Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2026/3919

1.9.2026

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 10 juli 2026

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

(C/2026/3919)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad ([1]), en met name artikel 3, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Verordening (EU) 2024/1263 bevat de doelstellingen van het kader voor economische governance, dat erop gericht is gezonde en houdbare overheidsfinanciën, duurzame en inclusieve groei, alsook veerkracht te bevorderen door middel van hervormingen en investeringen, en buitensporige overheidstekorten te voorkomen. In die verordening is bepaald dat de Raad en de Commissie in het kader van het Europees Semester multilateraal toezicht uitoefenen overeenkomstig de doelstellingen en vereisten van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het Europees Semester omvat met name de opstelling van en het toezicht op de uitvoering van landspecifieke aanbevelingen.

(2) Op 25 november 2025 heeft de Commissie een advies over het ontwerpbegrotingsplan 2026 van Estland goedgekeurd. Tevens heeft de Commissie op die datum op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag 2026 goedgekeurd, waarin zij Estland niet noemt als een van de lidstaten waarvoor een diepgaande evaluatie nodig is. Ook heeft de Commissie een aanbeveling goedgekeurd voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone, alsook voor een aanbeveling van de Raad over menselijk kapitaal in de Europese Unie, en een voorstel gedaan voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid voor 2026, waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd. De Raad heeft de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone ([2]) aangenomen op 21 april 2026, en het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid en de aanbeveling over menselijk kapitaal op 9 maart 2026.

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

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

(3) Op 29 januari 2025 heeft de Commissie het kompas voor concurrentievermogen gepubliceerd, een strategisch kader dat de komende vijf jaar het mondiale concurrentievermogen van de Unie moet stimuleren. Daarin worden de drie transformatievereisten innovatie, decarbonisatie en concurrentievermogen, en veiligheid genoemd als kritieke pijlers voor duurzame economische groei. Sinds de bekendmaking ervan heeft het kompas voor concurrentievermogen gediend als uitgangspunt voor de werkzaamheden in het kader van het Europees Semester en zorgt het ervoor dat het economisch beleid van de lidstaten in overeenstemming is met de strategische doelstellingen van de EU, waarbij een uniforme aanpak van economische governance wordt opgezet ter bevordering van duurzame groei, innovatie en veerkracht in de Unie.

(4) In 2026 blijft het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid parallel verlopen met de slotfase van de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit ([3]). Herstel- en veerkrachtplannen zijn, samen met financiering in het kader van het cohesiebeleid, van essentieel belang gebleken voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten van het Europees Semester, aangezien met de plannen alle of een aanzienlijk deel van de uitdagingen die in de relevante landspecifieke aanbevelingen van de recente cycli zijn aangehaald, moesten worden aangepakt, en in de door het Europees cohesiebeleid gefinancierde programma's rekening moest worden gehouden met de landspecifieke aanbevelingen. Nu de herstel- en veerkrachtfaciliteit bijna ten einde loopt, blijft het van essentieel belang om de hervormingen en investeringen die in het kader daarvan worden ondersteund en uitgevoerd, vol te houden, met name die welke bijdragen tot de aanpak van de uitdagingen die in de landspecifieke aanbevelingen zijn vastgesteld, en erop voort te bouwen.

(5) Op 3 juni 2026 heeft de Commissie het landverslag 2026 voor Estland bekendgemaakt. Daarin is de vooruitgang beoordeeld die Estland heeft geboekt bij de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen voor 2025 en is de balans opgemaakt van de uitvoering door Estland van het herstel- en veerkrachtplan. Op basis van die analyse zijn in het landverslag de dringendste uitdagingen voor Estland in kaart gebracht. Ook is daarin de vooruitgang beoordeeld die Estland heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de Unie inzake werkgelegenheid, vaardigheden en vermindering van armoede en sociale uitsluiting, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties.

(6) Op 21 januari 2025 heeft de Raad, op basis van de beoordeling en de aanbeveling van de Commissie, een aanbeveling aangenomen tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Estland ([4]). Het plan bestrijkt de periode van 2025 tot en met 2028 en bevat een begrotingsaanpassing die over vier jaar is gespreid. De Raad heeft de volgende maximale groeipercentages van de netto-uitgaven aanbevolen: 7,1 % in 2025, 5,1 % in 2026, 3,6 % in 2027 en 3,2 % in 2028; deze stemmen overeen met de maximale cumulatieve groeipercentages die zijn berekend op basis van referentiejaar 2023, namelijk 9,2 % in 2025, 14,8 % in 2026, 18,9 % in 2027 en 22,6 % in 2028.

(7) De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de gevolgen daarvan vormen een existentiële uitdaging voor de Europese Unie. De Commissie heeft de lidstaten uitgenodigd te verzoeken om een gecoördineerde activering van de nationale ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact ter ondersteuning van de inspanningen van de EU om tot een snelle en aanzienlijke verhoging van de defensie-uitgaven te komen ([5]), en dit voorstel is door de Europese Raad van 6 maart 2025 positief ontvangen. Naar aanleiding van het verzoek van Estland heeft de Raad op 8 juli 2025 op aanbeveling van de Commissie een aanbeveling aangenomen op grond waarvan Estland mag afwijken van de aanbevolen maximale groeipercentages van de netto-uitgaven ([6]). De periode waarin de nationale ontsnappingsclausule wordt geactiveerd (2025-2028) stelt Estland in staat de overheidsuitgaven te herprioriteren of de overheidsinkomsten te verhogen, zodat aanhoudend hogere defensie-uitgaven de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar zouden brengen.

([3]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Aanbeveling van de Raad van 21 januari 2025 tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Estland (PB C, C/2025/655, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

([5]) Mededeling van de Commissie, "Hogere defensie-uitgaven opvangen binnen het stabiliteits- en groeipact", Brussel, 19 maart 2025 (C (2025) 2000 final).

([6]) Aanbeveling van de Raad van 8 juli 2025 houdende toestemming voor Estland om af te wijken van de in Verordening (EU) 2024/1263 van de Raad vastgestelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven (activering van de nationale ontsnappingsclausule) (PB C, C/2025/3964, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3964/oj).

(8) Op 30 april 2026 heeft Estland zijn jaarlijkse voortgangsverslag 2026 ([7]) ingediend over de naleving van de aanbevolen maximale groeipercentages van de netto-uitgaven en de uitvoering van hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen zoals benoemd in de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester. Het jaarlijkse voortgangsverslag weerspiegelt ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Estland over de vooruitgang bij de uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241.

(9) De groei van het reële bbp in 2025 bedroeg 0,6 % en de GICP-inflatie 4,8 %. Volgens de voorjaarsprognoses 2026 van de Commissie zal het reële bbp in 2026 groeien met 1,6 % en in 2027 met 1,7 %, bij een GICP-inflatie van 4,4 % in 2026 en 2,9 % in 2027.

(10) Volgens gegevens van Eurostat ([8]) is het overheidstekort van Estland gestegen van 1,1 % van het bbp in 2024 tot 2,0 % van het bbp in 2025. De toename van het tekort in 2025 is voornamelijk toe te schrijven aan een sterkere uitgavendynamiek, vooral overheidsinvesteringen in grote infrastructuurprojecten, zoals Rail Baltica. Op basis van de op de afsluitdatum van de prognoses bekende beleidsmaatregelen wordt in de voorjaarsprognoses 2026 van de Commissie uitgegaan van een tekort van 4,5 % van het bbp in 2026 en van 4,8 % van het bbp in 2027. De toename van het tekort in 2026 is voornamelijk te wijten aan een afname van de inkomsten, vooral door de hervorming van de inkomstenbelasting (overstap op een universeel belastingvrijstellingsstelsel) en een toename van de uitgaven, voornamelijk doordat de defensie-uitgaven naar 5 % van het bbp zijn gestegen en door investeringsprojecten zoals Rail Baltica. De toename van het tekort in 2027 houdt voornamelijk verband met een zwakkere inkomstendynamiek.

(11) Uitgaande van de ramingen van de Commissie was de begrotingskoers ([9]), die zowel op nationaal niveau als door de EU gefinancierde uitgaven omvat, in 2025 contractief, met 0,5 % van het bbp. Naar verwachting zal de begrotingskoers in 2026 expansief zijn, met 2,8 % van het bbp, en in 2027 contractief, met 0,3 % van het bbp.

(12) Volgens gegevens van Eurostat ([10]) is de overheidsschuld van Estland gestegen van 23,5 % van het bbp eind 2024 tot 24,1 % van het bbp eind 2025. De stijging van de schuldquote in 2025 is voornamelijk het gevolg van het overheidstekort. Op basis van de op de afsluitdatum van de voorjaarsprognoses 2026 van de Commissie bekende beleidsmaatregelen wordt er in die prognoses van uitgegaan dat de schuldquote zal stijgen tot 26,9 % eind 2026 en tot 30,5 % eind 2027. De stijgingen in 2026 en 2027 zijn voornamelijk toe te schrijven aan hoge en aanhoudende begrotingstekorten en positieve stock-flow adjustments in 2027.

(13) Volgens gegevens van Eurostat bedroegen de totale defensie-uitgaven van de overheid in Estland 4,2 % van het bbp in 2025, wat neerkomt op een stijging van 2,1 procentpunt van het bbp ten opzichte van het referentiejaar 2021. In de voorjaarsprognoses 2026 van de Commissie wordt ervan uitgegaan dat deze in 2026 5,0 % van het bbp zullen bedragen, wat neerkomt op een stijging met 3,0 procentpunt van het bbp ten opzichte van 2021 ([11]).

([7]) De jaarlijkse voortgangsverslagen 2026 zijn beschikbaar op: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([8]) Euro-indicatoren van Eurostat, 22 april 2026.

([9]) De begrotingskoers wordt gedefinieerd als een maatstaf van de jaarlijkse verandering in de onderliggende begrotingssituatie van de overheid. Op basis daarvan wordt de economische impuls beoordeeld die uitgaat van het begrotingsbeleid – zowel het op nationaal niveau gefinancierde beleid als het beleid dat uit de EU-begroting wordt gefinancierd. De begrotingskoers wordt gemeten als het verschil tussen i) het groeipotentieel op middellange termijn en ii) de verandering in de primaire uitgaven (discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde niet meegerekend), inclusief de uitgaven gefinancierd door niet terug te betalen steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen.

([10]) Euro-indicatoren van Eurostat, 22 april 2026.

([11]) De NAVO-definitie van defensie-uitgaven verschilt van de COFOG-definitie van defensie-uitgaven. Bovendien kunnen er verschillen optreden als gevolg van het moment waarop de uitgaven worden geboekt, met name in het geval van militaire uitrusting, aangezien de NAVO-rapportage niet verloopt volgens de nationale boekhoudregels voor het moment van boeking.

(14) De Unie wordt nog steeds geconfronteerd met risico's op verstoringen van de energievoorziening en hoge prijsvolatiliteit, die worden verergerd door geopolitieke spanningen met gevolgen voor de mondiale olie- en gasmarkten. Uit de ervaring met de energiecrisis van 2022-2023 is gebleken dat brede en niet-gerichte maatregelen hoge begrotingskosten met zich meebrengen en in sociaal en economisch opzicht inefficiënt zijn. Sinds het uitbreken van de oorlog in het Midden-Oosten in februari 2026 heeft Estland een begrotingsbeleidsmaatregel vastgesteld om de gevolgen van de hoge energieprijzen voor huishoudens en bedrijven te verzachten ([12]). Het land heeft namelijk de accijnsverhogingen voor brandstof en elektriciteit uitgesteld van 2026 naar 2027. Volgens de voorjaarsprognoses 2026 van de Commissie bedragen de begrotingskosten van deze maatregel in 2026 circa 0,1 % van het bbp.

(15) Volgens de berekeningen van de Commissie stegen de netto-uitgaven van Estland met 2,0 % in 2025 en met 5,7 % cumulatief in 2024 en 2025. De stijging van de netto-uitgaven in 2025 ligt onder het aanbevolen maximale groeipercentage. Wanneer 2024 en 2025 samen worden beschouwd, is het cumulatieve groeipercentage van de netto-uitgaven ook lager dan het aanbevolen maximale groeipercentage.

(16) Volgens de berekeningen van de Commissie zullen de netto-uitgaven van Estland in 2026 stijgen met 12,0 %, en cumulatief met 18,4 % in 2024, 2025 en 2026. De verwachte groei van de netto-uitgaven in 2026 ligt boven het aanbevolen maximale groeipercentage, met een afwijking van 2,8 % van het bbp op jaarbasis. Wanneer 2024, 2025 en 2026 samen worden beschouwd, komt ook het verwachte cumulatieve groeipercentage van de netto-uitgaven uit boven het aanbevolen maximale groeipercentage, met een afwijking van in totaal 1,5 % van het bbp. Op basis van de huidige ramingen van de defensie-uitgaven valt de verwachte afwijking echter binnen de flexibiliteit van de nationale ontsnappingsclausule.

(17) Op 3 juni 2026 heeft de Commissie een verslag in het kader van artikel 126, lid 3, VWEU ([13]) vastgesteld. In dat verslag wordt de situatie van Estland wat betreft het tekortcriterium beoordeeld, aangezien het geplande overheidstekort in 2026 de referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed. In het verslag wordt geconcludeerd dat, alle relevante factoren in aanmerking genomen, Estland niet aan het tekortcriterium heeft voldaan. De Commissie was echter van mening dat er geen reden is om een buitensporigtekortprocedure voor Estland in te leiden, omdat de Raad de nationale ontsnappingsclausule voor Estland heeft geactiveerd en het geraamde tekort boven de referentiewaarde in 2026 volledig wordt verklaard door de toename van de defensie-uitgaven sinds 2021, op basis van de voorjaarsprognoses 2026 van de Commissie. In het licht van deze beoordeling en na bestudering van het advies van het bij artikel 126, lid 4, VWEU ingestelde Economisch en Financieel Comité, heeft de Commissie niet voorgesteld om een buitensporigtekortprocedure in te leiden.

(18) Door de verhoogde veiligheidsbehoeften nemen de defensieuitgaven in Estland toe. Van 2 % van het bbp in 2021 zijn deze uitgaven gestegen naar 4,2 % in 2025 en vanaf 2026 zullen ze naar verwachting meer dan 5 % van het bbp bedragen. Daarom is het belangrijk dat Estland zorgt voor stabiele inkomstenbronnen of uitgavenverlagende instrumenten waarmee niet alleen de benodigde uitgaven voor defensie, maar ook die voor alle structurele uitgaven kunnen worden gefinancierd, met inbegrip van de gezondheidszorg en de langdurige zorg op de middellange tot lange termijn.

(19) De algemene overheidsinkomsten uit belastingen blijven vier procentpunt lager dan het EU-gemiddelde: 35,2 % van het bbp in 2024 tegenover 39,4 % in de EU. Sinds 2024 zijn er verschillende maatregelen genomen om de inkomsten te verhogen: het btw-tarief is tweemaal verhoogd, tot 24 % in 2025, de tarieven voor de inkomsten- en vennootschapsbelasting zijn verhoogd tot 22 %, de accijnzen op alcohol, tabak en energie stijgen jaarlijks tot 2027/28, en in 2025 is er een nieuwe motorrijtuigenbelasting ingevoerd. Weliswaar helpen deze hervormingen het verschil in inkomsten met het EU-gemiddelde te verkleinen, maar ze vergroten ook de afhankelijkheid van belastingen op arbeid en verbruiksbelastingen, die als aandeel van het bbp nu al boven het EU-gemiddelde ligt. Ook dreigen de hervormingen een onevenredige druk op de lagere inkomens uit te oefenen en de inkomensongelijkheid te vergroten. Het zou goed zijn om de heffingsgrondslag te verbreden door middel van belastingen die minder nadelig zijn voor de groei, bijvoorbeeld via de onroerendgoedbelasting, die nog te weinig wordt ingezet. In 2024 bedroegen de inkomsten uit onroerendgoedbelasting slechts 0,3 % van het bbp, ver beneden het EU-gemiddelde van 1,8 %. Dit getuigt van het feit dat de aandacht bij belastingheffing in Estland eerder naar grond dan naar onroerend goed uitgaat. Een geleidelijke invoering van een belasting op leegstaande woningen zou de heffingsgrondslag verbreden en tevens het woningtekort verminderen. Estland heeft aanzienlijke inspanningen geleverd om de efficiëntie van de uitgaven te verbeteren in het kader van resultaatgericht begroten. Het verband tussen uitgaventoetsingen, efficiëntiewinst en herverdeling van middelen kan echter beter. Om dat verband te versterken, zouden er vaker toetsingen moeten worden uitgevoerd en zou ervoor gezorgd moeten worden dat de resulterende besparingen duidelijk terugkomen in de begroting en naar prioritaire gebieden worden doorgeleid.

([12]) Dit weerspiegelt de situatie op de afsluitdatum van de voorjaarsprognoses 2026 van de Commissie (4 mei 2026).
([13]) Verslag van de Commissie opgesteld overeenkomstig artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 3 juni 2026 (COM(2026) 302 final).

(20) De systematische, daadwerkelijke en tijdige betrokkenheid van lokale en regionale autoriteiten, sociale partners, maatschappelijke organisaties en andere relevante belanghebbenden blijft van essentieel belang om te zorgen voor een breed gevoelde verantwoordelijkheid voor de succesvolle uitvoering van de financieringsinstrumenten van de Unie, ook in de context van het Europees Semester.

(21) In Estland ligt het uitvoeringstempo voor de cohesiebeleidsprogramma's, die steun omvatten uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF), het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) en het Cohesiefonds (CF), boven het gemiddelde tempo op EU-niveau, zowel bij de projectselectie als bij betalingen. Het is belangrijk om de huidige dynamiek vast te houden en tegelijkertijd het effect van investeringen in de praktijk te maximaliseren. Estland onderneemt in het kader van zijn cohesiebeleidsprogramma's al acties om het concurrentievermogen en de groei te bevorderen. Niettemin moet op sommige gebieden mogelijk verdere versterking plaatsvinden, onder meer met betrekking tot aanhoudende regionale verschillen, economische diversificatie en rechtvaardige transitie. Hoewel de uitvoering over het algemeen doeltreffend is, vormen de beperkte beschikbaarheid en het beperkte gebruik van regionale gegevens een uitdaging. Het is van essentieel belang ervoor te zorgen dat de nieuwe investeringen die Estland in zijn tussentijdse evaluatie van de cohesiebeleidsfondsen heeft vastgesteld, met name die welke verband houden met de vijf prioriteiten die in de verordening inzake de tussentijdse evaluatie ([14]) zijn vastgesteld, snel en doeltreffend worden gerealiseerd.

(22) Aanhoudende regionale verschillen belemmeren de convergentie en groei in Estland. De economische activiteit, hoogwaardige overheidsdiensten en geschoold personeel zijn rond de hoofdstedelijke regio geconcentreerd. De afgelegen en plattelandsregio's staan voor structurele uitdagingen in verband met de geringe bevolkingsdichtheid, de bevolkingskrimp, verbindingsproblemen en de toegang tot essentiële overheidsdiensten. Als land aan de oostelijke buitengrens van de EU heeft Estland te maken met extra uitdagingen die de vooruitzichten voor economische en sociale ontwikkeling in het land in de weg staan omdat de bestaande structurele uitdagingen erdoor worden vergroot. De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne vergroot de druk op de veiligheid, verstoort de grensoverschrijdende economische activiteiten, vermindert de aantrekkelijkheid voor investeerders en beperkt de toegang tot financiering nog verder. De zorgen met betrekking tot de veiligheid van personen en kritieke infrastructuur nopen tot investeringen in burgerbescherming, paraatheid en militaire mobiliteit, wat kansen kan scheppen voor de economieën van de regio's, maar tevens de druk op de financiering van overheidsdiensten vergroot. Het ondersteunen van de economische diversificatie en het versterken van de regionale veerkracht is vooral belangrijk in de provincie Ida-Viru, die een ingrijpende industriële, economische en sociale transformatie ondergaat nu de op olieschalie gebaseerde industrie wordt afgebouwd.

(23) Estland kampt met verschillende uitdagingen die verband houden met onderzoek en innovatie, toegang tot financiering, energie-efficiëntie van gebouwen, hernieuwbare energie en energiezekerheid, duurzaam vervoer, beschikbaarheid van arbeidskrachten en vaardigheden en sociale bescherming.

(24) Hoewel de Estse resultaten op het gebied van innovatie sinds 2017 over het geheel genomen gestaag zijn verbeterd, blijven de bedrijfsuitgaven voor onderzoek en ontwikkeling (O&O) als aandeel van het bbp lager dan het EU-gemiddelde. Tegelijkertijd is de steun voor O&O bij bedrijven aanzienlijk toegenomen, waarbij de directe overheidssteun in 2023 0,15 % van het bbp bedroeg, hoger dan het EU-gemiddelde. Hieronder vallen nieuwe initiatieven, zoals het nationaal centrum voor toegepast onderzoek, het TemTA-programma voor toegepast onderzoek en ontwikkeling van technologie, resultaatgerichte stimuleringsmaatregelen voor samenwerking tussen wetenschapsinstellingen en bedrijven en maatregelen om het beheer van intellectuele eigendom en de overdracht van technologie te versterken. Het aantal octrooiaanvragen is echter teruggelopen en de samenwerking tussen onderzoeksinstellingen en bedrijven blijft beperkt, wat aangeeft dat de overheidsinvestering in O&O nog niet maximaal wordt benut. De versnippering tussen innovatiesteun en bredere steuninitiatieven voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) vermindert de effectiviteit van het beleid en verzwakt de omzetting van onderzoek in marktresultaten. Als deze tekortkomingen werden aangepakt, onder meer door te zorgen voor een beter geïntegreerd steunkader en duurzame investeringen in toegepaste wetenschap en invloedrijke gebieden zoals artificiële intelligentie, zou dat de commerciële toepassing van innovatie helpen bevorderen.

([14]) Verordening (EU) 2025/1914 van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2025 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1058 en Verordening (EU) 2021/1056 wat betreft specifieke maatregelen voor het aanpakken van strategische uitdagingen in het kader van de tussentijdse evaluatie.

(25) Voor 19 % van de bedrijven in Estland vormt de beschikbaarheid van financiering een grote belemmering voor investeringen en het aandeel firma's met beperkte financieringsmogelijkheden is aanzienlijk hoger dan het EU-gemiddelde. Estse bedrijven zijn sterk afhankelijk van interne financiering, wat te maken heeft met structurele kenmerken zoals het belastingsysteem, het grote aantal kmo's en een bescheiden aantal institutionele beleggers. De aanhoudend tekortschietende toegang van kmo's tot financiering blijft een obstakel voor innovatie, commercialisering van onderzoek en invoering van hulpbronnenefficiënte technologieën. Hoewel de integratie van de Baltische kapitaalmarkteninfrastructuur sinds 2017 en de steun van nationale en supranationale instellingen hebben bijgedragen tot de ontwikkeling van de kapitaalmarkt, particulier eigen vermogen en durfkapitaal, is financiering nog steeds beperkt beschikbaar, wat nog wordt versterkt door de pensioenhervorming van 2021, die heeft geleid tot een kleinere omvang van de binnenlandse kapitaalmarkten en de institutionele beleggingen. Hoewel instrumenten zoals het beleggingsrekeningstelsel, gerichte garantieregelingen en nieuwe financieringsovereenkomsten, met name met het Europees Investeringsfonds, de toegang tot financiering hebben verruimd, blijft de vraag hoger dan het aanbod, zoals blijkt uit de overinschrijving op de regionale oproepen tot het indienen van steunaanvragen. Een betere toegang tot financiering, vooral voor kmo's buiten de grote stadscentra, onder meer door middel van gerichte garanties en een beter geïntegreerd kader voor innovatie en bedrijfsondersteuning, zou de investeringen helpen mobiliseren, opschaling ondersteunen en de invoering van innovatieve en hulpbronnenefficiënte technologieën versnellen.

(26) Gebouwen zijn goed voor 46,1 % van het energieverbruik in het land, terwijl het eindenergieverbruik van de woningensector in Estland tussen 2019 en 2024 op hetzelfde niveau is blijven steken. De lage energie-efficiëntie van het woningbestand leidt tot hoge verwarmingskosten die een groot deel van het beschikbare inkomen opsouperen, wat vooral kwetsbare groepen hard treft. De toenemende beschikbaarheid van financiële instrumenten naast bestaande subsidieregelingen zou de decarbonisatie en de betaalbaarheid van huisvesting kunnen bevorderen via lagere verwarmingskosten in gerenoveerde woningen. Als er een duidelijk pad naar een koolstofvrij en energie-efficiënt gebouwenbestand wordt vastgesteld, kan ook beter worden ingespeeld op de noodzaak van klimaatadaptatie en kan de totale crisisbestendigheid worden vergroot.

(27) De energiemix van Estland is in sterke mate verschoven naar hernieuwbare energiebronnen, met een stijging van 35 % in 2023 naar 40 % in 2024. Wel is het zo dat de groene transitie wordt belemmerd doordat in het land zelf gewonnen olieschalie nog steeds de belangrijkste energiebron is, hoewel het aandeel ervan in de energiemix flink is gedaald, van 30 % in 2023 tot 25 % in 2024. Hoewel de dagtarieven de afgelopen jaren zijn gedaald door het groeiende aandeel van zonne-energie in de elektriciteitsmix (67,9 % hernieuwbare energiebronnen in de opwekking van netstroom in 2025, een van de hoogste percentages in de EU), blijft Estland kwetsbaar voor scherpe prijspieken in perioden van grote vraag. Weliswaar is het elektriciteitsnet van Estland in februari 2025 met succes gesynchroniseerd met het net van de EU, maar om de transitie te ondersteunen en de energiezekerheid te vergroten, moeten andere synchronisatieprojecten, met name met Letland en Finland, nog worden voltooid. Hoewel het eerste grootschalige batterijsysteem voor energieopslag in 2025 in gebruik is genomen, is de bouw van meer van deze systemen onontbeerlijk om de energieflexibiliteit van het land te vergroten. Ook moeten de werkzaamheden om de weerbaarheid van kritieke energie-infrastructuur te vergroten worden voortgezet, vooral op het gebied van cyberbeveiliging en de bewaking van infrastructuur.

(28) De productiviteit van de hulpbronnen wordt in Estland nadelig beïnvloed door de prominente aanwezigheid van hulpbronnenintensieve sectoren en een aanzienlijke afhankelijkheid van olieschalie (52,5 % van de bruto beschikbare energie in Estland in 2023). In 2024 genereerde Estland 1,15 EUR per kg materiaal, tegenover een EU-gemiddelde van 2,99 EUR. Wat de hulpbronnenproductiviteit gemeten als bbp gedeeld door het binnenlands materiaalverbruik betreft, is Estland nog steeds een van de slechtst presterende lidstaten van de EU en vertoont het een licht neerwaartse trend: de indexwaarde was 127,7 in 2023 en 124,7 in 2024. Om de hulpbronnenproductiviteit te vergroten, moet Estland de productie van olieschalie afbouwen, verdere steun geven aan biogebaseerde innovatie om hulpbronnen in hoogwaardigere toepassingen om te zetten en aan de ontwikkeling en invoering van hulpbronnenefficiënte technologieën, en de circulariteit verbeteren, waarvoor aanzienlijke investeringen nodig zijn.

(29) De vervoerssector van Estland blijft een grote uitstoter van broeikasgas. Het wegvervoer is verantwoordelijk voor 48 % van de emissies voor de verdeling van de inspanningen van Estland in 2024, wat gelijkstaat aan een toename van 27 % sinds 2005. Dit komt doordat het wagenpark van Estland het oudste binnen de EU is en doordat het autobezit hoger is dan het EU-gemiddelde. Om dit probleem aan te pakken en zijn eigen ontwikkelingsplan voor vervoer en mobiliteit 2021-2035 uit te voeren, moet Estland maatregelen uitvoeren die de overstap op duurzaam openbaar vervoer stimuleren. Het ondersteunen van de overgang naar geïntegreerde oplossingen en het verbeteren van de multimodale verbinding en diensten voor reizigers zijn daartoe essentieel, net als de verdere elektrificatie van het spoor en de voltooiing van Rail Baltica. De vervoersinfrastructuur van Estland is kwetsbaar voor de gevolgen van klimaatverandering; bij de planning van nieuwe investeringen in de sector moet hiermee rekening worden gehouden.

(30) In het licht van de cruciale rol van menselijk kapitaal bij het versterken van het concurrentievermogen en de strategische autonomie van de Unie heeft de Raad de lidstaten in 2026 aanbevolen dringend actie te ondernemen om iets te doen aan de structurele uitdagingen in verband met menselijk kapitaal op het vlak van vaardigheden, onderwijs en opleiding, die het concurrentievermogen belemmeren. De tot Estland gerichte landspecifieke aanbevelingen 2026 kunnen bijdragen tot de uitvoering van de aanbeveling van de Raad over menselijk kapitaal in de Unie.

(31) Estland blijft uitdagingen ondervinden bij het versterken van het aanbod van vaardigheden en het verbeteren van de doorstroming naar de arbeidsmarkt. Het aandeel voortijdige schoolverlaters (meer dan 10 % in 2025) blijft het opleidingsniveau naar beneden drukken, terwijl de jeugdwerkloosheid (meer dan 20 % in 2025) en het hoge aandeel jongeren dat niet werkt en geen onderwijs of training volgt (11,2 % in 2025) duiden op aanhoudende moeilijkheden bij de doorstroming van school naar werk. De armoede onder werkenden treft vooral de leeftijdscategorie van 18 tot 24 jaar. Beroepsonderwijs en -opleiding en hoger onderwijs spelen een belangrijke rol bij het bijscholen van personeel in groeisectoren met een hoge arbeidsvraag. Over het geheel genomen zijn beroepsonderwijs en -opleiding echter nog steeds onvoldoende aantrekkelijk, terwijl het hoger onderwijs onvoldoende afgestudeerden aflevert in belangrijke vakken als wetenschap, technologie, engineering en wiskunde (STEM). Grote verschillen in de toegang tot bij- en omscholing, afhankelijk van leeftijd, sociaal-economische achtergrond en opleidingsniveau, blijven een beperkende invloed op de vaardighedenbasis uitoefenen, vooral in regio's die overstappen op activiteiten met een hogere toegevoegde waarde. Scholen kampen met steeds gevarieerdere behoeften van leerlingen, waaronder een groeiende vraag naar aanvullende leerondersteuning, terwijl het tekort aan leerkrachten, vooral in STEM-vakken en voor Ests als tweede taal, een risico voor de onderwijskwaliteit vormt en vooral in landelijke regio's nijpend is. Hoewel de digitale vaardigheden in brede zin met het EU-gemiddelde overeenkomen, heeft Estland de EU-doelstelling van 80 % nog niet gehaald en zijn de vaardigheden van veel arbeidskrachten op het gebied van ICT en software nog ontoereikend, terwijl de vraag naar digitale en AI-vaardigheden naar verwachting zal toenemen. Ook blijft er een tekort bestaan aan de vaardigheden die van belang zijn voor de groene transitie, omdat de gevolgen van recente maatregelen, waaronder die welke door de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden ondersteund, nog niet te zien zijn. De werkgelegenheidsresultaten zouden verbeterd kunnen worden door de doorstroming van opleiding naar werk te verbeteren, de initiatieven voor gerichte bij- en nascholing uit te breiden (onder meer voor laaggeschoolden en oudere volwassenen) en vroegtijdige integratie van jongeren op de arbeidsmarkt te ondersteunen. De dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen en de vakbondsdichtheid behoren tot de laagste in de EU en de tripartiete sociale dialoog heeft de afgelopen jaren aan kracht ingeboet. Het versterken van de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen, onder meer door in te zetten op tripartiet overleg, zou kunnen helpen om deze uitdagingen aan te pakken.

(32) De lage sociale uitgaven en tekortschietende sociale bescherming zijn mede de oorzaak van het hoge armoederisico voor kwetsbare groepen. De minimuminkomenssteun is nog steeds betrekkelijk laag, terwijl de totale uitgaven aan sociale uitkeringen lager blijven dan het EU-gemiddelde (17,8 % van het bbp in 2024, tegenover het EU-gemiddelde van 27,3 %), wat het effect van sociale overdrachten op de armoedebestrijding beperkt. Personen met een handicap, met inbegrip van werkenden, lopen een aanzienlijk hoger risico op armoede dan de algemene bevolking (het bevolkingsaandeel met een beperking in de werkende leeftijd bedraagt 32,5 %, tegenover 15 % voor personen zonder beperking), wat deels te wijten is aan de lage invaliditeitsuitkeringen. Ook voor eenoudergezinnen is de blootstelling aan armoede en de druk op de huishoudkosten bijzonder hoog. De beperkte voorraad sociale woningen en de uitdagingen met betrekking tot de betaalbaarheid van huisvesting versterken het armoederisico nog verder, vooral voor kwetsbare groepen. Hoewel het geplande huisvestingsbeleid van Estland voor de periode 2025-2035 een stap in de goede richting is, moet de uitvoering daarvan worden gemonitord om het effect op de betaalbaarheid van huisvesting te beoordelen. Hervormingen in het minimuminkomensstelsel zijn bedoeld om de toereikendheid en efficiëntie van uitkeringen ter dekking van eerste levensbehoeften te verbeteren, maar omdat deze hervormingen zich nog in een pril stadium bevinden, moet het effect ervan nog blijken. Ondanks recente hervormingen blijft de toereikendheid van de pensioenen in Estland een uitdaging vormen en is het risico op armoede onder ouderen nog steeds een van de hoogste binnen de EU. Het risico is vooral hoog voor vrouwen en ouderen die alleen wonen, waarbij het risico op armoede of sociale uitsluiting voor die laatste groep het hoogste in de EU is. Dit hangt samen met de hogere levensverwachting, de samenstelling van het huishouden en de beperkte nabestaandenpensioendekking, waardoor veel oudere alleenwonende vrouwen een betrekkelijk laag inkomen hebben. Een grotere toereikendheid van de uitkeringen en een bredere toegang tot sociale bescherming, alsook een betere participatie in aanvullende pensioenpijlers, zouden het armoederisico kunnen terugdringen.

(33) Estland blijft met uitdagingen kampen wat betreft de toegang tot en betaalbaarheid van de gezondheidszorg en de langdurige zorg, vooral in gebieden buiten de grote stadscentra en onder kwetsbare groepen. Hoewel Estland hervormingen heeft doorgevoerd en investeringen heeft gedaan om het tekort aan personeel in de gezondheidszorg aan te pakken, de eerstelijnszorg en het ziekenhuisnetwerk te versterken en de integratie van de gezondheidszorg en de sociale diensten te bevorderen, blijft de toegang tot zorg een uitdaging. De overheidsuitgaven aan gezondheidszorg en langdurige zorg liggen ruim onder het EU-gemiddelde, wat er mede de oorzaak van is dat een aanzienlijk deel van de zorgvraag onbeantwoord blijft, de eigen bijdragen hoog zijn en dat er onvoldoende langdurige zorg, vooral thuiszorg, beschikbaar is, waardoor men steeds afhankelijker wordt van informele zorg, wat groepen met een laag inkomen onevenredig treft en het risico op armoede voor zorgbehoeftigen vergroot. Ondanks kwaliteitsrichtlijnen verschilt de toegang tot sociale diensten aanzienlijk van gemeente tot gemeente en groeiende wachtlijsten beperken die toegang nog verder. Wat de levensverwachting en gezonde levensjaren betreft, zijn er in Estland nog steeds grote verschillen, die nauw samenhangen met sociaal-economische status, opleidingsniveau, inkomen en woonplaats. Het huidige model voor sociale ziektekostenverzekeringen is op de lange termijn financieel niet houdbaar, daar de uitgaven naar verwachting sneller zullen stijgen dan de inkomsten als gevolg van de vergrijzing, een groeiende vraag en veranderingen op de arbeidsmarkt. Het blijft van wezenlijk belang om door te gaan met het uitvoeren van hervormingen teneinde de gezondheidszorg en sociale diensten beter te integreren, prioriteit te geven aan preventie en te zorgen voor duurzame financiering, het tekort aan arbeidskrachten aan te pakken en de verschillen in toegankelijkheid en betaalbaarheid te verminderen.

