



Brussel, 13 juni 2022
(OR. fr, en)

9747/22

ECOFIN 542
UEM 146
SOC 337
EMPL 219
COMPET 439
ENV 537
EDUC 210
RECH 333
ENER 248
JAI 800
GENDER 82
ANTIDISCRIM 62
JEUN 93
SAN 336

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. Comdoc.:	9405/22 - COM(2022) 608 final
Betreft:	Aanbeveling voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Estland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Estland

Voor de delegaties gaat hierbij de bovengenoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op Commissievoorstel COM(2022) 608 final, en door verschillende comités van de Raad is herzien en goedgekeurd.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van ...

over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Estland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 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 (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 2,

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 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

- (1) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad², waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt financiële ondersteuning voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen door de Unie. Zij draagt bij tot het economisch herstel en de tenuitvoerlegging van duurzame en groeibevorderende hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te stimuleren, en versterkt tegelijkertijd de veerkracht en potentiële groei van de economieën van de lidstaten. Zij helpt ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te versterken en de groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn te stimuleren. De maximale financiële bijdrage per lidstaat in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zal in juni 2022 worden geactualiseerd, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241.

² 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).

- (2) Op 24 november 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroei-analyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2022 voor coördinatie van het economisch beleid. Daarin is terdege rekening gehouden met het op 7 mei 2021 ondertekende sociaal engagement van Porto om de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie is afgekondigd, verder uit te voeren. De Europese Raad heeft op 25 maart 2022 de prioriteiten van de jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2022 goedgekeurd. Op 24 november 2021 heeft de Commissie op basis van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad³ ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Estland niet heeft genoemd als een van de lidstaten waarvoor een diepgaande evaluatie nodig zou zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen, alsook een voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022, waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd. De Raad heeft op 5 april 2022 de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone⁴ ("de aanbeveling van 2022 over de eurozone") aangenomen, en op 14 maart 2022 het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid.

³ Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

⁴ Aanbeveling van de Raad van 5 april 2022 over het economisch beleid van de eurozone (PB C 153 van 7.4.2022, blz. 1).

- (3) De Russische invasie in Oekraïne die volgde op de wereldwijde pandemie heeft de geopolitieke en economische context aanzienlijk veranderd. De impact van de invasie op de economieën van de lidstaten is onder meer voelbaar door hogere prijzen voor energie, voedsel en grondstoffen en door lagere groeivoorzichten. De hogere energieprijzen treffen vooral de meest kwetsbare huishoudens die te maken hebben met of risico lopen op energiearmoede, alsook de bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor energieprijsstijgingen. De Unie ziet ook een ongekeerde instroom van mensen die Oekraïne ontvluchten. De economische gevolgen van de Russische aanvalsoorlog hebben een asymmetrisch effect gehad op de lidstaten. In dat verband werd op 4 maart 2022 voor het eerst Richtlijn 2001/55/EG van de Raad⁵ door Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad⁶ in werking gesteld, waarbij ontheemden uit Oekraïne het recht kregen om legaal in de Unie te verblijven, plus het recht op toegang tot onderwijs en opleiding, de arbeidsmarkt, gezondheidszorg, huisvesting en sociale voorzieningen. Aan Estland wordt uitzonderlijke steun beschikbaar gesteld in het kader van het initiatief "maatregelen uit hoofde van het cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa" (CARE) en via aanvullende voorfinanciering in het kader van het programma "herstelbijstand voor cohesie en de regio's van Europa" (React-EU) om zo spoedig mogelijk tegemoet te komen aan de opvang- en integratiebehoeften van degenen die Oekraïne zijn ontvlucht.

⁵ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12).

⁶ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB L 71 van 4.3.2022, blz. 1).

- (4) Rekening houdend met de snel veranderende economische en geopolitieke situatie wordt de brede coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid in het kader van het Europees Semester in 2022 hervat, waarbij de ontwikkelingen afgestemd worden op de uitvoeringsvereisten van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zoals uiteengezet in de jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2022. De uitvoering van de goedgekeurde herstel- en veerkrachtplannen is van essentieel belang voor de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van het Europees Semester, aangezien de plannen betrekking hebben op ten minste een aanzienlijk deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen die in de cycli 2019 en 2020 van het Europees Semester gedaan zijn. De landspecifieke aanbevelingen van 2019 en 2020 blijven ook relevant voor de herstel- en veerkrachtplannen die herzien, geactualiseerd of gewijzigd zijn overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241, naast andere landspecifieke aanbevelingen die gedaan zijn tot de datum van indiening van dergelijke herziene, geactualiseerde of gewijzigde herstel- en veerkrachtplannen.
- (5) De algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact is actief sinds maart 2020. In haar mededeling van 3 maart 2021 getiteld "Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid" heeft de Commissie het standpunt ingenomen dat het besluit om de algemene ontsnappingsclausule te deactiveren dan wel te blijven toepassen, gezien moet worden als een algehele evaluatie van de toestand van de economie, waarbij het niveau van economische activiteit in de Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Grotere onzekerheid en sterke neerwaartse risico's voor de economische vooruitzichten in verband met de oorlog in Europa, ongekende stijgingen van de energieprijzen en aanhoudende verstoringen van de toeleveringsketen rechtvaardigen de verlenging van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact tot 2023.

- (6) Volgens de aanpak in de aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021⁷, waarbij een advies van de Raad werd geformuleerd over het stabiliteitsprogramma 2021 van Estland, wordt de algemene begrotingskoers momenteel het best gemeten als de verandering in de primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke noodmaatregelen die verband houden met de COVID-19-crisis), maar inclusief uitgaven gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen, in verhouding tot de potentiële groei op middellange termijn⁸. Naast de algemene begrotingskoers wordt, bij de beoordeling of het nationale begrotingsbeleid prudent is en de samenstelling ervan bevorderlijk is voor duurzaam herstel in overeenstemming met de groene en de digitale transitie, ook aandacht besteed aan de ontwikkeling van nationaal gefinancierde⁹ primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke noodmaatregelen die verband houden met de COVID-19-crisis) en investeringen.

⁷ Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Estland (PB C 304 van 29.7.2021, blz. 23).

⁸ De ramingen van de begrotingskoers en de componenten daarvan in deze aanbeveling zijn ramingen van de Commissie op basis van de aannames die ten grondslag liggen aan de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie. In de ramingen van de Commissie van de potentiële groei op middellange termijn is geen rekening gehouden met het positieve effect van hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan, die de potentiële groei van Estland kunnen stimuleren.

⁹ Niet gefinancierd met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit of andere Uniefondsen.

- (7) Op 2 maart 2022 heeft de Commissie een mededeling aangenomen met brede richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023 ("de begrotingsrichtsnoeren"), die tot doel heeft de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te ondersteunen en zo de beleidscoördinatie te versterken. Op basis van de macro-economische winterprognoses 2022 was de Commissie van mening dat de overgang van een geaggregeerde ondersteunende begrotingskoers in 2020-2022 naar een in grote lijnen neutrale geaggregeerde begrotingskoers, waarbij kan worden ingespeeld op de veranderende economische situatie, in 2023 gepast zou lijken. De Commissie kondigde aan dat de begrotingsaanbevelingen voor 2023 van lidstaat tot lidstaat gedifferentieerd moeten worden en rekening moeten houden met mogelijke overloopeffecten tussen landen. De Commissie heeft de lidstaten verzocht de richtsnoeren in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's te verwerken. De Commissie heeft zich ertoe verbonden de economische ontwikkelingen nauwlettend te volgen en zo nodig haar beleidsrichtsnoeren aan te passen, en wel uiterlijk eind mei 2022 in haar voorjaarspakket van het Europees Semester.
- (8) Wat de begrotingsrichtsnoeren betreft, houden de begrotingsaanbevelingen voor 2023 rekening met de verslechterde economische vooruitzichten, de toegenomen onzekerheid en verdere neerwaartse risico's, en de hogere inflatie in vergelijking met de winterprognoses 2022 van de Commissie. Tegen die achtergrond moet de budgettaire respons zijn dat de overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en energiezekerheid verhoogd worden en de koopkracht van de meest kwetsbare huishoudens in stand gehouden wordt, om de gevolgen van de stijging van de energieprijzen op te vangen en de inflatoire druk van tweederonde-effecten te helpen beperken door middel van gerichte en tijdelijke maatregelen. Het begrotingsbeleid moet flexibel blijven om zich aan te passen aan de snel veranderende omstandigheden, met inbegrip van de uit de aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne voortvloeiende uitdagingen op het vlak van defensie en veiligheid, en het moet differentiëren tussen de lidstaten naar gelang van hun begrotings- en economische situatie, ook wat betreft hun blootstelling aan de crisis en aan de instroom van ontheemden uit Oekraïne.

- (9) Op 18 juni 2021 heeft Estland zijn nationale herstel- en veerkrachtplan bij de Commissie ingediend overeenkomstig artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241. Krachtens artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de beoordelingsrichtsnoeren van bijlage V bij die verordening. Op 29 oktober 2021 heeft de Raad zijn uitvoeringsbesluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Estland¹⁰ aangenomen. De vrijgave van tranches is afhankelijk van de vaststelling van een besluit van de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 waarin wordt verklaard dat Estland de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Een bevredigende verwezenlijking veronderstelt dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is tenietgedaan.
- (10) Op 29 april 2022 heeft Estland zijn nationale hervormingsprogramma 2022 en zijn stabiliteitsprogramma 2022 ingediend, binnen de in artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97 vastgestelde termijn. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze samen geëvalueerd. Overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241 weerspiegelt het nationale hervormingsprogramma 2022 ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Estland over de vorderingen bij de uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan.

¹⁰ Doc. ST 12532/2021, ST 12532/2021 ADD 1 en ST 12532/21 ADD 1 COR 1 REV 1.

- (11) De Commissie heeft op 23 mei 2022 het landverslag 2022 voor Estland gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Estland heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad in 2019, 2020 en 2021 heeft vastgesteld en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Estland van het herstel- en veerkrachtplan, voortbouwend op het scorebord voor herstel en veerkracht. Op basis van die analyse werden in het landverslag lacunes vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe en opkomende uitdagingen, waaronder die welke voortvloeien uit de Russische invasie van Oekraïne. Ook werd 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 duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties.
- (12) Op 23 mei 2022 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotings situatie van Estland besproken, aangezien het overheidstekort in 2022 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bruto binnenlands product (bbp) zal overschrijden. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium was voldaan. In overeenstemming met de mededeling van 2 maart 2022 heeft de Commissie niet voorgesteld in het voorjaar van 2022 nieuwe buitensporigtekortprocedures in te leiden en zal zij opnieuw beoordelen of een voorstel tot het inleiden van dergelijke procedures in het najaar van 2022 noodzakelijk is.

(13) In zijn aanbeveling van 20 juli 2020¹¹ heeft de Raad Estland aanbevolen om in 2020 en 2021 overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Estland aanbevolen om als de economische omstandigheden dat toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotings situaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend. In 2021 is het overheidstekort van Estland volgens door Eurostat gevalideerde gegevens gedaald van 5,6 % van het bbp in 2020, tot 2,4 %. De respons vanuit het begrotingsbeleid door Estland ondersteunde het economisch herstel in 2021, terwijl de tijdelijke noodmaatregelen stegen van 2,3 % van het bbp in 2020 tot 2,7 % in 2021. De maatregelen die Estland in 2021 heeft genomen, stemden overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De door de regering in 2020 en 2021 genomen discretionaire begrotingsmaatregelen waren tijdelijk of gingen gepaard met compenserende maatregelen. Tegelijkertijd waren sommige van de discretionaire maatregelen die de regering in de periode 2020-2021 heeft genomen niet tijdelijk of gingen zij niet met compenserende maatregelen gepaard, voornamelijk bestaande uit pensioenverhogingen, gerichte loonsverhogingen (voor onderwijzend, medisch, cultureel en politiepersoneel) en uitgavenprogramma's voor gezondheidszorg, onderzoek en ontwikkeling (O&O), het leger en informatie- en communicatietechnologie (ICT). Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens is de overheidsschuld van 19,0 % van het bbp in 2020, gedaald tot 18,1 % van het bbp in 2021.

¹¹ Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Estland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Estland (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 33).

- (14) Het aan de begrotingsprognoses van het stabiliteitsprogramma 2022 ten grondslag liggende macro-economische scenario is voorzichtig. De regering gaat ervan uit dat het reële bbp in 2022 met 1,0 % zal dalen en in 2023 met 1,2 % zal groeien. Ter vergelijking: in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt uitgegaan van een groei van het reële bbp van 1,0 % in 2022 en 2,4 % in 2023. De Commissie verwacht een sterkere groei van de particuliere consumptie die wordt geschraagd door een hoog niveau van opgebouwde spaartegoeden en door een robuuste verwachte loondynamiek. In haar stabiliteitsprogramma 2022 zegt de regering te verwachten dat het nominale tekort in 2022 tot 5,3 % van het bbp zal toenemen en in 2023 zal afnemen tot 4,8 %. De stijging in 2022 houdt voornamelijk verband met nieuwe uitgavenmaatregelen om de energieprijzen te verlagen, extra uitgaven op sociaal en veiligheidsgebied alsook kosten om ontheemden uit Oekraïne tijdelijke bescherming te bieden. Volgens het stabiliteitsprogramma 2022 zou de overheidsschuldquote stijgen tot 20,7 % van het bbp in 2022 en tot 24,1 % in 2023. De Commissie gaat in haar voorjaarsprognoses 2022 op basis van beleidsmaatregelen die op de afsluitingsdatum van de prognoses bekend waren uit van een overheidstekort voor 2022 en 2023 van respectievelijk 4,4 % en 3,7 % van het bbp. Dit is lager dan het tekort dat in het stabiliteitsprogramma 2022 wordt voorspeld, vooral omdat de prognoses van de Commissie gebaseerd zijn op een sterkere verwachte bbp-groei en omdat de Commissie een meer gematigde stijging van de investeringsuitgaven verwacht. In de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt uitgegaan van een overheidsschuldquote van 20,9 % in 2022 en 23,5 % in 2023, wat vergelijkbaar is met de prognoses van het programma. Volgens de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt de potentiële groei op middellange termijn (10-jaarsgemiddelde) geraamd op 3,1 %. Deze raming houdt echter geen rekening met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Estland kunnen bevorderen.

- (15) In 2022 heeft de regering het merendeel van de naar aanleiding van de COVID-19-crisis genomen maatregelen geleidelijk afgeschaft, zodat de tijdelijke noodmaatregelen naar verwachting zullen dalen van 2,7 % van het bbp in 2021 tot 0,8 % in 2022. Het overheidsstekort wordt beïnvloed door de maatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de energieprijsstijgingen tegen te gaan, die in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie worden geraamd op 0,7 % van het bbp in 2022 en naar verwachting in 2023 worden uitgefaseerd¹². Deze maatregelen bestaan voornamelijk uit sociale overdrachten naar armere huishoudens, maxima voor elektriciteits- en verwarmingsprijzen en een verlaging van de elektriciteits- en gasnetkosten voor consumenten. Deze maatregelen zijn aangekondigd als tijdelijk. Indien de energieprijzen in 2023 hoog blijven, kunnen sommige van die maatregelen echter worden gehandhaafd. Sommige van die maatregelen zijn niet gericht, met name het algemene prijsplafond voor energieprijzen voor huishoudens, de verlaging van de netkosten en de algemene verlaging van de accijnzen (met ingang van 2020). Het overheidstekort wordt ook beïnvloed door de kosten voor het bieden van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit Oekraïne, die in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie worden geraamd op 0,4 % van het bbp in 2022 en 0,6 % in 2023¹³, en door de stijging van de kosten van defensie-uitgaven met 0,6 % van het bbp in 2023.

¹² De cijfers geven het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van de maatregelen die sinds het najaar van 2021 zijn genomen, waaronder lopende ontvangsten en uitgaven en - indien relevant – kapitaaluitgaven.

¹³ Aangenomen wordt dat het totale aantal ontheemden uit Oekraïne in de Unie eind 2022 geleidelijk zal oplopen tot 6 miljoen, en de geografische spreiding ervan wordt ingeschat op basis van de omvang van de bestaande diaspora, de relatieve bevolking van de ontvangende lidstaat en de spreiding van ontheemden uit Oekraïne over de Unie zoals die eruitzag in maart 2022. Voor begrotingskosten per persoon zijn de ramingen gebaseerd op het Euromod-microsimulatiemodel van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie, waarbij rekening gehouden wordt met zowel overdrachten in contanten waarvoor mensen in aanmerking kunnen komen als uitkeringen in natura zoals onderwijs en gezondheidszorg.

- (16) In zijn aanbeveling van 18 juni 2021 heeft de Raad Estland aanbevolen om in 2022 een ondersteunende begrotingskoers aan te houden, onder meer met behulp van de impuls die uitgaat van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en om nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden. Ook heeft de Raad Estland aanbevolen om, wanneer de economische omstandigheden dat toelaten, een begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties en houdbaarheid van de begroting op middellange termijn, en tegelijkertijd de investeringen te verhogen om het groeipotentieel te stimuleren.

(17) Volgens de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie en rekening houdend met de informatie in het stabiliteitsprogramma 2022 van Estland, zal de begrotingskoers in 2022 naar verwachting ondersteunend zijn, met -2,4 % van het bbp, zoals aanbevolen door de Raad¹⁴. Estland is voornemens het herstel verder te ondersteunen door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen te financieren, zoals aanbevolen door de Raad. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt stijgen ten opzichte van 2021. Volgens de prognoses zullen de nationaal gefinancierde investeringen in 2022 een expansieve bijdrage aan de begrotingskoers van 0,6 procentpunten leveren¹⁵. Daarom is Estland van plan nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden, zoals aanbevolen door de Raad. Tegelijkertijd zal de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2022 naar verwachting een expansieve bijdrage aan de algemene begrotingskoers van 1,4 procentpunten leveren. Die aanzienlijke expansieve bijdrage omvat onder meer stijgingen van de lonen en sociale overdrachten, het extra effect van de maatregelen om de economische en sociale gevolgen van de energieprijsstijgingen op te vangen (0,5 % van het bbp), alsook de kosten om ontheemden uit Oekraïne tijdelijke bescherming te bieden (0,4 % van het bbp).

¹⁴ Een minteken (plusteken) bij de indicator betekent dat de groei van de primaire uitgaven hoger (lager) uitvalt dan de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief (contractief) begrotingsbeleid.

¹⁵ Verwacht wordt dat andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven een expansieve bijdrage van 0,4 procentpunten van het bbp zullen leveren. Dit weerspiegelt de geplande verhoging van de gas- en vloeibare-brandstofreserves door de regering.

- (18) Voor 2023 wordt in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie uitgegaan van een begrotingskoers van 0,2 % van het bbp bij ongewijzigd beleid¹⁶. Verwacht wordt dat Estland ook in 2023 gebruik zal maken van de subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting stijgen met 0,4 procentpunten van het bbp ten opzichte van 2022. Volgens de prognoses zullen de nationaal gefinancierde investeringen in 2023 een expansieve bijdrage aan de begrotingskoers van 0,3 procentpunten leveren¹⁷. Tegelijkertijd zal de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 naar verwachting een contractieve bijdrage aan de algemene begrotingskoers van 0,4 procentpunten leveren. Dit is inclusief het effect van de uitfasering van de maatregelen om de gestegen energieprijzen aan te pakken (0,7 % van het bbp) en extra kosten om ontheemden uit Oekraïne tijdelijke bescherming te bieden (0,1 % van het bbp).
- (19) In het stabiliteitsprogramma 2022 wordt verwacht dat het overheidstekort geleidelijk zal afnemen tot 3,8 % van het bbp in 2024, en vervolgens tot 2,9 % in 2025. Daarom zal het gepland overheidstekort in 2025 onder de 3 % van het bbp blijven. In die prognoses wordt uitgegaan van enkele aanvullende budgettaire consolidatiemaatregelen die nog niet zijn gespecificeerd. Volgens het stabiliteitsprogramma 2022 zou de overheidsschuldquote tussen nu en 2025 stijgen, meer specifiek tot 27,7 % van het bbp in 2024 en tot 29,2 % in 2025. Volgens de analyse van de Commissie lijken de risico's voor de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn laag.

¹⁶ Een minteken (plusteken) bij de indicator betekent dat de groei van de primaire uitgaven hoger (lager) uitvalt dan de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief (contractief) begrotingsbeleid.

¹⁷ Verwacht wordt dat andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven een expansieve bijdrage van 0,5 procentpunten van het bbp zullen leveren. Dit weerspiegelt het basiseffect van de overheidsaankopen van gas- en vloeibare-brandstofreserves in 2022.

- (20) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b), van Verordening (EU) 2021/241 en bijlage V, criterium 2.2, bij die verordening, bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen met een indicatief tijdschema voor de uitvoering ervan dat uiterlijk op 31 augustus 2026 moet zijn voltooid. Deze dragen bij tot het aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de economische en sociale uitdagingen die zijn opgenomen in de landspecifieke aanbevelingen die de Raad in het kader van het Europees Semester in 2019 en 2020 tot Estland heeft gericht, naast de eventuele landspecifieke aanbevelingen die tot de datum van vaststelling van een herstel- en veerkrachtplan zijn gedaan. Het herstel- en veerkrachtplan is met name gericht op de groene en digitale transitie, met maatregelen om de energie-efficiëntie te verbeteren en hernieuwbare energie te ontwikkelen; het vervoer en de mobiliteit duurzamer te maken; bedrijven te steunen bij de groene en digitale transitie, met name startende ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen; de overheidsdiensten verder te digitaliseren; en de arbeidsmarktrelevantie van het onderwijs- en opleidingsstelsel te vergroten, vooral wat groene en digitale vaardigheden betreft. Daarnaast bevat het herstel- en veerkrachtplan maatregelen om de toegankelijkheid en veerkracht van het gezondheidsstelsel te verbeteren en voorziet het in een aantal verbeteringen van het sociale vangnet en de toegang tot sociale diensten.
- (21) Verwacht wordt dat de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan van Estland zal bijdragen tot verdere vooruitgang bij de groene en digitale transitie. Maatregelen ter ondersteuning van de klimaatdoelstellingen in Estland vertegenwoordigen 41,5 % van de totale toewijzing van het herstel- en veerkrachtplan, terwijl maatregelen ter ondersteuning van digitale doelstellingen 21,5 % van de totale toewijzing van het herstel- en veerkrachtplan uitmaken. De volledige uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, in overeenstemming met de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen, zal Estland helpen om snel te herstellen van de gevolgen van de COVID-19-crisis en tegelijkertijd zijn veerkracht vergroten. De systematische betrokkenheid van de sociale partners en andere relevante belanghebbenden blijft belangrijk voor de succesvolle uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, alsook ander economisch en werkgelegenheidsbeleid dat verder gaat dan het herstel- en veerkrachtplan, om te zorgen voor een breed draagvlak voor de algehele beleidsagenda.

- (22) Estland heeft de in Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad¹⁸ ingestelde partnerschapsovereenkomst op 18 april 2022 ingediend, maar heeft de andere in die verordening vastgestelde programma's van het cohesiebeleid nog niet ingediend. Overeenkomstig Verordening (EU) 2021/1060 moet Estland bij de programmering van de fondsen voor het cohesiebeleid voor de periode 2021-2027 rekening houden met de relevante landspecifieke aanbevelingen. Dat is een voorwaarde voor het verbeteren van de doeltreffendheid en het maximaliseren van de meerwaarde van de financiële steun die uit de cohesiebeidsfondsen ontvangen wordt, en voor het bevorderen van de coördinatie, de complementariteit en de samenhang tussen die cohesiebeidsfondsen en andere Unie-instrumenten en fondsen. Het succes van de uitvoering van de cohesiebeidsprogramma's hangt ook af van het wegwerken van knelpunten voor investeringen, ter ondersteuning van de groene en de digitale transitie en een evenwichtige territoriale ontwikkeling.
- (23) Naast de economische en sociale uitdagingen die in het herstel- en veerkrachtplan aan bod komen, wordt Estland geconfronteerd met een aantal extra uitdagingen in verband met langdurige zorg en de toereikendheid van het sociale vangnet, met name voor werklozen.

¹⁸ Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159).

- (24) De toereikendheid van het sociale vangnet in Estland is verbeterd, maar het percentage mensen dat risico loopt op armoede en sociale uitsluiting blijft hoog onder ouderen, mensen met een handicap en werklozen. Werklozen zijn minder beschermd tegen armoede als gevolg van de restrictieve criteria voor het ontvangen van werkloosheidsuitkeringen, met name de drempels voor werk en inkomen vóór werkloosheid. Als gevolg daarvan ontving in 2021 slechts ongeveer 50 % van alle geregistreerde werklozen en 37 % van de nieuw geregistreerde werklozen een werkloosheidsuitkering en ontving slechts 26 % de vaste werkloosheidsbijstand. Een uitbreiding van het recht op werkloosheidsuitkeringen en een versoepeling van de minimumcriteria om toegang te krijgen tot werkloosheidsuitkeringen, kunnen doeltreffend zijn om de sociale bescherming te verbeteren, met name voor mensen die slechts kortstondig hebben gewerkt en een niet-standaardvorm van werk hebben uitgevoerd.
- (25) De Estse bevolking vergrijst, maar het aanbod van langdurige zorg volstaat niet om aan de vraag te voldoen als gevolg van tekortkomingen in de organisatie en financiering van langdurige zorg. De versnippering in de organisatie en financiering van langdurige zorg tussen de sociale sector en de gezondheidszorgsector en tussen nationale en lokale overheden leidt tot een ongelijk aanbod van thuiszorg en sociale diensten. Bovendien was het aandeel van de uitgaven dat wordt betaald door wie zorg nodig heeft ("eigen bijdragen") in 2019 het op een na hoogste in de Unie. De overheidsuitgaven voor langdurige zorg bedroegen in 2019 slechts 0,4 % van het bbp (vergeleken met het Uniegemiddelde van 1,7 %). Het ontbreken van gemeenschappelijke normen voor langdurige zorg en het tekort aan zorgpersoneel ondermijnen de kwaliteit van de dienstverlening. Een hervorming van de langdurige zorg door de nadruk te leggen op een efficiënte en duurzame financiering, toegang tot geïntegreerde gezondheids- en sociale diensten, het vaststellen van kwaliteitsnormen en het zorgen voor voldoende en gekwalificeerd zorgpersoneel, zou de levenskwaliteit van zorgbehoevenden verhogen en de zware zorglast voor familieleden verlichten.

- (26) In reactie op het mandaat van de staatshoofden en -regeringsleiders van de Unie, zoals uiteengezet in de Verklaring van Versailles, beoogt het Commissievoorstel voor een REPowerEU-plan de afhankelijkheid van de Unie van de invoer van fossiele brandstoffen uit Rusland zo spoedig mogelijk af te bouwen. Daartoe wil de Commissie in overleg met de lidstaten bepalen wat de geschiktste projecten, investeringen en hervormingen op nationaal, regionaal en Unieniveau zijn. Die maatregelen zijn erop gericht de algehele afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en fossiele brandstoffen niet langer uit Rusland in te voeren.
- (27) Estland importeert momenteel een beperkt deel van zijn energiebehoeften voor de productie van elektriciteit en warmte, maar blijft voor het kleine aandeel gas (8 %) in zijn energiemix¹⁹ en voor geraffineerde aardolieproducten grotendeels afhankelijk van de invoer uit Rusland. Naast de verdere geleidelijke stopzetting van het gebruik van schalieolie als energiebron zou Estland er baat bij hebben zijn energie-efficiëntie te verhogen, zijn energie-infrastructuur (met inbegrip van het elektriciteitsnet) te moderniseren en te zorgen voor energie-interconnecties met voldoende capaciteit, met inbegrip van grensoverschrijdende interconnecties met aangrenzende lidstaten. Het verdient aanbeveling nieuwe investeringen in gasinfrastructuur en -netwerken waar mogelijk toekomstbestendig te maken, teneinde de duurzaamheid ervan op lange termijn te bevorderen door ze in de toekomst voor duurzame brandstoffen te gebruiken. Finland heeft op 20 mei 2022 een tienjarige huurovereenkomst voor een drijvende terminal voor vloeibaar aardgas (LNG) ondertekend en Estland heeft een samenwerkingsovereenkomst met Gasgrid Finland om er toegang toe te krijgen. De voltooiing van de lopende synchronisatie met het continentale elektriciteitsnet van de Unie, het garanderen van voldoende capaciteit voor de interconnecties met aangrenzende lidstaten en gezamenlijke hernieuwbare-energieprojecten moeten beleidsprioriteiten blijven.

¹⁹ Eurostat (2020), aandeel van de invoer uit Rusland in de totale invoer van aardgas en geraffineerde olieproducten. Estland is via intracommunautaire handel indirect afhankelijk van de invoer van aardgas uit Rusland; indien hiermee rekening wordt gehouden, zou dat betekenen dat Estland voor zijn aardgasinvoer naar schatting vrijwel volledig van Rusland afhankelijk is.

De energiebronnen zouden verder kunnen worden gediversifieerd - ook in de vervoerssector - en de productie van hernieuwbare energie zou kunnen worden versneld door niet-financiële belemmeringen voor de planning en vergunning van hernieuwbare-energie-installaties weg te nemen, de capaciteit voor de productie van duurzaam biomethaan te vergroten, de uitrol van oplossingen op basis van hernieuwbare waterstof te versnellen en een duurzame valorisatie van biomassa te waarborgen. De elektrificatie van de belangrijkste spoorlijnen, met steun van Uniefondsen, is al aan de gang of gepland, maar de elektrificatie van het hele net zou bijdragen tot het sneller koolstofvrij maken van het vervoer. De reeds hoge broeikasgasemissies van het wegvervoer zijn de afgelopen jaren blijven stijgen door het intensieve gebruik van voornamelijk brandstofonzuinige voertuigen. Estland is een van de weinige lidstaten die geen jaarlijkse belasting heffen op wegvoertuigen zoals personenauto's en lichte vrachtwagens. Meer stimulansen om voertuigen te vervangen door minder vervuilende voertuigen, zouden de transitie naar groenere vervoerswijzen bevorderen. Waar nodig kunnen passende maatregelen de gevolgen voor autobezitters met een laag inkomen verzachten. Het energieverbruik zou kunnen worden teruggedrongen door op efficiëntie gerichte renovaties van gebouwen met een geïntegreerde aanpak, die installaties voor hernieuwbare energie en warmtekrachtkoppeling omvat. Wil Estland de "Fit for 55"-doelstellingen halen, dan zal er nog meer ambitie nodig zijn om de broeikasgasemissies te verlagen en het aandeel hernieuwbare energie en de energie-efficiëntie op te voeren.

- (28) Hoewel het versnellen van de transitie naar klimaatneutraliteit en het afstappen van fossiele brandstoffen in verschillende sectoren aanzienlijke herstructureringskosten met zich mee zal brengen, kan Estland in het kader van het cohesiebeleid gebruik maken van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie om de sociaal-economische gevolgen van de transitie in de meest getroffen regio's te verzachten. Daarnaast kan Estland uit het Europees Sociaal Fonds Plus putten (opgericht bij Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad²⁰) om de werkgelegenheidskansen te vergroten en de sociale cohesie te versterken.

²⁰ Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 tot oprichting van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1296/2013 (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 21).

- (29) In het licht van de beoordeling door de Commissie heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2022 onderzocht, en zijn advies²¹ daarover is in aanbeveling 1 weergegeven.
- (30) Gezien de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de lidstaten van de eurozone en hun collectieve bijdrage aan de werking van de economische en monetaire unie, heeft de Raad de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde uitvoering te geven aan de aanbevelingen die zijn opgenomen in de aanbeveling van 2022 over de eurozone. Voor Estland is dat met name weergegeven in aanbevelingen 1, 2 en 3.

BEVEELT AAN dat Estland in 2022 en 2023 de volgende actie onderneemt:

1. In 2023 ervoor zorgen dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in overeenstemming is met een algemeen neutrale beleidskoers, rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor stijgingen van de energieprijzen en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Klaar staan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Meer overheidsinvesteringen doen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, met inachtneming van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. Voor de periode na 2023 een begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn.
2. Doorgaan met de uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan, in overeenstemming met de mijlpalen en streefdoelen die zijn opgenomen in het uitvoeringsbesluit van de Raad van 29 oktober 2021. De programmeringsdocumenten betreffende het cohesiebeleid 2021-2027 indienen teneinde de onderhandelingen met de Commissie af te ronden en vervolgens met de uitvoering ervan te beginnen.

²¹ Uit hoofde van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

3. De sociale bescherming versterken, onder meer door het recht op werkloosheids-uitkeringen uit te breiden, met name tot mensen die slechts kortstondig hebben gewerkt en een niet-standaardvorm van werk hebben uitgevoerd. De betaalbaarheid en kwaliteit van de langdurige zorg verbeteren, met name door de duurzame financiering ervan te waarborgen en gezondheids- en sociale diensten te integreren.
4. De totale afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderen en de invoer ervan diversifiëren door de uitrol van hernieuwbare energie te versnellen, onder meer door vergunningsprocedures verder te stroomlijnen, te zorgen voor interconnecties met voldoende capaciteit en het binnenlandse elektriciteitsnet te versterken. De energie-efficiëntie, meer bepaald van gebouwen, verhogen om het energieverbruik te verminderen. Meer inspanningen leveren om het vervoerssysteem duurzamer te maken, onder meer door elektrificatie van het spoorwegnet en door meer stimulansen te geven om duurzaam en minder vervuilend vervoer te bevorderen, met inbegrip van de vernieuwing van het wegvoertuigenpark.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter
