C/2026/3919

1.9.2026

RÅDETS HENSTILLING

af 10. juli 2026

om Estlands økonomiske, sociale, beskæftigelsesmæssige, strukturelle og budgetmæssige politikker

(C/2026/3919)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 af 29. april 2024 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning samt om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 ([1]), særlig artikel 3, stk. 3,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

(1) I forordning (EU) 2024/1263 præciseres det, at formålet med rammen for økonomisk styring er dels at fremme sunde og holdbare offentlige finanser, bæredygtig og inklusiv vækst samt modstandsdygtighed gennem reformer og investeringer, dels at forhindre uforholdsmæssigt store offentlige underskud. Det fastsættes i forordningen, at Rådet og Kommissionen foretager multilateral overvågning inden for rammerne af det europæiske semester i overensstemmelse med målsætningerne og bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Det europæiske semester indbefatter navnlig udformning samt overvågning af gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger.

(2) Den 25. november 2025 vedtog Kommissionen en udtalelse om Estlands udkast til budgetplaner for 2026. Samme dag vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen 2026, hvori Estland ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilken der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Kommissionen vedtog også en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den menneskelige kapital i Den Europæiske Union samt et forslag til den fælles rapport om beskæftigelsen 2026, hvori gennemførelsen af beskæftigelsesretningslinjerne og principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder analyseres. Rådet vedtog henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet ([2]) den 21. april 2026 og den fælles rapport om beskæftigelsen samt henstillingen om den menneskelige kapital den 9. marts 2026.

([1]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 af 29. april 2024 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning samt om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 (EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) EUT C, C/2026/2434, 28.4.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/2434/oj.

(3) Den 29. januar 2025 offentliggjorde Kommissionen konkurrenceevnekompasset, som udgør en strategisk ramme med henblik på at styrke Unionens globale konkurrenceevne i de næste fem år. Heri peges der på tre omstillingsforudsætninger, nemlig innovation, dekarbonisering og konkurrenceevne, samt på sikkerhed som væsentlige katalysatorer for bæredygtig økonomisk vækst. Konkurrenceevnekompasset har siden offentliggørelsen dannet grundlag for arbejdet i det europæiske semester, hvilket sikrer, at medlemsstaternes økonomiske politikker stemmer overens med EU's strategiske målsætninger, og at der således skabes en fælles tilgang til økonomisk styring, der fremmer bæredygtig vækst, innovation og modstandsdygtighed i hele Unionen.

(4) I 2026 forløber det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker fortsat sideløbende med genopretnings- og resiliensfacilitetens endelige gennemførelsesstadie ([3]). Genopretnings- og resiliensplanerne har sammen med finansieringen inden for rammerne af samhørighedspolitikken spillet en afgørende rolle med hensyn til at opfylde de politiske prioriteter under det europæiske semester, idet planerne var nødvendige for at tage effektivt hånd om alle eller en betydelig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger, som er udstedt i det seneste semesterforløb, og programmerne, som finansieres via den europæiske samhørighedspolitik, var nødvendige for at tage hensyn til de landespecifikke henstillinger. I takt med at genopretnings- og resiliensfaciliteten nærmer sig sin udløbsdato, er det fortsat vigtigt at fastholde og bygge videre på de reformer og investeringer, som støttes og gennemføres inden for rammerne af genopretnings- og resiliensfaciliteten, navnlig dem, der bidrager til at håndtere de udfordringer, der er identificeret i de landespecifikke henstillinger.

(5) Den 3. juni 2026 offentliggjorde Kommissionen landerapporten for Estland 2026. Heri foretages der en vurdering af Estlands fremskridt med efterlevelsen af de landespecifikke henstillinger for 2025, og der gøres status over Estlands gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen. På grundlag af denne analyse udpeges i landerapporten de mest presserende udfordringer, som Estland står over for. Rapporten indeholder også en vurdering af Estlands fremskridt med gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og opfyldelsen af Unionens overordnede mål vedrørende beskæftigelse, færdigheder og bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af De Forenede Nationers verdensmål for bæredygtig udvikling.

(6) Den 21. januar 2025 vedtog Rådet på grundlag af Kommissionens vurdering og henstilling en henstilling om godkendelse af Estlands nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag ([4]). Planen dækker perioden 2025-2028 og beskriver en finanspolitisk tilpasning fordelt over fire år. Rådets henstilling indeholdt følgende maksimale vækstrater i nettoudgifterne: 7,1 % i 2025, 5,1 % i 2026, 3,6 % i 2027 og 3,2 % i 2028, hvilket svarer til maksimale kumulerede vækstrater – beregnet med 2023 som basisår – på 9,2 % i 2025, 14,8 % i 2026, 18,9 % i 2027 og 22,6 % i 2028.

(7) Ruslands angrebskrig mod Ukraine og dens følgevirkninger udgør en eksistentiel udfordring for Den Europæiske Union. Kommissionen har opfordret medlemsstaterne til at anmode om en koordineret aktivering af stabilitets- og vækstpagtens nationale undtagelsesklausul for at støtte EU's bestræbelser på at sikre en hurtig og betydelig forøgelse af forsvarsudgifterne ([5]), og Det Europæiske Råd bifaldt forslaget på sit møde den 6. marts 2025. På Estlands anmodning vedtog Rådet den 8. juli 2025 på grundlag af en henstilling fra Kommissionen en henstilling om tilladelse til Estland til at afvige fra de anbefalede maksimale vækstrater i nettoudgifterne ([6]). I den periode, hvor den nationale undtagelsesklausul er aktiveret (2025-2028), har Estland mulighed for at omprioritere de offentlige udgifter eller øge de offentlige indtægter, således at de varigt højere forsvarsudgifter ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare.

([3]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Rådets henstilling af 21. januar 2025 om godkendelse af Estlands nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag (EUT C, C/2025/655, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

([5]) Meddelelse fra Kommissionen om tilpasning til øgede forsvarsudgifter inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagten, Bruxelles, 19.3.2025 (C(2025) 2000 final).

([6]) Rådets henstilling af 8. juli 2025 om tilladelse til Estland til at afvige fra de maksimale vækstrater i nettoudgifterne som fastsat af Rådet i henhold til forordning (EU) 2024/1263 (aktivering af den nationale undtagelsesklausul) (EUT C, C/2025/3964, 20.8.2025, http://data.europa.eu/eli/C/2025/3964/oj).

(8) Den 30. april 2026 forelagde Estland sin årlige statusrapport 2026 ([7]) om overholdelsen af de anbefalede maksimale vækstrater i nettoudgifterne og om gennemførelsen af reformer og investeringer som reaktion på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af de landespecifikke henstillinger under det europæiske semester. Den årlige statusrapport afspejler også Estlands halvårlige rapportering om de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af Estlands genopretnings- og resiliensplan, jf. artikel 27 i forordning (EU) 2021/241.

(9) I 2025 udgjorde realvæksten i BNP 0,6 %, og HICP-inflationen lå på 4,8 %. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2026 ventes det reale BNP at stige med 1,6 % i 2026 og 1,7 % i 2027, mens HICP-inflationen ventes at ligge på 4,4 % i 2026 og 2,9 % i 2027.

(10) Ifølge data fra Eurostat ([8]) steg Estlands offentlige underskud fra 1,1 % af BNP i 2024 til 2,0 % af BNP i 2025. Stigningen i underskuddet i 2025 afspejler hovedsagelig øget dynamik på udgiftssiden, især offentlige investeringer i store infrastrukturprojekter såsom Rail Baltica. På grundlag af de politiske foranstaltninger, der var kendt på skæringsdatoen for prognosen, forventes der ifølge Kommissionens forårsprognose 2026 et underskud på 4,5 % af BNP i 2026 og 4,8 % af BNP i 2027. Stigningen i underskuddet i 2026 afspejler hovedsagelig et fald i indtægterne, der især kan tilskrives reformen af den personlige indkomstskat (overgang til en universel skattefritagelsesordning), og en stigning i udgifterne, navnlig ved en forhøjelse af forsvarsudgifterne til 5 % af BNP og investeringsprojekter såsom Rail Baltica. Stigningen i underskuddet i 2027 afspejler hovedsagelig en svagere dynamik på indtægtssiden.

(11) Ifølge Kommissionens estimater var den finanspolitiske kurs ([9]), som omfatter både nationalt finansierede og EU-finansierede udgifter, kontraktiv med 0,5 % af BNP i 2025. Den forventes at være ekspansiv med 2,8 % af BNP i 2026 og kontraktiv med 0,3 % af BNP i 2027.

(12) Ifølge data fra Eurostat ([10]) steg Estlands offentlige gæld fra 23,5 % af BNP ved udgangen af 2024 til 24,1 % af BNP ved udgangen af 2025. Stigningen i gældskvoten i 2025 afspejler hovedsagelig det offentlige underskud. På grundlag af de politiske foranstaltninger, der var kendt på skæringsdatoen for prognosen, forventes gældskvoten ifølge Kommissionens forårsprognose 2026 at stige til 26,9 % ved udgangen af 2026 og yderligere til 30,5 % ved udgangen af 2027. Stigningerne i 2026 og 2027 afspejler hovedsagelig store og vedvarende budgetunderskud og positive stock-flow-justeringer i 2027.

(13) Ifølge data fra Eurostat udgjorde Estlands samlede offentlige forsvarsudgifter 4,2 % af BNP i 2025, hvilket svarer til en stigning på 2,1 procentpoint af BNP i forhold til referenceåret 2021. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2026 forventes de at udgøre 5,0 % af BNP i 2026, hvilket svarer til en stigning på 3,0 procentpoint af BNP i forhold til 2021 ([11]).

([7]) De årlige statusrapporter 2026 findes på: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([8]) Eurostat – euroindikatorer, 22.4.2026.

([9]) Den finanspolitiske kurs bestemmes ud fra den årlige ændring i den underliggende offentlige budgetstilling. Den bruges til at bedømme den økonomiske impuls fra finanspolitiske tiltag, både dem, der finansieres nationalt, og dem, der finansieres over EU-budgettet. Den finanspolitiske kurs måles som forskellen mellem i) den potentielle vækst på mellemlang sigt og ii) ændringen i de primære udgifter ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og inkl. udgifter finansieret med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde.

([10]) Eurostat – euroindikatorer, 22.4.2026.

([11]) NATO's definition af forsvarsudgifter adskiller sig fra definitionen i COFOG. Der kan også være forskelle som følge af tidspunktet for registrering af udgifterne, navnlig i forbindelse med militært udstyr, da NATO's registrering ikke følger nationalregnskabsreglerne med hensyn til registreringstidspunkt.

(14) Unionen står fortsat over for en risiko for afbrydelser i energiforsyningen og høj prisvolatilitet, som forværres yderligere af geopolitiske spændinger, der påvirker de globale olie- og gasmarkeder. Erfaringerne fra energikrisen i 2022-2023 har vist, at brede og ikkemålrettede foranstaltninger har betydelige finanspolitiske omkostninger og er socialt og økonomisk ineffektive. Siden krigen brød ud i Mellemøsten i februar 2026, har Estland vedtaget en finanspolitisk foranstaltning til at afbøde virkningerne af høje energipriser for husholdninger og virksomheder ([12]). Nærmere bestemt er stigningen i punktafgifterne på el og brændstof blevet udskudt fra 2026 til 2027. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2026 forventes de finanspolitiske omkostninger ved denne foranstaltning at udgøre omkring 0,1 % af BNP i 2026.

(15) Ifølge Kommissionens beregninger steg Estlands nettoudgifter med 2,0 % i 2025 og med 5,7 % samlet set i 2024 og 2025. Væksten i nettoudgifterne i 2025 er under den anbefalede maksimale vækstrate. For 2024 og 2025 samlet set ligger den kumulerede vækstrate for nettoudgifterne også under den anbefalede maksimale vækstrate.

(16) Ifølge Kommissionens beregninger forventes Estlands nettoudgifter at stige med 12,0 % i 2026 og med 18,4 % samlet set i 2024, 2025 og 2026. Den forventede vækst i nettoudgifter i 2026 ligger over den anbefalede maksimale vækstrate med en afvigelse på 2,8 % af BNP på årsbasis. For 2024, 2025 og 2026 samlet set ligger den forventede kumulerede vækstrate for nettoudgifterne også over den anbefalede maksimale vækstrate med en afvigelse på 1,5 % af BNP kumuleret set. Ud fra de aktuelle fremskrivninger af forsvarsudgifterne ligger den forventede afvigelse imidlertid inden for den fleksibilitet, der tillades i henhold til den nationale undtagelsesklausul.

(17) Den 3. juni 2026 vedtog Kommissionen en rapport i medfør af artikel 126, stk. 3, i TEUF ([13]). I rapporten redegøres der for budgetsituationen i Estland for så vidt angår underskudskriteriet, eftersom det planlagte offentlige underskud i 2026 overstiger referenceværdien på 3 % af BNP. Det konkluderes i rapporten, at Estland ikke opfylder underskudskriteriet, også under hensyn til alle relevante faktorer. Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at der ikke er anledning til at indlede en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud over for Estland, da Rådet har aktiveret den nationale undtagelsesklausul for Estland, og det forventede underskud ud over referenceværdien i 2026 fuldt ud kan tilskrives en forøgelse af forsvarsudgifterne siden 2021, jf. Kommissionens forårsprognose 2026. På baggrund heraf og under hensyn til Det Økonomiske og Finansielle Udvalgs udtalelse i medfør af artikel 126, stk. 4, i TEUF har Kommissionen ikke foreslået at indlede proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.

(18) Som følge af øgede sikkerhedsbehov er forsvarsudgifterne stigende i Estland. De steg fra 2 % af BNP i 2021 til 4,2 % i 2025 og forventes at overstige 5 % af BNP fra 2026. Derfor er det vigtigt, at Estland finder stabile indtægtskilder eller udgiftsreducerende instrumenter, som kan understøtte finansieringen ikke blot af udgiftsbehovene på forsvarsområdet, men af alle strukturelle udgiftsbehov, herunder sundhedsydelser og langtidspleje, på mellemlang til lang sigt.

(19) De offentlige skatteindtægter ligger fortsat 4 procentpoint under EU-gennemsnittet og udgjorde 35,2 % af BNP i 2024 mod 39,4 % i EU. Siden 2024 er der indført flere foranstaltninger med henblik på at øge indtægterne: Momssatsen blev forhøjet to gange og nåede 24 % i 2025, satserne for personindkomstskatten og selskabsskatten blev hævet til 22 %, punktafgifterne på alkohol, tobak og energi er planlagt til at stige årligt indtil 2027/28, og der blev indført en ny motorkøretøjsafgift i 2025. Selv om disse reformer bidrager til at mindske indtægtsgabet i forhold til EU-gennemsnittet, øger de yderligere afhængigheden af skatter på arbejde og forbrug, som allerede ligger over EU-gennemsnittet som en andel af BNP. De risikerer også at pålægge lavere indkomstgrupper en uforholdsmæssig stor byrde og forværre indkomstulighederne. Det ville være hensigtsmæssigt at udvide skattegrundlaget gennem skatter, der er mindre skadelige for væksten. For eksempel ved i højere grad at gøre brug af ejendomsbeskatningen, som fortsat er underudnyttet. Indtægterne fra ejendomsbeskatningen udgjorde i 2024 kun 0,3 % af BNP, hvilket ligger langt under EU-gennemsnittet på 1,8 % og afspejler Estlands fokus på at beskatte jord frem for ejendom. En gradvis indfasning af en skat på ubeboede boligejendomme ville udvide skattegrundlaget og samtidig mindske boligmanglen. Estland har gjort en betydelig indsats for at forbedre udgiftseffektiviteten inden for rammerne af resultatbaseret budgettering. Sammenhængen mellem udgiftsanalyser, effektivitetsgevinster og omfordeling af ressourcer kan dog forbedres. En styrkelse af denne sammenhæng ville kræve hyppigere gennemgange. Det ville også kræve, at de deraf følgende besparelser klart afspejles i budgettet og kanaliseres til prioriterede områder.

([12]) Situationen på skæringsdatoen for Kommissionens forårsprognose 2026 (4. maj 2026).

([13]) Rapport fra Kommissionen udarbejdet i medfør af artikel 126, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (COM (2026) 302 final af 3.6.2026).

(20) Det er fortsat afgørende, at lokale og regionale myndigheder, arbejdsmarkedets parter, civilsamfundet og andre relevante interessenter inddrages systematisk, på en meningsfuld måde og i rette tid for at sikre et bredt ejerskab til og således en vellykket gennemførelse af Unionens finansieringsinstrumenter, herunder også i forbindelse med det europæiske semester.

(21) Hvad angår tempoet for gennemførelsen af programmer vedrørende samhørighedspolitikken, som omfatter støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Fonden for Retfærdig Omstilling (FRO), Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+) og Samhørighedsfonden, ligger Estland over gennemsnittet for EU både med hensyn til projektudvælgelse og udbetalinger. Det er vigtigt at opretholde det nuværende momentum og samtidig sikre, at investeringerne skaber størst mulige konkrete resultater. Estland har allerede truffet foranstaltninger inden for rammerne af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken for at styrke konkurrenceevne og vækst. Det kan imidlertid være nødvendigt at styrke visse områder yderligere, herunder områder vedrørende vedvarende territoriale forskelle, økonomisk diversificering og retfærdig omstilling. Selv om gennemførelsen af programmerne generelt er god, hæmmes den effektive gennemførelse af den begrænsede tilgængelighed og anvendelse af regionale data. Det er vigtigt, at de nye investeringer, som Estland har udpeget i sin midtvejsgennemgang af fondene under samhørighedspolitikken, navnlig investeringer knyttet til de fem prioriteter i forordningen om midtvejsgennemgangen ([14]), gennemføres hurtigt og effektivt.

(22) Vedvarende regionale forskelle hæmmer konvergensen og væksten i Estland. Økonomisk aktivitet, offentlige tjenesteydelser med høj værdi og kvalificeret arbejdskraft er koncentreret omkring hovedstadsregionen. De fjerntliggende regioner og landdistrikterne står over for strukturelle udfordringer i form af tyndt befolkede områder, demografisk tilbagegang, forbindelsesproblemer og adgang til grundlæggende offentlige tjenester. Som et land ved EU's østlige ydre grænse står Estland over for yderligere udfordringer, som hæmmer dets muligheder for økonomisk og social udvikling, idet de eksisterende strukturelle udfordringer forværres. Ruslands angrebskrig mod Ukraine øger sikkerhedspresset, forstyrrer grænseoverskridende økonomiske aktiviteter, mindsker landets tiltrækningsevne for investeringer og begrænser yderligere adgangen til finansiering. Sikkerhedshensyn for befolkningen og den kritiske infrastruktur kræver investeringer i civilbeskyttelse, beredskab og militær mobilitet, hvilket kan skabe muligheder for regionernes økonomier, men lægger samtidig yderligere pres på finansieringen af offentlige tjenester. Støtte til økonomisk diversificering og styrkelse af regionens modstandsdygtighed er særlig vigtig i Ida-Viru amt, som gennemgår en omfattende industriel, økonomisk og social omstilling, eftersom den olieskiferbaserede industri er ved at blive udfaset.

(23) Estland står over for en række udfordringer vedrørende forskning og innovation, adgang til finansiering, energieffektivitet i bygninger, vedvarende energi og energiforsyningssikkerhed, bæredygtig transport, udbuddet af arbejdskraft og kompetencer samt social beskyttelse.

(24) Selv om Estlands samlede innovationsresultater er blevet støt forbedret siden 2017, ligger virksomhedernes udgifter til forskning og udvikling (FoU) som andel af BNP fortsat under EU-gennemsnittet. Samtidig er støtten til virksomhedernes FoU steget markant, idet den direkte offentlige støtte i 2023 nåede op på 0,15 % af BNP, hvilket er over EU-gennemsnittet. Dette omfatter nye initiativer såsom det nationale center for anvendt forskning, TemTA-programmet for anvendt forskning og teknologisk udvikling, resultatbaserede incitamenter til samarbejde mellem forskning og erhvervsliv samt foranstaltninger til styrkelse af forvaltningen af intellektuelle ejendomsrettigheder og teknologioverførsel. Udtagningen af patenter er imidlertid faldet, og samarbejdet mellem forskning og erhvervsliv er fortsat begrænset, hvilket tyder på, at de offentlige investeringer i forskning og innovation endnu ikke udnyttes tilstrækkeligt. Fragmentering mellem innovationsstøtte og bredere støtteinitiativer for små og mellemstore virksomheder (SMV'er) reducerer politikkens effektivitet og svækker omsætningen af forskning til markedsresultater. En afhjælpning af disse mangler, herunder ved at sikre mere integrerede støtterammer og vedvarende investeringer i anvendt forskning og områder med stor gennemslagskraft såsom kunstig intelligens, vil bidrage til at styrke kommercialiseringen af innovation.

([14]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2025/1914 af 18. september 2025 om ændring af forordning (EU) 2021/1058 og (EU) 2021/1056 for så vidt angår særlige foranstaltninger til at adressere strategiske udfordringer i forbindelse med midtvejsgennemgangen.

(25) Adgang til finansiering er en væsentlig investeringshindring for 19 % af virksomhederne i Estland, mens andelen af finansielt begrænsede virksomheder er betydeligt højere end EU-gennemsnittet. Estiske virksomheder er i høj grad afhængige af intern finansiering, hvilket afspejler strukturelle forhold såsom skattesystemet, den store andel af SMV'er og en begrænset base af institutionelle investorer. Vedvarende mangler i SMV'ers adgang til finansiering hæmmer fortsat innovationen, kommercialiseringen af forskning og udbredelsen af ressourceeffektive teknologier. Selv om integrationen af den baltiske kapitalmarkedsinfrastruktur siden 2017 og støtte fra nationale og overnationale institutioner har bidraget til udviklingen af kapitalmarkedet, private equity og venturekapital, består finansieringsbegrænsningerne fortsat, forværret af pensionsreformen fra 2021, som reducerede størrelsen af de indenlandske kapitalmarkeder og de institutionelle investeringer. Selv om instrumenter som investeringskonto-ordningen, målrettede garantiordninger og nye finansieringsaftaler, navnlig med Den Europæiske Investeringsfond, har udvidet adgangen til finansiering, overstiger efterspørgslen fortsat udbuddet, hvilket illustreres af den voldsomme mængde af regionale anmodninger om støtte. En forbedring af adgangen til finansiering, navnlig for SMV'er uden for de større bycentre, også gennem målrettede garantier og en mere integreret ramme for innovations- og erhvervsstøtte, vil bidrage til at mobilisere investeringer, støtte opskalering og fremskynde udbredelsen af innovative og ressourceeffektive teknologier.

(26) Bygninger tegner sig for 46,1 % af energiforbruget i landet, og forbedringerne af det endelige energiforbrug i boligsektoren gik i stå i Estland mellem 2019 og 2024. Den lave energieffektivitet i boligmassen medfører, at varmeomkostningerne udgør en stor andel af den disponible indkomst, hvilket rammer sårbare grupper særlig hårdt. En øget tilgængelighed af finansielle instrumenter ud over eksisterende tilskudsbaserede støtteordninger kan fremme dekarbonisering og gøre boliger mere prisoverkommelige gennem lavere varmeomkostninger i renoverede boliger. Fastlæggelsen af en klar vej mod en dekarboniseret og energieffektiv bygningsmasse vil også bidrage til at imødekomme behovet for klimatilpasning og øge den samlede modstandsdygtighed over for kriser.

(27) Estlands energimiks er i betydelig grad forskudt i retning af vedvarende energi, idet andelen steg fra 35 % i 2023 til 40 % i 2024. Selv om olieskiferens andel af energimikset faldt markant fra 30 % i 2023 til 25 % i 2024, er den indenlandsk udvundne olieskifer fortsat Estlands vigtigste energikilde, hvilket hæmmer den grønne omstilling. Selv om priserne i dagtimerne er faldet i de seneste år som følge af den stigende andel af solenergi i elektricitetsmikset (vedvarende energi udgjorde 67,9 % af nettoproduktionen af elektricitet i 2025, hvilket er blandt de højeste andele i EU), er Estland fortsat sårbart over for kraftige prisstigninger i perioder med stor efterspørgsel. Selv om Estlands elnet blev synkroniseret med EU-nettet i februar 2025, mangler andre synkroniseringsprojekter, navnlig med Letland og Finland, fortsat at blive gennemført for at understøtte omstillingen og styrke energiforsyningssikkerheden. Selv om Estlands første større batterienergilagringssystem blev taget i drift i 2025, er opførelsen af flere sådanne systemer afgørende for at øge landets energifleksibilitet. Arbejdet med at styrke modstandsdygtigheden af den kritiske energiinfrastruktur skal også fortsætte, navnlig for så vidt angår cybersikkerhed og infrastrukturovervågning.

(28) Ressourceproduktiviteten i Estland trækkes ned af fremherskende ressourceintensive industrier og en betydelig afhængighed af olieskifer (52,5 % af den samlede disponible energi i Estland i 2023). I 2024 genererede Estland 1,15 EUR pr. kg materiale sammenlignet med et EU-gennemsnit på 2,99 EUR. Målt som bruttonationalprodukt (BNP) i forhold til indenlandsk materialeforbrug er Estland, hvad angår ressourceproduktivitet, fortsat blandt de dårligst præsterende medlemsstater i EU og viser en let forværret tendens – indekstallet var 127,7 i 2023 og 124,7 i 2024. For at øge ressourceproduktiviteten er det nødvendigt, at Estland bevæger sig væk fra olieskifer, yderligere støtter biobaseret innovation med henblik på at omsætte ressourcer til anvendelser med høj værditilvækst samt udvikler og udbreder ressourceeffektive teknologier og forbedrer cirkulariteten, hvilket kræver betydelige investeringer.

(29) Estlands transportsektor er fortsat en stor udleder af drivhusgasser. Vejtransporten stod for 48 % af Estlands indsatsfordelingsemissioner i 2024, efter at de er steget med 27 % siden 2005. Dette skyldes, at Estland både har en bilpark, der er den ældste i EU, og en bilejerskabsrate, der ligger over EU-gennemsnittet. For at imødegå dette og gennemføre sin egen udviklingsplan for transport og mobilitet for 2021-2035 skal Estland gennemføre foranstaltninger, der fremmer en overgang til brugen af bæredygtig offentlig transport. Med henblik herpå er det afgørende at støtte overgangen til integrerede løsninger og forbedre multimodale forbindelser og tjenester for passagerer samt at fortsætte elektrificeringen af jernbanen og færdiggøre Rail Baltica. Estlands transportinfrastruktur er sårbar over for virkningerne af klimaændringer, og dette bør tages i betragtning ved planlægningen af nye investeringer i sektoren.

(30) I lyset af den afgørende rolle, som menneskelig kapital spiller med hensyn til at øge Unionens konkurrenceevne og strategiske autonomi, henstillede Rådet i 2026, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger til hurtigt at håndtere de strukturelle udfordringer relateret til menneskelig kapital for så vidt angår færdigheder og uddannelse, som hæmmer konkurrenceevnen. De landespecifikke henstillinger, som rettes til Estland i 2026, kan bidrage til gennemførelsen af Rådets henstilling om den menneskelige kapital i Unionen.

(31) Estland står fortsat over for udfordringer med at styrke kompetenceudbuddet og forbedre overgangen til arbejdsmarkedet. Tidligt skolefrafald (over 10 % i 2025) hæmmer fortsat uddannelsesniveauet, mens ungdomsarbejdsløshed (over 20 % i 2025) og den store andel unge, der hverken er i beskæftigelse eller under uddannelse (11,2 % i 2025), peger på vedvarende vanskeligheder i overgangen fra skole til arbejde. Aldersgruppen 18-24 år er i særlig høj risiko for fattigdom trods beskæftigelse. Erhvervsrettet uddannelse (VET) og videregående uddannelse spiller en vigtig rolle for opkvalificeringen i vækstsektorer med stor efterspørgsel efter arbejdskraft. Erhvervsrettede uddannelser er imidlertid fortsat generelt ikke tilstrækkeligt attraktive, mens der inden for videregående uddannelser er mangel på dimittender inden for nøgleområder som naturvidenskab, teknologi, ingeniørvirksomhed og matematik (STEM). Store forskelle i adgangen til opkvalificering og omskoling afhængigt af alder, socioøkonomisk baggrund og uddannelsesniveau begrænser fortsat kompetencegrundlaget, navnlig i regioner, der er ved at omstille sig til aktiviteter med højere værditilvækst. Skolerne står over for en stadig større mangfoldighed i elevernes behov, herunder en stigende efterspørgsel efter yderligere støtte til læring, mens betydelig lærermangel, navnlig i STEM-fag og i estisk som andetsprog, udgør en risiko for uddannelseskvaliteten og er særlig alvorlig i landdistrikter. Selv om digitale færdigheder generelt ligger på niveau med EU-gennemsnittet, har Estland endnu ikke nået EU's mål på 80 %, og mange arbejdstagere mangler fortsat tilstrækkelige IKT- og softwarefærdigheder, mens efterspørgslen efter AI-kompetencer og digitale kompetencer forventes at stige. Kompetencer, der er relevante for den grønne omstilling, er ligeledes fortsat en mangelvare, da det er for tidligt at se virkningen af de seneste foranstaltninger, herunder dem, der støttes under genopretnings- og resiliensfaciliteten. En styrkelse af overgangen fra uddannelse til arbejde, en udvidelse af målrettede opkvalificerings- og omskolingsinitiativer (herunder initiativer, der når ud til lavtkvalificerede og ældre voksne), og støtte til unges tidlige integration på arbejdsmarkedet vil bidrage til at forbedre beskæftigelsesresultaterne. Overenskomstdækningen og organiseringsgraden er blandt de laveste i EU, og den sociale trepartsdialog er blevet svækket i de seneste år. Styrkelse af den sociale dialog og kollektive forhandlinger, herunder ved trepartsdialog, kan hjælpe til at tackle disse udfordringer.

(32) Lave sociale udgifter og huller i dækningen af den sociale beskyttelse bidrager til en høj risiko for fattigdom blandt sårbare grupper. Mindsteindkomststøtten er fortsat relativt lav, mens de samlede udgifter til sociale ydelser fortsat ligger under EU-gennemsnittet (17,8 % af BNP i 2024 mod 27,3 % i EU), hvilket begrænser de sociale overførslers fattigdomsreducerende virkning. Personer med handicap, herunder personer i beskæftigelse, er udsat for en væsentligt højere risiko for fattigdom end befolkningen som helhed (32,5 % blandt befolkningen i den erhvervsaktive alder med handicap mod 15 % blandt personer uden handicap), hvilket delvis afspejler relativt lave invaliditetsydelser. Husstande med enlige forsørgere er også særligt udsat for fattigdom og pres som følge af boligudgifter. En begrænset bestand af sociale boliger og udfordringer med boligers økonomiske overkommelighed forværrer yderligere risikoen for fattigdom, navnlig blandt sårbare grupper. Selv om Estlands planlagte boligpolitik for 2025-2035 er et positivt skridt, bør gennemførelsen heraf overvåges for at vurdere dens indvirkning på boligernes økonomiske overkommelighed. Reformer af mindsteindkomstsystemet har til formål at forbedre kontanthjælpens tilstrækkelighed og effektivitet, men da disse reformer stadig befinder sig på et tidligt stadium, kan deres virkning endnu ikke vurderes. På trods af de seneste reformer er pensionernes tilstrækkelighed i Estland fortsat en udfordring, idet risikoen for fattigdom blandt ældre fortsat er blandt de højeste i EU. Risikoen er særlig høj for kvinder og ældre, der bor alene, og sidstnævnte gruppe har den højeste risiko for fattigdom eller social udstødelse i EU. Dette hænger sammen med den længere levealder, mønstre i husholdningernes sammensætning og den begrænsede dækning af efterladtepensioner, som medfører, at mange ældre kvinder bor alene med relativt lave indkomster. En styrkelse af ydelsernes tilstrækkelighed og en udvidelse af adgangen til social beskyttelse samt en forbedring af deltagelsen i supplerende pensionssøjler kan reducere risikoen for fattigdom.

(33) Estland står fortsat over for udfordringer med hensyn til adgang til og prisoverkommelighed for sundhedsydelser og langtidspleje, navnlig i regioner uden for de største byområder og blandt sårbare grupper. Selv om Estland har gennemført reformer og investeringer for at afhjælpe manglen på sundhedspersonale, styrke den primære sundhedspleje og hospitalsnetværket samt fremme integrationen af sundhedsydelser og sociale tjenester, er adgangen fortsat en udfordring. De offentlige udgifter til sundhed og langtidspleje ligger langt under EU-gennemsnittet, hvilket bidrager til betydelige uopfyldte behov, høj egenbetaling og begrænset tilgængelighed af langtidsplejeydelser, navnlig hjemmepleje, og fører til en fortsat afhængighed af uformel pleje, som rammer lavindkomstgrupper uforholdsmæssigt hårdt og øger risikoen for fattigdom blandt personer med plejebehov. På trods af kvalitetsretningslinjer varierer adgangen til sociale tjenester betydeligt mellem kommunerne, og stigende ventelister begrænser adgangen yderligere. Der består fortsat betydelige uligheder i forventet levetid og sunde leveår i Estland, og denne faktor er tæt knyttet til socioøkonomisk status, uddannelse, indkomst og bopæl. Den nuværende model for social sygeforsikring er ikke finansielt bæredygtig på lang sigt, da udgifterne forventes at vokse hurtigere end indtægterne som følge af aldring, stigende efterspørgsel og ændringer på arbejdsmarkedet. Det er fortsat afgørende at fortsætte gennemførelsen af reformer for bedre at integrere sundhedsydelser og sociale tjenester, prioritere forebyggelse og sikre bæredygtig finansiering med henblik på at afhjælpe personalemangel og mindske forskelle i adgangen til disse ydelser og tjenester og deres prisoverkommelighed.

(34) I betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem euromedlemsstaternes økonomier og disse økonomiers kollektive bidrag til Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde henstillede Rådet i 2026, at euromedlemsstaterne træffer foranstaltninger, herunder gennem deres genopretnings- og resiliensplaner, til at efterkomme henstillingen fra 2026 om den økonomiske politik i euroområdet. For Estland bidrager henstilling 1 til at efterkomme den første, den anden og den tredje henstilling vedrørende euroområdet, henstilling 2 bidrager til at efterkomme den fjerde henstilling vedrørende euroområdet, henstilling 3 og 4 bidrager til at efterkomme den syvende henstilling vedrørende euroområdet og henstilling 5 bidrager til at efterkomme den femte henstilling vedrørende euroområdet,

HENSTILLER, at Estland i 2026 og 2027 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. fortsat overholde de maksimale vækstrater i nettoudgifterne som henstillet af Rådet den 21. januar 2025 og samtidig gøre brug af fleksibiliteten i henhold til den nationale undtagelsesklausul, som Rådet har aktiveret; øge forsvarsberedskabet og samtidig garantere gældsholdbarhed og udgiftseffektivitet samt gradvis tilpasse budgettet til strukturelt højere forsvarsudgifter; sikre, at foranstaltninger, som træffes for at afbøde konsekvenserne af stigende energipriser, er af midlertidig karakter, fokuserer på at beskytte sårbare husstande eller på at dække behovene hos energiintensive selskaber og fastholder incitamentet til energibesparelser, og at det sikres, at deres finanspolitiske omkostninger er forenelige med forpligtelserne i henhold til EU's finanspolitiske ramme sikre bæredygtig finansiering af udgiftsbehov, herunder til forsvar, ved at udvide skattegrundlaget, i højere grad benytte skatter, der er mindre skadelige for væksten, herunder ejendomsbeskatning, og rette udgifterne mod prioriterede områder på grundlag af offentlige udgiftsanalyser

2. sikre videreførelsen af de reformer og investeringer, der er gennemført inden for rammerne af genopretnings- og resiliensfaciliteten; opretholde gennemførelsestempoet for programmerne vedrørende samhørighedspolitikken, hvor det er relevant med udgangspunkt i omfordelingen til strategiske prioriteter og fleksibilitetsmuligheder, der blev aftalt som led i midtvejsgennemgangen inden for rammerne af samhørighedspolitikken; håndtere de unikke socioøkonomiske og sikkerheds- og civilberedskabsrelaterede udfordringer, der påvirker regioner ved EU's ydre østlige grænse, herunder behovet for at investere i infrastruktur med dobbelt anvendelse

3. bedre udnytte offentlige investeringer i forskning og innovation og afhjælpe hindringer for kommercialisering af forskning og innovation; forbedre adgangen til finansiering, herunder til opskalering, navnlig for små og mellemstore virksomheder og virksomheder uden for de største byområder, bl.a. gennem en mere integreret ramme for innovations- og erhvervsstøtte

4. investere yderligere i energieffektive renoveringer, herunder gennem finansielle instrumenter, for at reducere energiefterspørgslen og bidrage til at øge boligernes økonomiske overkommelighed; mindske den samlede afhængighed af fossile brændstoffer og andelen af olieskifer i energimikset ved at investere i vedvarende energi og fremme energilagring; øge energiforsyningssikkerheden og modstandsdygtigheden over for hybride trusler, f.eks. ved at sikre tilstrækkelig kapacitet i sammenkoblingen af elnet og styrke netinfrastrukturens modstandsdygtighed; øge anvendelsen af bæredygtig og mindre forurenende transport ved at fremskynde færdiggørelsen af Rail Baltica og fremme integration af kollektive transportsystemer; øge ressourceproduktiviteten ved at støtte udbredelsen af ressourceeffektive teknologier

5. forbedre færdighederne ved at udvide mulighederne for lavtkvalificerede og ældre voksne og styrke STEM-uddannelser på alle niveauer; reducere tidligt skolefrafald ved at afhjælpe lærermanglen og støtte elever med særlige behov; forbedre unges beskæftigelse gennem mere effektive aktive arbejdsmarkedspolitikker, hvor der lægges særlig vægt på regionale forskelle; styrke den sociale beskyttelse for at mindske risikoen for fattigdom blandt udsatte grupper ved at øge understøttelsessystemets tilstrækkelighed og effektivitet; forbedre tilgængeligheden og prisoverkommeligheden af sundhedsydelser og langtidspleje, herunder for at mindske regionale forskelle, ved at sikre finansiering.

Udfærdiget i Bruxelles, den 10. juli 2026.

På Rådets vegne

S. HARRIS

Formand