EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 3.6.2026
COM(2026) 206 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

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

{SWD(2026) 206 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

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

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

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

Gezien Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 ([1]) van de Raad, 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) In Verordening (EU) 2024/1263 wordt gespecificeerd wat de doelstellingen zijn 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 de context 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 formulering, en het toezicht op de uitvoering, van landspecifieke aanbevelingen.

(2) Op 16 juli 2025 heeft de Commissie haar voorstel vastgesteld voor een verordening tot oprichting van het Europees Fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw en platteland, visserij en maritieme zaken, welvaart en veiligheid voor de periode 2028-2034 en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 en Verordening

[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).

(EU, Euratom) 2024/2509 ([2]). Het voorstel strekt ertoe de doeltreffendheid van Uniefinanciering te vergroten door de versnippering van de financiële architectuur te verminderen en lidstaten te ondersteunen bij de coördinatie van hun economisch beleid overeenkomstig artikel 175 VWEU.

(3) Op 25 november 2025 heeft de Commissie een advies over het ontwerpbegrotingsplan 2026 van Estland vastgesteld. Diezelfde dag heeft de Commissie, op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011, het waarschuwingsmechanismeverslag 2026 vastgesteld, waarin zij Estland niet noemde als een van de lidstaten waarvoor een diepgaande evaluatie nodig is. Ook heeft de Commissie een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone ([3]) en een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over menselijk kapitaal in de Europese Unie goedgekeurd, 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([4]) goedgekeurd op 21 april 2026 en het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid en de aanbeveling over menselijk kapitaal op 9 maart 2026.

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

(5) In 2026 blijft het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid parallel verlopen met de slotfase van de implementatie van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (“RRF”) ([5]). De herstel- en veerkrachtplannen zijn van essentieel belang gebleken voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten in het kader 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 aangezien de door het Europees cohesiebeleid gefinancierde programma’s nodig waren om landspecifieke aanbevelingen in aanmerking te nemen. Nu de RRF het einde van haar levensduur nadert, blijft het van essentieel belang om de hervormingen die in het kader van de faciliteit zijn ondersteund en uitgevoerd, vol te houden, vooral die welke bijdragen aan de aanpak van de in de landspecifieke aanbevelingen genoemde uitdagingen.

---

[2] Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Europees Fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw en platteland, visserij en maritieme zaken, welvaart en veiligheid voor de periode 2028-2034 en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 en Verordening (EU, Euratom) 2024/2509, COM(2025) 565 final. Over de voorgestelde verordening wordt momenteel onderhandeld met de medewetgevers.

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

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

[5] 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).

(6) Op 3 juni 2026 heeft de Commissie het landverslag 2026 voor Estland gepubliceerd. Daarin heeft zij de vooruitgang beoordeeld die Estland heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen en de balans opgemaakt van de uitvoering van het RRP door Estland. Op basis van die analyse zijn in het landverslag de dringendste uitdagingen voor Estland in kaart gebracht. Ook werd 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 armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) van de Verenigde Naties.

(7) Op 21 januari 2025 heeft de Raad op aanbeveling van de Commissie een aanbeveling tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Estland ([6]) goedgekeurd. Het plan bestrijkt de periode 2025-2028 en voorziet in een over vier jaar gespreide begrotingsaanpassing. 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 percentages 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.

(8) De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de gevolgen daarvan zijn 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, om de inspanningen van de EU om tot een snelle en aanzienlijke verhoging van de defensie-uitgaven ([7]) te komen te ondersteunen, en dit voorstel is door de Europese Raad van 6 maart 2025 positief ontvangen. Naar aanleiding van het verzoek van Estland van 8 juli 2025 heeft de Raad op aanbeveling van de Commissie een aanbeveling goedgekeurd op grond waarvan Estland mag afwijken van de maximale groeipercentages van de netto-uitgaven ([8]). De periode waarin de nationale ontsnappingsclausule wordt geactiveerd (2025-2028) stelt Estland in staat de overheidsuitgaven opnieuw te prioriteren of de overheidsinkomsten te verhogen, zodat blijvend hogere defensie-uitgaven de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar brengen.

(9) Op 30 april 2026 heeft Estland zijn jaarlijkse voortgangsverslag 2026 ([9]) 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

---

6 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/2025/652, 10 2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj). http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

7 Mededeling van de Commissie over het opnemen van hogere defensie-uitgaven in het kader van het stabiliteits- en groeipact, Brussel, 19.3.2025, C(2025) 2000 final.

8 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/2025/3970, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3964/oj).

9 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.

verslaglegging van Estland over de vooruitgang bij de uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241.

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

(11) Volgens door Eurostat verstrekte gegevens ([10]) 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 prognose bekende beleidsmaatregelen wordt in de voorjaarsprognose 2026 van de Commissie uitgegaan van een bbp-tekort van 4,5 % in 2026 en 4,8 % 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.

