EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 4.6.2025
COM(2025) 206 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Estlands ekonomiska politik, socialpolitik, sysselsättningspolitik, strukturpolitik och budgetpolitik

{SWD(2025) 206 final}

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Estlands ekonomiska politik, socialpolitik, sysselsättningspolitik, strukturpolitik och budgetpolitik

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97[1], särskilt artikel 3.3,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser[2], särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

Allmänna överväganden

(1) I förordning (EU) 2024/1263, som trädde i kraft den 30 april 2024, anges målen för ramverket för ekonomisk styrning, som syftar till att främja sunda och hållbara offentliga finanser, hållbar och inkluderande tillväxt och resiliens genom reformer och investeringar och förhindra alltför stora offentliga underskott. I förordningen föreskrivs att rådet och kommissionen ska genomföra multilateral övervakning inom ramen för den europeiska planeringsterminen i enlighet med de mål och krav som anges i EUF-fördraget. Den europeiska planeringsterminen omfattar i synnerhet utformning av landsspecifika rekommendationer samt övervakning av genomförandet av dessa. Förordningen främjar också nationellt ägarskap för finanspolitiken och betonar dess medelfristiga inriktning, i kombination med en effektivare och mer enhetlig efterlevnadskontroll. Varje medlemsstat ska till rådet och kommissionen lämna in en nationell medelfristig finans- och strukturpolitisk plan som innehåller dess åtaganden vad gäller offentliga finanser, reformer och investeringar och som omfattar

[1] EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[2] EUT L 306, 23.11.2011, s. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.

en period på fyra eller fem år, beroende på längden på den nationella valperioden. Nettoutgiftsbanan[3] i dessa planer måste överensstämma med kraven i förordningen, däribland kraven på att den offentliga skulden senast vid anpassningsperiodens slut förs in, eller hålls kvar, på en sannolikt nedåtgående bana, eller att den bibehålls på en sund nivå under 60 % av bruttonationalprodukten (BNP) och att underskottet i de offentliga finanserna minskas eller hålls kvar under fördragets referensvärde på 3 % av BNP på medellång sikt. Om en medlemsstat åtar sig att genomföra ett antal relevanta reformer och investeringar i enlighet med kriterierna i förordningen får anpassningsperioden förlängas med upp till tre år.

(2) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241[4], genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten för återhämtning och resiliens ger ekonomiskt stöd till medlemsstaterna för genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av unionen. I enlighet med prioriteringarna för den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken bidrar faciliteten för återhämtning och resiliens till den ekonomiska och sociala återhämtningen och driver på hållbara reformer och investeringar, i synnerhet för att främja den gröna och den digitala omställningen och göra medlemsstaternas ekonomier mer resilienta. Den bidrar också till att stärka de offentliga finanserna och stimulera tillväxt och sysselsättning på medellång och lång sikt, förbättra den territoriella sammanhållningen inom unionen och stödja det fortsatta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter.

(3) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435[5] (*REPowerEU-förordningen*), som antogs den 27 februari 2023, syftar till att fasa ut unionens beroende av import av ryska fossila bränslen. Detta bidrar till energitrygghet och diversifiering av unionens energiförsörjning, samtidigt som användningen av förnybar energi, energilagringskapaciteten och energieffektiviteten ökar. Estland har lagt till ett nytt REPowerEU-kapitel i sin nationella återhämtnings- och resiliensplan för att på så sätt finansiera viktiga reformer och investeringar som ska bidra till att målen för REPowerEU uppnås.

(4) Den 18 juni 2021 lämnade Estland in sin nationella återhämtnings- och resiliensplan till kommissionen i enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) 2021/241. Kommissionen har med stöd av artikel 19 i den förordningen bedömt återhämtnings- och resiliensplanens relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och enhetlighet i enlighet med bedömningsriktlinjerna i bilaga V. Den 29 oktober 2021 antog rådet ett genomförandebeslut om godkännande av bedömningen av Estlands återhämtnings-

---

[3] Nettoutgifter enligt definitionen i artikel 2.2 i förordning (EU) 2024/1263: ”*nettoutgifter*: offentliga utgifter efter avdrag för ränteutgifter, diskretionära åtgärder på inkomstsidan, utgifter för unionsprogram som till fullo motsvaras av inkomster i form av unionsmedel, nationella utgifter för samfinansiering av program som finansieras av unionen, konjunkturberoende delar av utgifter för arbetslöshetsersättning samt engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.”

[4] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

[5] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435 av den 27 februari 2023 om ändring av förordning (EU) 2021/241 vad gäller REPowerEU-kapitel i planer för återhämtning och resiliens och om ändring av förordningarna (EU) nr 1303/2013, (EU) 2021/1060 och (EU) 2021/1755 samt direktiv 2003/87/EG (EUT L 63, 28.2.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

och resiliensplan[6], som ändrades i enlighet med artikel 18.2 den 16 juni 2023 för att uppdatera det högsta ekonomiska bidraget för icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd samt för att inkludera REPowerEU-kapitlet[7]. Delutbetalningarna ska verkställas på villkor att kommissionen antar ett beslut i enlighet med artikel 24.5 om att Estland på ett tillfredsställande sätt har uppnått de relevanta delmål och mål som angetts i rådets genomförandebeslut. För att delmål och mål ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt måste delmål och mål för samma reform eller investering som tidigare uppnåtts förbli uppnådda.

(5) Den 21 januari 2025 antog rådet, på kommissionens rekommendation, en rekommendation om godkännande av Estlands nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan[8]. Planen lämnades in i enlighet med artiklarna 11 och 36.1 a i förordning (EU) 2024/1263, omfattar perioden 2025–2028 och visar en finanspolitisk anpassning över fyra år.

(6) Den 26 november 2024 antog kommissionen ett yttrande om utkastet till budgetplan för 2025 för Estland. Samma datum antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om förvarningsmekanismen 2025, enligt vilken Estland var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Kommissionen antog också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet samt ett förslag till 2025 års gemensamma sysselsättningsrapport med en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningspolitiken och principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Rådet antog rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet[9] den 13 maj 2025 och den gemensamma sysselsättningsrapporten den 10 mars 2025.

(7) Den 29 januari 2025 offentliggjorde kommissionen konkurrenskraftskompassen, en strategisk ram som syftar till att stärka EU:s globala konkurrenskraft under de kommande fem åren. I konkurrenskraftskompassen identifieras de tre förutsättningarna för hållbar ekonomisk tillväxt: i) innovation, ii) utfasning av fossila bränslen och konkurrenskraft, och iii) försörjningstrygghet. För att överbrygga innovationsgapet strävar EU efter att främja industriell innovation, stödja uppstartsföretags tillväxt genom initiativ som EU:s strategi för uppstartsföretag och expanderande företag och främja införandet av avancerad teknik som artificiell intelligens och kvantdatorteknik. Kommissionen har, i strävan efter en grönare ekonomi, lagt fram en omfattande handlingsplan för överkomliga energipriser och en giv för en ren industri som säkerställer att övergången till ren energi förblir kostnadseffektiv och konkurrenskraftfrämjande, särskilt för energiintensiva sektorer, och är en drivkraft för tillväxt. För att minska alltför stora beroenden och öka försörjningstryggheten har unionen åtagit sig att stärka de globala handelspartnerskapen, diversifiera leveranskedjorna och säkra tillgången till kritiska råvaror och rena energikällor. Dessa prioriteringar stöds av övergripande möjliggörande faktorer, nämligen förenkling av

---

6 Rådets genomförandebeslut av den 29 oktober 2021 om godkännande av bedömningen av Estlands återhämtnings- och resiliensplan (0319/2021).

7 Rådets genomförandebeslut av den 16 juni 2023 om ändring av rådets genomförandebeslut av den 29 oktober 2021 om godkännande av bedömningen av Estlands återhämtnings- och resiliensplan (9367/2023).

8 Rådets rekommendation av den 21 januari 2025 om godkännande av Estlands nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan, EUT C/2025/655, 10.2.2025.

9 Rådets rekommendation av den 13 maj 2025 om den ekonomiska politiken i euroområdet (EUT C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

lagstiftningen, fördjupning av den inre marknaden, finansiering av konkurrenskraft och en spar- och investeringsunion, främjande av kompetens och arbetstillfällen av hög kvalitet samt bättre samordning av EU:s politik. Konkurrenskraftskompassen är anpassad till den europeiska planeringsterminen, vilket säkerställer att medlemsstaternas ekonomiska politik är förenlig med kommissionens strategiska mål och skapar en enhetlig strategi för ekonomisk styrning som främjar hållbar tillväxt, innovation och resiliens i hela unionen.

(8) Under 2025 fortsätter den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken att utvecklas i takt med genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens. Ett fullständigt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanerna är fortsatt viktigt för att de politiska prioriteringarna inom ramen för den europeiska planeringsterminen ska ge resultat, eftersom planerna bidrar till en effektiv hantering av alla eller en betydande del av de utmaningar som konstaterats i de relevanta landsspecifika rekommendationer som utfärdats på senare år. Dessa landsspecifika rekommendationer är fortfarande lika relevanta för bedömningen av de ändrade återhämtnings- och resiliensplanerna i enlighet med artikel 21 i förordning (EU) 2021/241.

(9) De landsspecifika rekommendationerna för 2025 omfattar de viktigaste utmaningar för den ekonomiska politiken som inte i tillräcklig utsträckning hanteras genom åtgärder i återhämtnings- och resiliensplanerna, med beaktande av de relevanta utmaningar som identifierats i de landsspecifika rekommendationerna för 2019–2024.

(10) Den 4 juni 2025 offentliggjorde kommissionen 2025 års landsrapport för Estland. Rapporten innehöll en bedömning av Estlands framsteg med de relevanta landsspecifika rekommendationerna och en utvärdering av Estlands genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen. På grundval av denna analys identifierades i landsrapporten de mest akuta utmaningar som Estland står inför. I landsrapporten bedömdes också Estlands framsteg avseende genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter och uppnåendet av unionens överordnade mål för sysselsättning, kompetens och fattigdomsbekämpning samt framstegen med att uppnå Förenta nationernas mål för hållbar utveckling.

(11) Kommissionen har genomfört en fördjupad granskning enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011 för Estland. De viktigaste resultaten av kommissionens bedömning av makroekonomiska sårbarheter för Estland enligt den förordningen offentliggjordes den 13 maj 2025[10]. Den 4 juni 2025 konstaterade kommissionen att Estland inte har några makroekonomiska obalanser. Under de senaste årens utdragna lågkonjunktur har det framför allt funnits sårbarheter i samband med försämrad pris- och kostnadsrelaterad konkurrenskraft, och huspriserna har ökat avsevärt, men de övergripande sårbarheterna verkar för närvarande vara begränsade. Lönerna och priserna har ökat kraftigt under ett antal år, och kärninflationen låg fortfarande långt över genomsnittet i euroområdet i början av 2025 och drevs av löneökningar, särskilt inom den offentliga sektorn. Detta pris- och kostnadstryck försämrar konkurrensläget för ekonomin. Även om förlusten av billig energi och andra insatsvaror efter Rysslands anfallskrig mot Ukraina utlöste en varaktig prisökning 2022 är inflationstrycket numera mest inhemskt. En stor inhemsk efterfrågan och en stram arbetsmarknad gjorde det möjligt för lönerna att växa snabbt i en tid när produktiviteten var svag. Lönerna inom den offentliga sektorn, särskilt för lärare och

[10] SWD(2025) 123 final.

hälso- och sjukvårdspersonal, har ökat under de senaste åren och kommit ikapp från relativt låga nivåer tidigare. En del av den höga inflationen kan tillskrivas höjningar av indirekta skatter. Den estniska exporten har förlorat vissa marknadsandelar under de senaste två åren. Underskottet i bytesbalansen har nyligen minskat på grund av en inhemsk recession. Den finansiella nettoutlandsställningen är endast måttligt negativ och riskerna för extern hållbarhet förefaller begränsade. Bostadspriserna har ökat betydligt under de senaste åren och uppskattas vara övervärderade, men risken för den finansiella stabiliteten i samband med hypoteksutlåning är fortfarande låg. Vissa tidigare politiska åtgärder har bidragit till denna situation, särskilt genom att ha underblåst den inhemska efterfrågan när den värsta pandemikrisen var över. Dessa omfattade frisläppande av pensionsfonderna i den andra pelaren, vilket höjde priserna, inklusive bostadspriserna. Under de senaste åren har ökningen av lönerna inom den offentliga sektorn och av minimilönerna sammanfallit med recessionen och lett till en högre total löneökning i ekonomin. Åtgärderna för att förbättra arbetsproduktiviteten och företagsklimatet är fortfarande begränsade. Regeringen tillkännagav nyligen flera politiska åtgärder för att minska skatter och utgifter för 2026 som skulle kunna minska inflationstrycket och minska en del av trycket på arbetskostnaderna.

Bedömning av den årliga lägesrapporten

(12) Den 21 januari 2025 rekommenderade rådet följande maximala ökningstakter för nettoutgifter för Estland: 7,1 % 2025, 5,1 % 2026, 3,6 % 2027 och 3,2 % 2028, vilket motsvarar de maximala kumulativa ökningstakter som beräknats med 2023 som basår på 9,2 % 2025, 14,8 % 2026, 18,9 % 2027 och 22,6 % 2028.

(13) Den 29 april 2025 lämnade Estland in sin årliga lägesrapport[11] om efterlevnaden av de rekommenderade maximala ökningstakterna för nettoutgifter och om genomförandet av reformer och investeringar för att hantera de främsta utmaningarna som fastställts i de landsspecifika rekommendationerna inom den europeiska planeringsterminen. Den årliga lägesrapporten återspeglar också Estlands halvårsvisa rapporter om de framsteg som gjorts för att uppnå målen i återhämtnings- och resiliensplanen i enlighet med artikel 27 i förordning (EU) 2021/241.

(14) Rysslands anfallskrig mot Ukraina och dess återverkningar utgör en existentiell utmaning för Europeiska unionen. Kommissionen har rekommenderat en samordnad aktivering av stabilitets- och tillväxtpaktens nationella undantagsklausul i syfte att stödja EU:s insatser för en snabb och betydande ökning av försvarsutgifterna, och detta förslag välkomnades av Europeiska rådet den 6 mars 2025. På begäran av Estland den 29 april 2025 antog rådet den [datum], på kommissionens rekommendation, en rekommendation som tillåter Estland att avvika från och överskrida den maximala ökningstakten för nettoutgifterna[12].

(15) Enligt uppgifter som validerats av Eurostat[13] minskade Estlands offentliga underskott från 3,1 % av BNP 2023 till 1,5 % 2024, medan den offentliga skulden ökade från

---

11 De årliga lägesrapporterna för 2025 finns tillgängliga på https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_sv.

12 Kommissionens rekommendation om tillåtelse för Estland att avvika från och överskrida den rekommenderade nettoutgiftsbanan (aktivering av den nationella undantagsklausulen), [Fyll i: EUT C/2025/xxx, x.x.2025].

13 Eurostats euroindikatorer, 22.4.2025.

20,2 % av BNP i slutet av 2023 till 23,6 % i slutet av 2024. Enligt kommissionens beräkningar motsvarar denna utveckling en ökningstakt för nettoutgifter på 1,8 % 2024. I den årliga lägesrapporten uppskattar Estland nettoutgiftsökningen 2024 till 1,1 %. Kommissionen beräknar att nettoutgiftsökningen var högre än i den årliga lägesrapporten. Skillnaden mellan kommissionens beräkningar och de nationella myndigheternas uppskattningar beror på en lägre uppskattning från kommissionens sida av effekterna av diskretionära åtgärder på inkomstsidan. Enligt kommissionens beräkningar var den finanspolitiska inriktningen[14], som omfattar både nationellt finansierade utgifter och EU-finansierade utgifter, kontraktiv med 1,8 % av BNP 2024.

(16) Enligt den årliga lägesrapporten förväntas i det makroekonomiska scenario som ligger till grund för Estlands budgetprognoser en real BNP-tillväxt på 1,7 % år 2025 och 2,5 % år 2026, medan inflationen mätt enligt det harmoniserade konsumentprisindexet (HIKP) beräknas till 5,1 % år 2025 och 4,3 % år 2026. Enligt kommissionens vårprognos 2025 förväntas BNP i fasta priser öka med 1,1 % 2025 och 2,3 % 2026, och HIKP-inflationen beräknas hamna på 3,8 % år 2025 och 2,3 % år 2026.

(17) Enligt den årliga lägesrapporten förväntas underskottet i de offentliga finanserna fortsatt ligga på 1,5 % av BNP 2025, medan den offentliga skuldkvoten beräknas minska till 22,5 % till slutet av 2025. Denna utveckling motsvarar en nettoutgiftsökning på 1,0 % under 2025. I kommissionens vårprognos 2025 förutses ett offentligt underskott på 1,4 % av BNP 2025. Ökade intäkter på grund av höjda inkomst- och bolagsskatter, inkomster från kreditinstitut och mervärde samt införandet av en fordonsskatt förväntas mer än uppväga ökningen av de offentliga utgifterna. Den ekonomiska återhämtningen kommer också att förbättra uppbörden av dessa skatter. Enligt kommissionens beräkningar motsvarar denna utveckling en nettoutgiftsökning på 2,1 % 2025. Dessa högre beräkningar av nettoutgiftsökningen än i den årliga lägesrapporten beror också på att kommissionen antar att det blir en högre ökning av de löpande primära utgifterna, lägre utgifter som finansieras genom överföringar från EU och lägre nationell medfinansiering av EU-program. På grundval av kommissionens beräkningar förväntas den finanspolitiska inriktningen, som omfattar både nationellt finansierade utgifter och EU-finansierade utgifter, vara expansiv med 1,0 % av BNP 2025. Enligt kommissionens vårprognos 2025 kommer den offentliga skuldkvoten att öka till 23,8 % i slutet av 2025. Ökningen av skuldkvoten under 2025 speglar främst budgetunderskottet samt stock-/flödesjusteringar.

(18) De offentliga utgifterna som uppgår till 0,6 % av BNP förväntas bli finansierade av icke återbetalningspliktigt stöd (*bidrag*) från faciliteten för återhämtning och resiliens under 2025, jämfört med 0,4 % av BNP 2024, enligt kommissionens vårprognos 2025. Utgifter som finansieras genom icke återbetalningspliktigt stöd från faciliteten för återhämtning och resiliens möjliggör kvalitativa investeringar och produktivitetshöjande reformer utan att ha någon direkt inverkan på Estlands offentliga saldo och skuldsättning.

[14] Den finanspolitiska inriktningen definieras som ett mått på den årliga förändringen av den offentliga sektorns underliggande finanser. Den syftar till att bedöma den ekonomiska impulsen från skattepolitiken, både den som finansieras nationellt och den som finansieras genom EU:s budget. Den finanspolitiska inriktningen mäts som skillnaden mellan i) den potentiella tillväxten på medellång sikt och ii) förändringen i primära utgifter exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan och inbegripet utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel.

(19) Estlands offentliga försvarsutgifter uppgick till 2,0 % av BNP 2021, 2,2 % av BNP 2022 och 2,7 % av BNP 2023[15]. Enligt kommissionens vårprognos 2025 väntas försvarsutgifterna uppgå till 3,4 % av BNP 2024 och 3,8 % av BNP 2025. Detta motsvarar en ökning med 1,7 procentenheter av BNP jämfört med 2021. Den period under vilken den nationella undantagsklausulen är aktiverad (2025–2028) gör det möjligt för Estland att omfördela de offentliga utgifterna eller öka de offentliga inkomsterna så att varaktigt högre försvarsutgifter inte äventyrar hållbarheten i de offentliga finanserna på medellång sikt.

(20) Enligt kommissionens vårprognos 2025 förväntas nettoutgifterna i Estland öka med 2,1 % 2025 och med 3,9 % kumulativt 2024 och 2025. Enligt kommissionens vårprognos 2025 beräknas Estlands nettoutgiftsökning under 2025 ligga under den rekommenderade maximala ökningstakten, både årligen och vid en samlad bedömning av 2024 och 2025.

(21) I den årliga lägesrapporten väntas underskottet i de offentliga finanserna öka till 2,5 % av BNP 2026, medan den offentliga skuldkvoten väntas öka till 24,0 % till slutet av 2026. Den årliga lägesrapporten 2025 innehåller inga budgetprognoser för tiden efter 2026. Baserat på de politiska åtgärder som är kända vid stoppdatumet för prognosen förutses i kommissionens vårprognos 2025 ett offentligt underskott på 2,4 % av BNP 2026. Den beräknade ökningen av underskottet för 2026 beror på intäktssidan, främst på grund av tillämpningen av ett grundavdrag för alla som betalar inkomstskatt och lägre skatt på utdelningar, vilket speglar företag som gjorde stora utdelningar under 2024 och 2025 i avvaktan på den höjda bolagsskatten. Denna utveckling motsvarar en nettoutgiftsökning på 4,1 % 2026. Enligt kommissionens beräkningar förväntas den finanspolitiska inriktningen, som omfattar både nationellt finansierade utgifter och EU-finansierade utgifter, vara expansiv, med 0,5 % av BNP 2026. Den offentliga skuldkvoten väntas enligt kommissionen öka till 25,4 % i slutet av 2026. Ökningen av skuldkvoten 2026 speglar främst det beräknade underskottet i de offentliga finanserna.

Viktiga politiska utmaningar

(22) Även om Estlands skatteintäkter fortsatte att öka som andel av BNP 2024 ligger de fortfarande under EU-genomsnittet. Genom att överbrygga denna klyfta skulle extra finansiering göras tillgänglig för prioriterade offentliga utgifter såsom försvar, hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg. Fastighetsskatterna, som hör till de skatter som är minst skadliga för tillväxten, har varit cirka sju gånger lägre än EU-genomsnittet under de senaste åren fram till 2023 och har legat på bara 0,3 % av BNP. Under samma period har kapitalskatterna följt en liknande trend och varit tre gånger lägre än EU-genomsnittet. 2025 kommer Estland att höja bolagsskatten från 20 % till 22 % och avskaffa den lägre skatt på 14 % som tillämpas på regelbunden utdelning. Dessa åtgärder kommer att öka kapitalskatternas andel av de totala intäkterna och bidra till att minska gapet till EU-genomsnittet. Omvänt förlitar sig Estland främst på skatter på arbete och konsumtion, och inkomsterna från dessa skatter ligger över EU-genomsnittet i procent av BNP. Dessa skatters andel av de totala intäkterna kommer att öka efter nyligen genomförda och planerade höjningar av mervärdesskatten. Även om skattehöjningarna också kommer att bidra till att minska det totala skatteintäktsgapet i förhållande till EU är de regressiva och skattebördan är ojämnt fördelad. De kan därför förvärra de redan stora inkomstskillnaderna och riskera att få

[15] Eurostat, offentliga utgifter enligt ändamålsklassificeringen av den offentliga förvaltningens utgifter (Cofog).

inflationsrelaterade effekter i ett läge där hög inflation har identifierats som en stor utmaning för Estlands konkurrenskraft. Estland arbetar också med att integrera regelbundna utgiftsöversyner och utvärderingar av politiken i budgetplaneringen på medellång sikt. Genomförandet av dessa översyner för att prioritera viktiga utgiftsområden skulle bidra till en effektivare fördelning av offentliga medel för att bidra till att tillgodose ökande strukturella utgiftsbehov och minska pressen att öka skatteintäkterna.

(23) Tillgången till tillräcklig och överkomlig hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg är ännu inte säkerställd. Reformer och ökade investeringar under de senaste åren har bidragit till att minska mängden personer som enligt egen uppgift har icke tillgodosedda vårdbehov från 12,5 % 2023 till 8,5 % 2024. Nivån på icke tillgodosedda behov är dock fortfarande bland de högsta i EU på grund av långa väntetider och den ojämna kvaliteten på och tillgången till hälso- och sjukvårdstjänster i hela landet. De offentliga utgifterna för långvarig vård och omsorg och hälso- och sjukvårdstjänster är fortfarande låga, långt under EU-genomsnittet, och bristen på arbetskraft och beroendet av kommunal finansiering begränsar tillhandahållandet av tjänster. Låga offentliga utgifter leder till höga patientavgifter för hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg. Den vårdreform som trädde i kraft 2023 är det första stora steget mot att stärka den långvariga vården och omsorgen i Estland, även om dess effekter återstår att se. För att ytterligare minska andelen som enligt egen uppgift har icke tillgodosedda vårdbehov och sänka patientavgifterna är det mycket viktigt att säkerställa tillräcklig finansiering för högkvalitativ vård, särskilt med tanke på att den åldrande befolkningen förväntas öka efterfrågan. En förstärkning av hemvården och den samhällsbaserade vården, tillsammans med tekniska hjälpmedel, skulle också bidra till att förbättra tjänsternas tillgänglighet och effektivitet i hela landet.

(24) I enlighet med artikel 19.3 b i förordning (EU) 2021/241 och kriterium 2.2 i bilaga V till den förordningen omfattar återhämtnings- och resiliensplanen ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar som ska vara genomförda senast 2026. Dessa förväntas bidra till att effektivt ta itu med alla eller en betydande del av de utmaningar som konstaterats i relevanta landsspecifika rekommendationer. Inom denna snäva tidsram är det viktigt att slutföra ett effektivt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen, inbegripet REPowerEU-kapitlet, för att stärka Estlands konkurrenskraft på lång sikt genom den gröna och den digitala omställningen, samtidigt som social rättvisa säkerställs. Att lokala och regionala myndigheter, arbetsmarknadens parter, det civila samhället och andra berörda parter deltar på ett systematiskt sätt är fortsatt avgörande för att säkerställa ett brett ägarskap för ett framgångsrikt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen.

(25) Takten i genomförandet av de sammanhållningspolitiska programmen, som omfattar stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Fonden för en rättvis omställning (FRO), Europeiska socialfonden+ (ESF+) och Sammanhållningsfonden, har ökat i Estland. Det är viktigt att fortsätta arbetet med att säkerställa ett snabbt genomförande av detta program, samtidigt som dess konkreta genomslag maximeras. Estland vidtar redan åtgärder inom ramen för sitt sammanhållningspolitiska program för att främja konkurrenskraft och tillväxt. Samtidigt står Estland fortfarande inför utmaningar, bland annat när det gäller ekonomisk och social resiliens, inbegripet fattigdom och social utestängning, hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg, integration av mindre gynnade grupper på arbetsmarknaden, tillhandahållande av kompetens och utbildning, energiomställning och regional konkurrenskraft, särskilt i de östra gränsregionerna. I enlighet med artikel 18 i förordning (EU) 2021/1060 ska

Estland som en del av halvtidsöversynen av de sammanhållningspolitiska fonderna se över sitt program med beaktande av bland annat de utmaningar som identifierats i 2024 år landsspecifika rekommendationer. Genom det förslag som antogs av kommissionen den 1 april 2025[16] förlängs tidsfristen för att lämna in en bedömning av resultatet av halvtidsöversynen till efter den 31 mars 2025. Förslaget ger också flexibilitet som bidrar till att påskynda genomförandet av programmen och incitament för medlemsstaterna att anslå sammanhållningspolitiska medel till fem strategiska prioriterade områden i unionen, närmare bestämt konkurrenskraft inom strategisk teknik, försvar, bostäder, vattenresiliens och energiomställning.

(26) Den europeiska plattformen för strategisk teknik (STEP) ger möjlighet att investera i en viktig strategisk prioritering för EU genom att stärka EU:s konkurrenskraft. STEP kanaliseras genom elva befintliga EU-fonder. Medlemsstaterna kan också bidra till InvestEU-programmet för att stödja investeringar på prioriterade områden. Estland skulle kunna använda dessa initiativ för att stödja utvecklingen eller tillverkningen av kritisk teknik, inbegripet ren och resurseffektiv teknik.

(27) Utöver de ekonomiska utmaningar och samhällsutmaningar som hanteras genom återhämtnings- och resiliensplanen och andra EU-fonder står Estland inför flera ytterligare utmaningar som rör forsknings- och innovationspolitik, tillgång till finansiering, arbetsproduktivitet och kompetensförsörjning, socialt skydd, förnybar energi och energieffektivitet samt utfasning av fossila bränslen, även inom transportsektorn.

(28) Även om Estlands övergripande innovationsresultat har förbättrats stadigt sedan 2017 ligger näringslivets utgifter för forskning och utveckling (FoU) som procentandel av BNP fortfarande under EU-genomsnittet, och sektorn för informations- och kommunikationsteknik står för nästan hälften av de totala FoU-utgifterna. Samtidigt har antalet patentansökningar som lämnats in enligt konventionen om patentsamarbete per 1 miljard EUR av BNP minskat, vilket tyder på att den offentliga forskningsbasen inte omsätts på ett bra sätt i tekniska resultat och företagsinnovation. Även om det direkta offentliga stödet till företagens FoU har ökat är politiken utöver bidragssystem underutvecklad, vilket hindrar Estlands förmåga att tillgodose behoven hos företag med begränsad förmåga att tillämpa forskningsresultat. Dessutom minskade den tillämpade forskningens andel av den totala FoU-finansieringen till 23 % 2023. Centrumet för tillämpad forskning lanserades 2024 och det kommer att ta tid att utveckla en fullt fungerande forskningsteknisk organisation. Det saknas ett nära samarbete mellan näringslivet och den akademiska världen. Det finns utrymme för att stärka den roll som universiteten och organisationer som arbetar med tillämpad forskning roll spelar inom innovation för att påskynda spridningen av ny teknik och öka konkurrenskraften.

(29) Tillgången till finansiering för små och medelstora företag i Estland är mer begränsad än genomsnittet för EU. Detta undergräver investeringar i innovation, särskilt i avlägsna regioner där regional brist på kompetens och resurser gör finansiering av investeringar i innovation särskilt riskabel. Estniska företag har ett stort behov av investeringar för att främja den digitala och den gröna omställningen men utnyttjar ändå mindre finansiering från kapitalmarknaderna än EU-genomsnittet, och förlitar sig

[16] Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) 2021/1058 och (EU) 2021/1056 vad gäller särskilda åtgärder för att hantera strategiska utmaningar i samband med halvtidsöversynen – COM(2025) 123 final.

i stället mer på internt finansierade investeringar. Detta uppmuntras av inkomstskattesystemet, förekomsten av små och medelstora företag och en liten institutionell investerarbas. Att främja institutionella investerares deltagande på aktiemarknaden och uppmuntra utvecklingen av en självförsörjande riskkapitalmarknad skulle kunna bidra till att locka investerare.

(30) På senare tid har bristen på arbetskraft blivit mindre akut, men bristen på kvalificerade arbetstagare är fortfarande det största hindret för investeringar för 32 % av företagen, och kompetensglapp förekommer inom många sektorer. De fortsatta investeringarna i den gröna omställningen har ökat och kommer att ytterligare öka efterfrågan på arbetstagare med specialkompetens. Denna kompetensbrist har sammanfallit med snabba löneökningar och högre enhetsarbetskostnader, vilket begränsar företagens produktivitetstillväxt. Under de senaste åren har snabba löneökningar varit en av de faktorer som underblåser inflationen och hämmar konkurrenskraften. En relativt hög andel unga med högst grundskoleutbildning och studenter som avbryter högskolestudierna leder till att det inte finns tillräckligt många kvalificerade personer med högre utbildning, vilket bidrar till problemet. Kompetensbristen är särskilt akut på regional nivå, eftersom landsbygdsområden och avlägsna områden har svårare att locka till sig kvalificerad arbetskraft och har större behov av omskolning och fortbildning på grund av omställningsutmaningar. Kompetensglapp skulle kunna begränsas genom att förbättra utbildningssystemets relevans för arbetsmarknaden, särskilt för specialister inom naturvetenskap, teknik, ingenjörsvetenskap och matematik. Politiken skulle också kunna förbättra tillgången till omskolning och fortbildning, särskilt för personer med låg utbildningsnivå, och även för äldre arbetstagare, inbegripet politik för att förbättra grundläggande digitala färdigheter. För att stödja ekonomisk diversifiering till verksamheter med högt mervärde skulle man i större utsträckning kunna utnyttja Oska-systemet för att förutse efterfrågan på kompetens, och enklare regler skulle kunna införas för att anställa utländska kvalificerade arbetstagare i bristområden och bidra till att öka konkurrenskraften.

(31) Estland gör betydande framsteg mot att uppnå EU:s energieffektivitetsmål för 2030. Genom att bättre rikta program för energirenovering mot utsatta hushåll och öka stödet till bostadssektorn inom ramen för nya system som ska komplettera befintliga system (såsom faciliteten för återhämtning och resiliens och bidraget till återuppbyggnad av flerbostadshus) skulle Estland bättre kunna uppfylla målen i sin långsiktiga renoveringsstrategi och bidra till att uppnå målet att minska utsläppen enligt förordningen om ansvarsfördelning. För närvarande använder sig landet främst av bidragsbaserad finansiering för förbättrad energieffektivitet, med begränsad användning av finansieringsinstrument. Estland skulle gynnas av mer riktade system och av en bredare användning av finansiella instrument för att uppnå EU:s energieffektivitetsmål.

(32) Även om Estlands energimix till stor del övergick till förnybara energikällor (från 27,7 % 2022 till 34,6 % 2023) har energimixen fortfarande en betydande andel oljeskiffer (58,2 % 2023), vilket hämmar den gröna omställningen. Elpriserna är fortsatt höga och volatila i Estland på grund av att den förnybara energin kännetecknas av fluktuationer, vilket driver upp inflationen och minskar företagens konkurrenskraft. Estland står också inför problem med energitryggheten på grund av hybridattacker mot rörledningar och undervattenskablar i Östersjön. En ökad utbyggnad av produktionen av förnybar energi (34,6 % av energimixen 2023) och energilagring skulle bidra till den pågående och gradvisa utfasningen av fossila bränslen samtidigt som en hög grad av energioberoende bibehålls. Efter den framgångsrika synkroniseringen med det

kontinentala europeiska elnätet 2025 krävs ytterligare åtgärder för att förbättra nätets resiliens och flexibilitet. Det är även avgörande att fortsätta arbetet med att stärka skyddet av kritisk energiinfrastruktur, särskilt när det gäller cybersäkerhet och övervakning av infrastruktur.

(33) Estland har en av de lägsta resursproduktivitetsnivåerna i EU, vilket delvis kan tillskrivas landets resursintensiva oljeskifferindustri och det allmänt resursintensiva industrisystemet. År 2023 genererade Estland endast 0,63 EUR per kg använt material, jämfört med EU-genomsnittet på 2,22 EUR. Detta inverkar negativt på Estlands konkurrenskraft. Att främja miljöinnovation och biobaserad innovation för hållbar användning av naturresurser skulle kunna bidra till att förbättra Estlands resursproduktivitet och konkurrenskraft. Estlands nivå vad gäller förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall ligger på 33 %, vilket är betydligt lägre än EU-genomsnittet på 49 %. Landet skulle kunna dra nytta av att införa nya politiska instrument för att påskynda övergången till en cirkulär ekonomi.

(34) Estlands transportsektor släpper ut stora mängder växthusgaser enligt förordningen om ansvarsfördelning och står för omkring 15 % av landets totala utsläpp, varav 90 % kommer från vägtransporter. Järnvägarna är avgörande för att flytta över transporterna från väg till järnväg för att förbättra den hållbara mobiliteten, men bara 12 % av järnvägsnätet är elektrifierat jämfört med EU-genomsnittet på 57 % (2022). Estland skulle därför kunna dra nytta av fortsatta åtgärder för att ytterligare elektrifiera järnvägsnätet för att minska sitt beroende av fossila bränslen. Samtidigt är bilägandet bland de högsta i EU. 2023 var 75,5 % av bilarna bensindrivna och deras genomsnittsålder är hög. Endast 6,3 % av de nya fordonen 2023 var elektriska, jämfört med EU-genomsnittet på 14,5 %. Estland införde nyligen fordonsskatter för personbilar baserade på vikt och koldioxidutsläpp, men skattesatserna är lägre för äldre fordon. Även om lägre skattesatser bidrar till att skydda utsatta grupper skulle Estland kunna överväga att öka incitamenten för att förnya beståndet av privata vägfordon. Estland överväger med rätta att öka andelen hållbara bussar i hela bussparken till 42 % från nuvarande 30 % för att tillhandahålla grön kollektivtrafik i landsbygdsområden, vilket bidrar till att förnya beståndet av fordon för kollektivtransport. Även om Estland med positiva resultat har integrerat vissa biljett- och planeringssystem för lokaltrafiken krävs ytterligare åtgärder på detta område.

(35) På grund av brister i det sociala skyddet står Estland fortfarande inför utmaningar vad gäller fattigdom, social utestängning och ihållande inkomstskillnader, trots förbättringar på senare tid. Även om ökningen av pensionerna och barnbidragen har förbättrat vissa sociala indikatorer var risken för fattigdom och social utestängning fortsatt hög under 2024, särskilt bland äldre, i synnerhet ensamboende personer som är 65 år eller äldre, samt bland personer med funktionsnedsättning och ensamhushåll. Utgifterna för sociala trygghetsförmåner är bland de lägsta i EU med 15,4 % av BNP 2023, jämfört med 26,8 % för EU som helhet. Effekterna av sociala förmåner (exklusive pensioner) på fattigdomen ligger också långt under EU-genomsnittet. Att förbättra förmånssystemets tillräcklighet och effektivitet och rikta stöden till utsatta grupper såsom personer med funktionsnedsättning, ensamhushåll och äldre skulle kunna bidra till att minska risken för fattigdom. Trots den senaste tidens pensionsökningar, främst till följd av inflationsjusteringar och höjda sociala avgifter, är pensionerna fortfarande bland de lägsta i EU i förhållande till lönerna, vilket bidrar till hög fattigdom bland äldre. Fattigdomen bland förvärvsarbetande är fortfarande relativt hög, särskilt för personer med atypiska anställningsformer, och förvärras av relativt låga minimilöner, trots den senaste tidens ökningar. Estland skulle kunna

utvidga arbetslöshetsersättningen till personer som ännu inte omfattas, t.ex. personer med atypiska anställningsformer, inklusive egenföretagare. Detta skulle kunna minska deras risk för fattigdom. De regionala skillnaderna är fortfarande stora, och landsbygdsområdena och de östra gränsregionerna löper större risk att drabbas av fattigdom. Att ta itu med dessa utmaningar skulle också bidra till att stödja uppåtgående social konvergens, i linje med kommissionens avdelningars landsanalys i andra steget inom ramen för social konvergens[17].

(36) Mot bakgrund av de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i euroområdet och deras gemensamma bidrag till Ekonomiska och monetära unionens funktion, rekommenderade rådet 2025 att medlemsstaterna i euroområdet vidtar åtgärder, inbegripet genom sina återhämtnings- och resiliensplaner, för att genomföra 2025 års rekommendation om euroområdets ekonomiska politik. För Estland bidrar rekommendationerna 2, 3 och 4 till att genomföra den första rekommendationen för euroområdet om konkurrenskraft, medan rekommendationerna 4, 5 och 6 bidrar till genomförandet av den andra rekommendationen för euroområdet om resiliens, och rekommendation 1 bidrar till genomförandet av den tredje rekommendationen för euroområdet om makroekonomisk och finansiell stabilitet i 2025 års rekommendation.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Estland att 2025 och 2026 vidta följande åtgärder:

1. Öka de totala försvarsutgifterna och stärka försvarsberedskapen i enlighet med Europeiska rådets slutsatser av den 6 mars 2025. Efterleva de maximala ökningstakter för nettoutgifter som rekommenderades av rådet den 21 januari 2025, men utnyttja möjligheten till högre försvarsutgifter inom ramen för den nationella undantagsklausulen . Bredda skattebasen genom att utnyttja skatter som är mindre skadliga för tillväxten. Säkerställa hållbar finansiering av utgiftsbehov, inbegripet försvar, och av hälso- och sjukvård samt långvarig vård och omsorg i syfte att förbättra tillgängligheten och överkomligheten, samtidigt som man skyddar mot inflationstryck.

2. Säkerställa ett effektivt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen, inbegripet REPowerEU-kapitlet, mot bakgrund av de tillämpliga tidsfristerna för slutförandet av reformer och investeringar enligt förordning (EU) 2021/241. Påskynda genomförandet av de sammanhållningspolitiska programmen (Eruf, Fonden för en rättvis omställning, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden), där så är lämpligt på grundval av de möjligheter som anges i halvtidsöversynen. Optimera användningen av EU:s instrument, inbegripet de möjligheter som tillhandahålls genom InvestEU och den europeiska plattformen för strategisk teknik, för att förbättra konkurrenskraften.

3. Inrikta investeringarna på forskning och innovation genom att prioritera finansiering av tillämpad forskning. Förbättra tillgången till finansiering, särskilt för små och medelstora företag och företag i avlägsna regioner, för att underlätta innovativa investeringar, till exempel investeringar i den gröna och den digitala omställningen, bland annat genom att främja institutionella investerares deltagande på riskkapital- och aktiemarknaden.

4. Förbättra energieffektiviteten genom nya finansierings- och stödåtgärder för att uppnå målen i den långsiktiga renoveringsstrategin. Minska det totala beroendet av

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

fossila bränslen och andelen oljeskiffer i energimixen genom att investera i förnybar energi och främja energilagring. Öka energitryggheten, till exempel genom att säkerställa tillräcklig kapacitet för elsammanlänkningar. Öka resursproduktiviteten genom biobaserad innovation. Vidta ytterligare åtgärder för att öka tillgången till och användningen av hållbara och mindre förorenande transporter, bland annat genom elektrifiering av järnvägsnätet, förnyelse av beståndet av vägfordon och integrering av kollektivtrafiksystem.

5. Förbättra arbetsproduktiviteten och kompetensförsörjningen genom åtgärder för omskolning och fortbildning samt genom att minska andelen unga med högst grundskoleutbildning, förbättra utbildningssystemets relevans för arbetsmarknaden, särskilt för att tillgodose den ökande efterfrågan på specialister inom naturvetenskap, teknik, ingenjörsvetenskap och matematik, och i högre grad locka och behålla talanger. Öka de politiska åtgärder som syftar till att tillhandahålla och förvärva de färdigheter och kompetenser som krävs för den gröna omställningen. Minska risken för fattigdom genom att stärka det sociala skyddet för äldre, ensamhushåll och personer med funktionsnedsättning genom att öka förmånssystemets tillräcklighet och effektivitet, och för arbetslösa, bland annat genom att utvidga arbetslöshetsförmånerna, särskilt till personer med atypiska anställningsformer, samtidigt som den finanspolitiska hållbarheten upprätthålls.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande