



Bryssel den 11 juli 2023
(OR. en)

11135/1/23
REV 1

ECOFIN 661
UEM 195
SOC 487
EMPL 338
COMPET 682
ENV 761
EDUC 274
RECH 306
ENER 397
JAI 907
GENDER 138
ANTIDISCRIM 132
JEUN 176
SAN 413

NOT

från: Rådets generalsekretariat
till: Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet

Föreg. dok. nr: 11135/23
Komm. dok. nr: COM(2023) 606 final

Ärende: RÅDETS REKOMMENDATION om Estlands nationella reformprogram
2023 med avgivande av rådets yttrande om Estlands stabilitetsprogram
2023

För delegationerna bifogas det ovannämnda utkastet till rådets rekommendation, som har diskuterats av rådet och Europeiska rådet och som grundas på kommissionens rekommendation COM(2023) 606 final.

RÅDETS REKOMMENDATION

av den ...

om Estlands nationella reformprogram 2023 med avgivande av rådets yttrande om Estlands stabilitetsprogram 2023

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

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

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken¹, särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser², särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

- (1) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241³, genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens (*faciliteten*) inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten ger ekonomiskt stöd till medlemsstaterna för genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av unionen. I enlighet med den europeiska planeringsterminens prioriteringar bidrar faciliteten till den ekonomiska och inkluderande återhämtningen och till genomförandet av hållbara och tillväxtfrämjande reformer och investeringar, i synnerhet reformer och investeringar för att främja den gröna och den digitala omställningen och göra medlemsstaternas ekonomier mer resilienta. Den bidrar också till att stärka de offentliga finanserna och stimulera tillväxt och sysselsättning på medellång och lång sikt, förbättra den territoriella sammanhållningen inom unionen och stödja det fortsatta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Det högsta ekonomiska bidraget per medlemsstat inom ramen för faciliteten uppdaterades den 30 juni 2022, i enlighet med artikel 11.2 i förordning (EU) 2021/241.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17).

- (2) Den 22 november 2022 antog kommissionen den årliga översikten över hållbar tillväxt, som inledde 2023 års europeiska planeringstermin. Den 23 mars 2023 godkände Europeiska rådet prioriteringarna i 2023 års årliga översikt över hållbar tillväxt, som är inriktade på de fyra principerna för konkurrenskraftig hållbarhet. Den 22 november 2022 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även 2023 års rapport om förvarningsmekanismen, enligt vilken Estland var en av de medlemsstater som kunde påverkas eller riskerade att påverkas av obalanser och som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen också ett yttrande om Estlands utkast till budgetplan för 2023. Kommissionen antog också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet och ett förslag till 2023 års gemensamma sysselsättningsrapport med en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningspolitiken och principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Rådet antog rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet⁴ (*2023 års rekommendation om euroområdet*) den 16 maj 2023 och den gemensamma sysselsättningsrapporten den 13 mars 2023.
- (3) Unionens ekonomier uppvisar visserligen en anmärkningsvärd resiliens, men den geopolitiska situationen har fortfarande en negativ påverkan. Unionen står orubbligt sida vid sida med Ukraina, och unionens ekonomiska och sociala agenda är inriktad på att på kort sikt minska de negativa effekterna av energichocker, både för utsatta hushåll och företag, och på att fortsätta satsningarna på den gröna och den digitala omställningen, stödja en hållbar tillväxt för alla, skydda makroekonomisk stabilitet och öka resiliensen på medellång sikt. Den är också starkt inriktad på att öka unionens konkurrenskraft och produktivitet.

⁴ Rådets rekommendation av den 16 maj 2023 om den ekonomiska politiken i euroområdet (EUT C 180, 23.5.2023, s. 1).

- (4) Den 1 februari 2023 lade kommissionen fram ett meddelande med titeln *En industriplan i den gröna given för nettonollåldern (industriplanen i den gröna given)*. Industriplanen i den gröna given syftar till att öka konkurrenskraften för unionens nettonollindustri och stödja en snabb omställning till klimatneutralitet. Den kompletterar de pågående insatserna inom ramen för den europeiska gröna given och REPowerEU. Den syftar också till att skapa bättre förutsättningar för att utöka unionens tillverkningskapacitet vad gäller den nettonollteknik och de nettonollprodukter som behövs för att unionens ambitiösa klimatmål ska uppnås, och till att säkerställa tillgång till relevanta kritiska råvaror, bland annat genom att diversifiera anskaffningen, exploatera geologiska resurser på lämpligt sätt i medlemsstaterna och maximera återvinningen av råvaror. Industriplanen i den gröna given bygger på fyra pelare: ett förutsebart och förenklat regelverk, snabbare tillgång till finansiering, ökad kompetens och öppen handel för resilienta leveranskedjor. Den 16 mars 2023 lade kommissionen också fram ett ytterligare meddelande med titeln *EU:s konkurrenskraft på lång sikt, efter 2030*, som är uppbyggt kring nio ömsesidigt förstärkande faktorer med målet att arbeta för ett tillväxtfrämjande regelverk. I det meddelandet fastställs politiska prioriteringar i syfte att aktivt säkerställa strukturella förbättringar, välfokuserade investeringar och regleringsåtgärder för unionens och dess medlemsstaters konkurrenskraft på lång sikt. Rekommendationerna nedan bidrar till att hantera dessa prioriteringar.
- (5) Den europeiska planeringsterminen 2023 fortsätter att utvecklas i takt med genomförandet av faciliteten. Ett fullständigt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanerna är fortfarande viktigt för att de politiska prioriteringarna inom ramen för den europeiska planeringsterminen ska ge resultat, eftersom planerna behandlar alla eller en betydande del av de relevanta landsspecifika rekommendationer som utfärdats under senare år. De landsspecifika rekommendationerna från 2019, 2020 och 2022 är dessutom lika relevanta för de återhämtnings- och resiliensplaner som granskats, uppdaterats eller ändrats i enlighet med artiklarna 14, 18 och 21 i förordning (EU) 2021/241.

- (6) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435⁵ (*REPowerEU-förordningen*), som antogs den 27 februari 2023, syftar till att snabbt fasa ut unionens beroende av import av ryska fossila bränslen. Detta kommer att bidra till energitrygghet och diversifiering av unionens energiförsörjning, samtidigt som användningen av förnybar energi, energilagringsskapaciteten och energieffektiviteten ökar. Genom REPowerEU-förordningen får medlemsstaterna möjlighet att lägga till ett nytt REPowerEU-kapitel i sina nationella återhämtnings- och resiliensplaner för att på så sätt finansiera viktiga reformer och investeringar som ska bidra till att målen för REPowerEU uppnås. Dessa reformer och investeringar kommer också att bidra till att öka konkurrenskraften för unionens nettonollindustri enligt vad som anges i industriplanen i den gröna given, och till att hantera de energirelaterade landsspecifika rekommendationer som utfärdats till medlemsstaterna 2022 och, i förekommande fall, 2023. Genom REPowerEU-förordningen införs en ny kategori icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd som görs tillgängligt för medlemsstaterna för att de ska kunna finansiera nya energirelaterade reformer och investeringar inom ramen för sina återhämtnings- och resiliensplaner.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435 av den 27 februari 2023 om ändring av förordning (EU) 2021/241 vad gäller REPowerEU-kapitel i planer för återhämtnings och resiliens och om ändring av förordningarna (EU) nr 1303/2013, (EU) 2021/1060 och (EU) 2021/1755 samt direktiv 2003/87/EG (EUT L 63, 28.2.2023, s. 1).

(7) Den 8 mars 2023 antog kommissionen ett meddelande med finanspolitisk vägledning för 2024 (*meddelandet av den 8 mars 2023*). Det syftar till att stödja utarbetandet av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram och därigenom stärka samordningen av politiken. Kommissionen erinrade om att stabilitets- och tillväxtpaktens allmänna undantagsklausul kommer att avaktiveras i slutet av 2023. Kommissionen efterlyste en finanspolitik under 2023–2024 som säkerställer en hållbar skuldsättning på medellång sikt och ökar den potentiella tillväxten på ett hållbart sätt, och uppmanade medlemsstaterna att i sina stabilitets- och konvergensprogram för 2023 ange hur deras finanspolitiska planer kommer att säkerställa att fördragets referensvärde för underskottet på 3 % av bruttonationalprodukten (BNP) respekteras och säkerställa en realistisk och kontinuerlig skuldminskning, eller att skulden ligger kvar på försiktiga nivåer, på medellång sikt. Kommissionen uppmanade också medlemsstaterna att fasa ut de nationella finanspolitiska åtgärder som införts för att skydda hushåll och företag mot energiprischocker, med början med de minst riktade åtgärderna. Kommissionen angav att om det skulle behövas en förlängning av stödåtgärderna på grund av ett förnyat energipristryck bör medlemsstaterna bättre rikta sådana åtgärder till utsatta hushåll och företag. Kommissionen angav att de finanspolitiska rekommendationerna skulle kvantifieras och differentieras. Såsom föreslås i kommissionens meddelande av den 9 november 2022 om riktlinjer för en reform av EU:s ramverk för ekonomisk styrning skulle de finanspolitiska rekommendationerna dessutom formuleras utifrån primära nettoutgifter. Alla medlemsstater rekommenderades att fortsätta att skydda nationellt finansierade investeringar och säkerställa att faciliteten och andra unionsmedel används på ett ändamålsenligt sätt, särskilt mot bakgrund av målen för den gröna och den digitala omställningen och för resiliensen. Kommissionen angav att den kommer att föreslå rådet att inleda underskottsbaserade förfaranden vid alltför stora underskott under våren 2024 på grundval av utfallet för 2023, i enlighet med gällande lagstiftning.

- (8) Den 26 april 2023 lade kommissionen fram lagstiftningsförslag för att genomföra en omfattande reform av unionens regler för ekonomisk styrning. Huvudsyftet med förslagen är att stärka hållbarheten i den offentliga skuldsättningen och att främja en hållbar och inkluderande tillväxt i samtliga medlemsstater genom reformer och investeringar. I sina förslag strävar kommissionen efter att förbättra det nationella egenansvaret, förenkla ramverket och röra sig i riktning mot ett större medelfristigt fokus, tillsammans med ett effektivt och mer enhetligt genomdrivande av efterlevnaden. Enligt rådets slutsatser av den 14 mars 2023 om riktlinjer för en reform av EU:s ramverk för ekonomisk styrning är målet att slutföra lagstiftningsarbetet 2023.

- (9) Den 18 juni 2021 lämnade Estland in sin nationella återhämtnings- och resiliensplan till kommissionen i enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) 2021/241. Kommissionen har med stöd av artikel 19 i förordning (EU) 2021/241 bedömt återhämtnings- och resiliensplanens relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och enhetlighet i enlighet med bedömningsriktlinjerna i bilaga V till den förordningen. Den 29 oktober 2021 antog rådet sitt genomförandebeslut om godkännande av bedömningen av Estlands återhämtnings- och resiliensplan⁶. Delutbetalningarna ska verkställas på villkor att kommissionen antar ett beslut i enlighet med artikel 24.5 i förordning (EU) 2021/241 om att Estland på ett tillfredsställande sätt har uppnått de relevanta delmål och mål som angetts i rådets genomförandebeslut. För att delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt får delmål och mål som tidigare uppnåtts inte ha upphävts. Den 9 mars 2023 lämnade Estland in en reviderad nationell återhämtnings- och resiliensplan, inklusive ett REPowerEU-kapitel, till kommissionen i enlighet med artikel 21c i förordning (EU) 2021/241. Den reviderade återhämtnings- och resiliensplanen tar också hänsyn till det uppdaterade högsta ekonomiska bidraget i enlighet med artikel 18.2 i den förordningen och innehåller en motiverad begäran till kommissionen om att ändra rådets genomförandebeslut av den 3 november 2021 i enlighet med artikel 21.1 i förordning (EU) 2021/241, eftersom återhämtnings- och resiliensplanen delvis inte längre kan uppnås på grund av objektiva omständigheter. Den 12 maj 2023 antog kommissionen sitt förslag till rådets genomförandebeslut om godkännande av bedömningen av Estlands återhämtnings- och resiliensplan. Den 16 juni 2023 antog rådet sitt genomförandebeslut om ändring av rådets genomförandebeslut av den 29 oktober 2021 om godkännande av bedömningen av Estlands återhämtnings- och resiliensplan⁷.

⁶ ST 12532/2021 INIT, ST 12532/2021 ADD 1, ST 12532/2021 ADD 1 COR 1, ST 12532/2021 ADD 1 COR 1 REV 1.

⁷ ST 9367/2023 INIT, ST 9367/2023 ADD 1, ST 9367/2023 ADD 1 REV 1.

- (10) Den 11 maj 2023 lämnade Estland in sitt nationella reformprogram för 2023 och den 28 april 2023 sitt stabilitetsprogram för 2023, i enlighet med artikel 4.1 i förordning (EG) nr 1466/97. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas.
- (11) Den 24 maj 2023 offentliggjorde kommissionen 2023 års landsrapport för Estland. Den innehöll en bedömning av hur väl Estland hade lyckats med de relevanta landsspecifika rekommendationer som rådet antog mellan 2019 och 2022, och en utvärdering av Estlands genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen. Utifrån denna analys konstaterades i landsrapporten brister i fråga om de utmaningar som inte eller endast delvis hade åtgärdats genom återhämtnings- och resiliensplanen, och även nya och framväxande utmaningar. I landsrapporten bedömdes också Estlands framsteg med genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter och med att uppnå unionens överordnade mål för sysselsättning, kompetens och fattigdomsbekämpning samt framstegen med att uppnå FN:s mål för hållbar utveckling.
- (12) Kommissionen har genomfört en fördjupad granskning enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011 för Estland och resultatet offentliggjordes den 24 maj 2023. Kommissionen drog slutsatsen att Estland har makroekonomiska obalanser. Till exempel har sårbarheterna när det gäller konkurrenskraft och bostadsprisutveckling ökat på senare tid, men verkar för närvarande på det stora hela vara begränsade. Lönerna och i synnerhet priserna steg kraftigt under 2022, men förlusten av konkurrenskraft verkar vara begränsad, medan bytesbalansen endast har uppvisat ett litet underskott och förväntas komma nära balans under 2023 och 2024. Inflations- och lönetrycket riskerar dock, om det blir ihållande, att försämra Estlands konkurrenskraft, särskilt som den underliggande inflationen ligger långt över genomsnittet i euroområdet. Bostadspriserna har stigit kraftigt sedan Covid-19-pandemin, men visar inga starka tecken på övervärdering. De kommer sannolikt att dämpas med tanke på räntehöjningarna och den senaste tidens ekonomiska recession. Dessutom är hushållens skuldsättning och upplåning relativt måttlig och finanssektorn sund. Politiken är generellt sett gynnsam, även om vissa ytterligare insatser skulle kunna förbättra förutsättningarna att hantera riskerna med de identifierade sårbarheterna. En fortsatt konjunkturutjämnande finans- och makrotillsynspolitik, som förstärks vid behov, skulle vara viktig i detta avseende. Att främja konkurrensen på den inhemska marknaden skulle kunna hjälpa till att hantera pristrycket.

- (13) Enligt uppgifter som validerats av Eurostat minskade Estlands underskott i de offentliga finanserna från 2,4 % av BNP 2021 till 0,9 % 2022, medan den offentliga skuldkvoten ökade från 17,6 % av BNP i slutet av 2021 till 18,4 % i slutet av 2022. Den 24 maj 2023 lade kommissionen fram en rapport enligt artikel 126.3 i fördraget. I rapporten diskuterades Estlands budgetläge, eftersom dess offentliga underskott beräknas överskrida fördragets referensvärde på 3 % av BNP 2023. Rapporten slog fast att skuldriteriet inte var uppfyllt. I linje med meddelandet av den 8 mars 2023 föreslog kommissionen inte att några nya förfaranden vid alltför stora underskott skulle inledas under våren 2023. Kommissionen förklarade därefter att den skulle föreslå rådet att inleda underskottsbaserade förfaranden vid alltför stora underskott under våren 2024 på grundval av utfallet för 2023. Estland bör ta hänsyn till detta vid genomförandet av 2023 års budget och när utkastet till budgetplanen för 2024 utarbetas.
- (14) Saldot i de offentliga finanserna har påverkats av de finanspolitiska åtgärder som vidtagits för att mildra de ekonomiska och sociala effekterna av de stigande energipriserna. Sådana finanspolitiska inkomstminskande åtgärder under 2022 var bland annat lägre punktskatt på bränsle från jordbruket. Till de finanspolitiska utgiftshöjande åtgärderna hörde bland annat en partiell kompensation för energiräkningar för hushåll som tjänar mindre än medianinkomsten, sänkta nätavgifter för el och gas för hushåll och företag, el- och gaspristak för hushåll och en social engångstransferering på 50 euro till pensionärer och barnfamiljer. Kommissionen uppskattar nettobudgetkostnaden för dessa åtgärder till 0,8 % av BNP 2022. Saldot i de offentliga finanserna har också påverkats av budgetkostnaderna för erbjudande av tillfälligt skydd för fördrivna personer från Ukraina, vilket beräknas uppgå till 0,6 % av BNP 2022. Samtidigt sjönk den uppskattade kostnaden för tillfälliga krisåtgärder med anknytning till covid-19-krisen till 0 % av BNP 2022, från 2,3 % 2021.

- (15) Den 18 juni 2021 rekommenderade rådet Estland⁸ att under 2022 vidmakthålla en stödjande finanspolitisk inriktning, inbegripet den impuls som ges genom faciliteten, samt att upprätthålla nationellt finansierade investeringar.
- (16) Enligt kommissionens beräkningar var den finanspolitiska inriktningen⁹ under 2022 stram, 1,3 % av BNP, vilket var lämpligt mot bakgrund av den höga inflationen. I enlighet med rådets rekommendation fortsatte Estland att stödja återhämtningen med investeringar som ska finansieras genom faciliteten. Utgifter som finansierades med bidrag från faciliteten och andra unionsmedel uppgick till 1,4 % av BNP 2022 (1,6 % av BNP 2021). Minskningen av de utgifter som finansierades med bidrag från faciliteten och andra unionsmedel under 2022 berodde på en snabb och oförutsedd ökning av byggpriserna. Nationellt finansierade investeringar gav ett kontraktivt bidrag på 0,6 procentenhet till den finanspolitiska inriktningen¹⁰. Estland upprätthöll därför inte sina nationellt finansierade investeringar, vilket inte är i linje med rådets rekommendation av den 18 juni 2021. Samtidigt gav ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (exklusive nya åtgärder på inkomstsidan) ett kontraktivt bidrag på 0,8 procentenheter till den finanspolitiska inriktningen. Estland har därför i tillräcklig utsträckning begränsat ökningen av de nationellt finansierade löpande utgifterna.

⁸ Rådets rekommendation av den 18 juni 2021 med avgivande av rådets yttrande om Estlands stabilitetsprogram 2021 (EUT C 304, 29.7.2021, s. 23).

⁹ Den finanspolitiska inriktningen mäts som förändringen i primära utgifter (exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan) och exklusive tillfälliga krisåtgärder med anknytning till covid-19-krisen, men inbegripet utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten och andra unionsmedel, i förhållande till den potentiella tillväxten på medellång sikt. Mer information finns i ruta 1 i de statistiska tabellerna över offentliga finanser.

¹⁰ De minskade investeringarna återspeglar förseningar i slutförandet av vissa projekt som orsakats av de kraftigt ökade byggkostnaderna, vilket är kopplat till störningar i leveranskedjan på grund av kriget i Ukraina. Samtidigt gav andra nationellt finansierade kapitalutgifter ett expansivt bidrag på 0,4 procentenheter av BNP, vilket återspeglar förvärvet av gas- och bränslereserver.

- (17) Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna i stabilitetsprogrammet för 2023 är försiktigt för 2023 och därefter i linje med kommissionens vårprognos 2023. Regeringen beräknar att BNP i fasta priser kommer att minska med 1,5 % under 2023 och sedan öka igen med 3,0 % under 2024. Som jämförelse visar kommissionens vårprognos 2023 en mindre nedgång av BNP i fasta priser på 0,1 % 2023 och en liknande ökning på 3,0 % 2024. Skillnaden 2023 beror främst på att kommissionen förväntar sig en gynnsammare utveckling av den privata konsumtionen, i kombination med en något lägre inflation (mätt genom det harmoniserade konsumentprisindexet (HIKP)) och högre löneökningar.
- (18) I sitt stabilitetsprogram för 2023 räknar regeringen med att underskottet i de offentliga finanserna kommer att öka till 4,3 % av BNP 2023. Ökningen 2023 beror främst på diskretionära åtgärder, till exempel ytterligare utgifter för familjeförmåner, pensioner, försvar och utbildning samt anpassning av skatteskiten för att sänka inkomstskatten, samt en förväntad ökning av de lokala myndigheternas utgifter. Enligt stabilitetsprogrammet för 2023 förväntas den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP öka från 18,4 % i slutet av 2022 till 20,2 % till slutet av 2023. I kommissionens vårprognos 2023 förutses ett underskott i de offentliga finanserna på 3,1 % av BNP för 2023. Detta är lägre än det underskott som förutspås i stabilitetsprogrammet, främst på grund av denominatoreffekten av en högre nominell BNP-prognos och en högre beräknad ökning av skattebaser och skatteintäkter och andra intäkter.

- (19) Saldot i de offentliga finanserna 2023 förväntas fortsatt påverkas av de åtgärder som antagits för att mildra de ekonomiska och sociala effekterna av de stigande energipriserna. De består av åtgärder som inletts 2022, till exempel en ersättning för en del av alla hushålls värme-, el- och gasräkningar. Nettobudgetkostnaden för stödåtgärderna beräknas i kommissionens vårprognos 2023 uppgå till 0,3 % av BNP 2023¹¹. Merparten av åtgärderna 2023 verkar inte vara inriktade på de mest utsatta hushållen eller företagen och bevarar inte fullt ut prissignalen för att minska efterfrågan på energi och öka energieffektiviteten. Till följd av detta beräknas i kommissionens vårprognos 2023 det belopp för riktade stödåtgärder som ska beaktas i bedömningen av efterlevnaden av rådets rekommendation av den 12 juli 2022¹² för 2023 till 0 % av BNP 2023 (jämfört med 0,1 % av BNP 2022). Budgetkostnaden för erbjudande av tillfälligt skydd för fördrivna personer från Ukraina beräknas öka med 0,1 procentenheter av BNP jämfört med 2022.
- (20) I sin rekommendation av den 12 juli 2022 rekommenderade rådet Estland att under 2023 säkerställa att ökningen av de nationellt finansierade primära löpande utgifterna är i linje med en neutral inriktning på politiken¹³, med beaktande av ett fortsatt tillfälligt och riktat stöd till de hushåll och företag som drabbas hårdast av de höjda energipriserna och till människor som flyr från Ukraina. Estland bör vara redo att anpassa de löpande utgifterna efter den föränderliga situationen. Estland rekommenderades även att öka de offentliga investeringarna för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet med beaktande av REPowerEU-initiativet, inbegripet med hjälp av faciliteten och andra unionsmedel.

¹¹ Siffran motsvarar de årliga budgetkostnaderna för de åtgärderna, inbegripet löpande inkomster och utgifter liksom i förekommande fall åtgärder avseende kapitalutgifter.

¹² Rådets rekommendation av den 12 juli 2022 om Estlands nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Estlands stabilitetsprogram 2022 (EUT C 334, 1.9.2022, s. 44).

¹³ Enligt kommissionens vårprognos 2023 beräknas Estlands potentiella produktionstillväxt, som används för att mäta den finanspolitiska inriktningen, på medellång sikt (10-årigt genomsnitt) uppgå till 13,3 % i nominella termer.

(21) I sin vårprognos 2023 förväntar sig kommissionen en expansiv inriktning på finanspolitiken (-0,8 % av BNP) under 2023, i en miljö med hög inflation. Detta följer på en stram inriktning av finanspolitiken 2022 (+1,3 % av BNP). Ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan) under 2023 beräknas ge ett expansivt bidrag på 1,2 % av BNP till den finanspolitiska inriktningen. Detta inbegriper den minskade kostnaden för de riktade stödåtgärderna till de hushåll och företag som drabbas hårdast av de höjda energipriserna med 0,1 % av BNP. Detta inbegriper också högre kostnader för att erbjuda tillfälligt skydd för fördrivna personer från Ukraina (med 0,1 % av BNP). Det expansiva bidraget från nationellt finansierade primära löpande nettoutgifter beror därför inte på det riktade stödet till de hushåll och företag som är mest utsatta för höjda energipriser och till människor som flyr från Ukraina. Den expansiva tillväxten i de nationellt finansierade primära löpande utgifterna (ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan) beror främst på sociala utgifter, offentliga löner, utbildning och försvarsutgifter. Totalt är den förväntade ökningen av nationellt finansierade primära löpande utgifter inte i överensstämmelse med rådets rekommendation av den 12 juli 2022. Utgifter som finansieras inom ramen för faciliteten och andra unionsmedel beräknas uppgå till 1,8 % av BNP 2023, medan nationellt finansierade investeringar beräknas ge ett kontraktivt bidrag till den finanspolitiska inriktningen på 0,3 procentenheter. Estland planerar därför att finansiera ytterligare investeringar genom faciliteten och andra unionsmedel, och de nationellt finansierade investeringarna förväntas inte upprätthållas¹⁴. Kommissionen planerar att finansiera offentliga investeringar för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet, till exempel energieffektivitet i bostäder, förstärkning av elöverföringsnäten för att möjliggöra mer grön energiproduktion, bredband, digitala tjänster, samt kompetensutvecklings- och omskolningsmoduler för kompetens som rör den gröna omställningen.

¹⁴ Övriga nationellt finansierade kapitalutgifter beräknas ge ett kontraktivt bidrag på 0,3 procentenheter av BNP, vilket återspeglar baseffekten från 2022 då stora gasreserver förvärvades.

- (22) I stabilitetsprogrammet för 2023 förväntas underskottet i de offentliga finanserna minska marginellt till 4,2 % av BNP 2024. Minskningen 2024 återspeglar främst en minskning av utgifterna som andel av BNP. Enligt stabilitetsprogrammet för 2023 förväntas den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP öka till 23,6 % i slutet av 2024. Som anges i programmet omfattar dessa prognoser dock ännu inte de åtgärder för konsolidering av de offentliga finanserna som planeras av den nya regering som tillträdde den 17 april 2023, eftersom åtgärderna ännu inte har preciserats i rättsakter. Den nya regeringen planerar att höja mervärdesskatten, miljöskatterna och punktskatterna på alkohol och tobak och införa en fordonsskatt. På utgiftssidan planerar regeringen att sänka vissa barnbidrag. Sammantaget väntas dessa åtgärder enligt uppskattningarna i stabilitetsprogrammet för 2023 förbättra budgetsaldot med 1,3 % av BNP 2024. Baserat på de politiska åtgärder som var tillräckligt detaljerade vid prognosens brytdatum (dvs. utan regeringens planerade åtgärder för konsolidering) förutspås i kommissionens vårprognos 2023 ett underskott i de offentliga finanserna på 2,7 % av BNP för 2024. Detta är lägre än det underskott som förutspås i stabilitetsprogrammet för 2023, främst på grund av den lägre underskottsbas som förutspås för 2023 och de mer gynnsamma utsikterna för BNP och skatteintäkter för 2024 i kommissionens vårprognos 2023. Enligt kommissionens vårprognos 2023 väntas också en lägre offentlig skuldkvot i förhållande till BNP, på 21,3 %, i slutet av 2024.
- (23) I stabilitetsprogrammet för 2023 förutses en utfasning av alla energistödåtgärder under 2024. Kommissionen räknar också med en fullständig utfasning av energistödåtgärder 2024. Detta bygger på antagandet att inga nya energiprishöjningar kommer att ske.

- (24) I förordning (EG) nr 1466/97 efterlyses en årlig förbättring av det strukturella budgetsaldot för att uppnå det medelfristiga budgetmålet med 0,5 % av BNP som riktmärke¹⁵. Med hänsyn till de offentliga finansernas hållbarhet och behovet av att minska underskottet till under fördragets referensvärde på 3 % av BNP skulle det enligt kommissionen vara lämpligt att förbättra det strukturella saldot med minst 0,3 % av BNP för 2024. För att säkerställa en sådan förbättring, och i enlighet med kommissionens metod, bör ökningen av nationellt finansierade primära nettoutgifter¹⁶ under 2024 inte överstiga 4,9 %, vilket återspeglas i denna rekommendation. Detta kommer också att bidra till att minska den underliggande inflationen, som ligger långt över genomsnittet i euroområdet och som skulle kunna leda till minskad konkurrenskraft om den fortsätter. Samtidigt bör de återstående energistödåtgärderna (som för närvarande uppskattas av kommissionen till 0,3 % av BNP 2023) fasas ut, om utvecklingen på energimarknaden tillåter detta och med början med de minst riktade åtgärderna, och de därmed sammanhängande besparingarna bör användas för att minska underskottet i de offentliga finanserna. Enligt kommissionens vårprognos 2023 ligger dock ökningen av nationellt finansierade primära löpande nettoutgifter under 2023 inte i linje med rådets rekommendation av den 12 juli 2022. Om detta bekräftas skulle det vara lämpligt att ökningen av de primära nettoutgifterna under 2024 är lägre.
- (25) Om politiken förblir oförändrad beräknas enligt kommissionens vårprognos 2023 de nationellt finansierade primära nettoutgifterna öka med 4,5 % under 2024, vilket ligger under den rekommenderade tillväxttakten.
- (26) Enligt stabilitetsprogrammet för 2023 förväntas den offentliga sektorns investeringar ligga kvar på 5,3 % av BNP 2024 jämfört med ett genomsnitt på 5,3 % av BNP 2018–2023. När det gäller finansieringskällor beräknas de nationellt finansierade investeringarna minska och de unionsfinansierade investeringarna öka, närmare bestämt genom faciliteten.

¹⁵ Artikel 5 i förordning (EG) nr 1466/97 kräver också en anpassning på mer än 0,5 % av BNP för medlemsstater med en offentlig skuld som överstiger 60 % av BNP, eller med mer uttalade risker för en hållbar skuldsättning.

¹⁶ Primära nettoutgifter definieras som nationellt finansierade utgifter exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan och exklusive ränteutgifter samt utgifter för konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter.

- (27) I stabilitetsprogrammet för 2023 beskrivs en finanspolitisk utveckling på medellång sikt fram till 2027. Enligt stabilitetsprogrammet för 2023 förväntas underskottet i de offentliga finanserna uppgå till 4,0 % av BNP 2025, 4,5 % 2026 och 4,2 % 2027. Underskottet i de offentliga finanserna beräknas därför inte återgå till under 3 % av BNP under programperioden. Enligt stabilitetsprogrammet för 2023 förväntas den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP öka från 23,6 % i slutet av 2024 till 33 % till slutet av 2027. Som konstateras ovan omfattar dessa prognoser dock ännu inte den nya regeringens planerade åtgärder för konsolidering av de offentliga finanserna.
- (28) Estland lade fram en översyn av sin plan tillsammans med REPowerEU-kapitlet den 9 mars 2023. Den 12 maj 2023 föreslog kommissionen sin positiva bedömning som ska godkännas av rådet. På grund av hög inflation och störningar i leveranskedjorna till följd av kriget i Ukraina har några investeringar försenats eller avbrutits, vilket har föranlett en översyn av den ursprungliga återhämtnings- och resiliensplanen. Estland är den första medlemsstat som har tagit med ett REPowerEU-kapitel i översynen av planen och har för avsikt att lämna in den första och andra betalningsansökan så snart den reviderade planen har godkänts av rådet.
- (29) I enlighet med artikel 19.3 b i förordning (EU) 2021/241 och kriterium 2.2 i bilaga V till den förordningen ska återhämtnings- och resiliensplanen omfatta ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar som ska vara genomförda senast 2026. Det nya REPowerEU-kapitlet i återhämtnings- och resiliensplanen kommer att göra det möjligt att finansiera ytterligare reformer och investeringar till stöd för Estlands strategiska mål på energiområdet och för den gröna omställningen. Ett systematiskt och ändamålsenligt deltagande av lokala och regionala myndigheter, arbetsmarknadens parter och andra relevanta berörda parter är fortsatt viktigt för ett framgångsrikt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen, liksom annan ekonomisk politik och sysselsättningspolitik utanför planen, för att säkerställa att fler känner ett egenansvar för den övergripande politiska agendan.

- (30) Kommissionen godkände alla Estlands sammanhållningspolitiska programdokument 2022. Det är viktigt att gå vidare med ett snabbt genomförande av de sammanhållningspolitiska programmen i komplementaritet och synergi med återhämtnings- och resiliensplanen, inbegripet REPowerEU-kapitlet, för att den gröna och den digitala omställningen ska lyckas, den ekonomiska och sociala resiliensen öka och en balanserad territoriell utveckling uppnås i Estland.
- (31) Förutom de ekonomiska och sociala utmaningar som åtgärdas genom återhämtnings- och resiliensplanen och de sammanhållningspolitiska programmen står Estland inför ett antal ytterligare utmaningar som rör det sociala skyddsnetets tillräcklighet, särskilt för arbetslösa och äldre, långvarig vård och omsorg och hälso- och sjukvård, samt energi och den gröna omställningen.
- (32) Det sociala skyddsnetets tillräcklighet har förbättrats, men risken för fattigdom eller social utestängning är fortfarande hög bland vissa grupper, särskilt äldre (41,6 % i Estland jämfört med 19,5 % i unionen 2021) och personer med funktionshinder (40,4 % i Estland jämfört med 28,9 % i unionen 2021). För äldre (över 65 år) är risken för fattigdom eller social utestängning hög, främst på grund av att den genomsnittliga pensionen är låg. Dessutom kvarstår en klyfta mellan könen när det gäller fattigdom bland äldre (andelen äldre kvinnor som löper risk för fattigdom är 47,9 %, vilket är nästan 21 procentenheter högre än för män). Restriktiva kriterier för att få arbetslöshetsförmåner, särskilt de höga tröskelvärdena för sysselsättning och inkomst före arbetslöshet, fortsätter att utsätta arbetslösa för risken att hamna i fattigdom. Personer med korta arbetsperioder och atypiska anställningsformer har inte rätt till arbetslöshetsförmåner när de blir arbetslösa. 2022 fick endast 29 % av de nyregistrerade arbetslösa ersättning från arbetslöshetsförsäkring och 39 % fick den fasta arbetslöshetsersättningen. Att utöka andelen personer som omfattas av arbetslöshetsförmåner och lätta på minimikriterierna för att få tillgång till dem, särskilt för personer med korta arbetsperioder och atypiska anställningsformer, och att öka pensionernas tillräcklighet skulle kunna hjälpa till att stärka det sociala skyddet.

(33) Estland har vidtagit åtgärder för att förbättra tillgången till långvarig vård och omsorg till en överkomlig kostnad, men utmaningar kvarstår. De offentliga utgifterna för hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg är låga jämfört med unionsgenomsnittet, vilket hindrar en snabb och lika tillgång till hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg. En stor andel av befolkningen i åldern 65 år och äldre i behov av långvarig vård och omsorg har ingen hjälp med personlig vård eller hushållsaktiviteter. Behovet av hemtjänst är ett av de största i unionen. Samtidigt som befolkningen åldras och medellivslängden i Estland är en av de lägsta i unionen är andelen självrapporterade icke tillgodosedda vårdbehov hög, även om den har minskat jämfört med tidigare år (13 % 2020 och 8,1 % 2021, jämfört med unionsgenomsnittet på 2 %). Denna höga andel beror särskilt på vårdköer och en brist på och ojämn fördelning av hälso- och sjukvårdspersonal i landet. Även om patientavgifterna har sjunkit något är de höga för både hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg och ligger långt över unionsgenomsnittet. Att säkerställa en hållbar finansiering av hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg skulle kunna bidra till att komma till rätta med utmaningarna på dessa områden.

(34) Efter Rysslands invasion av Ukraina har Estland framgångsrikt övergett importen av gas från Ryssland genom att omdirigera energiimporten genom terminalen för flytande naturgas (LNG) i Klaipėda i Litauen och LNG-terminalen i Ingå i Finland. Estlands förbrukning av naturgas minskade med 36 % under perioden augusti 2022–mars 2023 jämfört med den genomsnittliga gasförbrukningen för samma period under de föregående fem åren, vilket är mer än målet om en minskning med 15 %. Estland skulle kunna fortsätta satsningarna på att tillfälligt minska efterfrågan på gas fram till den 31 mars 2024 i enlighet med rådets förordning (EU) 2022/1369¹⁷. Även om Estland gör framsteg när det gäller utbyggnaden av förnybar energi är andelen oljeskiffer i landets energimix fortfarande betydande. Andelen förnybar energi i den slutliga energianvändningen (brutto) ökade från 30,1 % 2020 till 37,6 % 2021. Andelen oljeskiffer stod för 58 % av energimixen 2021, vilket innebär en minskning med 5 procentenheter sedan 2018, men en ökning med 2 procentenheter sedan 2020. I REPowerEU-kapitlet i den nyligen reviderade återhämtnings- och resiliensplanen har Estland åtagit sig att reformera de lokala tillståndsmyndigheternas tillståndsgivningsförfarande och förbättra deras kapacitetsuppbyggnad. Dessa reformer förväntas möjliggöra ytterligare framsteg när det gäller användningen av förnybar energi. Den otillräckliga nätkapaciteten att ta emot mer förnybar energi fortsätter att hämma ytterligare framsteg. Estland måste också fortsätta sina ansträngningar för att synkronisera sitt elnät med det i resten av unionen för att fasa ut sitt beroende av BRELL-el nätet (Belarus, Ryssland, Estland, Litauen och Lettland). Framsteg har gjorts, men övergången har ännu inte slutförts. Här är det nödvändigt att samarbeta med Lettland och Litauen. Energieffektiviteten är avgörande för Estlands gröna omställning. För att öka energieffektiviteten i ekonomin, inbegripet byggnadsbeståndet, kommer det att krävas ambitiösare energieffektivitetsmål och en ökad renoveringskapacitet i mindre kommuner genom mer välriktade stödåtgärder. Estland har fokuserat på att öka hållbarheten i transportsektorn genom att anta utvecklingsplanen för transport och mobilitet 2021–2035, men lämpligare åtgärder bör vidtas för att påskynda övergången till en mindre förorenande transportsektor.

¹⁷ Rådets förordning (EU) 2022/1369 av den 5 augusti 2022 om samordnade åtgärder för att minska efterfrågan på gas (EUT L 206, 8.8.2022, s. 1).

Även om Estland investerar i elektrifieringen av järnvägsnätet har dess genomförande ännu inte utvärderats. En övergång till hållbar transport måste också ske på området privata fordon, där det behövs en ökad användning av utsläppsfria och utsläppsnåla fordon. Relevanta incitament, till exempel miljöskatter, inbegripet en utsläppsbaserad årlig vägfordonsskatt, skulle kunna bidra till att påskynda övergången till mindre förorenande transportalternativ.

- (35) Brist på arbetskraft och kompetens i sektorer och yrken som är centrala för den gröna omställningen, däribland tillverkning, utbyggnad och underhåll av nettonollteknik, skapar flaskhalsar i omställningen till en nettonollekonomi. Utbildningssystem av hög kvalitet som tillgodoser föränderliga arbetsmarknadsbehov, och riktade kompetenshöjnings- och omskolningsåtgärder är viktiga för att minska kompetensbrister och främja inkludering och omfördelning på arbetsmarknaden. För att frigöra outnyttjad arbetskraft måste dessa åtgärder vara tillgängliga, framför allt för enskilda personer och i de sektorer och regioner som påverkas mest av den gröna omställningen. Under 2022 rapporterades att det i Estland rådde brist på arbetskraft i 68 yrken som kräver särskilda färdigheter eller specialkunskap för den gröna omställningen, däribland sopsorterare, ingenjörstekniker och ingenjörer. Dessutom uppgavs att bristen på arbetskraft var en faktor som begränsar produktionen inom industri och byggverksamhet.
- (36) Mot bakgrund av kommissionens bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2023, och dess yttrande¹⁸ återspeglas i rekommendation 1.

¹⁸ Enligt artikel 5.2 i förordning (EG) nr 1466/97.

(37) Mot bakgrund av de nära kopplingarna mellan ekonomierna i medlemsstaterna i euroområdet och deras kollektiva bidrag till den ekonomiska och monetära unionens funktion, rekommenderade rådet att euroområdets medlemsstater vidtar åtgärder, bland annat genom sina återhämtnings- och resiliensplaner, för att i) bevara en hållbar skuldsättning och avstå från brett stöd till den aggregerade efterfrågan 2023, bättre rikta de finanspolitiska åtgärder som vidtas för att mildra effekterna av höga energipriser och överväga lämpliga sätt att avveckla stödet i takt med att energipristrycket minskar, ii) upprätthålla en hög nivå på offentliga investeringar och främja privata investeringar för att stödja den gröna och den digitala omställningen, iii) stödja en löneutveckling som mildrar effekten av den minskade köpkraften och samtidigt begränsar andrahandseffekterna på inflationen, och ytterligare förbättra den aktiva arbetsmarknadspolitiken och åtgärda kompetensbristen, iv) förbättra företagsklimatet och säkerställa att energistödet till företag blir kostnadseffektivt, tillfälligt och riktat till bärkraftiga företag och att det upprätthåller incitament för den gröna omställningen, och v) bevara den makroekonomiska stabiliteten och övervaka risker samtidigt som arbetet med att fullborda bankunionen fortsätter. När det gäller Estland bidrar rekommendationerna 1, 2, 3 och 4 till genomförandet av den första, andra och tredje rekommendationen i 2023 års rekommendation om euroområdet.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Estland att 2023 och 2024 vidta följande åtgärder:

1. Avveckla de gällande krisstödåtgärderna på energiområdet och använda besparingarna för att minska underskottet i de offentliga finanserna så snart som möjligt under 2023 och 2024. Om nya öknings av energipriset skulle kräva nya eller fortsatta stödåtgärder, säkerställa att sådana stödåtgärder är inriktade på att skydda utsatta hushåll och företag, är finanspolitiskt överkomliga och bevarar incitamenten till energibesparingar.

Säkerställa en försiktig finanspolitik, särskilt genom att begränsa den nominella ökningen av nationellt finansierade primära nettoutgifter under 2024 till högst 4,9 %¹⁹.

Upprätthålla nationellt finansierade offentliga investeringar och säkerställa ett effektivt utnyttjande av bidrag från faciliteten och andra unionsmedel, särskilt för att främja den gröna och den digitala omställningen.

För perioden efter 2024, fortsätta att eftersträva en finanspolitisk strategi på medellång sikt med gradvis och hållbar konsolidering, i kombination med investeringar och reformer som leder till högre hållbar tillväxt, för att uppnå en återhållsam offentligfinansiell ställning på medellång sikt.

2. Fortsätta med ett stabilt genomförande av sin återhämtnings- och resiliensplan, inbegripet REPowerEU-kapitlet. Fortsätta med ett snabbt genomförande av de sammanhållningspolitiska programmen i nära komplementaritet och synergi med återhämtnings- och resiliensplanen.
3. Förbättra det sociala skyddet genom att öka andelen personer som omfattas av arbetslöshetsförmåner, särskilt för personer med korta arbetsperioder och atypiska anställningsformer, för att bland annat för att minska fattigdomen bland äldre. Förbättra tillgången till hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg till en överkomlig kostnad, särskilt genom att säkerställa en hållbar finansiering av sådan vård.

¹⁹ Detta beräknas motsvara en årlig förbättring av det strukturella budgetsaldot med minst 0,3 % av BNP för 2024, såsom beskrivs i skäl 24.

4. Minska det totala beroendet av fossila bränslen och påskynda utbyggnaden av förnybar energi, bland annat genom att stärka den inhemska elnätskapaciteten. Säkerställa en tillräcklig kapacitet för sammanlänkningar av elnät för att öka försörjningstryggheten och fortsätta synkroniseringen med unionens elnät. Öka energieffektiviteten genom ny finansiering och stödåtgärder för att uppnå målen i den långsiktiga renoveringsstrategin. Fortsätta ansträngningarna för att öka andelen hållbara transporter genom att elektrifiera järnvägsnätet och genom beskattning som uppmuntrar till en gradvis förnyelse av fordonsbeståndet mot utsläppsfria eller koldioxidsnåla fordon. Intensifiera politiska insatser som syftar till att tillhandahålla och förvärva de färdigheter och den kompetens som krävs för den gröna omställningen.

Utfärdad i Bryssel den ...

På rådets vägnar

Ordförande
