door geopolitieke risico's.

(34) De Raad verwacht dat Estland klaar staat om zijn begrotingsstrategie waar nodig aan te passen om ervoor te zorgen dat het aanbevolen netto-uitgavenpad wordt gevolgd. De Raad besluit de economische en budgettaire ontwikkelingen, met inbegrip van die welke ten grondslag liggen aan het scenario van het plan, nauwlettend te volgen.

(35) De Raad is van oordeel dat er tijdig voor de volgende ronde van het begrotingstoezicht verdere besprekingen nodig zijn om samen overeenstemming te bereiken over de implicaties van de cumulatieve groeipercentages van de netto-uitgaven voor het jaarlijkse toezicht.

(36) De Raad neemt nota van de beschrijving van de Commissie van de hervormingen en investeringsbehoeften en -voornemens als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld, en benadrukt dat het belangrijk is ervoor te zorgen dat dergelijke hervormingen en investeringen worden doorgevoerd. De Raad zal, op basis van de door de Commissie ingediende verslagen, dergelijke hervormingen en investeringen beoordelen en in het kader van het Europees Semester toezien op de uitvoering ervan.

(37) De Raad ziet uit naar de jaarlijkse voortgangsverslagen van Estland, met daarin met name informatie over de vorderingen bij de uitvoering van het door de Raad vastgestelde netto-uitgavenpad, en over de uitvoering van bredere hervormingen en investeringen in het kader van het Europees Semester.

(38) Overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EU) 2024/1263 moet het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad door de Raad aan Estland worden aanbevolen,

BEVEELT AAN dat Estland:

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

Gedaan te Brussel, 21 januari 2025.

Voor de Raad

De voorzitter

A. DOMAŃSKI

BIJLAGE I

Maximale groeipercentages van de netto-uitgaven
(jaarlijkse en cumulatieve groeipercentages, nominaal)

Estland

Jaar		2025	2026	2027	2028
Groeipercentage (%)	Per jaar	7,1	5,1	3,6	3,2
	Cumulatief (*)	9,2	14,8	18,9	22,6

(*) De cumulatieve groeipercentages worden berekend op basis van het referentiejaar 2023. De cumulatieve groeipercentages worden gebruikt bij de jaarlijkse controle van naleving achteraf in de controlerekening.