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

(13) Volgens door Eurostat verstrekte gegevens ([12]) is het overheidstekort 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 weerspiegelt voornamelijk het geraamde overheidstekort. Op basis van de op de afsluitdatum van de prognoses bekende beleidsmaatregelen wordt er in de voorjaarsprognose 2026 van de Commissie van uitgegaan dat de schuldquote oploopt tot 26,9 % aan het einde van 2026 en verder stijgt tot 30,5 % aan het einde van 2027. De stijgingen in 2026 en 2027 zijn voornamelijk toe te schrijven aan hoge en aanhoudende begrotingstekorten en positieve stock-flow adjustments in 2027.

(14) Op basis van de gegevens van Eurostat beliepen de totale overheidsuitgaven van Estland voor defensie in 2025 4,2 % van het bbp, wat overeenkomt met een stijging van 2,1 procentpunt van het bbp ten opzichte het referentiejaar 2021. Volgens de voorjaarsprognose 2026 van de Commissie worden de overheidsuitgaven geraamd op 5,0 % van het bbp in 2026, wat gelijkstaat aan een stijging van 3,0 procentpunt van het bbp ten opzichte van 2021.

---

[10] Euro-indicatoren van Eurostat, 22.4.2026.

[11] De begrotingskoers wordt afgemeten aan 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 de middellange termijn en ii) de verandering in de primaire uitgaven exclusief discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, maar inclusief de uitgaven gefinancierd door niet-terugbetaalbare steun (subsidies) van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

[12] Euro-indicatoren van Eurostat, 22.4.2026.

(15) De Unie blijft kampen met het risico van verstoringen van de energievoorziening en een hoge prijsvolatiliteit, en die situatie wordt nog verergerd door de geopolitieke spanningen die de wereldwijde olie- en gasmarkt beïnvloeden. Uit de ervaringen met de energiecrisis van 2022-2023 is gebleken dat brede en ongerichte maatregelen hoge budgettaire kosten met zich meebrengen en uit sociaal en economisch oogpunt 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 ([13]). Het land heeft namelijk de accijnsverhogingen voor brandstof en elektriciteit uitgesteld van 2026 naar 2027. Volgens de voorjaarsprognose 2026 van de Commissie zullen de begrotingskosten van deze maatregel ongeveer 0,1 % van het bbp bedragen in 2026.

(16) Volgens de berekeningen van de Commissie zijn de netto-uitgaven van Estland gestegen met 2,0 % in 2025 en met 5,7 % in 2024 en 2025 samen. De stijging van de netto-uitgaven in 2025 is lager dan 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.

(17) Volgens de berekeningen van de Commissie zullen de netto-uitgaven van Estland stijgen met 12,0 % in 2026 en met 18,4 % in 2024, 2025 en 2026 samen. De geraamde groei van de netto-uitgaven in 2026 is hoger dan het aanbevolen maximale groeipercentage en komt overeen met een jaarlijkse afwijking van 2,8 % van het bbp. Wanneer 2024, 2025 en 2026 samen worden beschouwd, is het geraamde cumulatieve groeipercentage van de netto-uitgaven ook hoger dan het aanbevolen maximale groeipercentage en komt het overeen met een afwijking van 1,5 % van het bbp. De verwachte afwijking valt echter binnen de flexibiliteit van de nationale ontsnappingsclausule op basis van de huidige prognoses voor defensie-uitgaven.

(18) Op 3 juni 2026 heeft de Commissie een verslag in het kader van artikel 126, lid 3, VWEU vastgesteld ([14]). 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, rekening houdend met alle relevante factoren, 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 voorjaarsprognose 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 in juni een buitensporigtekortprocedure in te leiden.

(19) Door de grotere behoefte aan veiligheid 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

[13] Dit geeft de situatie weer op de afsluitdatum van de voorjaarsprognose 2026 van de Commissie (4 mei 2026).

[14] Verslag van de Commissie opgesteld overeenkomstig artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 3.6.2026.2025 (COM(2026) 302 final).

voor alle structurele uitgaven kunnen worden gefinancierd, met inbegrip van de gezondheidszorg en de langdurige zorg op de middellange tot lange termijn.

(20) 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 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 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 arbeid en verbruiksbelastingen, die als aandeel van het bbp nu al boven het EU-gemiddelde ligt, nog verder. 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 %, wat 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. Er zijn ook inspanningen verricht om de efficiëntie van de uitgaven te verbeteren. Bij de meest recente uitgaventoetsingen, waarvan de laatste plaatsvond in 2025, was de aandacht echter te zeer gericht op onderdelen van de overheidsuitgaven, zoals financiering van musea of administratieve procedures in de sociale sector. Verder blijft het verband tussen uitgaventoetsingen, efficiëntiewinst en herverdeling van middelen beperkt. 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.

(21) De systematische, zinvolle en tijdige betrokkenheid van lokale en regionale autoriteiten, sociale partners, het maatschappelijk middenveld 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, alsook in de context van het Europees Semester.

(22) In Estland verloopt de uitvoering van de cohesiebeleidsprogramma's, die steun 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) omvatten, nog altijd sneller dan gemiddeld in de EU, zowel wat de selectie van projecten als de betalingen betreft. Het is belangrijk om het huidige momentum vast te houden en er tegelijkertijd voor te zorgen dat de investeringen in de praktijk maximaal effect sorteren. Estland onderneemt al actie in het kader van zijn cohesiebeleidsprogramma's om het concurrentievermogen en de groei te stimuleren. 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 cruciaal dat de nieuwe investeringen die Estland in zijn tussentijdse evaluatie van de fondsen voor het cohesiebeleid heeft vastgesteld, met name die welke verband houden met de vijf in de verordening inzake

de tussentijdse evaluatie vastgestelde prioriteiten ([15]), snel en doeltreffend worden ingezet.

(23) 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 dat 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.

(24) 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.

(25) 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.

[15] 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.

(26) 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 de invoering van hulpbronnenefficiënte technologieën. Hoewel de integratie van de Baltische kapitaalmarktstructuur sinds 2017 en de steun van nationale en supranationale instellingen hebben bijgedragen tot de ontwikkeling van de kapitaalmarkt, private equity 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 kapitaalmarkt 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.

(27) 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 de woningvoorraad leidt tot hoge verwarmingskosten die een groot deel van het beschikbare inkomen opsouperen, wat vooral kwetsbare groepen hard treft. Estland leunt voor renovaties hoofdzakelijk op steunregelingen die berusten op subsidies en het gebruik van financiële instrumenten blijft beperkt. De toenemende beschikbaarheid van financiële instrumenten 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.

(28) 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 voor 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.

(29) 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 bruto binnenlands product (bbp) gedeeld door het binnenlands materiaalverbruik betreft, is Estland nog steeds een van de slechtst presterende lidstaten van de EU en laat het een licht neergaande trend zien — 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.

(30) 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.

(31) 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 actie te ondernemen om zo snel mogelijk iets te doen aan de structurele uitdagingen in verband met menselijk kapitaal op het gebied van vaardigheden en onderwijs, die het concurrentievermogen belemmeren. De tot Estland gerichte landspecifieke aanbevelingen voor 2026 kunnen bijdragen tot de uitvoering van de aanbeveling van de Raad over menselijk kapitaal in de Unie.

(32) 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 studenten, 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 RRF 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.

(33) 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 beperking, 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 in de EU 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.

(34) 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 vormen. 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.

(35) Aangezien de economieën van de lidstaten van de eurozone in hoge mate met elkaar zijn verweven en 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 RRP's, teneinde uitvoering te geven aan de aanbeveling van 2026 over het economisch beleid van de eurozone. Voor Estland helpt aanbeveling (1) bij de uitvoering van de eerste, tweede en derde aanbeveling voor de eurozone, helpt aanbeveling (2) bij de uitvoering van de vierde aanbeveling voor de eurozone, helpen aanbevelingen (3) en (4) bij de uitvoering van de zevende aanbeveling voor de eurozone en helpt aanbeveling (5) bij de uitvoering van de vijfde aanbeveling voor de eurozone.

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

1. De maximale groeipercentages van de netto-uitgaven die de Raad op 21 januari 2025 heeft aanbevolen, in acht blijven nemen en daarbij gebruikmaken van de flexibiliteit uit hoofde van de nationale ontsnappingsclausule voor hogere defensie-uitgaven; de defensiegereedheid versterken 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 om het effect van de stijging van de energieprijzen te verzachten, tijdelijk zijn en gericht op de bescherming van kwetsbare huishoudens of op het voorzien in de behoeften van energie-intensieve bedrijven, stimulansen voor energiebesparing in stand houden en erop toezien dat de begrotingskosten daarvan verenigbaar zijn met de vastleggingen op grond van 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 te besteden aan prioritaire gebieden op basis van toetsingen van overheidsuitgaven.

2. De continuïteit van hervormingen en uit hoofde van de herstel- en veerkrachtfaciliteit gedane investeringen waarborgen; het momentum van de uitvoering uit hoofde van cohesiebeleidsprogramma's vasthouden en daarbij in voorkomend geval voortbouwen op de heroriëntatie naar strategische prioriteiten en flexibiliteiten in de tussentijdse evaluatie van het cohesiebeleidskader; de unieke sociaal-economische en veiligheidsuitdagingen aanpakken, met name die waarmee de gebieden aan de oostelijke buitengrens van de EU te maken hebben.

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 financiële instrumenten, om de energievraag te verminderen en bij te dragen aan een betere betaalbaarheid van huisvesting; 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; vroegtijdige schoolverlating 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 betaalbaarheid van de gezondheidszorg en langdurige zorg verbeteren, onder meer om regionale verschillen aan te pakken, door de financiering te waarborgen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter