



Brussel, 5.6.2019
COM(2019) 506 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Estland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van Estland

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Estland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 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) Op 21 november 2018 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2019 voor coördinatie van het economisch beleid. Er werd terdege rekening gehouden met de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie is afgekondigd. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 21 maart 2019 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 21 november 2018 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Estland niet heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op dezelfde datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen, die op 21 maart 2019 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 9 april 2019 heeft de Raad de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone ("aanbeveling voor de eurozone") vastgesteld.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

- (2) Als lidstaat die de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de economische en monetaire unie, dient Estland ervoor te zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling voor de eurozone, zoals weergegeven in de onderstaande aanbeveling 3. Met name maatregelen die gericht zijn op economisch beleid met betrekking tot investeringen in de genoemde gebieden zullen bijdragen tot de verwezenlijking van de tweede aanbeveling voor de eurozone betreffende de ondersteuning van investeringen.
- (3) Op 27 februari 2019 is het landverslag 2019 voor Estland² gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Estland heeft geboekt bij de tenuitvoerlegging van de op 13 juli 2018 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Estland in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt.
- (4) Op 30 mei 2019 heeft Estland zijn nationale hervormingsprogramma 2019 ingediend en op 30 april 2019 zijn stabiliteitsprogramma 2019.
- (5) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad³ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de betrokken programma's te evalueren en wijzigingen daarop voor te stellen wanneer dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft in richtsnoeren met betrekking tot de toepassing van de maatregelen die de effectiviteit van de ESI-fondsen koppelen aan gezonde economische governance⁴, nader aangegeven hoe zij van die bepaling zou gebruikmaken.
- (6) Estland valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. Het stabiliteitsprogramma 2019 is ingediend op basis van ongewijzigd beleid. De regering is voornemens om het overheidstekort van 0,6 % van het bbp in 2018 te doen omslaan in een tekort van 0,2 % van het bbp in 2019 en van 0,3 % van het bbp in 2020, en verwacht een tekort van 0,7 % van het bbp tegen 2022. Op basis van het herberekende structurele saldo⁵ wordt verwacht dat de begrotingsdoelstelling op middellange termijn, die is vastgesteld op een structureel tekort van 0,5 % van het bbp, niet zal worden bereikt in de periode waarop het stabiliteitsprogramma 2019 betrekking heeft. Voorspeld wordt dat de overheidsschuldquote tegen 2022 zal afnemen tot 5,3 % van het bbp. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is optimistisch. De maatregelen die nodig zijn om de geplande tekortdoelstellingen te ondersteunen, zijn niet gespecificeerd, hetgeen een risico oplevert voor de aannames over de opbrengsten.

² SWD(2019) 1005 final.

³ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Conjunctuurgezuiverd saldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, dat door de Commissie is herberekend volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

- (7) Op 13 juli 2018 heeft de Raad Estland aanbevolen ervoor te zorgen dat de nominale groeivoet van de netto primaire overheidsuitgaven⁶ in 2019 niet meer dan 4,1 % zou bedragen, hetgeen overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp. Afgaande op de najaarsprognoses 2018 van de Commissie, die voorspelden dat de begrotingsdoelstelling op middellange termijn in 2019 zal worden benaderd, en in overeenstemming met de regels voor het deblokkeren van de vereiste aanpassing, zou de nominale groeivoet van de netto primaire overheidsuitgaven niet meer dan 4,9 % bedragen, hetgeen overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,3 % in 2019. Afgaande op de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie bestaat het risico dat in 2019 aanzienlijk van deze vereiste wordt afgeweken.
- (8) In het licht van de voorspelde output gap van Estland ter grootte van 2,7 % van het bbp en gezien het feit dat de verwachte bbp-groei lager zal uitvallen dan het geraamde potentiële groeipercentage, mag het nominale stijgingspercentage van de netto primaire overheidsuitgaven in 2020 niet hoger uitkomen dan 4,1 % om te stroken met de structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp die uit de gezamenlijk overeengekomen aanpassingsmatrix van vereisten in het kader van het stabiliteits- en groeipact resulteert. Afgaande op de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie bij ongewijzigd beleid bestaat het risico dat in 2020 aanzienlijk van deze vereiste wordt afgeweken. Over het geheel genomen is de Raad van oordeel dat vanaf 2019 de nodige maatregelen moeten worden genomen om te voldoen aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact.
- (9) In het licht van de grote witwasschandalen is het voorkomen van witwaspraktijken een prioriteit geworden voor Estland. Het heeft zijn kader voor de bestrijding van witwaspraktijken versterkt en het aandeel deposito's van niet-ingezetenen in de Estse banksector is aanzienlijk gedaald. Maar het werk is nog niet klaar. De Estse regering mag dan wel hebben gezorgd voor extra maatregelen en richtsnoeren over een verder versterking van preventie op dit gebied, maar het Parlement heeft nog geen wetgeving vastgesteld om de capaciteit inzake toezicht op de bestrijding van witwaspraktijken uit te breiden. Eens deze maatregelen zijn aangenomen, moet erop worden toegezien dat ze daadwerkelijk worden uitgevoerd.
- (10) Een tekort aan vakmensen en discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden behoren tot de voornaamste belemmeringen voor bedrijfsinvesteringen en voor een toename van de productiviteit. De voorbije jaren heeft Estland grondige hervormingen doorgevoerd, maar tendensen op de arbeidsmarkt en de afname van de bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd vormen uitdagingen op de lange termijn voor het onderwijs- en opleidingssysteem. Tot die uitdagingen behoren een nog steeds hoog percentage vroegtijdige schoolverlaters, een onvolledige reorganisatie van het scholennetwerk, de ontoereikende arbeidsmarktrelevantie van hoger onderwijs en beroepsonderwijs en beroepsopleiding, alsook de problemen in verband met de veroudering van de lerarenpopulatie en de geringe aantrekkingskracht van het beroep. Hoewel volwassenonderwijs aan populariteit wint, verloopt de omscholing en

⁶ De netto primaire overheidsuitgaven bestaan uit de totale overheidsuitgaven exclusief rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. De nationaal gefinancierde bruto-investeringen in vaste activa worden afgevlakt over een periode van vier jaar. Er wordt rekening gehouden met discretionaire inkomstenmaatregelen of bij wet verplicht gestelde inkomstenstijgingen. Eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als de uitgavenzijde worden uitgevlakt.

bijtscholing niet snel genoeg om gelijke tred te houden met de tendensen op de arbeidsmarkt. De ontoereikende innovatiecapaciteit vormt de kern van de vastgestelde behoeften aan vaardigheden. Ondanks het grote aantal ICT-specialisten bieden de ondernemingen weinig opleidingen voor digitale vaardigheden. Een verbetering van de arbeidsmarktrelevantie van het onderwijs- en opleidingssysteem, onder meer door te investeren in loopbaanbegeleiding, het aanpakken van schooluitval en een betere afstemming op de behoeften aan vaardigheden zouden ertoe bijdragen dat mensen de juiste vaardigheden verwerven. Voorts zou een verbetering van de arbeidsomstandigheden voor leraars, van de kwaliteit van het onderwijs en van het onderwijsbeleid, inspelend op demografische en economische tendensen, leiden tot een versterkte capaciteit van het onderwijs- en opleidingssysteem.

- (11) Ondanks de verbeteringen blijven armoede, sociale uitsluiting en inkomensongelijkheid hoog, vooral bij ouderen. In 2017 was ongeveer 42 % van de 65-plussers bedreigd met armoede en sociale uitsluiting, tegenover een EU-gemiddelde van 15 %. Ondanks sociale voordelen is de armoede nog steeds niet teruggedrongen en het sociale vangnet is zwak. Het aanbieden van kwalitatief hoogstaande en betaalbare sociale diensten wordt belemmerd door de geringe coördinatie tussen de diensten voor gezondheids- en sociale zorg en door de grote verschillen tussen de gemeenten op het gebied van in kaart brengen van de behoeften aan sociale diensten en leveren van die diensten. Bovendien moeten individuele particulieren een groot deel van de kosten van de door de overheid geleverde diensten dragen. De Estse overheidsuitgaven voor langdurige zorg bedroegen minder dan de helft van het EU-gemiddelde (0,6 % van het bbp, tegenover 1,6 % van het bbp in 2016). Er zijn geen preventieve maatregelen of een systeem om de lasten voor mantelzorgers te verlichten. Het percentage mensen met onvervulde medische behoeften blijft een van de hoogste in de EU (11,7 %), wat wijst op een gebrekkige toegankelijkheid en doeltreffendheid van het systeem voor gezondheidszorg. Deze problemen tonen aan dat het noodzakelijk is om op een geïntegreerde manier betaalbare en kwalitatief hoogstaande sociale diensten en gezondheidszorg te bieden en om een omvattend kader voor langdurige zorg te ontwikkelen. Investerings ter ondersteuning van sociale inclusie, onder meer in sociale infrastructuur, zou inclusieve groei bevorderen.
- (12) De loonkloof tussen mannen en vrouwen van 25,6 % in 2017 blijft een van de hoogste in de Unie en is enigszins groter dan het voorgaande jaar. Daarnaast is de invloed van ouderschap op de arbeidsparticipatie van vrouwen duidelijk groter dan het gemiddelde van de Unie (respectievelijk 25,2 % en 9,0 %). Langdurig ouderschapsverlof leidt voor vrouwen vaak tot tragere loopbaanontwikkeling. Hoewel het opleidingsniveau van vrouwen hoger is dan dat van mannen, werken vrouwen doorgaans in minderbetaalde economische sectoren en beroepen. Recente maatregelen hebben gezorgd voor meer flexibiliteit in het stelsel voor ouderschapsverlof en -uitkeringen met het oog op een vlottere terugkeer van ouders naar de arbeidsmarkt. De kinderopvang wordt beter benut. Factoren als economische activiteit, beroep, leeftijd, werkervaring of arbeidstijd verklaren echter slechts een deel van de loonkloof tussen mannen en vrouwen. Er blijft een onverklaarbare kloof van 20 %, tegenover een EU-gemiddelde van 11,5 %. Loontransparantie zou kunnen helpen om de redenen van deze loonkloof beter te begrijpen. Blijvende investeringen in kinderopvang en actieve arbeidsmarktmaatregelen kunnen bijdragen tot een grotere arbeidsparticipatie van vrouwen. In een ruimere context blijven de samenwerking met de sociale partners en een versterking van hun capaciteit belangrijk.

- (13) Voor een niet-centraal gelegen land met een lage bevolkingsdichtheid als Estland is een goed functionerend en onderling verbonden vervoerssysteem van cruciaal belang voor de economische en uitvoeractiviteiten. De vervoersinfrastructuur in Estland heeft te kampen met een aantal tekortkomingen op het gebied van connectiviteit en duurzaamheid. Spoor- en intermodaal vervoer zijn nog niet voldoende ontwikkeld. Voorts is de uitstoot van broeikasgassen door het wegverkeer de voorbije vijf jaar toegenomen. Verdere innovatieve en duurzame oplossingen zouden helpen bij de aanpak van files en problemen bij het openbaar vervoer. Synchronisatie van het Estse elektriciteitssysteem met het continentale Europese netwerk is cruciaal om elektriciteitsvoorziening in de hele Baltische regio te waarborgen. Investerings in infrastructuur zouden bijdragen tot een groter concurrentievermogen van de Estse bedrijven.
- (14) Door een gebrek aan – met name particuliere – investeringen in onderzoek en ontwikkeling heeft de productiviteit in Estland een achterstand opgelopen. De overheidsuitgaven voor onderzoek en ontwikkeling lagen in 2017 licht onder het EU-gemiddelde, maar de bedrijfsinvesteringen bedroegen slechts 0,61 % van het bbp, wat neerkomt op ongeveer de helft van het EU-gemiddelde. Slechts weinig bedrijven, vooral bij de kleine en middelgrote bedrijven, hebben melding gemaakt van onderzoeks- en innovatieactiviteiten. Uitgaven voor innovatie die niet gekoppeld zijn aan onderzoek en ontwikkeling, nemen af en de samenwerking tussen de wetenschap en de bedrijfswereld is beperkt. Een aantal van deze factoren halen de innovatieprestaties en de productiviteit van het land omlaag. Gerichtere investeringen in onderzoek, ontwikkeling en innovatie, onder meer voor de digitalisering en automatisering van bedrijven, zou de productiviteit en het concurrentievermogen van Estland versterken. Een betere prioritering van onderzoeksthema's op gebieden die van belang zijn voor de economie, zouden hetzelfde effect hebben. De Estse autoriteiten hebben verscheiden maatregelen op poten gezet en uitgevoerd om de tekortkomingen in het onderzoeks- en innovatiesysteem aan te pakken, maar tot op heden blijft het effect ervan beperkt.
- (15) Ook blijven er uitdagingen bestaan op het gebied van hulpbronnen- en energie-efficiëntie. De prestaties van Estland op het vlak van eco-innovatie weerspiegelen niet ten volle het potentieel van het land en de totale score voor eco-innovatie (i.e. 60) ligt 40 % onder het EU-gemiddelde. Ondanks een aantal verbeteringen de voorbije jaren presteert Estland ongeveer drie keer minder dan het EU-gemiddelde wat betreft productiviteit van de hulpbronnen en de kloof met de rest van de EU wordt steeds groter. Slechts een beperkt aantal kleine en middelgrote ondernemingen onderneemt actie om hun hulpbronnen-efficiëntie te verbeteren en groener te worden. Bovendien is de Estse economie zeer energieverwendend, met een energieverbruik dat ruim boven het EU-gemiddelde ligt. Alle Estse regio's lopen achterop met het verbeteren van hun hulpbronnen- en energie-efficiëntie. Met 0,4 % zit Estland ver onder het nationale streefdoel van 10 % hernieuwbare energie bij het vervoer. Een concurrerender en duurzamere economie kan ook worden verkregen door hulpbronnen- en energie-efficiëntie, met name in de bouwsector, te bevorderen en door de circulaire economie te ondersteunen, onder meer door meer investeringen.
- (16) Insolventieprocedures duren ongeveer drie jaar in Estland en het terugvorderingspercentage ligt net boven 40 %. Voor minder productieve bedrijven slorpt dit te veel arbeidskrachten en financiële middelen op. Het ondermijnt stimulansen om te investeren in en financiering te verstrekken aan bedrijven. De hervorming van het insolventiekader zou een belangrijke rol spelen om de duur van de

insolventieprocedures te verkorten en het terugvorderingspercentage voor schuldeisers te verhogen. Het kan daarbij met name gaan over het aanmoedigen van herstructureringsprocedures in de pre-en post-insolventiefase en het voorkómen van trapsgewijze liquidatie van ondernemingen.

- (17) De programmering van EU-middelen voor de periode 2021-2027 kan een aantal van de in de aanbevelingen aangekaarte tekortkomingen helpen aanpakken, in het bijzonder op de gebieden die worden bestreken door bijlage D bij het landverslag⁷. Zo kan Estland optimaal gebruikmaken van deze middelen in de genoemde sectoren, rekening houdend met regionale verschillen.
- (18) In de context van het Europees Semester 2019 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Estland verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2019. Voorts heeft zij het stabiliteitsprogramma 2019 en het nationale hervormingsprogramma 2019 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Estland zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar begrotings- en sociaaleconomisch beleid in Estland, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak om de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.
- (19) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2019 onderzocht en zijn advies daarover⁸ is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Estland in 2019 en 2020 de volgende actie onderneemt:

- 1. Erop toezien dat het nominale stijgingspercentage van de netto primaire overheidsuitgaven in 2020 niet hoger uitkomt dan 4,1 %, hetgeen overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp. Zorgen voor doeltreffend toezicht op en de handhaving van het kader voor de bestrijding van witwaspraktijken.
- 2. Het tekort aan vakmensen aanpakken en innovatie bevorderen door de capaciteit en de arbeidsmarktrelevantie van het onderwijs- en opleidingssysteem te verbeteren. Zorgen voor een adequater sociaal vangnet en voor een betere toegang tot betaalbare en kwalitatief hoogstaande sociale diensten. Maatregelen nemen om de loonkloof tussen mannen en vrouwen te verkleinen, onder meer door de loontransparantie te verbeteren.
- 3. Investeringsgerelateerd economisch beleid toespitsen op duurzame vervoers- en energie-infrastructuur, met inbegrip van onderlinge verbindingen, op de bevordering van onderzoek en innovatie, en op hulpbronnen- en energie-efficiëntie, rekening houdend met regionale verschillen.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*

⁷ SWD(2019) 1005 final.

⁸ Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.