(34) Aangezien de economieën van de lidstaten van de eurozone in hoge mate met elkaar zijn verweven en zij collectief bijdragen tot de werking van de economische en monetaire unie, heeft de Raad in 2026 de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde uitvoering te geven aan de aanbeveling van 2026 over het economisch beleid van de eurozone. Voor Estland draagt aanbeveling 1 bij tot de uitvoering van de eerste, tweede en derde aanbeveling over de eurozone, aanbeveling 2 tot de uitvoering van de vierde aanbeveling over de eurozone, aanbevelingen 3 en 4 tot de uitvoering van de zevende aanbeveling over de eurozone, en aanbeveling 5 tot de uitvoering van de vijfde aanbeveling over de eurozone,

BEVEELT AAN dat Estland in 2026 en 2027 de volgende acties onderneemt:

1. Zich blijven houden aan de maximale groeipercentages van de netto-uitgaven die de Raad op 21 januari 2025 heeft aanbevolen, en daarbij gebruikmaken van de flexibiliteit uit hoofde van de door de Raad geactiveerde nationale ontsnappingsclausule. De uitgaven op het gebied van defensiegereedheid verhogen, en tegelijkertijd de schuldhoudbaarheid waarborgen en zorgen voor een efficiënte besteding van de uitgaven en een geleidelijke aanpassing van de begroting om structureel hogere defensie-uitgaven te kunnen financieren. Ervoor zorgen dat maatregelen die worden genomen om de gevolgen van de stijgende energieprijzen te verzachten, tijdelijk zijn, dat ze gericht zijn op de bescherming van kwetsbare huishoudens of op de behoeften van energie-intensieve bedrijven, dat ze stimulansen voor energiebesparing in stand houden en dat de begrotingskosten van die maatregelen verenigbaar zijn met de toezeggingen binnen het begrotingskader van de EU. Duurzame financiering waarborgen voor de uitgavenbehoeften, waaronder defensie, door de heffingsgrondslag te verbreden, gebruik te maken van belastingen die minder schadelijk zijn voor de groei, waaronder onroerendgoedbelasting, en de uitgaven meer te besteden aan prioritaire gebieden op basis van toetsingen van overheidsuitgaven.

2. Zorgen voor continuïteit van de hervormingen en investeringen die in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden uitgevoerd. De uitvoeringsdynamiek voor de cohesiebeleidsprogramma's vasthouden, in voorkomend geval voortbouwend op de heroriëntatie naar strategische prioriteiten en de flexibiliteit die zijn overeengekomen in de context van de tussentijdse evaluatie van het kader voor het cohesiebeleid. De unieke uitdagingen op sociaal-economisch gebied en op het gebied van veiligheid en civiele paraatheid aanpakken waarmee regio's aan de oostelijke buitengrens van de EU worden geconfronteerd, waaronder de noodzaak om te investeren in infrastructuur voor tweeërlei gebruik.

3. De overheidsinvesteringen in O&O beter benutten en belemmeringen voor de commercialisering van O&O aanpakken. De toegang tot financiering verbeteren, onder andere voor schaalvergroting, vooral voor kleine en middelgrote ondernemingen en bedrijven buiten de belangrijkste stedelijke gebieden, onder meer door de kaders voor innovatie en bedrijfsondersteuning te integreren.

4. Verder investeren in energie-efficiënte renovatie, onder meer met behulp van financieringsinstrumenten, om de energievraag te verminderen en huisvesting beter betaalbaar te helpen maken. De algemene afhankelijkheid van fossiele brandstoffen en het aandeel van olieschalie in de energiemix verminderen door te investeren in hernieuwbare energie en door energieopslag te bevorderen. De energiezekerheid en de weerbaarheid tegen hybride dreigingen vergroten, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat elektriciteitsinterconnecties voldoende capaciteit hebben en door de veerkracht van de netinfrastructuur te versterken. Het gebruik van duurzaam en minder vervuilend vervoer vergroten, door de voltooiing van Rail Baltica te versnellen en door de integratie van openbaarvervoerssystemen te faciliteren. De hulpbronnenproductiviteit vergroten door de invoering van hulpmiddelenefficiënte technologieën te ondersteunen.

5. De vaardigheden verbeteren door laaggeschoolden en oudere volwassenen meer kansen te bieden en het onderwijs in STEM-vakken op alle niveaus te versterken. Vroegtijdig schoolverlaten tegengaan door het tekort aan leerkrachten aan te pakken en lerenden met bijzondere behoeften ondersteuning te bieden. De arbeidsparticipatie van jongeren verbeteren door middel van effectiever actief arbeidsmarktbeleid, met speciale aandacht voor regionale verschillen. De sociale bescherming versterken om het armoederisico voor kwetsbare groepen te verkleinen, door de toereikendheid en efficiëntie van het uitkeringsstelsel te vergroten. De toegang tot en de betaalbaarheid van de gezondheidszorg en langdurige zorg verbeteren, onder meer om regionale verschillen aan te pakken, door de financiering te waarborgen.

Gedaan te Brussel, 10 juli 2026.

Voor de Raad

De voorzitter

S. HARRIS