



Brüssel, den 5. Juni 2025
(OR. en)

9894/25

ECOFIN 705
UEM 238
SOC 374
EMPL 244
COMPET 485
ENV 468
EDUC 217
ENER 208
JAI 771
GENDER 87
JEUN 117
SAN 292
ECB
EIB

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	4. Juni 2025
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2025) 226 final
Betr.:	Empfehlung für eine EMPFEHLUNG DES RATES zur Wirtschafts-, Sozial-, Beschäftigungs-, Struktur- und Haushaltspolitik Finnlands

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2025) 226 final.

Anl.: COM(2025) 226 final

9894/25

ECOFIN 1A/LIFE 4



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 4.6.2025
COM(2025) 226 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zur Wirtschafts-, Sozial-, Beschäftigungs-, Struktur- und Haushaltspolitik Finnlands

{SWD(2025) 226 final}

DE

DE

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zur Wirtschafts-, Sozial-, Beschäftigungs-, Struktur- und Haushaltspolitik Finnlands

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 (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates¹, insbesondere auf Artikel 3 Absatz 3,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse 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:

Allgemeine Erwägungen

- (1) Gemäß der am 30. April 2024 in Kraft getretenen Verordnung (EU) 2024/1263 zielt der Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung darauf ab, durch Reformen und Investitionen gesunde und auf Dauer tragfähige öffentliche Finanzen, ein nachhaltiges und inklusives Wachstum sowie die Resilienz zu fördern. Die Verordnung sieht vor, dass der Rat und die Kommission die multilaterale Überwachung im Rahmen des Europäischen Semesters im Einklang mit den im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegten Zielen und Anforderungen durchführen. Das Europäische Semester umfasst insbesondere die Formulierung und die Überwachung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen. Außerdem fördert die genannte Verordnung die nationale Eigenverantwortung für die Haushaltspolitik, rückt deren mittelfristige Ausrichtung in den Fokus und sorgt für eine wirksamere und kohärentere Durchsetzung. Jeder Mitgliedstaat muss dem Rat und der Kommission einen nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plan mit seinen haushaltspolitischen Zusagen sowie seinen Reform- und Investitionszusagen vorlegen, der je nach Dauer der nationalen Legislaturperiode einen Zeitraum von vier oder fünf Jahren abdeckt. Der in diesen Plänen skizzierte

¹ ABl. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>.

Nettoausgabenpfad² muss den Anforderungen der Verordnung (EU) 2024/1263 entsprechen, insbesondere auch den Vorgaben, den gesamtstaatlichen Schuldenstand bis zum Ende des Anpassungszeitraums auf einen plausibel rückläufigen Pfad zu bringen oder darauf zu halten oder weiterhin auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau unter 60 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu halten und das gesamtstaatliche Defizit mittelfristig unter den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP zu senken und/oder darunter zu halten. Sagt ein Mitgliedstaat ein einschlägiges Reform- und Investitionspaket zu, das die in der Verordnung festgelegten Kriterien erfüllt, so kann der Anpassungszeitraum um bis zu drei Jahre verlängert werden.

- (2) Die Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität³ (im Folgenden „ARF“) trat am 19. Februar 2021 in Kraft. Im Rahmen der ARF wird den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung für Reformen und Investitionen bereitgestellt und so für einen unionsfinanzierten Konjunkturimpuls gesorgt. Den Prioritäten des Europäischen Semesters entsprechend trägt die ARF zur wirtschaftlichen und sozialen Erholung bei und treibt nachhaltige Reformen und Investitionen voran, insbesondere mit dem Ziel, den grünen und den digitalen Wandel zu fördern und die Widerstandskraft der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten zu erhöhen. Die ARF hilft auch, die öffentlichen Finanzen zu stärken und das mittel- und langfristige Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum anzukurbeln, den territorialen Zusammenhalt in der Union zu verbessern und die weitere Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte zu unterstützen.
- (3) Die am 27. Februar 2023 angenommene Verordnung (EU) 2023/435 des Europäischen Parlaments und des Rates⁴ (im Folgenden „REPowerEU-Verordnung“) zielt darauf ab, die Abhängigkeit der Union von Einfuhren fossiler Brennstoffe aus Russland stufenweise zu beenden. Dies trägt zur Energieversorgungssicherheit und zur Diversifizierung der Energieversorgung der Union bei und erhöht zugleich die Nutzung erneuerbarer Energieträger, die Energiespeicherkapazitäten und die Energieeffizienz. Finnland hat seinem nationalen Aufbau- und Resilienzplan ein neues REPowerEU-Kapitel zur Finanzierung wichtiger Reformen und Investitionen hinzugefügt, die zur Verwirklichung der REPowerEU-Ziele beitragen werden.
- (4) Am 27. Mai 2021 legte Finnland der Kommission im Einklang mit Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/241 seinen nationalen Aufbau- und Resilienzplan vor. Gemäß Artikel 19 der genannten Verordnung hat die Kommission die Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz des Aufbau- und Resilienzplans nach den in

² Nettoausgaben im Sinne von Artikel 2 Nummer 2 der Verordnung (EU) 2024/1263. Demnach bezeichnet der Ausdruck „Nettoausgaben“ die Staatsausgaben ohne i) Zinsausgaben, ii) diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen, iii) Ausgaben für Programme der Union, die vollständig durch Einnahmen aus den Unionsfonds ausgeglichen werden, iv) nationale Ausgaben für die Kofinanzierung von Programmen, die von der Union finanziert werden, v) konjunkturelle Komponenten der Ausgaben für Leistungen bei Arbeitslosigkeit und vi) einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.

³ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>).

⁴ Verordnung (EU) 2023/435 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Februar 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/241 in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 und (EU) 2021/1755 sowie der Richtlinie 2003/87/EG (ABl. L 63 vom 28.2.2023, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj>).

Anhang V der Verordnung enthaltenen Leitlinien bewertet. Am 29. Oktober 2021 erließ der Rat den Durchführungsbeschluss zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Finnlands⁵, der am 8. Dezember 2023 nach Artikel 18 Absatz 2 geändert wurde, um den für die nicht rückzahlbare finanzielle Unterstützung verfügbaren maximalen finanziellen Beitrag zu aktualisieren und das REPowerEU-Kapitel einzubeziehen⁶. Die Freigabe von Tranchen ist erst nach Annahme eines Beschlusses durch die Kommission gemäß Artikel 24 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2021/241 möglich, in dem festgestellt wird, dass Finnland die im Durchführungsbeschluss des Rates festgelegten einschlägigen Etappenziele und Zielwerte in zufriedenstellender Weise erreicht hat. Eine zufriedenstellende Erreichung setzt voraus, dass es inzwischen bei vorangehenden Etappenzielen und Zielwerten für dieselbe Reform oder Investition nicht wieder zu Rückschritten gekommen ist.

- (5) Am 21. Januar 2025 hat der Rat auf Empfehlung der Kommission eine Empfehlung zur Billigung des nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans Finnlands angenommen⁷. Der Plan wurde gemäß Artikel 11 und Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2024/1263 vorgelegt, erstreckt sich auf den Zeitraum von 2025 bis 2028 und sieht eine Haushaltsanpassung über sieben Jahre vor.
- (6) Am 26. November 2024 gab die Kommission eine Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltplanung Finnlands 2025 ab. Am selben Tag nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht 2025 an, worin Finnland nicht als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, bei denen eine eingehende Überprüfung angezeigt war. Die Kommission legte außerdem eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets vor sowie einen Vorschlag für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2025, in dem die Umsetzung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Grundsätze der Europäischen Säule sozialer Rechte analysiert werden. Der Rat nahm die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets⁸ am 13. Mai 2025 und den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht am 10. März 2025 an.
- (7) Am 29. Januar 2025 veröffentlichte die Kommission den Kompass für Wettbewerbsfähigkeit, einen strategischen Rahmen, mit dem die globale Wettbewerbsfähigkeit der EU in den kommenden fünf Jahren gestärkt werden soll. Darin werden drei zentrale Handlungsfelder für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum genannt: i) Innovation, ii) Dekarbonisierung und Wettbewerbsfähigkeit, iii) Sicherheit. Um die Innovationslücke zu schließen, will die EU die industrielle Innovation fördern, das Wachstum von Start-ups durch Initiativen wie die EU-Start-up- und Scale-up-Strategie unterstützen und die Einführung fortschrittlicher Technologien wie der künstlichen Intelligenz und der Quanteninformatik vorantreiben. Mit Blick auf das Ziel einer grüneren Wirtschaft hat die Kommission einen umfassenden Aktionsplan

⁵ Durchführungsbeschluss des Rates vom 29. Oktober 2021 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Finnlands (12524/2021).

⁶ Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. Dezember 2023 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses des Rates vom 29. Oktober 2021 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Finnlands (15836/2023).

⁷ Empfehlung des Rates vom 21. Januar 2025 zur Billigung des nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans Finnlands (ABI. C, 2025/656, 10.2.2025).

⁸ Empfehlung des Rates vom 13. Mai 2025 zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (ABI. C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj>).

für bezahlbare Energie und einen Deal für eine saubere Industrie vorgelegt, die sicherstellen, dass der Übergang zu sauberer Energie kosteneffizient und wettbewerbsfreundlich bleibt, insbesondere für energieintensive Wirtschaftszweige, sowie das Wachstum ankurbelt. Um übermäßige Abhängigkeiten abzubauen und die Sicherheit zu erhöhen, will die Union globale Handelspartnerschaften stärken, die Lieferketten diversifizieren und den Zugang zu kritischen Rohstoffen und sauberen Energiequellen sichern. Diese Prioritäten werden durch horizontale Erfolgsfaktoren untermauert, insbesondere durch Vereinfachung der Rechtsvorschriften, Vertiefung des Binnenmarkts, Finanzierung der Wettbewerbsfähigkeit, die Spar- und Investitionsunion, Förderung von Kompetenzen und hochwertigen Arbeitsplätzen sowie bessere EU-Politikkoordinierung. Der Kompass für Wettbewerbsfähigkeit ist auf das Europäische Semester abgestimmt, sodass sichergestellt ist, dass die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten mit den strategischen Zielen der Kommission im Einklang steht und bei der wirtschaftspolitischen Steuerung ein einheitlicher Ansatz verfolgt wird, der in der gesamten Union nachhaltiges Wachstum, Innovation und Resilienz fördert.

- (8) Das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung verläuft 2025 weiterhin parallel zur Umsetzung der ARF. Die vollständige Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne bleibt für die Verwirklichung der politischen Prioritäten im Rahmen des Europäischen Semesters unerlässlich, da mit diesen Plänen wirksam dazu beigetragen wird, dass alle oder wesentliche Teile der in den einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen der letzten Jahre genannten Herausforderungen angegangen werden. Diese länderspezifischen Empfehlungen sind darüber hinaus auch für die Bewertung der nach Artikel 21 der Verordnung (EU) 2021/241 geänderten Aufbau- und Resilienzpläne relevant.
- (9) Die länderspezifischen Empfehlungen 2025 decken alle zentralen wirtschaftspolitischen Herausforderungen ab, die mit den in den Aufbau- und Resilienzplänen vorgesehenen Maßnahmen nicht ausreichend angegangen wurden, wobei auch die in den länderspezifischen Empfehlungen von 2019 bis 2024 genannten einschlägigen Herausforderungen berücksichtigt werden.
- (10) Am 4. Juni 2025 veröffentlichte die Kommission den Länderbericht Finnlands 2025. Darin werden die Fortschritte Finnlans bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen und der Stand der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans durch Finnland bewertet. Ausgehend von dieser Bewertung werden im Länderbericht die dringendsten Herausforderungen aufgezeigt, mit denen Finnland konfrontiert ist. Ferner werden in dem Bericht auch die Fortschritte Finnlans bei der Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte, bei der Verwirklichung der Kernziele der Union in den Bereichen Beschäftigung, Kompetenzen und Armutsbekämpfung sowie bei den Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung bewertet.

Bewertung des jährlichen Fortschrittsberichts

- (11) Am 21. Januar 2025 empfahl der Rat für Finnland die folgenden Obergrenzen für das Nettoausgabenwachstum: 1,6 % im Jahr 2025, 1,9 % im Jahr 2026, 2,6 % im Jahr 2027 und 2,6 % im Jahr 2028, was den kumulierten maximalen Wachstumsraten entspricht, die unter Bezugnahme auf das Jahr 2023 berechnet wurden (5,3 % im Jahr 2025, 7,4 % im Jahr 2026, 10,1 % im Jahr 2027 und 13,0 % im Jahr 2028). Am

30. April 2025 legte Finnland seinen jährlichen Fortschrittsbericht⁹ über die Einhaltung der empfohlenen Obergrenzen für das Nettoausgabenwachstum, die Umsetzung der Reformen und Investitionen, die der Verlängerung des Anpassungszeitraums zugrunde liegen, und die Umsetzung jener Reformen und Investitionen vor, mit denen die in den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters genannten größten Herausforderungen in Angriff genommen werden sollen. Der jährliche Fortschrittsbericht spiegelt auch die nach Artikel 27 der Verordnung (EU) 2021/241 vorgeschriebene halbjährliche Berichterstattung Finlands über die Fortschritte bei der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans wider.

- (12) Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine und seine Auswirkungen stellen eine existentielle Herausforderung für die Europäische Union dar. Um eine rasche und signifikante Aufstockung der Verteidigungsausgaben zu bewirken, hat die Kommission eine koordinierte Aktivierung der nationalen Ausweichklausel im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts empfohlen. Dieser Vorschlag wurde vom Europäischen Rat am 6. März 2025 begrüßt. Auf Ersuchen Finlands vom 30. April 2025 nahm der Rat am [Datum] auf Empfehlung der Kommission eine Empfehlung an, die es Finnland gestattet, vom empfohlenen maximalen Nettoausgabenwachstum abzuweichen und dieses zu überschreiten¹⁰.
- (13) Nach den von Eurostat validierten Daten¹¹ hat sich das gesamtstaatliche Defizit Finlands von 3,0 % des BIP im Jahr 2023 auf 4,4 % des BIP im Jahr 2024 ausgeweitet, während der gesamtstaatliche Schuldenstand von 77,5 % des BIP Ende 2023 auf 82,1 % des BIP Ende 2024 anschwoll. Den Berechnungen der Kommission zufolge entsprechen diese Entwicklungen einem Nettoausgabenwachstum von 3,1 % im Jahr 2024. Im jährlichen Fortschrittsbericht geht Finnland für das Jahr 2024 von einem Nettoausgabenwachstum von 3,2 % aus. Nach Schätzungen der Kommission ist der finanzpolitische Kurs¹², der sowohl die auf nationaler Ebene als auch die aus dem EU-Haushalt finanzierten Ausgaben umfasst, im Jahr 2024 als expansiv zu betrachten (0,6 % des BIP). Am 4. Juni 2025 nahm die Kommission einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV an¹³. In diesem Bericht wird die Haushaltsslage Finlands bewertet, da das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2024 den Referenzwert von 3 % des BIP überstieg. In dem Bericht kommt die Kommission auf der Grundlage dieser Bewertung und unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses nach Artikel 126 Absatz 4

⁹ Die jährlichen Fortschrittsberichte 2025 sind abrufbar unter: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=de.

¹⁰ Empfehlung des Rates, die es Finnland gestattet, vom empfohlenen Nettoausgabenpfad abzuweichen und diesen zu überschreiten (Aktivierung der nationalen Ausweichklausel) [Bitte ergänzen: (ABl. C, C/2025/xxx, x.x.2025)].

¹¹ Eurostat-Euroindikatoren vom 22.4.2025.

¹² Der finanzpolitische Kurs gibt die jährliche Veränderung der zugrunde liegenden gesamtstaatlichen Haushaltsslage an. Er dient der Bewertung des wirtschaftlichen Impulses, der von den auf nationaler Ebene sowie aus dem EU-Haushalt finanzierten haushaltspolitischen Maßnahmen ausgeht. Gemessen wird der finanzpolitische Kurs als Differenz zwischen i) dem mittelfristigen Potenzialwachstum und ii) der Veränderung der Primärausgaben abzüglich diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen, aber einschließlich der mit nicht rückzahlbarer Unterstützung (Zuschüssen) aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds finanzierten Ausgaben.

¹³ Bericht der Kommission nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (4.6.2025, COM(2025) 615 final).

AEUV zu dem Schluss, dass sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht beabsichtigt, im Juni die Einleitung eines Defizitverfahrens vorzuschlagen.

- (14) Dem jährlichen Fortschrittsbericht zufolge wird in dem makroökonomischen Szenario, das den Haushaltsprojektionen Finnlands zugrunde liegt, für 2025 ein reales BIP-Wachstum von 1,3 % erwartet, während die HVPI-Inflation für 2025 mit 1,9 % veranschlagt wird. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2025 von einem Wachstum des realen BIP um 1,0 % im Jahr 2025 und um 1,3 % im Jahr 2026 sowie einer HVPI-Inflation von 1,7 % im Jahr 2025 und 1,5 % im Jahr 2026 aus.
- (15) Das gesamtstaatliche Defizit dürfte dem jährlichen Fortschrittsbericht zufolge im Jahr 2025 auf 3,8 % des BIP zurückgehen, während die gesamtstaatliche Schuldenquote bis Ende 2025 voraussichtlich auf 85,3 % ansteigen wird. Diese Entwicklungen entsprechen einem Nettoausgabenwachstum von 1,6 % im Jahr 2025. In ihrer Frühjahrsprognose 2025 rechnet die Kommission für 2025 mit einem gesamtstaatlichen Defizit von 3,7 % des BIP. Dieser Defizitrückgang im Jahr 2025 ist hauptsächlich auf verbesserte wirtschaftliche Bedingungen und die Auswirkungen der von der Regierung in den Jahren 2023 und 2024 durchgeföhrten Konsolidierungsmaßnahmen zurückzuföhren. Den Berechnungen der Kommission zufolge entsprechen diese Entwicklungen einem Nettoausgabenwachstum von 1,3 % im Jahr 2025. In ihren Schätzungen geht die Kommission für 2025 von einem kontraktiven finanzpolitischen Kurs (0,6 % des BIP) aus, in den sowohl die auf nationaler Ebene als auch die aus dem EU-Haushalt finanzierten Ausgaben einbezogen wurden. Die gesamtstaatliche Schuldenquote dürfte bis Ende 2025 auf 85,6 % des BIP anwachsen.
- (16) Nach der Frühjahrsprognose 2025 der Kommission werden im Jahr 2025 gesamtstaatliche Ausgaben in Höhe von 0,2 % des BIP (gegenüber 0,1 % des BIP 2024) mit nicht rückzahlbarer Unterstützung („Zuschüssen“) aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert. Die aus nicht rückzahlbarer Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität bestreittenen Ausgaben werden es ermöglichen, hochwertige Investitionen und produktivitätssteigernde Reformen zu finanzieren, ohne dass sich dies unmittelbar auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo und den gesamtstaatlichen Schuldenstand Finlands niederschlägt.
- (17) Die gesamtstaatlichen Verteidigungsausgaben Finlands beliefen sich 2021 auf 1,2 % des BIP, 2022 auf 1,2 % des BIP und 2023 auf 1,4 % des BIP¹⁴. Der Frühjahrsprognose 2025 der Kommission zufolge werden sich die Verteidigungsausgaben 2024 auf 1,5 % des BIP und 2025 auf 2,1 % des BIP belaufen. Dies entspricht einem Anstieg von 0,9 BIP-Prozentpunkten im Vergleich zu 2021. Der Zeitraum, in dem die nationale Ausweichklausel aktiviert wird (2025-2028), ermöglicht es Finnland, Staatsausgaben neu zu priorisieren bzw. Staatseinnahmen zu erhöhen, sodass dauerhaft höhere Verteidigungsausgaben die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gefährden.
- (18) Der Frühjahrsprognose 2025 der Kommission zufolge dürften die Nettoausgaben Finlands im Jahr 2025 um 1,3 % und in den Jahren 2024 und 2025 kumulativ um 4,4 % steigen. Laut dieser Prognose wird das Nettoausgabenwachstum Finlands im Jahr 2025 – sowohl jährlich als auch zusammen genommen in den beiden Jahren 2024 und 2025 – voraussichtlich unter der empfohlenen Obergrenze für das Ausgabenwachstum liegen.

¹⁴

Eurostat, nach dem Verwendungszweck klassifizierte Staatsausgaben (COFOG).

- (19) Der jährliche Fortschrittsbericht enthält keine Haushaltsprognosen über das Jahr 2025 hinaus. Ausgehend von den zum Prognosestichtag bekannten Politikmaßnahmen rechnet die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2025 für 2026 mit einem gesamtstaatlichen Defizit von 3,4 % des BIP. Dieser Defizitrückgang im Jahr 2026 ist hauptsächlich auf den Anstieg der Einnahmen infolge eines stärkeren Wirtschaftswachstums (das jedoch teilweise durch geplante Steuersenkungen aufgewogen werden dürfte) und auf die sinkenden Primärausgaben zurückzuführen. Diese Entwicklungen entsprechen einem Nettoausgabenwachstum von 1,5 % im Jahr 2026. In ihren Schätzungen geht die Kommission für 2026 von einem kontraktiven finanzpolitischen Kurs (0,5 % des BIP) aus, in den sowohl die auf nationaler Ebene als auch die aus dem EU-Haushalt finanzierten Ausgaben einbezogen wurden. Die gesamtstaatliche Schuldenquote dürfte sich laut Prognosen der Kommission bis Ende 2026 auf 87,5 % des BIP erhöhen.
- (20) In der Empfehlung, in der der mittelfristige Plan Finnlands gebilligt wird, sind die Reformen und Investitionen, die der Verlängerung des Anpassungszeitraums zugrunde liegen, sowie ein Zeitplan für deren Umsetzung festgelegt. Dazu gehören bestehende und intensivierte Maßnahmen aus dem Aufbau- und Resilienzplan – wie die Einführung des Nordischen Modells der Arbeitsvermittlungen, Investitionen in die Energieinfrastruktur und die Einführung digitaler Innovationen im Sozial- und Gesundheitswesen – sowie zusätzliche Reformen und Investitionen – wie die Reform zur Einführung des Modells der allgemeinen Sozialleistung und die Reform der Sozialhilfe – im Zusammenhang mit dem grünen Wandel, Innovation, Arbeitsmarkt, Gesundheitsversorgung und Sozialfürsorge. Unter Berücksichtigung der von Finnland in seinem jährlichen Fortschrittsbericht vorgelegten Informationen stellt die Kommission fest, dass alle Reformen und Investitionen, die einer Verlängerung zugrunde lagen und bis zum 30. April 2025 fällig waren, umgesetzt worden sind.

Zentrale politische Herausforderungen

- (21) Finnland verzeichnete in den letzten zehn Jahren kontinuierlich gesamtstaatliche Defizite, und der gesamtstaatliche Schuldenstand im Verhältnis zum BIP steigt tendenziell an. In den Jahren 2023 und 2024 nahm die Regierung ein haushaltspolitisches Konsolidierungspaket in Höhe von 9 Mrd. EUR (rund 3 % des BIP) an, mit dem der Weg zu tragfähigeren öffentlichen Finanzen eingeschlagen werden soll. Im Jahr 2024 erreichte das gesamtstaatliche Defizit jedoch, teilweise aufgrund ungünstiger makroökonomischer Bedingungen, 4,4 % des BIP (gegenüber 3,0 % des BIP im Jahr 2023), während der gesamtstaatliche Schuldenstand 82 % (gegenüber 77,5 % im Jahr 2023) erreichte. Daher könnten weitere Maßnahmen erforderlich sein, um die Effizienz der öffentlichen Ausgaben zu verbessern und so neuen haushaltspolitischen Spielraum zu gewinnen. Dies ist besonders notwendig, um genügend Spielraum für die erforderlichen öffentlichen Investitionen zu lassen und den Bedürfnissen einer alternden Gesellschaft gerecht zu werden, ohne dabei die öffentlichen Finanzen zu schwächen. Die Regierung führte die letzte umfassende Ausgabenüberprüfung 2023 durch und leitete jährliche Ausgabenüberprüfungen zur Unterstützung des Haushaltsverfahrens ein. Finnland verfügt über ein umfassendes, aber komplexes Sozialsystem, das einige Risiken der Nichterwerbstätigkeit enthält, wodurch die öffentlichen Finanzen belastet werden. Dieses System wird derzeit durch mehrere seit 2023 eingeführte Änderungen reformiert und dem Parlament sollen im Jahr 2025 zwei wichtige Pakete vorgelegt werden. Die Änderungen bei der Sozialhilfe werden den Begünstigten mehr Verpflichtungen auferlegen und die Rolle der Sozialhilfe als letztes Mittel stärken. Mit dem ersten Schritt hin zu einer allgemeinen

Sozialleistung wird die Mindestsicherung vereinfacht, indem die bestehenden Leistungen bei Arbeitslosigkeit in einem einzigen Antragsrahmen zusammengefasst werden. Ein effizienteres Sozialleistungssystem und bessere Arbeitsanreize würden zur finanziellen Tragfähigkeit des Sozialsystems beitragen. Darüber hinaus dürften die Reformen den Bedürfnissen schutzbedürftiger Gruppen, einschließlich derjenigen mit eingeschränktem Zugang zum Arbeitsmarkt, gerecht werden.

- (22) Entsprechend dem in Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe b und Anhang V Abschnitt 2.2 der Verordnung (EU) 2021/241 genannten Kriterium enthält der Aufbau- und Resilienzplan ein umfassendes Paket sich gegenseitig verstärkender Reformen und Investitionen, die bis 2026 umzusetzen sind. Diese dürfen helfen, alle oder einen wesentlichen Teil der in den entsprechenden länderspezifischen Empfehlungen genannten Herausforderungen wirksam anzugehen. In diesem engen Zeitrahmen ist es unerlässlich, die tatsächliche Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans einschließlich des REPowerEU-Kapitels zu Ende zu führen, um die langfristige Wettbewerbsfähigkeit Finlands durch den grünen und den digitalen Wandel zu stärken und zugleich soziale Gerechtigkeit sicherzustellen. Die systematische Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, der Sozialpartner, der Zivilgesellschaft und anderer relevanter Interessenträger bleibt unerlässlich, um sicherzustellen, dass die erfolgreiche Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans auf breiter Basis eigenverantwortlich mitgetragen wird.
- (23) Die Umsetzung kohäsionspolitischer Programme, die mit Unterstützung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Fonds für einen gerechten Übergang (JTF) und dem Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) einhergehen, hat sich in Finnland beschleunigt. Die Bemühungen um eine rasche Umsetzung dieser Programme müssen fortgesetzt werden, wobei ihre Wirkung vor Ort so weit wie möglich maximiert werden sollte. Finnland ergreift im Rahmen seiner kohäsionspolitischen Programme bereits Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wachstums. Gleichzeitig steht Finnland nach wie vor vor Herausforderungen, unter anderem der Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit sowie die wirtschaftliche und soziale Resilienz in Bereichen wie dem Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage, der strukturellen Arbeitslosigkeit und der Erbringung von Sozial- und Gesundheitsdiensten zu fördern, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf den östlichen Grenzregionen liegt. Gemäß Artikel 18 der Verordnung (EU) 2021/1060 ist Finnland verpflichtet, im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des Kohäsionsfonds jedes Programm u. a. unter Berücksichtigung der in den länderspezifischen Empfehlungen für 2024 festgestellten Herausforderungen zu überprüfen. Mit den am 1. April 2025 angenommenen Vorschlägen der Kommission¹⁵ wird die Frist für die Vorlage einer Bewertung der Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung für jedes Programm über den 31. März 2025 hinaus verlängert. Außerdem sind darin flexible Regelungen zur Beschleunigung der Programmdurchführung sowie Anreize für die Mitgliedstaaten vorgesehen, kohäsionspolitische Mittel für fünf strategische Prioritätsbereiche der Union bereitzustellen, d. h. Wettbewerbsfähigkeit im Bereich strategische Technologien, Verteidigung, Wohnen, Wasserresilienz und Energiewende.

¹⁵ Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1058 und (EU) 2021/1056 in Bezug auf spezifische Maßnahmen zur Bewältigung strategischer Herausforderungen im Rahmen der Halbzeitüberprüfung (COM(2025) 123 final).

- (24) Die Plattform für strategische Technologien für Europa (STEP) bietet die Möglichkeit, in eine wichtige strategische Priorität der EU zu investieren und damit die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu stärken. STEP wird über elf bestehende EU-Fonds finanziert. Durch Förderung von Investitionen in prioritären Bereichen können die Mitgliedstaaten auch zum Programm „InvestEU“ beitragen. Finnland könnte diese Initiativen nutzen, um die Entwicklung kritischer Technologien einschließlich sauberer und ressourceneffizienter Technologien sowie die Herstellung entsprechender Produkte voranzutreiben.
- (25) Zusätzlich zu den wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen, die mit dem Aufbau- und Resilienzplan und anderen EU-Fonds angegangen werden, steht Finnland vor einer Reihe weiterer Herausforderungen im Zusammenhang mit der Kommerzialisierung von Innovationen, der Dekarbonisierung, dem Bereich Beschäftigung und Kompetenzen und der Umsetzung der Reformen im Sozial- und Gesundheitswesen.
- (26) Finnland gehört mit einem hohen Anteil von Unternehmen, die neue Produkte entwickeln und vermarkten, und mit einer weitverbreiteten Nutzung digitaler Tools durch die Bevölkerung zu den Spitzenreitern im Bereich Innovation in der EU. Darüber hinaus tragen steigende Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) – die Regierung hat sich ein Ziel von 4 % des BIP bis 2030 gesetzt – und ein günstiges Unternehmensumfeld zur Innovationsförderung bei. Trotz dieser starken Innovationsleistung stagnierte die Produktivität in den letzten zehn Jahren, was zum Teil auf Altlasten wie den Rückgang des Elektroniksektors Anfang der 2010er-Jahre zurückzuführen war. Ferner sind die produktivsten Unternehmen nicht groß genug, um die Gesamtpunktivität zu steigern. In den letzten Jahren ist die Zahl der Unternehmen, die mit Hochschuleinrichtungen oder Forschungsinstituten zusammenarbeiten, zurückgegangen, was die Kommerzialisierung von Innovationen behindern dürfte. Forschungsergebnisse werden zudem oft nicht außerhalb der Hochschulen genutzt, da es Forschenden an unternehmerischen Fähigkeiten und Unterstützung fehlt, um ihre Ergebnisse in marktfähige Produkte umzusetzen. Im Hinblick auf das Ziel im Bereich FuE bis 2030 wäre es daher von Vorteil, die Maßnahmen zu verdoppeln, um weitere Anreize für die Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Unternehmen zu schaffen und Forschende beim Erwerb unternehmerischer Fähigkeiten zu unterstützen und so die Kommerzialisierung von Innovationen voranzubringen.
- (27) Finnland verfügt über ein reichhaltiges Angebot an sauberer und kostengünstiger Energie. Dies könnte sich als erheblicher Wettbewerbsvorteil für die Industrie erweisen, auf die 2023 44 % des gesamten Endenergieverbrauchs Finlands zurückging. Dieser Vorteil sollte voll ausgeschöpft werden, indem die Elektrifizierung und Dekarbonisierung der Industrie weiter vorangebracht wird und so die industriellen Treibhausgasemissionen schneller reduziert werden. Die laufende Reform der Umweltgenehmigungsverfahren dürfte dazu beitragen, größere Investitionen in erneuerbare Energien und die Dekarbonisierung zu fördern.
- (28) Der Verkehr ist weiterhin entscheidend für das Erreichen der Klimaziele Finlands und bietet ein großes Potenzial für weitere Emissionsreduktionen. Im Rahmen seines nationalen Fahrplans für einen Verkehr ohne fossile Brennstoffe hat Finnland Gesetzesänderungen, Anreizregelungen und Investitionen vorgeschlagen. Die Umsetzung der geplanten Maßnahmen wird von entscheidender Bedeutung sein, um die ehrgeizigen Ziele des Landes zu erreichen. Durch mehr Investitionen in Bereichen wie der Elektrifizierung privater Fahrzeuge, öffentliche Verkehrsverbindungen zur

Verringerung der Abhängigkeit von Kraftfahrzeugen und Langstreckenverkehr kann sich Finnland einen Wettbewerbsvorteil verschaffen und gleichzeitig die Dekarbonisierung des Sektors auf sozial gerechte und inklusive Weise unterstützen.

- (29) Die Förderung von Investitionen in grüne Technologien, einschließlich Onshore- und Offshore-Windkraft sowie umweltfreundliche Forschung und Entwicklung, würde die Wettbewerbsfähigkeit Finlands stärken. Die Annahme eines ehrgeizigen Gesetzes über die Kreislaufwirtschaft könnte zu einer effizienteren Industrie beitragen, indem Industrieabfälle verringert und die Wiederverwendungs- und Recyclingquoten in industriellen Prozessen erhöht werden. Zudem könnte Finnland dadurch weniger abhängig von importierten Rohstoffen und Vorleistungsgütern werden.
- (30) Die Arbeitslosenquote in Finnland stieg von 7,2 % im Jahr 2023 auf 8,4 % im Jahr 2024 stark an, nachdem das BIP zwei Jahre in Folge zurückgegangen war (-1 % im Jahr 2023 und -0,1 % im Jahr 2024). Die Beschäftigungsquote ging von 78,2 % im Jahr 2023 auf 77,0 % im Jahr 2024 zurück und könnte somit das Erreichen des nationalen Ziels von 80 % bis 2030 gefährden. Am 1. Januar 2025 übernahmen Gemeinden und Gemeindeverwaltungen für die Beschäftigung in den Sozialgebieten die Verantwortung für die Organisation der öffentlichen Arbeitsvermittlungen – einschließlich des Nordischen Modells der Arbeitsvermittlungen, das darauf abzielt, Arbeitsuchende durch aktivierende Arbeitsmarktmaßnahmen zu unterstützen. Das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage – d. h. die Unfähigkeit, freie Stellen mit Arbeitskräften zu besetzen, die über die erforderlichen Qualifikationen verfügen – stellt insbesondere im Gesundheitswesen eine Herausforderung dar, wo die Nachfrage nach Arbeitskräften mit zunehmendem Alter der Bevölkerung steigen dürfte. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass durch den Fachkräftemangel in für den grünen Wandel relevanten Bereichen die Fortschritte bei der Verwirklichung des finnischen Klimaziels der CO₂-Neutralität bis 2035 gebremst werden. Der Fachkräftemangel gefährdet auch die Wettbewerbsfähigkeit und das langfristige Wachstum Finlands. Im Jahr 2024 lag die Quote der tertiären Bildungsabschlüsse in Finnland bei 39,1 %, unter dem EU-Durchschnitt von 44,2 % und dem EU-Ziel von 45 % sowie weit hinter dem Ziel Finlands, bis 2030 50 % zu erreichen. Die Zahl der Hochschulabsolventinnen und -absolventen sowie die Ausweitung des Hochschulangebots, das eng auf die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt abgestimmt ist, zu erhöhen, sind von entscheidender Bedeutung, um den Fachkräftemangel langfristig zu beheben.
- (31) In Finnland stieg der Anteil der Personen, die einen nicht gedeckten Bedarf an ärztlicher Versorgung meldeten, von 7,9 % im Jahr 2023 auf 8,5 % im Jahr 2024 und lag deutlich über dem EU-Durchschnitt von 2,5 %. Das finnische Sozial- und Gesundheitssystem wurde 2023 mit der Einrichtung der sogenannten „Wohlfahrtsregionen“, die für die Organisation von Sozial-, Gesundheits- und Rettungsdiensten auf regionaler Ebene zuständig sind, grundlegend umstrukturiert. Zwei Jahre nach ihrer Einrichtung befinden sich die Wohlfahrtsregionen in unterschiedlichen Phasen der Umsetzung, was sich in regionalen Unterschieden beim Zugang zu Sozialdiensten, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege niederschlägt. In den Jahren 2023 und 2024 kam es in den Wohlfahrtsregionen aufgrund der Inflation, der nach wie vor bestehenden Ineffizienzen, der steigenden Nachfrage aufgrund einer alternden Bevölkerung und des Arbeitskräftemangels, der den Rückgriff auf private Dienstleister erforderte, zu erheblichen Haushaltsüberschreitungen. Eine strengere Haushaltssteuerung, eine verstärkte Nutzung digitaler Dienste sowie verbesserte Angaben für die Entscheidungsfindung

dürften Produktivität und Effizienz steigern. Die Gewährleistung, dass die Reform des Gesundheitswesens und der Sozialdienste die Kosteneffizienz verbessert und gleichzeitig Zugang und Qualität gewährleistet, wird für die langfristige Tragfähigkeit der Sozial- und Gesundheitsdienste von grundlegender Bedeutung sein.

- (32) Da die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets wirtschaftlich eng miteinander verflochten sind und gemeinschaftlich zum Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion beitragen, sprach der Rat 2025 die Empfehlung aus, dass die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets unter anderem im Rahmen ihrer Aufbau- und Resilienzpläne Maßnahmen ergreifen sollten, um die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets 2025 umzusetzen. Die Empfehlungen 2, 3, 4 und 5 für Finnland tragen zur Umsetzung der ersten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet zur Wettbewerbsfähigkeit bei, während die Empfehlungen 1, 4 und 5 zur Umsetzung der zweiten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet zur Widerstandsfähigkeit beitragen und die Empfehlung 1 zur Umsetzung der dritten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet zur makroökonomischen und finanziellen Stabilität beiträgt, die in der Empfehlung für 2025 festgelegt wurde —

EMPFIEHLT, dass Finnland 2025 und 2026 Maßnahmen ergreift, um

1. die Gesamtverteidigungsausgaben und die Verteidigungsbereitschaft insgesamt den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 6. März 2025 entsprechend zu erhöhen; das vom Rat am 21. Januar 2025 empfohlene maximale Nettoausgabenwachstum einzuhalten und gleichzeitig die im Rahmen der nationalen Ausweichklausel zugestandene Abweichung für höhere Verteidigungsausgaben in Anspruch zu nehmen; die vom Rat am 21. Januar 2025 empfohlenen Reformen und Investitionen umzusetzen, die der Verlängerung des Anpassungszeitraums zugrunde liegen; die Effizienz der öffentlichen Ausgaben durch Berücksichtigung der Ergebnisse der Ausgabenüberprüfungen zu verbessern; die Reform des Sozialsystems fortzusetzen und so die Effizienz des Systems der Sozialleistungen zu steigern, die Arbeitsanreize zu verbessern und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu unterstützen und gleichzeitig den Bedürfnissen schutzbedürftiger Gruppen Rechnung zu tragen;
2. angesichts der geltenden Fristen für den rechtzeitigen Abschluss der Reformen und Investitionen gemäß der Verordnung (EU) 2021/241 die wirksame Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans einschließlich des REPowerEU-Kapitels zu gewährleisten; die Umsetzung der kohäsionspolitischen Programme (EFRE, JTF, ESF+) zu beschleunigen und dabei gegebenenfalls auf den durch die Halbzeitüberprüfung eröffneten Chancen aufzubauen; die EU-Instrumente, einschließlich des Spielraums, den InvestEU und die Plattform für strategische Technologien für Europa bieten, optimal zu nutzen, und so die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern;
3. das FuE-Ziel von 4 % bis 2030 zu verfolgen und die Kommerzialisierung von Innovationen zu verbessern, indem i) die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Hochschulen durch gemeinsame Projekte zwischen Industrie und Hochschulen intensiviert wird und ii) die unternehmerischen Fähigkeiten von Forschenden sowie die Unterstützung für Forschende verbessert werden;
4. die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu verringern, indem öffentliche und private Investitionen in die Dekarbonisierung der Industrie und des Verkehrs, unter anderem durch Elektrifizierung, sowie in die Entwicklung grüner Technologien gefördert werden;

5. aktive Arbeitsmarktmaßnahmen für alle zu stärken und dem Fachkräftemangel durch Weiterqualifizierung und Umschulung der Arbeitskräfte sowie ein breiteres Angebot an Hochschulbildung entgegenzuwirken, insbesondere für die Kompetenzen, die auf dem Arbeitsmarkt am dringendsten gesucht werden; sicherzustellen, dass die Reform des Gesundheitswesens und der Sozialdienste i) die Erbringung und Kosteneffizienz von sowie den Zugang zu Sozial- und Gesundheitsdiensten, einschließlich Langzeitpflege, verbessert und ii) Ineffizienzen behebt.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin*