



Brüssel, den 23.5.2022
COM(2022) 608 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

**zum nationalen Reformprogramm Estlands 2022 mit einer Stellungnahme des Rates
zum Stabilitätsprogramm Estlands 2022**

{SWD(2022) 608 final} - {SWD(2022) 640 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Estlands 2022 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Estlands 2022

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität² trat am 19. Februar 2021 in Kraft. Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität wird finanzielle Unterstützung für Reformen und Investitionen bereitgestellt und so für einen — durch die Union finanzierten — fiskalischen Impuls gesorgt. Die Fazilität trägt zur wirtschaftlichen Erholung und zur Durchführung nachhaltiger und wachstumsfördernder Reformen und Investitionen bei, die insbesondere auf die Förderung des ökologischen und des digitalen Wandels ausgerichtet sind und die Widerstandsfähigkeit und das Potenzialwachstum der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten stärken sollen. Sie wird außerdem mittel- und langfristige zur Stärkung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie zum Wachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen. Der maximale finanzielle Beitrag, der jedem Mitgliedstaat im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität gewährt werden kann, [wurde] gemäß Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/241 am [XX]. Juni 2022 angepasst.
- (2) Am 24. November 2021 nahm die Kommission den Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum an, mit dem das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung 2022 eingeleitet wurde. Darin trug sie der im Mai 2021 auf dem

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

Sozialgipfel von Porto bekräftigten gemeinsamen Verpflichtung Rechnung, die vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission am 17. November 2017 proklamierte europäische Säule sozialer Rechte weiter umzusetzen. Der Europäische Rat billigte die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts 2022 am 25. März 2022. Am 24. November 2021 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht an, in dem Estland nicht als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Überprüfung³ durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets an, die am 5. April 2022 vom Rat angenommen wurde, sowie den Vorschlag für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2022, in dem die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien sowie der Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte analysiert werden und der am 14. März 2022 vom Rat angenommen wurde.

- (3) Russlands Invasion der Ukraine, die unmittelbar nach der weltweiten Pandemie erfolgte, hat den geopolitischen und wirtschaftlichen Kontext erheblich verändert. Sie hat auch die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten in Mitleidenschaft gezogen, indem sie beispielsweise die Energie- und Lebensmittelpreise hat steigen lassen und die Wachstumsaussichten verschlechtert hat. Die höheren Energiepreise belasten insbesondere die finanziell schwachen Haushalte, die von Energiearmut bedroht oder betroffen sind. Des Weiteren erlebt die EU einen beispiellosen Zustrom von Flüchtlingen aus der Ukraine. In diesem Zusammenhang kam am 4. März 2022 erstmals die Richtlinie über vorübergehenden Schutz zur Anwendung⁴ und wurde aus der Ukraine vertriebenen Menschen das Aufenthaltsrecht in der EU sowie das Recht auf Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung, zum Arbeitsmarkt, zur Gesundheitsversorgung, zu Wohnungs- und Sozialleistungen gewährt. Für Estland wird außerordentliche Unterstützung im Rahmen der Initiative CARE (Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa) und durch zusätzliche Vorfinanzierungen im Rahmen von ReactEU (Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas) bereitgestellt, um den Aufnahme- und Integrationsbedarf der aus der Ukraine fliehenden Menschen schnellstmöglich decken zu können.
- (4) Angesichts der sich rasch wandelnden wirtschaftlichen und geopolitischen Lage wird im Rahmen des Europäischen Semesters im Jahr 2022 die umfassende Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik weitergeführt und gleichzeitig, wie im Jahreswachstumsbericht 2022 dargelegt, den Anforderungen an die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität Rechnung getragen. Die Durchführung der angenommenen Aufbau- und Resilienzpläne ist für die Verwirklichung der politischen Prioritäten im Rahmen des Europäischen Semesters von entscheidender Bedeutung, da von diesen Plänen alle oder zumindest wesentliche Teile der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen aus den Jahren 2019 und 2020 erfasst werden. Die länderspezifischen Empfehlungen der Jahre 2019 und 2020 bleiben auch für die Aufbau- und Resilienzpläne, die gemäß den Artikeln 14, 18 und 21 der Verordnung

³ Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25).

⁴ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (ABl. L 71 vom 4.3.2022, S. 1).

(EU) 2021/241 überarbeitet, aktualisiert oder geändert werden, relevant; hinzu kommen gegebenenfalls weitere länderspezifische Empfehlungen, die bis zur Vorlage des geänderten Plans formuliert wurden.

- (5) Die allgemeine Ausweichklausel ist seit März 2020 aktiviert.⁵ In ihrer Mitteilung vom 3. März 2021⁶ vertrat die Kommission die Auffassung, dass der Beschluss über die Deaktivierung oder weitere Anwendung der allgemeinen Ausweichklausel eine Gesamtbewertung der Wirtschaftslage darstellen sollte, wobei das Niveau der Wirtschaftstätigkeit in der EU oder im Euro-Währungsgebiet im Vergleich zum Vorkrisenniveau (Ende 2019) als zentrales quantitatives Kriterium zu betrachten sei. Die gestiegene Unsicherheit und starke Abwärtsrisiken bei den wirtschaftlichen Aussichten angesichts des Krieges in Europa, des beispiellosen Anstiegs der Energiepreise und der anhaltenden Lieferkettenprobleme rechtfertigen die Verlängerung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts bis einschließlich 2023.
- (6) Im Einklang mit dem Ansatz in der Stellungnahme des Rates vom 18. Juni 2021 zum Stabilitätsprogramm 2021 wird der haushaltspolitische Kurs derzeit am besten als Veränderung der Primärausgaben (ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen) ohne durch die COVID-19-Krise bedingte befristete Sofortmaßnahmen und einschließlich der durch nicht rückzahlbare Hilfen (Zuschüsse) aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und aus anderen EU-Mitteln finanzierten Ausgaben im Verhältnis zum mittelfristigen Potenzialwachstum gemessen.⁷ Neben dem haushaltspolitischen Gesamtkurs wird bei der Bewertung, ob die nationale Finanzpolitik vorsichtig ist und ihre Zusammensetzung eine nachhaltige Erholung begünstigt, die mit dem ökologischen und dem digitalen Wandel im Einklang steht, auch der Entwicklung der national finanzierten⁸ laufenden Primärausgaben (ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen und durch die COVID-19-Krise bedingte befristete Sofortmaßnahmen) und Investitionen Aufmerksamkeit geschenkt.
- (7) Am 2. März 2022 nahm die Kommission eine Mitteilung mit allgemeinen Leitlinien für die Haushaltspolitik im Jahr 2023 an, mit der die Ausarbeitung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten unterstützt und somit die politische Koordinierung gestärkt werden soll.⁹ Ausgehend von den makroökonomischen Aussichten in der Winterprognose 2022 stellte die Kommission fest, dass es angemessen wäre, im Jahr 2023 von einem insgesamt stützenden haushaltspolitischen Kurs der Jahre 2020-2022 zu einem weitgehend neutralen haushaltspolitischen Kurs überzugehen, gleichzeitig aber die Bereitschaft zu erhalten, auf die sich weiterentwickelnde Wirtschaftslage zu reagieren. Die Kommission kündigte an, dass

⁵ Mitteilung der Kommission an den Rat über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts, Brüssel (COM(2020) 123 final vom 20.3.2020).

⁶ Mitteilung der Kommission an den Rat – Ein Jahr nach dem Ausbruch von COVID-19 – die fiskalpolitische Reaktion, Brüssel (COM(2021) 105 final vom 3.3.2021).

⁷ Bei den Schätzungen zum haushaltspolitischen Kurs und seinen Komponenten in dieser Empfehlung handelt es sich um Schätzungen der Kommission, die auf den Annahmen beruhen, die der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission zugrunde liegen. Die von der Kommission vorgenommenen Schätzungen des mittelfristigen Potenzialwachstums lassen die positiven Auswirkungen der im Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Reformen unberücksichtigt, die dem Potenzialwachstum einen Schub verleihen könnten.

⁸ Nicht durch Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität oder anderen EU-Mitteln finanziert.

⁹ Mitteilung der Kommission an den Rat: Haushaltspolitische Leitlinien für 2023, Brüssel (COM(2022) 85 final vom 2.3.2022).

bei den haushaltspolitischen Empfehlungen für 2023 weiterhin zwischen den Mitgliedstaaten differenziert und möglichen länderübergreifenden Spillover-Effekten Rechnung getragen werden sollte. Sie forderte die Mitgliedstaaten auf, diese Leitlinien in ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen zu berücksichtigen. Die Kommission sicherte zu, die wirtschaftlichen Entwicklungen genau zu beobachten und ihre politischen Leitlinien erforderlichenfalls anzupassen, spätestens jedoch im Rahmen des Frühjahrspakets zum Europäischen Semester Ende Mai 2022.

- (8) Was die haushaltspolitischen Leitlinien vom 2. März 2022 betrifft, so tragen die haushaltspolitischen Empfehlungen für 2023 den schlechteren Konjunkturaussichten, der größeren Unsicherheit und weiteren Abwärtsrisiken sowie der gegenüber der Winterprognose höheren Inflation Rechnung. Vor diesem Hintergrund müssen im Rahmen der haushaltspolitischen Reaktion die öffentlichen Investitionen für den ökologischen und digitalen Wandel und die Energieversorgungssicherheit erhöht und die Kaufkraft finanziell besonders schwacher Haushalte gestützt werden, um durch gezielte und befristete Maßnahmen die Auswirkungen des Anstiegs der Energiepreise abzufedern und dazu beizutragen, den Inflationsdruck aus Zweitrundeneffekten zu begrenzen. Die Haushaltspolitik muss flexibel bleiben, damit sie sich an die sich rasch wandelnden Rahmenbedingungen anpassen kann, und sie muss nach Ländern differenziert werden, wobei die jeweilige Haushalts- und Wirtschaftslage – auch im Hinblick auf die Anfälligkeit für die Krise und den Zustrom von Vertriebenen aus der Ukraine – zu berücksichtigen ist.
- (9) Am 18. Juni 2021 legte Estland der Kommission gemäß Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/241 seinen nationalen Aufbau- und Resilienzplan vor. Gemäß Artikel 19 jener Verordnung hat die Kommission die Aufbau- und Resilienzpläne auf der Grundlage der in Anhang V der Verordnung enthaltenen Bewertungsleitlinien im Hinblick auf deren Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz bewertet. Am 29. Oktober 2021 nahm der Rat den Durchführungsbeschluss zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Estlands¹⁰ an. Die Freigabe der Tranchen erfolgt vorbehaltlich eines Beschlusses der Kommission nach Artikel 24 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2021/241, wonach Estland in zufriedenstellender Weise die einschlägigen, im Durchführungsbeschluss des Rates festgelegten Etappenziele und Zielwerte erreicht hat. Eine zufriedenstellende Erfüllung setzt immer voraus, dass von zuvor erreichten Etappenzielen und Zielwerten nicht wieder abgewichen wurde.
- (10) Am 29. April 2022 übermittelte Estland sein nationales Reformprogramm 2022 und sein Stabilitätsprogramm 2022 gemäß der in Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 festgelegten Frist. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet. Im Einklang mit Artikel 27 der Verordnung (EU) 2021/241 wird im nationalen Reformprogramm 2022 auch der halbjährlichen Berichterstattung Estlands über die Fortschritte bei der Durchführung seines Aufbau- und Resilienzplans Rechnung getragen.
- (11) Am 23. Mai 2022 veröffentlichte die Kommission den Länderbericht für Estland 2022¹¹. Darin werden die Fortschritte Estlands bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen des Rates der Jahre 2019, 2020 und 2021 bewertet und der Stand der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans Estlands anhand des

¹⁰ Durchführungsbeschluss des Rates vom 29. Oktober 2021 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Estlands (ST 12532/21; ST 12532/21 ADD 1; ST 12532/21 ADD 1 COR 1 REV 1).

¹¹ SWD(2022) 608 final.

Aufbau- und Resilienzscoreboards dargestellt. Basierend auf dieser Bewertung wird im Länderbericht Handlungsbedarf in Bezug auf Herausforderungen aufgezeigt, die im Aufbau- und Resilienzplan nicht oder nur teilweise angegangen werden, und es werden neu entstandene und sich derzeit abzeichnende Herausforderungen, die sich beispielsweise aus Russlands Invasion der Ukraine ergeben, genannt. Ferner werden in dem Bericht die Fortschritte Estlands bei der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, bei der Verwirklichung der Kernziele der EU in den Bereichen Beschäftigung, Qualifikationen und Armutsbekämpfung sowie im Hinblick auf die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung bewertet.

- (12) Am 23. Mai 2022 veröffentlichte die Kommission einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV. In diesem Bericht wird die Haushaltslage Estlands erörtert, da sein gesamtstaatliches Defizit im Jahr 2022 voraussichtlich den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP übersteigen wird. Dem Bericht zufolge wurde das Defizitkriterium nicht erfüllt. Im Einklang mit der Mitteilung vom 2. März 2022 hat die Kommission nicht vorgeschlagen, im Frühjahr 2022 neue Verfahren bei einem übermäßigen Defizit einzuleiten, und sie wird im Herbst 2022 erneut prüfen, ob die Einleitung solcher Defizitverfahren geboten ist.
- (13) Am 20. Juli 2020 empfahl der Rat Estland, im Einklang mit der allgemeinen Ausweichklausel in den Jahren 2020 und 2021 alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Pandemie wirksam zu bekämpfen, die Wirtschaft zu stützen und die anschließende Erholung zu fördern. Er empfahl Estland ferner, sobald die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen, eine Haushaltspolitik zu verfolgen, die darauf abzielt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltslage zu erreichen und die Schuldentragfähigkeit zu gewährleisten, und gleichzeitig die Investitionen zu erhöhen. Den von Eurostat validierten Daten zufolge ging das gesamtstaatliche Defizit Estlands 2021 von 5,6 % des BIP im Jahr 2020 auf 2,4 % im Jahr 2021 zurück. Die haushaltspolitische Reaktion Estlands unterstützte 2021 die wirtschaftliche Erholung, während die befristeten Soforthilfemaßnahmen von 2,3 % des BIP im Jahr 2020 auf 2,7 % im Jahr 2021 anstiegen. Die von Estland 2021 getroffenen Maßnahmen stehen mit der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 in Einklang. Die von der Regierung in den Jahren 2020 und 2021 beschlossenen diskretionären haushaltspolitischen Maßnahmen waren größtenteils befristet oder wurden durch Ausgleichsmaßnahmen kompensiert. Gleichzeitig waren einige der von der Regierung 2020 und 2021 ergriffenen diskretionären Maßnahmen weder befristet noch durch Ausgleichsmaßnahmen kompensiert, insbesondere Rentenerhöhungen, gezielte Gehaltserhöhungen (für Lehrkräfte, medizinisches Personal, Kulturmitarbeiter und Polizeibedienstete) sowie Ausgabenprogramme für das Gesundheitswesen, FuE, Militär und IKT. Nach den von Eurostat validierten Daten belief sich der gesamtstaatliche Schuldenstand 2021 auf 18,1 % des BIP.
- (14) Das den budgetären Projektionen des Stabilitätsprogramms 2022 zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist als vorsichtig einzustufen. Die Regierung geht von einem Rückgang des realen BIP um 1,0 % im Jahr 2022 und von einem Anstieg um 1,2 % im Jahr 2023 aus. Im Vergleich dazu geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2022 von einem Wachstum des realen BIP von 1,0 % im Jahr 2022 und 2,4 % im Jahr 2023 aus. Außerdem rechnet sie vor dem Hintergrund der hohen kumulierten Ersparnisse und der robusten Lohnentwicklung mit einem stärkeren Wachstum der privaten Konsumausgaben. In ihrem Stabilitätsprogramm 2022 geht die Regierung davon aus, dass das öffentliche Gesamtdefizit 2022 auf 5,3 % des BIP steigen und 2023 auf 4,8 % des BIP zurückgehen wird. Der Anstieg im Jahr 2022

hängt in erster Linie mit neuen Ausgabenmaßnahmen zur Senkung der Energiepreise, zusätzlichen Sozial- und Sicherheitsausgaben sowie Kosten für die Gewährung vorübergehenden Schutzes für Vertriebene aus der Ukraine zusammen. Dem Programm zufolge soll die gesamtstaatliche Schuldenquote 2022 auf 20,7 % und 2023 weiter auf 24,1 % des BIP steigen. Auf der Grundlage der zum Stichtag der Prognose bekannten politischen Maßnahmen geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2022 für die Jahre 2022 und 2023 von einem öffentlichen Defizit von 4,4 % bzw. 3,7 % des BIP aus. Diese Werte sind vor allem deshalb niedriger als im Stabilitätsprogramm 2022 veranschlagt, weil den Projektionen der Kommission eine robustere BIP-Entwicklung und ein moderaterer Anstieg der Investitionsausgaben zugrunde liegt. In ihrer Frühjahrsprognose 2022 geht die Kommission von einer ähnlichen gesamtstaatlichen Schuldenquote von 20,9 % im Jahr 2022 und von 23,5 % im Jahr 2023 aus.

Auf Grundlage der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission liegt das geschätzte potenzielle Wirtschaftswachstum mittelfristig (im Zehn-Jahres-Durchschnitt) bei 3,1 %. Diese Schätzung lässt jedoch die Auswirkungen der im Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Reformen unberücksichtigt, die dem Potenzialwachstum Estlands einen Schub verleihen können.

- (15) Im Jahr 2022 ließ die Regierung die meisten in Reaktion auf die COVID-19-Krise ergriffenen Maßnahmen auslaufen, sodass mit einem Rückgang der befristeten Soforthilfemaßnahmen von 2,7 % des BIP im Jahr 2021 auf 0,8 % im Jahr 2022 gerechnet wird. Das öffentliche Defizit wird durch die Maßnahmen belastet, die zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Anstiegs der Energiepreise ergriffen wurden; sie werden in der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission mit 0,7 % des BIP im Jahr 2022 veranschlagt und sollen 2023 auslaufen.¹² Bei diesen Maßnahmen handelt es sich hauptsächlich um Sozialtransfers an ärmere Haushalte, die Einführung von Preisobergrenzen für Strom- und Heizkosten und die Senkung der Strom- und Gasnetzentgelte für die Verbraucher. Diese Maßnahmen sind laut Ankündigung befristet. Sollten die Energiepreise aber auch 2023 hoch bleiben, könnten einige dieser Maßnahmen fortgeführt werden. Einige dieser Maßnahmen – insbesondere die allgemeine Deckelung der Energiepreise für Haushalte, die Reduzierung der Netzentgelte und die allgemeine Senkung der Verbrauchssteuern (rückwirkend ab 2020) – sind nicht zielgerichtet. Das öffentliche Defizit wird auch von den Kosten für die Gewährung vorübergehenden Schutzes für Vertriebene aus der Ukraine beeinflusst, die in der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission für 2022 auf 0,4 % des BIP und für 2023 auf 0,6 % des BIP projiziert werden¹³, sowie von der Erhöhung der Verteidigungsausgaben um 0,6 % des BIP im Jahr 2023.

¹² Die Zahlen geben die Höhe der jährlichen Haushaltskosten für die seit Herbst 2021 ergriffenen Maßnahmen wieder, einschließlich laufender Einnahmen und Ausgaben sowie gegebenenfalls Investitionsausgaben.

¹³ Die Gesamtzahl der Vertriebenen aus der Ukraine dürfte in der EU bis Ende 2022 allmählich die Marke von 6 Millionen erreichen. Ihre geografische Verteilung wird auf der Grundlage der Größe der bestehenden Diaspora, der relativen Bevölkerung des Aufnahmemitgliedstaats und der tatsächlichen Verteilung der Vertriebenen aus der Ukraine in der gesamten EU ab März 2022 geschätzt. Für die Haushaltskosten pro Person basieren die Schätzungen auf dem Euromod-Mikrosimulationsmodell der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission, wobei sowohl etwaige zustehende Geldleistungen als auch Sachleistungen wie Bildung und Gesundheitsversorgung berücksichtigt werden.

- (16) Am 18. Juni 2021 empfahl der Rat Estland¹⁴, im Jahr 2022 einen stützenden finanzpolitischen Kurs einschließlich des von der Aufbau- und Resilienzfazilität ausgehenden Impulses beizubehalten und national finanzierte Investitionen aufrechtzuerhalten. Überdies empfahl er Estland – wenn die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen –, eine Haushaltspolitik zu verfolgen, die darauf abzielt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltslage zu erreichen und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten, und gleichzeitig die Investitionen zu erhöhen, um das Wachstumspotenzial zu steigern.
- (17) Auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission und unter Berücksichtigung der Angaben im Stabilitätsprogramm Estlands für 2022 wird der haushaltspolitische Kurs den Projektionen zufolge bei -2,4 % des BIP im Jahr 2022 stützend sein, wie vom Rat empfohlen¹⁵. Estland sieht weiterhin Unterstützungsmaßnahmen zur Förderung der Erholung vor und beabsichtigt gemäß der Empfehlung des Rates, zusätzliche Investitionen mithilfe der Aufbau- und Resilienzfazilität zu finanzieren. Der positive Beitrag zur Wirtschaftstätigkeit der durch Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und andere EU-Mittel finanzierten Ausgaben wird sich im Vergleich zu 2021 voraussichtlich um 0,1 Prozentpunkte erhöhen. Den Projektionen zufolge werden die national finanzierten Investitionen 2022 einen expansiven Beitrag von 0,6 BIP-Prozentpunkten zum fiskalischen Gesamtkurs leisten.¹⁶ Daher plant Estland, die national finanzierten Investitionen, wie vom Rat empfohlen, aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig wird erwartet, dass der Anstieg der national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne neue einnahmenseitige Maßnahmen) im Jahr 2022 einen expansiven Beitrag von 1,4 BIP-Prozentpunkten zum fiskalischen Gesamtkurs leisten wird. Dieser erhebliche expansive Beitrag schließt unter anderem Lohnerhöhungen und höhere Sozialtransfers sowie die zusätzlichen Auswirkungen von Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Anstiegs der Energiepreise (0,5 % des BIP) und der Kosten für vorübergehenden Schutz für Vertriebene aus der Ukraine (0,4 % des BIP) ein.
- (18) Für 2023 wird der haushaltspolitische Kurs in der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission unter der Annahme einer unveränderten Politik mit +0,2 % des BIP veranschlagt.¹⁷ Es wird davon ausgegangen, dass Estland im Jahr 2023 weiterhin die Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität nutzt, um zusätzliche Investitionen zur Unterstützung der Erholung zu finanzieren. Der positive Beitrag zur Wirtschaftstätigkeit der durch Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und andere EU-Mittel finanzierten Ausgaben wird sich im Vergleich zu 2022 voraussichtlich um 0,4 BIP-Prozentpunkte erhöhen. Den Projektionen zufolge werden die national finanzierten Investitionen 2023 einen expansiven Beitrag von 0,3 BIP-

¹⁴ Empfehlung des Rates vom 18. Juni 2021 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Estlands 2021 (ABl. C 304 vom 29.7.2021, S. 23).

¹⁵ Ein negatives (positives) Vorzeichen des Indikators bedeutet, dass das Wachstum der Primärausgaben über (unter) dem mittelfristigen Wirtschaftswachstum liegt, was auf eine expansive (kontraktive) Haushaltspolitik hinweist.

¹⁶ Von sonstigen national finanzierten Investitionsausgaben wird ein expansiver Beitrag von 0,4 BIP-Prozentpunkten erwartet. Dies hängt mit der geplanten Erhöhung der Gas- und Flüssiggasreserven durch die Regierung zusammen.

¹⁷ Ein negatives (positives) Vorzeichen des Indikators bedeutet, dass das Wachstum der Primärausgaben über (unter) dem mittelfristigen Wirtschaftswachstum liegt, was auf eine expansive (kontraktive) Haushaltspolitik hinweist.

Prozentpunkten zum fiskalischen Gesamtkurs leisten.¹⁸ Gleichzeitig wird erwartet, dass der Anstieg der national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne neue einnahmenseitige Maßnahmen) im Jahr 2023 einen kontraktiven Beitrag von 0,4 BIP-Prozentpunkten zum fiskalischen Gesamtkurs leisten wird. Dazu gehören auch die Auswirkungen des Auslaufens der Maßnahmen zur Bewältigung des Anstiegs der Energiepreise (0,7 % des BIP) sowie weitere Kosten für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen aus der Ukraine (0,1 % des BIP).

- (19) Dem Stabilitätsprogramm 2022 zufolge soll das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2024 schrittweise auf 3,8 % des BIP und bis 2025 auf 2,9 % des BIP zurückgehen. Daher soll das gesamtstaatliche Defizit bis 2025 die Marke von 3 % des BIP unterschreiten. Diese Projektionen beruhen auf der Annahme, dass zusätzliche Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen durchgeführt werden, die nicht näher spezifiziert sind. Dem Programm zufolge soll die gesamtstaatliche Schuldenquote bis 2025 ansteigen, und zwar auf 27,7 % im Jahr 2024 und 29,2 % im Jahr 2025. Nach Analyse der Kommission scheinen die Risiken für die Schuldentragfähigkeit mittelfristig gering zu sein.
- (20) Nach den Kriterien des Artikels 19 Absatz 3 Buchstabe b und des Anhangs V Abschnitt 2.2 der Verordnung (EU) 2021/241 umfasst der Aufbau- und Resilienzplan eine Vielzahl sich gegenseitig verstärkender Reformen und Investitionen, die bis 2026 durchgeführt werden sollen. Diese tragen dazu bei, alle oder einen wesentlichen Teil der wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen zu bewältigen, die der Rat in den Jahren 2019 und 2020 im Rahmen des Europäischen Semesters in seinen Empfehlungen an Estland sowie gegebenenfalls in weiteren bis zur Annahme des Plans abgegebenen länderspezifischen Empfehlungen dargelegt hat. Der Plan ist in erster Linie auf den ökologischen und digitalen Übergang ausgerichtet und umfasst beispielsweise Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz und zum Ausbau der erneuerbaren Energien, zur Erhöhung der Nachhaltigkeit von Verkehr und Mobilität, zur Unterstützung von Unternehmen beim ökologischen und digitalen Übergang, insbesondere von Start-up-Unternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen, zur weiteren Digitalisierung der öffentlichen Dienste sowie zur Steigerung der Arbeitsmarktrelevanz des Systems der allgemeinen und beruflichen Bildung, insbesondere in Bezug auf ökologische und digitale Kompetenzen. Darüber hinaus sieht der Plan Maßnahmen zur Erhöhung der Zugänglichkeit und Resilienz des Gesundheitssystems sowie einige Verbesserungen des Netzes der sozialen Sicherheit und des Zugangs zu sozialen Diensten vor.
- (21) Mit der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans Estlands dürften der ökologische und der digitale Wandel weiter gefördert werden. Der Betrag, der Maßnahmen zur Verwirklichung der Klimaschutzziele in Estland zugewiesen wird, entspricht 41,5 % der Gesamtmittelausstattung des Plans, während die Maßnahmen zur Unterstützung der Ziele im Digitalbereich 21,5 % ausmachen. Die vollständige Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans gemäß den einschlägigen Etappenzielen und Zielwerten wird Estland dabei helfen, die Folgen der COVID-19-Krise rasch zu überwinden und gleichzeitig seine Resilienz zu stärken. Die systematische Einbeziehung der Sozialpartner und anderer einschlägiger

¹⁸ Die sonstigen national finanzierten Investitionsausgaben dürften einen kontraktiven Beitrag von 0,5 BIP-Prozentpunkten leisten. Dies ist auf den Basiseffekt der staatlichen Käufe von Gas- und Flüssiggas im Jahr 2022 zurückzuführen.

Interessenträger ist für die erfolgreiche Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans sowie anderer, nicht im Plan enthaltener wirtschafts- oder beschäftigungspolitischer Maßnahmen nach wie vor wichtig, da nur so ein umfassendes Engagement für das politische Gesamtkonzept gewährleistet werden kann.

- (22) Estland hat die Partnerschaftsvereinbarung am 18. April 2022 vorgelegt, während die anderen kohäsionspolitischen Programmplanungsdokumente¹⁹ noch ausstehen. Entsprechend der Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 wird Estland die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen bei der Programmplanung 2021-2027 der Kohäsionsfondsmittel berücksichtigen. Dies ist unabdingbar, um die Wirksamkeit der finanziellen Unterstützung aus den Kohäsionsfonds zu verbessern, ihren Mehrwert zu maximieren und dabei gleichzeitig die Koordinierung, Komplementarität und Kohärenz zwischen diesen Fonds und anderen Unionsinstrumenten und -mitteln zu fördern. Die erfolgreiche Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit und der kohäsionspolitischen Programme setzt zudem voraus, dass die Engpässe bei den Investitionen zur Förderung des ökologischen und des digitalen Wandels und der ausgewogenen territorialen Entwicklung beseitigt werden.
- (23) Neben den wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen, die mit dem Aufbau- und Resilienzplan angegangen werden, ist Estland mit einer Reihe von Herausforderungen im Zusammenhang mit der Langzeitpflege und der Angemessenheit des sozialen Sicherheitsnetzes, insbesondere für Arbeitslose, konfrontiert.
- (24) Die Angemessenheit des sozialen Sicherheitsnetzes in Estland hat sich zwar verbessert, aber die Quote der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen ist unter älteren Menschen, Menschen mit Behinderungen und Arbeitslosen nach wie vor hoch. Arbeitslose sind aufgrund der restriktiven Kriterien für den Bezug von Arbeitslosengeld, insbesondere wegen der hohen Schwellen hinsichtlich Beschäftigung und Einkommen vor der Arbeitslosigkeit, vergleichsweise schlecht vor Armut geschützt. Infolgedessen erhielten im Jahr 2021 nur rund 50 % aller als arbeitslos gemeldeten Personen Arbeitslosengeld, 37 % der neu gemeldeten Arbeitslosen erhielten Leistungen der Arbeitslosenversicherung und nur 26 % die feste Arbeitslosenhilfe. Eine Ausweitung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld sowie eine Lockerung der Mindestkriterien könnten die soziale Sicherheit insbesondere für Personen mit kurzen Beschäftigungsverhältnissen und atypischen Beschäftigungsformen erhöhen.
- (25) In Anbetracht der alternden estnischen Bevölkerung ist die Langzeitpflege aufgrund von Mängeln bei der Organisation und Finanzierung nicht ausreichend, um die Nachfrage zu decken. Die Zersplitterung der Organisation und Finanzierung der Langzeitpflege zwischen dem Sozial- und dem Gesundheitssektor sowie zwischen dem Staat und den Gemeinden führt zu großen Unterschieden bei der Bereitstellung von häuslichen Leistungen und Sozialdiensten. Darüber hinaus war der Anteil der von pflegebedürftigen Personen selbst zu tragenden Ausgaben (Zuzahlung) im Jahr 2019 der zweithöchste in der EU. Die öffentlichen Ausgaben für Langzeitpflege beliefen

¹⁹ Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 159).

sich 2019 nur auf 0,4 % des BIP (gegenüber einem EU-Durchschnitt von 1,7 %). Das Fehlen gemeinsamer Standards für die Langzeitpflege und der Mangel an Pflegekräften beeinträchtigen die Dienstleistungsqualität. Eine Reform der Langzeitpflege durch Konzentration auf eine effiziente und nachhaltige Finanzierung, den Zugang zu integrierten Gesundheits- und Sozialdiensten, die Festlegung von Qualitätsstandards und die Gewährleistung einer ausreichend großen Zahl qualifizierter Pflegekräfte würde die Lebensqualität der Pflegebedürftigen erhöhen und die hohe Pflegebelastung für die Familienangehörigen verringern.

- (26) Im Anschluss an den Auftrag, den die Staats- und Regierungschefs der EU in der Erklärung von Versailles formuliert haben, wurde der REPowerEU-Plan aufgestellt, um die Abhängigkeit der Europäischen Union von Einfuhren fossiler Brennstoffe aus Russland so bald wie möglich zu beenden. Zu diesem Zweck werden im Dialog mit den Mitgliedstaaten optimal geeignete Projekte, Investitionen und Reformen auf nationaler, regionaler und Unionsebene ermittelt. Diese Maßnahmen zielen darauf ab, die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen insgesamt zu verringern und fossile Brennstoffe zunehmend von anderen Exportländern als Russland zu beziehen.
- (27) Estland führt gegenwärtig nur einen relativ geringen Teil seiner Energieversorgung für die Strom- und Wärmeerzeugung ein, ist jedoch bei dem geringen Anteil des Gases (8 %) in seinem Energiemix sowie bei raffinierten Erdölerzeugnissen nach wie vor weitgehend von Einfuhren aus Russland abhängig²⁰. Neben dem laufenden Ausstieg aus der Nutzung von Ölschiefer als Energiequelle sollte Estland im eigenen Interesse seine Energieeffizienz steigern, seine Energieinfrastruktur (einschließlich des Stromnetzes) modernisieren und dafür sorgen, dass Energieverbindungsleitungen mit ausreichender Kapazität vorhanden sind, unter anderen an den Grenzen zu benachbarten Mitgliedstaaten. Es wird empfohlen, neue Gasinfrastruktur- und Netzinvestitionen nach Möglichkeit zukunftssicher zu gestalten, damit sie sich auch für nachhaltige Energieträger eignen und somit langfristig nachhaltig sind. Trotzdem sollten die Vollendung der laufenden Synchronisierung mit dem europäischen kontinentalen Stromnetz, die Sicherstellung von Verbindungsleitungen mit ausreichender Kapazität zu Nachbarmitgliedstaaten und gemeinsame Vorhaben im Bereich der erneuerbaren Energien politische Prioritäten bleiben. Eine weitere Diversifizierung der Energiequellen – auch im Verkehrssektor – und die Beschleunigung der Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen könnten erreicht werden, indem nichtfinanzielle Hindernisse für die Planung und Genehmigung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien beseitigt, die Produktionskapazitäten für nachhaltiges Biomethan erhöht, die Einführung wasserstoffbasierter erneuerbarer Lösungen beschleunigt und gleichzeitig eine nachhaltige Nutzbarmachung von Biomasse sichergestellt wird. Die Elektrifizierung der wichtigsten Eisenbahnstrecken mithilfe von EU-Mitteln ist bereits im Gange oder geplant, wobei allerdings eine Elektrifizierung des gesamten Netzes zu einer schnelleren Dekarbonisierung des Verkehrs beitragen würde. Die bereits hohen Treibhausgasemissionen aus dem Straßenverkehr sind in den vergangenen Jahren aufgrund der intensiven Nutzung größtenteils kraftstoffineffizienter Fahrzeuge weiter gestiegen. Estland ist einer der wenigen Mitgliedstaaten, die keine jährlichen Steuern auf Kraftfahrzeuge wie Pkw und

²⁰ Eurostat (2020), Anteil der Einfuhren aus Russland an den Gesamteinfuhren von Erdgas bzw. raffinierten Erdölerzeugnissen. Estland ist aufgrund des EU-Binnenhandels indirekt von russischen Erdgaseinfuhren abhängig; daher ist davon auszugehen, dass Estland bei den Erdgaseinfuhren fast vollständig von Russland abhängig ist.

leichte Nutzfahrzeuge erheben. Eine Erhöhung der Anreize zur Erneuerung des Fahrzeugbestands hin zu weniger umweltschädlichen Fahrzeugen gefördert wird, würde den Übergang zu einem umweltfreundlicheren Verkehr voranbringen. Die damit einhergehenden Auswirkungen auf einkommensschwache Fahrzeughalter könnten nötigenfalls durch entsprechende Vorkehrungen abgemildert werden. Der Energieverbrauch könnte durch effizienzorientierte Gebäuderenovierungen mit einem integrierten Ansatz, der Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien und Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen einschließt, gesenkt werden. Im Einklang mit dem Ziel „Fit für 55“ müssen die Zielsetzungen in Bezug auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen sowie die Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz noch ambitionierter gestaltet werden.

- (28) Der beschleunigte Übergang zur Klimaneutralität mit der Abkehr von fossilen Brennstoffen wird zwar in einigen Sektoren erhebliche Restrukturierungskosten verursachen, doch kann Estland im Rahmen der kohäsionspolitischen Programmplanung den Mechanismus für einen gerechten Übergang nutzen, um die sozioökonomischen Auswirkungen des Übergangs in den am meisten betroffenen Regionen zu verringern. Darüber hinaus kann Estland den Europäischen Sozialfonds Plus nutzen, um die Beschäftigungsmöglichkeiten zu verbessern und den sozialen Zusammenhalt zu stärken.
- (29) Vor dem Hintergrund der Bewertung der Kommission hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2022 geprüft; seine Stellungnahme²¹ hierzu spiegelt sich in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.
- (30) Angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und ihres kollektiven Beitrags zur Funktionsweise der Wirtschafts- und Währungsunion empfahl der Rat den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, unter anderem im Rahmen ihrer Aufbau- und Resilienzpläne Maßnahmen zu ergreifen, um die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets umzusetzen. Für Estland spiegelt sich dies insbesondere in den nachstehenden Empfehlungen 1, 2 und 3 wider —

EMPFIEHLT, dass Estland 2022 und 2023

1. dafür sorgt, dass der Anstieg der national finanzierten laufenden Ausgaben 2023 mit einem weitgehend neutralen politischen Kurs im Einklang steht, unter Berücksichtigung der fortgesetzten befristeten und gezielten Unterstützung für die vom Energiepreisanstieg besonders betroffenen Haushalte und Unternehmen sowie die aus der Ukraine flüchtenden Menschen; die laufenden Ausgaben an die sich wandelnde Situation anpasst; die öffentlichen Investitionen für den ökologischen und den digitalen Wandel sowie die Energiesicherheit ausweitet, unter anderem durch Inanspruchnahme der Aufbau- und Resilienzfazilität, von RePowerEU und anderen EU-Mitteln; für die Zeit nach 2023 eine Finanzpolitik verfolgt, die darauf abzielt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltslage zu erreichen;
2. seinen Aufbau- und Resilienzplan gemäß den im Durchführungsbeschluss des Rates vom 29. Oktober 2021 festgelegten Etappenzielen und Zielwerten weiter durchführt. die Programmunterlagen der Kohäsionspolitik für 2021-2027 übermittelt, um die Verhandlungen mit der Kommission abschließen und sodann mit ihrer Umsetzung beginnen zu können;

²¹ Nach Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

3. die soziale Sicherheit unter anderem durch Ausweitung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld erhöht, insbesondere für Personen mit kurzen Beschäftigungsverhältnissen und atypischen Beschäftigungsformen. die Erschwinglichkeit und die Qualität der Langzeitpflege verbessert, insbesondere durch Gewährleistung ihrer nachhaltigen Finanzierung und Integration von Gesundheits- und Sozialdiensten;
4. die Gesamtabhängigkeit von der Einfuhr fossiler Brennstoffe verringert und diese Einfuhr durch beschleunigte Nutzung erneuerbarer Energien diversifiziert, unter anderem durch weitere Straffung der Genehmigungsverfahren, Gewährleistung von Verbindungsleitungen mit ausreichender Kapazität sowie Stärkung des eigenen Stromnetzes; die Energieeffizienz, unter anderem von Gebäuden, erhöht, um den Energieverbrauch zu senken; mehr Anstrengungen unternimmt, um das Verkehrssystem nachhaltiger zu gestalten, unter anderem durch die Elektrifizierung des Schienennetzes und durch verstärkte Anreize zur Förderung eines nachhaltigen und umweltfreundlicheren Verkehrs, einschließlich der Erneuerung des Kfz-Bestands.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*