EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 19.6.2024
COM(2024) 606 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Estland

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 606 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Estland

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 werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt de lidstaten financiële ondersteuning voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, die worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen door de EU. In overeenstemming met de prioriteiten van het Europees Semester draagt zij bij tot het economisch en sociaal herstel en de uitvoering van duurzame hervormingen en investeringen, met name 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 EU te verbeteren en de verdere uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten te ondersteunen.

---

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).

(2) De REPowerEU-verordening[3], die op 27 februari 2023 is vastgesteld, heeft tot doel de EU 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 EU 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"[4], als basis voor beleidsbeslissingen en met als doel te werken aan een groeibevorderend regelgevingskader. De mededeling schetst het concurrentievermogen rond negen elkaar versterkende aanjagers. Deze aanjagers zijn onder meer de toegang tot particulier kapitaal, onderzoek en innovatie, onderwijs en vaardigheden, en de eengemaakte markt als de belangrijkste beleidsprioriteiten voor hervormingen en investeringen om de huidige productiviteitsuitdagingen aan te pakken en het concurrentievermogen van de EU en haar lidstaten op lange termijn op te bouwen. Op 14 februari 2024 heeft de Commissie vervolgens haar jaarverslag over de eengemaakte markt en het concurrentievermogen[5] gepubliceerd. In het verslag worden de sterke punten van en uitdagingen voor de eengemaakte markt van Europa op het gebied van het concurrentievermogen beschreven, waarbij wordt ingegaan op de ontwikkelingen van het afgelopen jaar aan de hand van negen criteria die het concurrentievermogen aanjagen.

(4) Op 21 november 2023 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2024[6] en daarmee de aanzet gegeven tot de cyclus 2024 van het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid. De Europese Raad heeft op 22 maart 2024 zijn goedkeuring gehecht aan de prioriteiten van de analyse rond de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid. Op 21 november 2023 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag 2024 aangenomen, 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 ook een advies goedgekeurd over het ontwerpbegrotingsplan 2024 van Estland. De Commissie heeft ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone goedgekeurd, die de Raad op 12 april 2024 heeft aangenomen, alsook het voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2024 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd, dat de Raad op 11 maart 2024 heeft aangenomen.

---

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).

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

(5) Op 30 april 2024 is het nieuwe EU-kader voor economische governance in werking getreden. Het kader omvat de nieuwe Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad 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. Het omvat ook de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 over de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten en de gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU over de begrotingskaders van de lidstaten[7]. Het nieuwe kader strekt ertoe de overheidsschuld houdbaar te maken en duurzame en inclusieve groei te verwezenlijken door middel van geleidelijke begrotingsconsolidatie en hervormingen en investeringen. Het bevordert de nationale verantwoordelijkheid en heeft een grotere focus op de middellange termijn, in combinatie met een doeltreffendere en coherentere handhaving. Elke lidstaat moet bij de Raad en de Commissie een nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn indienen. De nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn bevatten de budgettaire, hervormings- en investeringsverbintenissen van een lidstaat, die een planningshorizon van vier jaar of vijf jaar bestrijken, afhankelijk van de normale duur van de nationale zittingsperiode. Het netto-uitgavenpad[8] van de nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn moet voldoen aan de vereisten van Verordening (EU) 2024/1263, daaronder begrepen de vereisten dat de overheidsschuld uiterlijk aan het einde van de aanpassingsperiode een plausibele neerwaartse trend gaat of blijft vertonen, dan wel op een prudent niveau onder 60 % van het bbp blijft, en dat het overheidstekort op middellange termijn onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp wordt gebracht of blijft. 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 plannen te ondersteunen, zal de Commissie de lidstaten op [21 juni] 2024 richtsnoeren verstrekken over de inhoud van de plannen en de daaropvolgende jaarlijkse voortgangsverslagen die zij moeten indienen, en zal zij hun overeenkomstig artikel 5 van Verordening (EU) 2024/1263 technische richtsnoeren over de begrotingsaanpassingen toezenden (referentiepaden en technische informatie, indien van toepassing). Lidstaten moeten hun 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. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun nationale parlementen hierbij worden betrokken en dat onafhankelijke begrotingsinstellingen, sociale partners en andere nationale belanghebbenden worden geraadpleegd, naargelang het geval.

---

7 Verordening (EU) 2024/1264 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) en Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

8 Netto-uitgaven als omschreven in artikel 2 van Verordening (EU) 2024/1263 van de Raad van 29 april 2024 (PB L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). 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 voor coördinatie van het economisch beleid evolueren in overeenstemming met de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. 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 daadwerkelijk helpen bij het 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 2019, 2020, 2022 en 2023 blijven ook relevant voor herstel- en veerkrachtplannen die worden herzien, bijgewerkt of gewijzigd overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241.

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

(8) In overeenstemming met artikel 4, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1466/97 heeft Estland op 25 april 2024 zijn nationale hervormingsprogramma 2024 en op 30 april 2024 zijn stabiliteitsprogramma 2024 ingediend. 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) De Commissie heeft op 19 juni 2024 het landverslag 2024 voor Estland[11] 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 vastgesteld en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Estland van het herstel- en veerkrachtplan. Op basis van deze 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 vooruitgang beoordeeld die Estland heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de EU inzake werkgelegenheid, vaardigheden

---

9 Uitvoeringsbesluit van de Raad van 29 oktober 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Estland (0319/2021).

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 (9367/2023).

11 SWD(2024) 606 final.

en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN.

(10) Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens steeg het overheidstekort van Estland van 1,0 % van het bbp in 2022 tot 3,4 % in 2023, terwijl de overheidsschuld toenam van 18,5 % van het bbp eind 2022 tot 19,6 % eind 2023. Zoals aangekondigd in de richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024[12] zet de Commissie de eerste stap om op een tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedures 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[13] op grond van artikel 126, lid 3, VWEU aangenomen. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Estland beoordeeld, aangezien het overheidstekort in 2023 de referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed. In het verslag werd geconcludeerd dat de Commissie, in het licht van deze beoordeling en na bestudering van het advies van het bij artikel 126, lid 4, VWEU ingestelde Economisch en Financieel Comité, in juli niet zal voorstellen een buitensporigtekortprocedure in te leiden ten aanzien van Estland.

(11) Op 12 juli 2022 heeft de Raad Estland aanbevolen actie te ondernemen om ervoor te zorgen dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in 2023 in overeenstemming is met een algemeen neutrale beleidskoers, rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor stijgingen van de energieprijzen, en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Estland moest klaarstaan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Estland is ook aanbevolen te voorzien in meer overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, met inachtneming van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere fondsen van de Unie. Volgens ramingen van de Commissie was de begrotingskoers in 2023 expansief met 1,6 % van het bbp, bij een hoge inflatie. De groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) heeft in 2023 een expansieve bijdrage van 1,0 % van het bbp aan de begrotingskoers geleverd. Dit omvat een daling van de kosten van de gerichte noodmaatregelen ter ondersteuning van huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor stijgingen van de energieprijzen met 0,1 % van het bbp. Dit omvat ook de hogere kosten van de tijdelijke bescherming van ontheemden uit Oekraïne (met 0,2 % van het bbp). 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. Kortom, de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in 2023 was niet in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad. De met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven bedroegen 1,4 % van

[12] Verslag van de Commissie opgesteld overeenkomstig artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

[13] Verslag van de Commissie opgesteld overeenkomstig artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

het bbp in 2023. De nationaal gefinancierde investeringen beliepen in 2023 5,8 % van het bbp, met een jaarlijkse toename van 1,4 procentpunt ten opzichte van 2022. Estland financierde aanvullende investeringen via de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen. 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 worden gefinancierd door de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

(12) De belangrijkste prognoses in het stabiliteitsprogramma 2024 kunnen als volgt worden samengevat. Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, gaat ervan uit dat het reële bbp in 2024 met 0,0 % en in 2025 met 2,0 % zal groeien, terwijl wordt uitgegaan van een GICP-inflatie van 3,6 % in 2024 en 2,7 % in 2025. Het overheidstekort zal naar verwachting toenemen tot 3,5 % van het bbp in 2024[14] en 3,0 % in 2025, terwijl de overheidsschuldquote naar verwachting zal toenemen tot 22,6 % eind 2024 en 24,9 % eind 2025. Na 2025 zal het overheidstekort naar verwachting geleidelijk afnemen 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 tekortreferentiewaarde van 3,0 % van het bbp niet 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 voorjaarsprognose 2024 van de Commissie zal het reële bbp in 2024 met 0,5 % krimpen en in 2025 met 3,1 % groeien, met een GICP-inflatie van 3,4 % in 2024 en 2,1 % in 2025.

(14) In de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie wordt uitgegaan van een overheidstekort van 3,4 % van het bbp in 2024 en een toename van de overheidsschuldquote tot 21,4 % eind 2024. De toename van de schuldquote in 2024 weerspiegelt voornamelijk het effect van het overheidstekort. Op basis van de ramingen van de Commissie zal de begrotingskoers in 2024 naar verwachting grotendeels neutraal zijn, met 0,1 % van het bbp.

(15) Volgens de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie zullen in 2024 uitgaven ten belope van 0,9 % van het bbp worden gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (“subsidies”) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, tegenover 0,3 % van het bbp in 2023. Uitgaven die met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd, zullen hoogwaardige investeringen en productiviteitsverhogende hervormingen mogelijk maken zonder rechtstreekse gevolgen voor het overheidssaldo en de overheidsschuld van Estland.

(16) Op 14 juli 2023 beval de Raad Estland aan om te zorgen voor een prudent begrotingsbeleid, met name door de nominale stijging van de nationaal gefinancierde

[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 parlement is gezonden en daar op 10 juni in eerste lezing en op 14 juni in tweede lezing parlement is aangenomen en naar verwachting op 19 juni 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).

netto primaire uitgaven in 2024 te beperken tot maximaal 4,9 %. Bij de uitvoering van hun begroting voor 2023 en de opstelling van hun ontwerpbegrotingsplan voor 2024 werd de lidstaten verzocht er rekening mee te houden dat de Commissie aan de Raad zou voorstellen om op een tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedures in te leiden op basis van de begrotingsresultaten voor 2023. Volgens de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie zal het structurele saldo van Estland naar verwachting -0,7 % van het bbp bedragen in 2024 (tegenover -1,3 % in 2023), zodat het op het niveau ligt 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) De Raad beval Estland ook aan om zo spoedig mogelijk in 2023 en 2024 de geldende noodsteunmaatregelen voor energie af te bouwen, en de daarmee samenhangende besparingen te gebruiken om het overheidstekort terug te dringen. De Raad heeft verder aangegeven dat indien nieuwe stijgingen van de energieprijzen nieuwe of voortgezette steunmaatregelen vereisen, Estland ervoor moet zorgen dat deze gericht zijn op de bescherming van kwetsbare huishoudens en bedrijven, budgettair houdbaar zijn en stimulansen voor energiebesparing blijven bieden. Volgens de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie worden de nettobegrotingskosten van de noodsteunmaatregelen voor energie in 2023 op 0,2 % van het bbp geraamd en zullen zij naar verwachting 0,0 % in 2024 en 2025 bedragen. De verwachting is dat de noodsteunmaatregelen voor energie in 2023 en 2024 zo snel mogelijk zullen worden afgebouwd. Dit is in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad.

(18) Daarnaast heeft de Raad Estland ook aanbevolen nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen in stand te houden en te zorgen voor een doeltreffende absorptie van subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, met name om de groene en de digitale transitie te bevorderen. Volgens de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie zullen de nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen naar verwachting toenemen tot 6,3 % van het bbp in 2024 (tegenover 5,8 % van het bbp in 2023). Dit is in overeenstemming met wat de Raad heeft aanbevolen.

(19) Op basis van de op de afsluitdatum van de prognose bekende beleidsmaatregelen en een ongewijzigd beleid wordt in de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie uitgegaan van een overheidstekort van 4,3 % van het bbp in 2025. 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 zou tot 24,6 % stijgen 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 EU-gemiddelde, waardoor er minder middelen beschikbaar zijn voor overheidsuitgaven voor gezondheidszorg, langdurige zorg en sociale bescherming. In 2022 bedroegen de inkomsten uit onroerendezaakbelasting, 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 EU-gemiddelde. Estland inde minder dan een derde van het EU-gemiddelde uit vermogensbelasting (2,7 % van het bbp), had enkele van de laagste belastingen op vervoer in de EU, 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 EU-gemiddelde 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 EU-gemiddelde. Dit weerspiegelt zich in een relatief laag niveau en beperkte dekking van sociale uitkeringen, met ouderdomspensioenen die tot de laagste in de EU behoren. De uitgaven voor openbare dienstverlening liggen met 3,7 % van het bbp bijna twee derde lager dan het EU-gemiddelde.

(21) Estland heeft verschillende hervormingen aangenomen om de toegankelijkheid en betaalbaarheid van langdurige zorg en gezondheidszorg te verbeteren. Hoewel de hervormingen in de goede richting gaan, is duurzame financiering voor gezondheidszorg en langdurige zorg 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 EU. Dit gaat samen met personeelstekorten in deze sectoren. Als gevolg van demografische veranderingen zal de vraag naar toegang tot gezondheidszorg en langdurige zorg naar verwachting toenemen en daarom is voldoende financiering voor beide gerechtvaardigd.

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

(23) Als onderdeel van de tussentijdse evaluatie van de cohesiefondsen moet Estland overeenkomstig artikel 18 van Verordening (EU) 2021/1060 uiterlijk in maart 2025 elk programma evalueren, en daarbij onder meer rekening houden met de uitdagingen die zijn vermeld in de landspecifieke aanbevelingen van 2024, en zijn nationale energie- en klimaatplan. Die evaluatie is de basis voor de definitieve toewijzing van de in elk programma opgenomen EU-financiering. Estland heeft vooruitgang geboekt bij de uitvoering van het cohesiebeleid 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 het cohesiebeleidsprogramma te versnellen. De in het programma 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, specifiek 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 EU-fondsen 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 is het ook het op één na hoogste in de EU. De armoede onder ouderen is toegenomen en was in 2022 een van de hoogste in de EU, 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 opwaartse sociale convergentie, in overeenstemming met de tweede landanalyse van

de diensten van de Commissie op basis van de kenmerken van het kader voor sociale convergentie[15].

(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 EU-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 EU-gemiddelde 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 EU-gemiddelde van 121,5, 2013 = 100). 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 vergroot 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.

[15] SWD(2024) 132 final.

(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 via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde uitvoering te geven aan de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone. Voor Estland dragen de aanbevelingen (1), (2), (3) en (4) bij tot de uitvoering van de eerste, tweede, derde en vierde aanbeveling voor de eurozone.

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

1. Het budgettair-structurele plan voor de middellange termijn tijdig indienen. Overeenkomstig de vereisten van het hervormde stabiliteits- en groeipact de groei van de netto-uitgaven[16] in 2025 beperken tot een percentage dat verenigbaar is met het terugdringen van het overheidstekort onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp en het op een prudent niveau handhaven van de overheidsschuld op middellange termijn. De belastinggrondslag verbreden en de toegang tot en financiering van de gezondheidszorg en langdurige zorg verbeteren.

2. De snelle en doeltreffende uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, inclusief het REPowerEU-hoofdstuk, voortzetten en zo ervoor zorgen dat hervormingen en investeringen uiterlijk in augustus 2026 worden voltooid. De uitvoering van het cohesiebeleidsprogramma versnellen. In het kader van de tussentijdse evaluatie 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.

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 Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

[16] Overeenkomstig artikel 2, lid 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.