Amtsblatt
der Europäischen Union

DE
Reihe C

C/2025/3980

20.8.2025

EMPFEHLUNG DES RATES

vom 8. Juli 2025

zur Wirtschafts-, Sozial-, Beschäftigungs-, Struktur- und Haushaltspolitik Estlands

(C/2025/3980)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die 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 ([1]), insbesondere auf Artikel 3 Absatz 3,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte ([2]), insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Allgemeine Erwägungen

(1) Mit der Verordnung (EU) 2024/1263, die am 30. April 2024 in Kraft getreten ist, werden die Ziele des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung festgelegt, der durch Reformen und Investitionen gesunde und auf Dauer tragfähige öffentliche Finanzen, ein nachhaltiges und inklusives Wachstum sowie die Resilienz fördern und übermäßige öffentliche Defizite verhindern soll. Die Verordnung sieht vor, dass der Rat und die Kommission die multilaterale Überwachung im Rahmen des Europäischen Semesters im Einklang mit den im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegten Zielen und Anforderungen durchführen. Das Europäische Semester umfasst insbesondere die Formulierung und die Überwachung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen. Außerdem fördert die Verordnung die nationale Eigenverantwortung für die Haushaltspolitik, rückt deren mittelfristige Ausrichtung in den Fokus und sorgt für eine wirksamere und kohärentere Durchsetzung. Jeder Mitgliedstaat muss dem Rat und der Kommission einen nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan mit seinen haushaltspolitischen Zusagen sowie seinen Reform- und Investitionszusagen vorlegen, der je nach Dauer der nationalen Legislaturperiode einen Zeitraum von vier oder fünf Jahren abdeckt. Der in diesen Plänen skizzierte Nettoausgabenpfad ([3]) muss den Anforderungen der Verordnung entsprechen, insbesondere auch den Vorgaben, den gesamtstaatlichen Schuldenstand bis zum Ende des Anpassungszeitraums auf einen plausibel rückläufigen Pfad zu bringen oder darauf zu halten oder weiterhin auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau unter 60 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu halten und das gesamtstaatliche Defizit mittelfristig unter den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP zu senken und/oder darunter zu halten. Sagt ein Mitgliedstaat ein einschlägiges Reform- und Investitionspaket zu, das die in der Verordnung festgelegten Kriterien erfüllt, so kann der Anpassungszeitraum um bis zu drei Jahre verlängert werden.

([1]) ABl. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.
([3]) Nettoausgaben im Sinne von Artikel 2 Nummer 2 der Verordnung (EU) 2024/1263. Demnach 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.

(2) Die Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität ([4]) trat am 19. Februar 2021 in Kraft. Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität wird den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung für Reformen und Investitionen bereitgestellt und so für einen unionsfinanzierten Konjunkturimpuls gesorgt. Den Prioritäten des Europäischen Semesters für die wirtschaftspolitische Koordinierung entsprechend trägt die Aufbau- und Resilienzfazilität zur wirtschaftlichen und sozialen Erholung bei und treibt nachhaltige Reformen und Investitionen voran, insbesondere mit dem Ziel, den grünen und den digitalen Wandel zu fördern und die Widerstandskraft der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten zu erhöhen. Die Aufbau- und Resilienzfazilität hilft auch, die öffentlichen Finanzen zu stärken und das mittel- und langfristige Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum anzukurbeln, den territorialen Zusammenhalt in der Union zu verbessern und die weitere Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte zu unterstützen.

(3) Die am 27. Februar 2023 angenommene Verordnung (EU) 2023/435 des Europäischen Parlaments und des Rates ([5]) (im Folgenden „REPowerEU-Verordnung“) zielt darauf ab, die Abhängigkeit der Union von Einfuhren fossiler Brennstoffe aus Russland stufenweise zu beenden. Dies trägt zur Energieversorgungssicherheit und zur Diversifizierung der Energieversorgung der Union bei und erhöht zugleich die Nutzung erneuerbarer Energieträger, die Energiespeicherkapazitäten und die Energieeffizienz. Estland hat seinem nationalen Aufbau- und Resilienzplan ein neues REPowerEU-Kapitel zur Finanzierung wichtiger Reformen und Investitionen hinzugefügt, die zur Verwirklichung der REPowerEU-Ziele beitragen werden.

(4) Am 18. Juni 2021 legte Estland der Kommission im Einklang mit Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/241 seinen nationalen Aufbau- und Resilienzplan vor. Gemäß Artikel 19 der genannten Verordnung hat die Kommission die Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz des Aufbau- und Resilienzplans nach den in Anhang V der Verordnung enthaltenen Leitlinien bewertet. Am 29. Oktober 2021 erließ der Rat den Durchführungsbeschluss zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Estlands ([6]), der am 16. Juni 2023 nach Artikel 18 Absatz 2 geändert wurde, um den für die nicht rückzahlbare finanzielle Unterstützung verfügbaren maximalen finanziellen Beitrag zu aktualisieren und das REPowerEU-Kapitel einzubeziehen ([7]). Die Freigabe von Tranchen ist erst nach Annahme eines Beschlusses durch die Kommission gemäß Artikel 24 Absatz 5 der genannten Verordnung möglich, in dem festgestellt wird, dass Estland die im Durchführungsbeschluss des Rates festgelegten einschlägigen Etappenziele und Zielwerte in zufriedenstellender Weise erreicht hat. Eine zufriedenstellende Erreichung setzt voraus, dass es inzwischen bei vorangehenden Etappenzielen und Zielwerten für dieselbe Reform oder Investition nicht wieder zu Rückschritten gekommen ist.

(5) Am 21. Januar 2025 hat der Rat auf Empfehlung der Kommission eine Empfehlung zur Billigung des nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans Estlands ([8]) angenommen. Der Plan wurde gemäß Artikel 11 und Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2024/1263 vorgelegt, erstreckt sich auf den Zeitraum von 2025 bis 2028 und sieht eine Haushaltsanpassung über vier Jahre vor.

(6) Am 26. November 2024 gab die Kommission eine Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Estlands 2025 ab. Am selben Tag nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht 2025 an, worin Estlands als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, bei denen eine eingehende Überprüfung angezeigt war. Die Kommission legte außerdem eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets vor sowie einen Vorschlag für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2025, in dem die Umsetzung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Grundsätze der Europäischen Säule sozialer Rechte analysiert werden. Der Rat nahm die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets ([9]) am 13. Mai 2025 und den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht am 10. März 2025 an.

(7) Am 29. Januar 2025 veröffentlichte die Kommission den Kompass für Wettbewerbsfähigkeit, einen strategischen Rahmen, mit dem die globale Wettbewerbsfähigkeit der EU in den kommenden fünf Jahren gestärkt werden soll. Darin werden drei zentrale Handlungsfelder für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum genannt: i) Innovation, ii) Dekarbonisierung und Wettbewerbsfähigkeit, iii) Sicherheit. Um die Innovationslücke zu schließen, will die EU die industrielle Innovation fördern, das Wachstum von Start-ups durch Initiativen wie die EU-Start-up- und Scale-up-Strategie unterstützen und die Einführung fortschrittlicher Technologien wie der künstlichen Intelligenz

([4]) Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([5]) Verordnung (EU) 2023/435 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Februar 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/241 in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 und (EU) 2021/1755 sowie der Richtlinie 2003/87/EG (ABl. L 63 vom 28.2.2023, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([6]) Durchführungsbeschluss des Rates vom 29. Oktober 2021 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Estlands (ST 12532/21 + ADD 1 COR 1 REV 1).

([7]) Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. Juni 2023 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses des Rates vom 29. Oktober 2021 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Estlands (ST 9367/2023).

([8]) Empfehlung des Rates vom 21. Januar 2025 zur Billigung des nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans Estlands (ABl. C, C/2025/655, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

([9]) Empfehlung des Rates vom 13. Mai 2025 zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (ABl. C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

und der Quanteninformatik vorantreiben. Mit Blick auf das Ziel einer grüneren Wirtschaft hat die Kommission einen umfassenden Aktionsplan für bezahlbare Energie und einen Deal für eine saubere Industrie vorgelegt, die sicherstellen, dass die Umstellung auf saubere Energie insbesondere für energieintensive Wirtschaftszweige kosteneffizient und wettbewerbsfreundlich bleibt und das Wachstum ankurbelt. Um übermäßige Abhängigkeiten abzubauen und die Sicherheit zu erhöhen, will die Union globale Handelspartnerschaften stärken, die Lieferketten diversifizieren und den Zugang zu kritischen Rohstoffen und sauberen Energiequellen sichern. Diese Prioritäten werden durch horizontale Erfolgsfaktoren untermauert, insbesondere durch Vereinfachung der Rechtsvorschriften, Vertiefung des Binnenmarkts, Finanzierung der Wettbewerbsfähigkeit, die Spar- und Investitionsunion, Förderung von Kompetenzen und hochwertigen Arbeitsplätzen sowie bessere EU-Politikkoordinierung. Der Kompass für Wettbewerbsfähigkeit ist auf das Europäische Semester abgestimmt, sodass sichergestellt ist, dass die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten mit den strategischen Zielen der Kommission im Einklang steht und bei der wirtschaftspolitischen Steuerung ein einheitlicher Ansatz verfolgt wird, der in der gesamten Union nachhaltiges Wachstum, Innovation und Resilienz fördert.

(8) Das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung verläuft 2025 weiterhin parallel zur Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität. Die vollständige Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne bleibt für die Verwirklichung der politischen Prioritäten im Rahmen des Europäischen Semesters unerlässlich, da mit diesen Plänen wirksam dazu beigetragen wird, dass alle oder wesentliche Teile der in den einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen der letzten Jahre genannten Herausforderungen angegangen werden. Diese länderspezifischen Empfehlungen sind darüber hinaus auch für die Bewertung der nach Artikel 21 der Verordnung (EU) 2021/241 geänderten Aufbau- und Resilienzpläne relevant.

(9) Die länderspezifischen Empfehlungen 2025 decken alle zentralen wirtschaftspolitischen Herausforderungen ab, die mit den in den Aufbau- und Resilienzplänen vorgesehenen Maßnahmen nicht ausreichend angegangen wurden, wobei auch die in den länderspezifischen Empfehlungen von 2019 bis 2024 genannten einschlägigen Herausforderungen berücksichtigt werden.

(10) Am 4. Juni 2025 veröffentlichte die Kommission den Länderbericht 2025 für Estland. Darin werden die Fortschritte des Landes bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen und der Stand der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans durch Estland bewertet. Ausgehend von dieser Bewertung werden im Länderbericht die dringendsten Herausforderungen aufgezeigt, mit denen Estland konfrontiert ist. Ferner werden in dem Bericht auch die Fortschritte Estlands bei der Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte, bei der Verwirklichung der Kernziele der Union für 2030 in den Bereichen Beschäftigung, Kompetenzen und Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie bei den Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung bewertet.

(11) Die Kommission nahm für Estland eine eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 vor. Die wichtigsten Ergebnisse der von der Kommission angestellten Bewertung der makroökonomischen Anfälligkeiten Estlands für die Zwecke der vorgenannten Verordnung wurden am 13. Mai 2025 veröffentlicht ([10]). Am 4. Juni 2025 gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass in Estland keine makroökonomischen Ungleichgewichte bestehen. Denn während in den vergangenen Jahren vor dem Hintergrund einer anhaltenden Rezession Anfälligkeiten im Zusammenhang mit der Verschlechterung der Preis- und Kostenwettbewerbsfähigkeit und ein erheblicher Anstieg der Wohnimmobilienpreise zu beobachten waren, scheinen die Anfälligkeiten gegenwärtig insgesamt begrenzt zu sein. Die Löhne und Preise sind in den vergangenen Jahren stark gestiegen, und die durch das Lohnwachstum, insbesondere im öffentlichen Sektor, beflügelte Kerninflation lag Anfang 2025 nach wie vor deutlich über dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets. Dieser Preis- und Kostendruck belastet die Wettbewerbsposition der Wirtschaft. Während der Verlust von billiger Energie und anderen Inputs aufgrund des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine die Preise im Jahr 2022 deutlich nach oben trieb, ist der Inflationsdruck nunmehr hauptsächlich auf inländische Faktoren zurückzuführen. Die kräftige Binnennachfrage und die angespannte Lage am Arbeitsmarkt haben trotz der schwachen Produktivität zu einem raschen Lohnwachstum geführt. Die Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst, insbesondere für Lehrkräfte und Beschäftigte im Gesundheitswesen, haben durch Anstiege in den vergangenen Jahren einen Teil ihres Rückstands aufgeholt. Die hohe Inflation ist teilweise auf die Anhebung indirekter Steuern zurückzuführen. Bei den Ausfuhren hat Estland in den letzten beiden Jahren Marktanteile verloren. Das Leistungsbilanzdefizit ist in jüngster Zeit aufgrund einer Rezession in Estland zurückgegangen; der Nettoauslandsvermögensstatus ist nur moderat negativ, und die Risiken für die außenwirtschaftliche Tragfähigkeit scheinen begrenzt zu sein. Obwohl die Wohnimmobilienpreise in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen und Wohnimmobilien Schätzungen zufolge überbewertet sind, ist das mit der Vergabe von Hypothekarkrediten verbundene Risiko für die Finanzstabilität nach wie vor gering. Zu dieser Situation haben auch einige vorherige politische Maßnahmen beigetragen, mit denen die Binnennachfrage angekurbelt wurde, nachdem die größten Schwierigkeiten infolge der Pandemiekrise überwunden waren. Dazu gehörte die Freigabe der Pensionsfonds der zweiten Säule, die zu einem Anstieg der Preise, unter anderem für Wohnimmobilien, führte. In den vergangenen Jahren fiel ein Anstieg der Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst sowie der Mindestlöhne mit einer Rezession zusammen; dadurch erhöhte sich das Lohnwachstum in der gesamten Wirtschaft. Es wurden nach wie vor kaum Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität und zur Verbesserung des Unternehmensumfelds ergriffen. Kürzlich hat die Regierung mehrere steuer- und ausgabensenkende politische Maßnahmen für 2026 angekündigt, die den Inflationsdruck verringern und den Arbeitskostendruck etwas reduzieren könnten.

([10]) SWD(2025) 123 final.

Bewertung des jährlichen Fortschrittsberichts

(12) Am 21. Januar 2025 empfahl der Rat für Estland die folgenden Obergrenzen für das Nettoausgabenwachstum: 7,1 % im Jahr 2025, 5,1 % im Jahr 2026, 3,6 % im Jahr 2027 und 3,2 % im Jahr 2028, was den kumulierten maximalen Wachstumsraten entspricht, die unter Bezugnahme auf das Jahr 2023 berechnet wurden (9,2 % im Jahr 2025, 14,8 % im Jahr 2026, 18,9 % im Jahr 2027 und 22,6 % im Jahr 2028).

(13) Am 29. April 2025 legte Estland seinen jährlichen Fortschrittsbericht ([11]) über die Einhaltung der empfohlenen Obergrenzen für das Nettoausgabenwachstum und die Umsetzung der Reformen und Investitionen vor, mit denen die in den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters genannten größten Herausforderungen in Angriff genommen werden sollen. Der jährliche Fortschrittsbericht spiegelt auch die in Artikel 27 der Verordnung (EU) 2021/241 vorgeschriebene halbjährliche Berichterstattung Estlands über die Fortschritte bei der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans wider.

(14) Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine und seine Auswirkungen stellen eine existenzielle Herausforderung für die Europäische Union dar. Um eine rasche und signifikante Aufstockung der Verteidigungsausgaben zu bewirken, hat die Kommission eine koordinierte Aktivierung der nationalen Ausweichklausel im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts empfohlen. Dieser Vorschlag wurde vom Europäischen Rat am 6. März 2025 begrüßt. Auf Ersuchen Estlands vom 29. April 2025 nahm der Rat am 8. Juli 2025 auf Empfehlung der Kommission eine Empfehlung an, die es Estland gestattet, von der Obergrenze für das Nettoausgabenwachstum abzuweichen und diese zu überschreiten ([12]).

(15) Nach den von Eurostat ([13]) validierten Daten ist das gesamtstaatliche Defizit Estlands von 3,1 % des BIP im Jahr 2023 auf 1,5 % des BIP im Jahr 2024 zurückgegangen, während sich der gesamtstaatliche Schuldenstand von 20,2 % des BIP Ende 2023 auf 23,6 % des BIP Ende 2024 erhöhte. Den Berechnungen der Kommission zufolge entsprechen diese Entwicklungen einem Nettoausgabenwachstum von 1,8 % im Jahr 2024. Im jährlichen Fortschrittsbericht geht Estland für das Jahr 2024 von einem Nettoausgabenwachstum von 1,1 % aus. Nach Schätzungen der Kommission fiel das Nettoausgabenwachstum höher aus als im jährlichen Fortschrittsbericht angegeben. Die Differenz zwischen den Berechnungen der Kommission und den Schätzungen der nationalen Behörden ist darauf zurückzuführen, dass die Kommission von etwas geringeren Auswirkungen der diskretionären einnahmenseitigen Maßnahmen ausgeht. Nach Schätzungen der Kommission ist der finanzpolitische Kurs ([14]), der sowohl die auf nationaler Ebene als auch die aus dem EU-Haushalt finanzierten Ausgaben umfasst, im Jahr 2024 als kontraktiv zu betrachten (1,8 % des BIP).

(16) Dem jährlichen Fortschrittsbericht zufolge wird in dem makroökonomischen Szenario, das den Haushaltsprojektionen Estlands zugrunde liegt, ein reales BIP-Wachstum von 1,7 % für 2025 und von 2,5 % für 2026 erwartet, während die HVPI-Inflation für 2025 mit 5,1 % und für 2026 mit 4,3 % veranschlagt wird. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2025 von einem Wachstum des realen BIP um 1,1 % im Jahr 2025 und um 2,3 % im Jahr 2026 sowie einer HVPI-Inflation von 3,8 % im Jahr 2025 und 2,3 % im Jahr 2026 aus.

(17) Das gesamtstaatliche Defizit dürfte dem jährlichen Fortschrittsbericht zufolge im Jahr 2025 bei 1,5 % des BIP verharren, während die gesamtstaatliche Schuldenquote bis Ende 2025 voraussichtlich auf 22,5 % zurückgehen wird. Diese Entwicklungen entsprechen einem Nettoausgabenwachstum von 1,0 % im Jahr 2025. In ihrer Frühjahrsprognose 2025 rechnet die Kommission für 2025 mit einem gesamtstaatlichen Defizit von 1,4 % des BIP. Einnahmensteigerungen aufgrund höherer Einkommens- und Körperschaftsteuersätze, einer höheren Besteuerung von Einkünften aus Kreditinstituten und Wertsteigerungen sowie der Einführung einer Kraftfahrzeugsteuer dürften den Anstieg der Staatsausgaben mehr als ausgleichen. Zudem dürften sich die Einnahmen aus diesen Steuern im Zuge der wirtschaftlichen Erholung erhöhen. Den Berechnungen der Kommission zufolge entsprechen diese Entwicklungen einem Nettoausgabenwachstum von 2,1 % im Jahr 2025. Diese im Vergleich zum jährlichen Fortschrittsbericht höheren Projektionen für das Nettoausgabenauswachstum sind unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Kommission von einem höheren Wachstum der laufenden Primärausgaben, geringeren über Transfers der EU finanzierten Ausgaben und einer geringeren nationalen Kofinanzierung von EU-Programmen ausgeht. In ihren Schätzungen geht die Kommission für 2025 von einem expansiven finanzpolitischen Kurs (1,0 % des BIP) aus, in den sowohl die auf nationaler Ebene als auch die aus dem EU-Haushalt finanzierten Ausgaben

([11]) Die jährlichen Fortschrittsberichte für 2025 sind abrufbar unter: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([12]) Empfehlung des Rates vom 8. Juli 2025, die es Estland gestattet, auf der Grundlage der Verordnung (EU) 2024/1263 von der vom Rat festgelegten Obergrenze für das Nettoausgabenwachstum abzuweichen (Aktivierung der nationalen Ausweichklausel) (ABl. C, C/2025/3964, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3964/oj).

([13]) Eurostat-Euroindikatoren vom 22.4.2025.

([14]) Der finanzpolitische Kurs gibt die jährliche Veränderung der zugrunde liegenden gesamtstaatlichen Haushaltslage an. Er dient der Bewertung des wirtschaftlichen Impulses, der von den auf nationaler Ebene sowie aus dem EU-Haushalt finanzierten haushaltspolitischen Maßnahmen ausgeht. Gemessen wird der finanzpolitische Kurs als Differenz zwischen i) dem mittelfristigen Potenzialwachstum und ii) der Veränderung der Primärausgaben abzüglich diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen, aber einschließlich der mit nicht rückzahlbarer Unterstützung (Zuschüssen) aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds finanzierten Ausgaben.

einbezogen wurden. Der Frühjahrsprognose 2025 der Kommission zufolge dürfte die gesamtstaatliche Schuldenquote bis Ende 2025 auf 23,8 % des BIP anwachsen. Der Anstieg der Schuldenquote im Jahr 2025 ist hauptsächlich auf das Haushaltsdefizit und Bestandsanpassungen zurückzuführen.

(18) Nach der Frühjahrsprognose 2025 der Kommission werden im Jahr 2025 gesamtstaatliche Ausgaben in Höhe von 0,6 % des BIP mit nicht rückzahlbarer Unterstützung („Zuschüssen") aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert, gegenüber 0,4 % des BIP im Jahr 2024. Die aus nicht rückzahlbarer Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität bestrittenen Ausgaben werden es ermöglichen, hochwertige Investitionen und produktivitätssteigernde Reformen zu finanzieren, ohne dass sich dies unmittelbar auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo und den gesamtstaatlichen Schuldenstand Estlands niederschlägt.

(19) Die gesamtstaatlichen Verteidigungsausgaben Estlands beliefen sich 2021 auf 2,0 % des BIP, 2022 auf 2,2 % des BIP und 2023 auf 2,7 % des BIP.([15]) Der Frühjahrsprognose 2025 der Kommission zufolge werden sich die Verteidigungsausgaben 2024 auf 3,4 % des BIP und 2025 auf 3,8 % des BIP belaufen. Dies entspricht einem Anstieg von 1,8 BIP-Prozentpunkten im Vergleich zu 2021. Estland schätzt die Verteidigungsausgaben 2024 auf 3,4 % des BIP und 2025 auf 3,7 % des BIP. Der Zeitraum, in dem die nationale Ausweichklausel aktiviert wird (2025-2028), ermöglicht es Estland, Staatsausgaben neu zu priorisieren bzw. Staatseinnahmen zu erhöhen, sodass dauerhaft höhere Verteidigungsausgaben die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gefährden.

(20) Der Frühjahrsprognose 2025 der Europäischen Kommission zufolge dürften die Nettoausgaben Estlands im Jahr 2025 um 2,1 % und in den Jahren 2024 und 2025 kumulativ um 3,9 % steigen. Laut dieser Prognose wird das Nettoausgabenwachstum des Landes im Jahr 2025 — sowohl jährlich als auch zusammen genommen in den beiden Jahren 2024 und 2025 — voraussichtlich unter der empfohlenen Obergrenze für das Ausgabenwachstum liegen.

(21) Das gesamtstaatliche Defizit dürfte sich dem jährlichen Fortschrittsbericht zufolge im Jahr 2026 auf 2,5 % des BIP erhöhen, während die gesamtstaatliche Schuldenquote bis Ende 2026 voraussichtlich auf 24,0 % ansteigen wird. Der jährliche Fortschrittsbericht 2025 enthält keine Haushaltsprognosen über das Jahr 2026 hinaus. Ausgehend von den zum Prognosestichtag bekannten Politikmaßnahmen rechnet die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2025 für 2026 mit einem gesamtstaatlichen Defizit von 2,4 % des BIP. Der für 2026 projizierte Anstieg des Defizits ist vor allem auf die Einnahmenseite zurückzuführen, und zwar in erster Linie auf die Anwendung eines Freibetrags für alle Einkommensteuerpflichtigen sowie niedrigere Steuereinnahmen aus Dividendenerträgen — womit gerechnet wird, weil zu erwarten ist, dass die Unternehmen im Vorgriff auf den anschließenden Anstieg der Körperschaftsteuer in den Jahren 2024 und 2025 hohe Dividenden ausschütten werden. Diese Entwicklungen entsprechen einem Nettoausgabenwachstum von 4,1 % im Jahr 2026. In ihren Schätzungen geht die Kommission für 2026 von einem expansiven finanzpolitischen Kurs (0,5 % des BIP) aus, in den sowohl die auf nationaler Ebene als auch die aus dem EU-Haushalt finanzierten Ausgaben einbezogen wurden. Die gesamtstaatliche Schuldenquote dürfte sich laut Prognosen der Kommission bis Ende 2026 auf 25,4 % des BIP erhöhen. Der Anstieg der Schuldenquote im Jahr 2026 ist in erster Linie auf das erwartete gesamtstaatliche Defizit zurückzuführen.

Zentrale politische Herausforderungen

(22) Obwohl die Steuereinnahmen Estlands im Jahr 2024 im Verhältnis zum BIP weiter gestiegen sind, liegen sie nach wie vor unter dem EU-Durchschnitt. Durch die Schließung dieser Lücke könnten zusätzliche Mittel eingenommen werden, mit denen prioritäre Ausgaben etwa in den Bereichen Verteidigung, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege finanziert werden könnten. Das Aufkommen aus der Immobiliensteuer, die zu den am wenigsten wachstumsschädlichen Steuern gehört, lag in den Jahren bis 2023 mit lediglich 0,3 % des BIP bei nur einem Siebtel des EU-Durchschnitts. Die vermögenswirksamen Steuern entwickelten sich in diesem Zeitraum ähnlich; sie kamen auf ein Drittel des EU-Durchschnitts. Im Jahr 2025 wird Estland den Körperschaftsteuersatz von 20 % auf 22 % erhöhen und die für regelmäßige Dividenden geltende Ermäßigung (auf einen Satz von 14 %) aufheben. Dadurch werden sich der Anteil der vermögenswirksamen Steuern an den Gesamteinnahmen erhöhen und die Differenz gegenüber dem EU-Durchschnitt verringern. Den größten Teil seiner Einnahmen erzielt Estland mit Steuern auf Arbeit und Konsum, wobei der BIP-Prozentsatz der Einnahmen aus diesen Steuern über dem EU-Durchschnitt liegt. Der Anteil dieser Steuern an den Gesamteinnahmen dürfte aufgrund der jüngsten und geplanten Erhöhungen des Mehrwertsteuersatzes steigen. Die Steuererhöhungen werden zwar dazu beitragen, die Steuerlücke gegenüber der EU insgesamt zu verringern, sind jedoch regressiv, sodass die Steuerlast ungleich verteilt wird. Somit könnten sie die bereits hohe Einkommensungleichheit verschärfen und eine inflationäre Wirkung haben, wobei eine hohe Inflation eine erhebliche Herausforderung für die Wettbewerbsfähigkeit Estlands darstellen würde. Außerdem arbeitet Estland daran, im Rahmen der mittelfristigen Haushaltsplanung regelmäßige Ausgabenüberprüfungen und strategische Bewertungen vorzunehmen. Solche Überprüfungen im Hinblick auf die Priorisierung der wichtigsten Ausgabenbereiche würden zu einer effizienteren Zuweisung öffentlicher Mittel zur Deckung des steigenden Bedarfs an Strukturausgaben beitragen und den Druck zur Erhöhung der Steuereinnahmen verringern.

([15]) Eurostat, nach dem Verwendungszweck klassifizierte Staatsausgaben (COFOG). Aufgrund methodischer Unterschiede zwischen den Definitionen der COFOG und der NATO können die Ausgaben, die auf der COFOG-Definition basieren, von den Ausgaben, die auf der NATO-Definition basieren, abweichen.

(23) Der Zugang zu angemessener und erschwinglicher Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege ist noch nicht gewährleistet. In den vergangenen Jahren durchgeführte Reformen und höhere Investitionen haben dazu beigetragen, den nach Angaben von Betroffenen ungedeckten Bedarf an medizinischer Versorgung von 12,5 % im Jahr 2023 auf 8,5 % im Jahr 2024 zu senken. Dennoch zählt der ungedeckte Bedarf aufgrund langer Wartezeiten und der ungleichen Qualität und Verfügbarkeit von Gesundheitsdiensten in Estland nach wie vor zu den höchsten in der EU. Die öffentlichen Ausgaben für Langzeitpflege und Gesundheitsdienste sind nach wie vor niedrig und liegen deutlich unter dem EU-Durchschnitt, wobei die Versorgung durch den Arbeitskräftemangel und die Abhängigkeit von kommunalen Finanzmitteln beeinträchtigt wird. Aufgrund der geringen öffentlichen Ausgaben fallen für Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege hohe Zuzahlungen an. Die 2023 in Kraft getretene Pflegereform ist der erste wichtige Schritt zur Stärkung der Langzeitpflege in Estland, wobei ihre Auswirkungen noch abzuwarten sind. Um den ungedeckten Bedarf an medizinischer Versorgung und die Höhe der Zuzahlungen weiter zu verringern, muss eine angemessene Finanzierung für eine hochwertige Versorgung sichergestellt werden, zumal angesichts der Alterung der Bevölkerung mit einer wachsenden Nachfrage zu rechnen ist. Neben assistiven Technologien würde auch eine Stärkung der häuslichen und gemeinschaftsbasierten Pflege und Betreuung dazu beitragen, die Zugänglichkeit und Wirksamkeit der Versorgung im ganzen Land zu verbessern.

(24) Entsprechend dem in Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe b und Anhang V Abschnitt 2.2 der Verordnung (EU) 2021/241 genannten Kriterium enthält der Aufbau- und Resilienzplan ein umfassendes Paket sich gegenseitig verstärkender Reformen und Investitionen, die bis 2026 umzusetzen sind. Diese dürften helfen, alle oder einen wesentlichen Teil der in den entsprechenden länderspezifischen Empfehlungen genannten Herausforderungen wirksam anzugehen. In diesem engen Zeitrahmen ist es unerlässlich, die tatsächliche Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans, einschließlich des REPowerEU-Kapitels zu Ende zu führen, um die langfristige Wettbewerbsfähigkeit Estlands durch den grünen und den digitalen Wandel zu stärken und zugleich soziale Gerechtigkeit sicherzustellen. In der am 4. Juni 2025 angenommenen Mitteilung der Kommission „NextGenerationEU — Der Weg bis 2026“ werden der geltende Zeitplan für das Ende der Fazilität präzisiert und den Mitgliedstaaten Leitlinien für eine weitestgehende Umsetzung bis zum 31. August 2026 an die Hand gegeben, unter anderem zu der Frage, wie ihre Aufbau- und Resilienzpläne weiter gestrafft werden können. Ferner werden die wichtigsten Optionen dargelegt, die bei der Überarbeitung der Pläne zu berücksichtigen sind, und es wird betont, wie wichtig eine sorgfältige gemeinsame Planung für die Einreichung der letzten Zahlungsanträge im Jahr 2026 ist. Die systematische Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, der Sozialpartner, der Zivilgesellschaft und anderer relevanter Interessenträger bleibt unerlässlich, um sicherzustellen, dass die erfolgreiche Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans auf breiter Basis eigenverantwortlich mitgetragen wird.

(25) Die Umsetzung des kohäsionspolitischen Programms, das mit Unterstützung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Fonds für einen gerechten Übergang (JTF), dem Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) und dem Kohäsionsfonds (CF) einhergeht, hat sich in Estland beschleunigt. Die Bemühungen um eine rasche Umsetzung dieses Programms müssen fortgesetzt werden, wobei seine Wirkung vor Ort so weit wie möglich maximiert werden sollte. Estland ergreift im Rahmen seines kohäsionspolitischen Programms bereits Maßnahmen, die die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum steigern und gleichzeitig den sozialen Zusammenhalt stärken. Estland steht jedoch weiterhin vor Herausforderungen, unter anderem hinsichtlich wirtschaftlicher und sozialer Resilienz, zum Beispiel in Bezug auf Armut und soziale Ausgrenzung, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege, die Integration benachteiligter Gruppen in den Arbeitsmarkt sowie das Bildungsangebot, die Energiewende und die regionale Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere in den östlichen Grenzregionen. Gemäß Artikel 18 der Verordnung (EU) 2021/1060 ist Estland verpflichtet, im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des Kohäsionsfonds sein Programm u. a. unter Berücksichtigung der in den länderspezifischen Empfehlungen für 2024 festgestellten Herausforderungen zu überprüfen. Mit den am 1. April 2025 angenommenen Vorschlägen der Kommission ([16]) wird die Frist für die Vorlage einer Bewertung der Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung über den 31. März 2025 hinaus verlängert. Außerdem sind darin flexible Regelungen zur Beschleunigung der Programmdurchführung sowie Anreize für die Mitgliedstaaten vorgesehen, kohäsionspolitische Mittel für fünf strategische Prioritätsbereiche der Union, nämlich Wettbewerbsfähigkeit im Bereich strategische Technologien, Verteidigung, Wohnen, Wasserresilienz und Energiewende, sowie für Investitionen in Kompetenzen in vorrangigen Sektoren bereitzustellen, wobei der Schwerpunkt in den ESF+-Programmen weiterhin auf den schutzbedürftigsten Personen liegen soll.

(26) Die Plattform für strategische Technologien für Europa (STEP) bietet die Möglichkeit, in eine wichtige strategische Priorität der EU zu investieren und damit die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu stärken. STEP wird über elf bestehende EU-Fonds finanziert. Durch Förderung von Investitionen in prioritären Bereichen können die Mitgliedstaaten auch zum Programm „InvestEU“ beitragen. Estland könnte diese Initiativen optimal nutzen, um die Entwicklung kritischer Technologien einschließlich sauberer und ressourceneffizienter Technologien sowie die Herstellung entsprechender Produkte voranzutreiben.

(27) Abgesehen von den wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen, die mit dem Aufbau- und Resilienzplan und anderen EU-Fonds angegangen werden, sollte Estland die verbleibenden Herausforderungen im Zusammenhang mit den Bereichen Forschungs- und Innovationspolitik, Zugang zu Finanzmitteln, Arbeitsproduktivität und Qualifikationsangebot, Sozialschutz, erneuerbare Energien und Energieeffizienz sowie Dekarbonisierung, unter anderem im Verkehrssektor wirksam angehen.

([16]) Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1058 und (EU) 2021/1056 in Bezug auf spezifische Maßnahmen zur Bewältigung strategischer Herausforderungen im Rahmen der Halbzeitüberprüfung (COM(2025) 123 final).

(28) Obwohl sich die Innovationsleistung Estlands seit 2017 insgesamt kontinuierlich verbessert hat, liegen die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) der Unternehmen in Prozent des BIP weiterhin unter dem EU-Durchschnitt, wobei fast die Hälfte der gesamten FuE-Ausgaben auf Informations- und Kommunikationstechnologie entfällt. Gleichzeitig ist die Zahl der im Rahmen des Vertrags über die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Patentwesens eingereichten Patentanmeldungen pro 1 Mrd. EUR des BIP zurückgegangen, was darauf hindeutet, dass sich die öffentliche Wissenschaftsbasis nicht gut in technologischer Leistung und Unternehmensinnovationen niederschlägt. Während die direkte öffentliche Unterstützung zugunsten der Forschung und Entwicklung von Unternehmen zugenommen hat, besteht abgesehen von Zuschussregelungen in Estland ein Mangel an Maßnahmen, um die Bedürfnisse von Unternehmen zu erfüllen, die Schwierigkeiten bei der Anwendung von Forschungsergebnissen haben. Darüber hinaus ging der Anteil der angewandten Forschung an der gesamten FuE-Finanzierung im Jahr 2023 auf 23 % zurück. Nach der Einrichtung des Zentrums für angewandte Forschung im Jahr 2024 wird es noch einige Zeit dauern, bis die Forschungstechnologieorganisation voll funktionsfähig ist. Bislang mangelt es noch an enger Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Hochschulen. Außerdem sollte die Rolle von Hochschulen und angewandten Forschungseinrichtungen im Hinblick auf Innovation gestärkt werden, um die Einführung neuer Technologien zu beschleunigen und die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.

(29) Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) haben in Estland größere Schwierigkeiten als im EU-Durchschnitt, Zugang zu Finanzmitteln zu erhalten. Dies beeinträchtigt Investitionen in Innovationen, insbesondere in abgelegenen Regionen, wo die Finanzierung innovativer Investitionsvorhaben aufgrund von Fachkräftemangel und fehlenden Ressourcen mit besonders hohen Risiken verbunden ist. Unternehmen in Estland benötigen hohe Investitionen, um den digitalen und den grünen Wandel voranzubringen, greifen dabei jedoch in geringerem Maße auf Kapitalmarktfinanzierungen zurück als im EU-Durchschnitt und stützen sich stattdessen stärker auf interne Finanzmittel. Dies ist auf das Körperschaftsteuersystem, den geringen Anteil großer Unternehmen und das begrenzte Vorhandensein institutioneller Investoren zurückzuführen. Die Förderung der Beteiligung institutioneller Anleger am Aktienmarkt und die Förderung der Entwicklung eines selbsttragenden Risikokapitalmarkts könnten dazu beitragen, Investoren anzuziehen.

(30) Wenngleich der akute Arbeitskräftemangel in jüngster Zeit etwas zurückgegangen ist, stellt der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften für 32 % der Unternehmen nach wie vor das größte Investitionshindernis dar. In vielen Branchen besteht zudem ein Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage. Beständige Investitionen in den grünen Wandel haben zugenommen und werden die Nachfrage nach Arbeitskräften mit entsprechenden Spezialkompetenzen weiter erhöhen. Der Fachkräftemangel, ein rasches Lohnwachstum und ein Anstieg der Lohnstückkosten belasten die Unternehmensproduktivität. Seit einigen Jahren gehört das rasche Lohnwachstum zu den Faktoren, die die Inflation anheizen und die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen. Dieses Problem wird dadurch noch verschärft, dass relativ hohe Quoten vorzeitiger Schulabgänger und Hochschulabbrecher in Estland eine unzureichende Zahl qualifizierter Absolventen zur Folge haben. Der Fachkräftemangel ist in bestimmten Regionen besonders akut. So ist es in ländlichen und abgelegenen Gebieten schwieriger, qualifizierte Fachkräfte anzuziehen, und aufgrund von Herausforderungen beim Übergang besteht zudem ein größerer Bedarf an Umschulung und Weiterbildung. Das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage könnte eingedämmt werden, indem die Arbeitsmarktrelevanz des Systems der allgemeinen und beruflichen Bildung verbessert wird, insbesondere für Fachkräfte in den Bereichen Wissenschaft und Technik, Ingenieurwesen und Mathematik. Durch geeignete Maßnahmen, unter anderem zur Verbesserung der grundlegenden digitalen Kompetenzen, könnte außerdem der Zugang zu Umschulungen und Weiterbildungen verbessert werden, insbesondere für Personen mit niedrigem Bildungsniveau und ältere Arbeitskräfte. Wenn es darum geht, die wirtschaftliche Diversifizierung hin zu Tätigkeiten mit hohem Mehrwert zu fördern, könnte das OSKA-System stärker genutzt werden, um die Nachfrage nach Kompetenzen zu antizipieren. Außerdem sollten zu diesem Zweck und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in Gebieten mit entsprechendem Bedarf die Regeln für die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte vereinfacht werden.

(31) Estland erzielt beachtliche Fortschritte im Hinblick auf die Verwirklichung der Energieeffizienzziele der EU für 2030. Durch eine gezieltere Ausrichtung von Renovierungsprogrammen zur Steigerung der Energieeffizienz auf finanziell schwächere Haushalte und eine stärkere Unterstützung des Wohnsektors im Rahmen neuer Programme, die bestehende Programme ergänzen (wie die Aufbau- und Resilienzfazilität und Finanzhilfen für den Wiederaufbau von Mehrfamilienhäusern), könnte Estland die Ziele seiner langfristigen Renovierungsstrategie besser erreichen und dazu beitragen, das Ziel der Verringerung der Emissionen im Rahmen der Lastenteilungsverordnung zu erreichen. Derzeit greift das Land in erster Linie auf Zuschüsse für die Verbesserung der Energieeffizienz zurück, während Finanzinstrumente kaum genutzt werden. Durch gezieltere Programme und eine umfassendere Nutzung von Finanzinstrumenten könnte Estland die Energieeffizienzziele der EU leichter erreichen.

(32) Obwohl Estland den Anteil der erneuerbaren Energien an seinem Energiemix deutlich erhöht hat (von 27,7 % im Jahr 2022 auf 34,6 % im Jahr 2023), entfällt nach wie vor ein erheblicher Anteil auf Ölschiefer (58,2 % im Jahr 2023), was den grünen Wandel bremst. Die aufgrund der Schwankungen erneuerbarer Energien nach wie vor hohen und volatilen Strompreise in Estland erhöhen die Inflation und beeinträchtigen die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Darüber hinaus ist Estland aufgrund hybrider Angriffe auf Rohrleitungen und Unterseekabel in der Ostsee mit Problemen in Bezug auf die Energieversorgungssicherheit konfrontiert. Die Erhöhung des Anteils der Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen (34,6 % des Energiemixes im Jahr 2023) und der Ausbau der Energiespeicherkapazitäten würden den weiteren schrittweisen Ausstieg aus fossilen Brennstoffen unterstützen und

gleichzeitig ein hohes Maß an Energieunabhängigkeit wahren. Nach der erfolgreichen Synchronisierung mit dem kontinentaleuropäischen Stromnetz im Jahr 2025 sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich, um die Resilienz und Flexibilität des Netzes zu verbessern. Außerdem müssen die Bemühungen zur Verbesserung des Schutzes kritischer Energieinfrastruktur fortgesetzt werden, insbesondere in den Bereichen Cybersicherheit und Infrastrukturüberwachung.

(33) Die Ressourcenproduktivität in Estland gehört zu den niedrigsten in der EU, was zum Teil auf die ressourcenintensive Ölschieferindustrie und auf das insgesamt ressourcenintensive Industriesystem des Landes zurückzuführen ist. Im Jahr 2023 erwirtschaftete Estland nur 0,63 EUR pro Kilogramm verwendetem Material, gegenüber einem EU-Durchschnitt von 2,22 EUR. Dies beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit Estlands. Die Förderung von Öko-Innovationen und biobasierten Innovationen für die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen könnte dazu beitragen, die Ressourcenproduktivität und Wettbewerbsfähigkeit Estlands zu erhöhen. In Estland liegt der Anteil der Siedlungsabfälle, die für die Wiederverwendung vorbereitet bzw. recycelt werden, mit 33 % deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 49 %. Vor diesem Hintergrund könnten neue politische Instrumente zur Beschleunigung des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft beitragen.

(34) Auf den estnischen Verkehrssektor entfällt der Lastenteilungsverordnung zufolge ein großer Anteil der Treibhausgasemissionen, mit rund 15 % der Gesamtemissionen des Landes, wovon 90 % durch den Straßenverkehr verursacht werden. Der Schienenverkehr ist von entscheidender Bedeutung für die nachhaltige Verlagerung des Verkehrs weg von der Straße. Allerdings sind nur 12 % des Schienennetzes elektrifiziert, gegenüber 57 % im EU-Durchschnitt (2022). Daher könnten weitere Maßnahmen zur Elektrifizierung des Schienennetzes in Estland dazu beitragen, seine Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen weiter zu verringern. Die Anzahl der Pkw pro Einwohner in Estland gehört zu den höchsten in der EU. 75,5 % der in Estland zugelassenen Pkw waren 2023 Benzinfahrzeuge, und ihr Durchschnittsalter ist hoch. Im Jahr 2023 waren nur 6,3 % der Neuzulassungen Elektrofahrzeuge, gegenüber 14,5 % im EU-Durchschnitt. Estland hat kürzlich für Pkw eine Kraftfahrzeugsteuer auf der Grundlage des Gewichts und der CO_2-Emissionen eingeführt, wobei die Steuersätze für ältere Fahrzeuge jedoch niedriger sind, um einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen zu entlasten. Dennoch könnte Estland erwägen, mehr Anreize zur Erneuerung des privaten Kraftfahrzeugbestands zu schaffen. Dass Estland beabsichtigt, den Anteil nachhaltiger Busse an der gesamten öffentlichen Busflotte von derzeit 30 % auf 42 % zu erhöhen, um den öffentlichen Verkehr in ländlichen Gebieten umweltfreundlicher zu gestalten und zur Erneuerung des öffentlichen Fahrzeugbestands beizutragen, ist positiv zu vermerken. Außerdem hat Estland zwar einige Fahrkarten- und Planungssysteme für den Nahverkehr zusammengeführt und damit positive Ergebnisse erzielt, jedoch sind in diesem Bereich weitere Maßnahmen erforderlich.

(35) Aufgrund von Lücken beim Sozialschutz bestehen in Estland trotz der jüngsten Verbesserungen weiterhin Herausforderungen in Bezug auf Armut, soziale Ausgrenzung und anhaltende Einkommensungleichheit. Obwohl sich durch die Anhebung der Rentenleistungen und des Kindergelds einige soziale Indikatoren verbessert haben, war das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung im Jahr 2024 nach wie vor hoch, insbesondere für ältere Menschen — vor allem für alleinlebende Menschen ab 65 Jahren —, Menschen mit Behinderungen und Einpersonenhaushalte. Die Ausgaben für Sozialschutzleistungen gehören mit 15,4 % des BIP im Jahr 2023 zu den niedrigsten in der EU, gegenüber einem EU-Durchschnitt von 26,8 %. Auch die Auswirkungen der Sozialleistungen (ohne Renten) auf die Armut liegen nach wie vor deutlich unter dem EU-Durchschnitt. Die Verbesserung der Angemessenheit und Effizienz des Unterstützungssystems könnte dazu beitragen, das Armutsrisiko zu verringern und die Unterstützung auf besonders bedürftige Gruppen wie Menschen mit Behinderungen, Einpersonenhaushalte und ältere Menschen auszurichten. Obwohl die Renten unlängst erhöht wurden — hauptsächlich wegen Inflationsanpassungen und steigender Sozialabgaben —, gehören das Rentenniveau im Vergleich zu den Löhnen nach wie vor zu den niedrigsten in der EU, was zu hoher Altersarmut beiträgt. Die Erwerbstätigenarmut ist weiterhin relativ hoch, insbesondere bei Menschen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, und wird durch die trotz der jüngsten Erhöhungen relativ niedrigen Mindestlöhne noch verschärft. Estland könnte die Arbeitslosenunterstützung auf zusätzliche Personengruppen wie Menschen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, einschließlich Selbstständigen, ausweiten. Dadurch würde sich das Armutsrisiko für die Betroffenen verringern. Die regionalen Unterschiede sind nach wie vor stark ausgeprägt, wobei ländliche Gebiete und die Regionen an der Ostgrenze besonders stark von Armut bedroht sind. Die Bewältigung dieser Herausforderungen würde auch zur Förderung der sozialen Aufwärtskonvergenz im Einklang mit der von den Kommissionsdienststellen durchgeführten zweiten Stufe der Länderanalyse des Rahmens für soziale Konvergenz beitragen ([17]).

(36) Da die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets wirtschaftlich eng miteinander verflochten sind und gemeinschaftlich zum Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion beitragen, sprach der Rat 2025 die Empfehlung aus, dass die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets unter anderem im Rahmen ihrer Aufbau- und Resilienzpläne Maßnahmen ergreifen sollten, um die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets 2025

([17]) SWD(2025)95 – Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF), 2025.

umzusetzen. Die Empfehlungen 2, 3 und 4 für Estland tragen zur Umsetzung der ersten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet zur Wettbewerbsfähigkeit bei, während die Empfehlungen 4, 5 und 6 zur Umsetzung der zweiten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet zur Widerstandsfähigkeit beitragen und die Empfehlung 1 zur Umsetzung der dritten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet zur makroökonomischen und finanziellen Stabilität beiträgt, die in der Empfehlung für 2025 festgelegt wurden —

EMPFIEHLT, dass Estland 2025 und 2026 Maßnahmen ergreift, um

1. gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 6. März 2025 die Ausgaben für Sicherheit und Verteidigung zu erhöhen und die Verteidigungsbereitschaft insgesamt zu verstärken, wobei die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung zu gewährleisten ist; das vom Rat am 21. Januar 2025 empfohlene maximale Nettoausgabenwachstum einzuhalten und gleichzeitig die im Rahmen der nationalen Ausweichklausel zugestandene Abweichung für höhere Verteidigungsausgaben in Anspruch zu nehmen; die Steuerbemessungsgrundlage durch den Rückgriff auf weniger wachstumsschädliche Steuern zu erweitern; eine nachhaltige Finanzierung des Ausgabenbedarfs zu gewährleisten, einschließlich der Bereiche Verteidigung, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege, um die Zugänglichkeit und Erschwinglichkeit zu verbessern und gleichzeitig Inflationsdruck vorzubeugen;

2. angesichts der geltenden Fristen für den rechtzeitigen Abschluss der Reformen und Investitionen gemäß der Verordnung (EU) 2021/241 die wirksame Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans einschließlich des REPowerEU-Kapitels zu gewährleisten; die Umsetzung des kohäsionspolitischen Programms (EFRE, JTF, ESF+, KF) zu beschleunigen und dabei gegebenenfalls auf den durch die Halbzeitüberprüfung eröffneten Chancen aufzubauen; die EU-Instrumente, einschließlich der Möglichkeiten, die das Programm „InvestEU“ und die Plattform für strategische Technologien für Europa bieten, optimal zu nutzen, und so die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern;

3. die Investitionen auf Forschung und Innovation zu konzentrieren, indem der Finanzierung von angewandter Forschung Vorrang eingeräumt wird; den Zugang zu Finanzmitteln zu verbessern, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen und Unternehmen in abgelegenen Regionen, um innovative Investitionen, z. B. Investitionen in den grünen und den digitalen Wandel, zu fördern, unter anderem durch Unterstützung der Beteiligung institutioneller Investoren am Risikokapital- und Aktienmarkt;

4. die Energieeffizienz durch neue Finanzierungs- und Entlastungsmaßnahmen zu verbessern, um die Ziele der langfristigen Renovierungsstrategie erreichen zu können; die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen insgesamt und des Anteils von Ölschiefer am Energiemix durch Investitionen in erneuerbare Energien und durch Förderung der Energiespeicherung zu verringern; die Energieversorgungssicherheit zu erhöhen, z. B. durch Gewährleistung einer ausreichenden Kapazität der Stromverbindungsleitungen; die Ressourcenproduktivität durch biobasierte Innovationen zu steigern; mehr Anstrengungen zur Erhöhung der Verfügbarkeit und Nutzung von nachhaltigem und umweltfreundlicherem Verkehr zu unternehmen, unter anderem durch die Elektrifizierung des Schienennetzes, die Erneuerung des Kraftfahrzeugbestands und die Verknüpfung der öffentlichen Verkehrssysteme;

5. die Arbeitsproduktivität und das Qualifikationsangebot zu verbessern durch Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, Verringerung der Schulabbrecherquote, Verbesserung der Arbeitsmarktrelevanz des Systems der allgemeinen und beruflichen Bildung, insbesondere durch Deckung der wachsenden Nachfrage nach Fachkräften in den Bereichen Wissenschaft und Technik, Ingenieurwesen und Mathematik sowie durch bessere Anwerbung und Bindung von Talenten; seine politischen Anstrengungen mit Blick auf die Vermittlung und den Erwerb der nötigen Kompetenzen und Fähigkeiten für den grünen Wandel zu verstärken; das Armutsrisiko zu verringern, indem der Sozialschutz für ältere Menschen, Einpersonenhaushalte und Menschen mit Behinderungen gestärkt wird, indem die Angemessenheit und Effizienz des Unterstützungssystems erhöht wird, sowie für Arbeitslose, unter anderem durch Ausweitung der Arbeitslosenunterstützung, insbesondere für Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, bei gleichzeitiger Wahrung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

Geschehen zu Brüssel am 8. Juli 2025.

Im Namen des Rates

Die Präsidentin

S. LOSE