



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 24.5.2023
COM(2023) 626 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

**over het nationale hervormingsprogramma 2023 van Finland en met een advies van de
Raad over het stabiliteitsprogramma 2023 van Finland**

{SWD(2023) 626 final}

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2023 van Finland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2023 van Finland

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) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad², waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt de lidstaten financiële ondersteuning voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, die worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen door de EU. In overeenstemming met de prioriteiten van het Europees Semester draagt zij bij tot economisch en sociaal herstel en de uitvoering van duurzame hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te stimuleren en de economieën van de lidstaten veerkrachtiger te maken. Zij helpt ook de overheidsfinanciën te versterken en de groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn te stimuleren, de territoriale cohesie binnen de EU te verbeteren en de verdere uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten te ondersteunen. De maximale financiële bijdrage per lidstaat in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit is op 30 juni 2022 bijgewerkt, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241.
- (2) Op 22 november 2022 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2023³ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

³ COM(2022) 780 final.

2023 voor coördinatie van het economisch beleid. De Europese Raad heeft op 23 maart 2023 zijn goedkeuring gehecht aan de prioriteiten van de analyse rond de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid. Op 22 november 2022 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag 2023 aangenomen, waarin zij Finland niet heeft genoemd als een van de lidstaten die door onevenwichtigheden geraakt kan zijn of het risico loopt daardoor geraakt te worden, en waarvoor een diepgaande evaluatie nodig zou zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie ook een advies goedgekeurd over het ontwerpbegrotingsplan 2023 van Finland. De Commissie heeft ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone goedgekeurd, die de Raad op 16 mei 2023 heeft aangenomen, alsook het voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2023 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd, dat de Raad op 13 maart 2023 heeft aangenomen.

- (3) Hoewel de economieën in de EU blijken te geven van opvallende veerkracht, blijft de geopolitieke context een negatief effect hebben. Aangezien de EU resoluut achter Oekraïne staat, is de economische en sociale beleidsagenda van de EU erop gericht om op korte termijn de negatieve gevolgen van energieschokken voor zowel kwetsbare huishoudens als bedrijven te beperken en op middellange termijn de inspanningen met het oog op de verwezenlijking van de groene en de digitale transitie, de ondersteuning van duurzame en inclusieve groei, de bewaking van de macro-economische stabiliteit en de vergroting van de veerkracht vol te houden. De agenda is ook sterk gericht op het vergroten van het concurrentievermogen en de productiviteit van de EU.
- (4) Op 1 februari 2023 heeft de Commissie een mededeling uitgebracht met als titel *Een industrieel plan voor de Green Deal voor het nettonultijdperk*⁴ om het concurrentievermogen van de nettonulindustrie van de EU te versterken en de snelle transitie naar klimaatneutraliteit te bevorderen. Het plan vormt een aanvulling op de lopende inspanningen in het kader van de Europese Green Deal en REPowerEU. Het heeft tot doel een omgeving te scheppen die gunstiger is voor het opschalen van de capaciteit van de EU om de nettonultechnologieën en -producten te fabriceren die nodig zijn om de ambitieuze klimaatdoelstellingen van de EU te halen, en de toegang tot relevante kritieke grondstoffen te waarborgen, onder meer door de aanvoer te diversifiëren, geologische hulpbronnen in de lidstaten naar behoren te exploiteren en grondstoffen zoveel mogelijk te recyclen. Het plan is gebaseerd op vier pijlers: een voorspelbaar en vereenvoudigd regelgevingskader, versnelde toegang tot financiering, het verbeteren van vaardigheden, en open handel voor veerkrachtige toeleveringsketens. Op 16 maart 2023 heeft de Commissie ook een mededeling uitgebracht met als titel *Concurrentievermogen van de EU op lange termijn: blik op de periode na 2030*⁵, die is gestructureerd rond negen elkaar versterkende aanjagers, met als doel te werken aan een groeibevorderend regelgevingskader. In de mededeling worden beleidsprioriteiten vastgesteld die bedoeld zijn om actief te zorgen voor structurele verbeteringen, gerichte investeringen en regelgevingsmaatregelen voor het concurrentievermogen van de EU en haar lidstaten op lange termijn. Onderstaande aanbevelingen dragen bij tot de verwezenlijking van deze prioriteiten.
- (5) In 2023 blijft het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid evolueren in overeenstemming met de uitvoering van de herstel- en

⁴ COM(2023) 62 final.

⁵ COM(2023) 168 final.

veerkrachtfaciliteit. De volledige uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen blijft essentieel voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten in het kader van het Europees Semester, aangezien de plannen betrekking hebben op alle of een aanzienlijk deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen die in de afgelopen jaren zijn gedaan. De landspecifieke aanbevelingen 2019, 2020 en 2022 blijven ook relevant voor herstel- en veerkrachtplannen die worden herzien, bijgewerkt of gewijzigd overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241.

- (6) De REPowerEU-verordening⁶, die op 27 februari 2023 is vastgesteld, heeft tot doel de afhankelijkheid van de EU van de invoer van Russische fossiele brandstoffen snel af te bouwen. Dit zal bijdragen tot energiezekerheid en de diversificatie van de energievoorziening van de EU en tegelijkertijd het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, de opslagcapaciteit voor energie en de energie-efficiëntie vergroten. De verordening stelt de lidstaten in staat een nieuw REPowerEU-hoofdstuk toe te voegen aan hun nationale herstel- en veerkrachtplannen om belangrijke hervormingen en investeringen te financieren die de REPowerEU-doelstellingen helpen verwezenlijken. Deze plannen stimuleren ook het concurrentievermogen van de nettonulindustrie van de EU zoals uiteengezet in het industrieel plan voor de Green Deal voor het nettonultijdperk, en gaan in op de energiegerelateerde landspecifieke aanbevelingen die in 2022 en, indien van toepassing, in 2023 aan de lidstaten zijn gedaan. Met de REPowerEU-verordening wordt een nieuwe categorie niet-terugbetaalbare financiële steun ingevoerd die ter beschikking van de lidstaten wordt gesteld voor de financiering van nieuwe energiegerelateerde hervormingen en investeringen in het kader van hun herstel- en veerkrachtplannen.
- (7) Op 8 maart 2023 heeft de Commissie een mededeling aangenomen met richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024, die erop gericht is de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te ondersteunen en aldus de beleidscoördinatie te versterken⁷. De Commissie heeft eraan herinnerd dat de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact eind 2023 wordt gedeactiveerd. Zij heeft verzocht om een begrotingsbeleid in 2023-2024 dat de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn waarborgt en de potentiële groei op duurzame wijze verhoogt. De lidstaten is verzocht in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's 2023 uiteen te zetten hoe hun begrotingsplannen ervoor zullen zorgen dat de tekortreferentiewaarde van 3 % van het bbp wordt nageleefd en de schuld voortdurend op plausibele wijze wordt teruggedrongen, of dat de schuld op middellange termijn op een prudent niveau wordt gehouden. De Commissie heeft de lidstaten verzocht de nationale begrotingsmaatregelen die zijn ingevoerd om huishoudens en bedrijven te beschermen tegen de energieprijsschok, geleidelijk af te schaffen, te beginnen met de minst gerichte maatregelen. Zij heeft erop gewezen dat indien de steunmaatregelen zouden moeten worden verlengd vanwege de hernieuwde druk die uitgaat van de energieprijzen, de lidstaten dergelijke maatregelen veel beter moeten richten op kwetsbare huishoudens en bedrijven dan in het verleden. De Commissie heeft voorgesteld de begrotingsaanbevelingen te kwantificeren, te differentiëren en te formuleren op basis van de netto primaire uitgaven, zoals

⁶ Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 en (EU) 2021/1755 en Richtlijn 2003/87/EG (PB L 63 van 28.2.2023, blz. 1).

⁷ COM(2023) 141 final.

voorgesteld in haar mededeling over een leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance⁸. Zij heeft aanbevolen dat alle lidstaten nationaal gefinancierde investeringen blijven beschermen en zorgen voor een doeltreffend gebruik van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, met name in het licht van de doelstellingen met betrekking tot de groene en de digitale transitie en veerkracht. De Commissie heeft aangegeven dat zij de Raad zal voorstellen om in het voorjaar van 2024 een op een tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedure in te stellen op basis van de begrotingsresultaten voor 2023, in overeenstemming met de bestaande wettelijke bepalingen.

- (8) Op 26 april 2023 heeft de Commissie wetgevingsvoorstellen ingediend voor een ingrijpende hervorming van de EU-regels inzake economische governance. De voorstellen moeten vooral de overheidsschuld houdbaar maken en tegelijkertijd duurzame en inclusieve groei bevorderen in alle lidstaten via hervormingen en investeringen. De voorstellen geven de lidstaten meer controle wat het ontwerpen van hun middellangetermijnplannen betreft, maar tuigen ook een strengere handhavingsregeling op. Die moet ervoor zorgen dat de lidstaten de verbintenissen die zij in hun begrotingsplannen voor de middellange termijn aangaan, ook daadwerkelijk nakomen. Het doel is de wetgevingswerkzaamheden te voltooien in 2023.
- (9) Op 27 mei 2021 heeft Finland zijn nationale herstel- en veerkrachtplan bij de Commissie ingediend, overeenkomstig artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241. Krachtens artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de beoordelingsrichtsnoeren van bijlage V bij die verordening. Op 29 oktober 2021 heeft de Raad zijn besluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Finland aangenomen⁹. De vrijgave van tranches is afhankelijk van een besluit van de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 houdende dat Finland de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Een bevredigende verwezenlijking veronderstelt dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is teruggedraaid.
- (10) Op 23 maart 2023 heeft Finland zijn nationale hervormingsprogramma 2023 en zijn stabiliteitsprogramma ingediend, overeenkomstig artikel 4, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1466/97. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze samen geëvalueerd. Overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241 worden in het nationale hervormingsprogramma 2023 ook resultaten meegenomen van de halfjaarlijkse verslaglegging van Finland over de vorderingen bij de uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan.
- (11) De Commissie heeft op 24 mei 2023 het landverslag 2023 voor Finland¹⁰ gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Finland heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad tussen 2019 en 2022 heeft vastgesteld en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Finland van het herstel- en veerkrachtplan. Op basis van deze analyse werden in het

⁸ COM(2022) 583 final.

⁹ Uitvoeringsbesluit van de Raad van 25 oktober 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Finland (ST 12524/21; ST 12524/21 ADD 1).

¹⁰ SWD(2023) 626 final.

landverslag lacunes vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe en opkomende uitdagingen. Ook werd de vooruitgang beoordeeld die Finland heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de EU inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN.

- (12) Op basis van door Eurostat¹¹ gevalideerde gegevens is het overheidstekort van Finland afgenomen van 2,8 % van het bbp in 2021 tot 0,9 % in 2022, terwijl de overheidsschuld is gestegen van 72,6 % van het bbp eind 2021 tot 73,0 % eind 2022. Op 24 mei 2023 heeft de Commissie een verslag gepubliceerd op grond van artikel 126, lid 3, VWEU¹²; in dit verslag wordt de begrotingssituatie van Finland besproken, aangezien de overheidsschuld in 2022 de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 60 % van het bbp overschreed en niet aan de schuldreductiebenchmark voldeed. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het schuld criterium was voldaan. Overeenkomstig de mededeling van 8 maart 2023¹³ heeft de Commissie niet voorgesteld om in het voorjaar van 2023 nieuwe buitensporigtekortprocedures in te stellen; daarentegen heeft de Commissie verklaard dat zij de Raad zal voorstellen om in het voorjaar van 2024 een op een tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedure in te stellen op basis van de begrotingsresultaten voor 2023. Finland dient hiermee rekening te houden bij de uitvoering van zijn begroting 2023 en bij de voorbereiding van het ontwerpbegrotingsplan voor 2024.
- (13) Het overheidssaldo is beïnvloed door de begrotingsbeleidmaatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de stijging van de energieprijzen te verzachten. In 2022 bestonden dergelijke inkomstenverlagende maatregelen onder meer uit een tijdelijke verhoging van aftrekbare uitgaven voor woon-werkverkeer en een verhoging van de belastingaftrek voor huishoudens voor renovaties van verwarmingsinstallaties; terwijl dergelijke uitgavenverhogende maatregelen een indexverhoging van de sociale uitkeringen en de betaling van aanvullende kinderbijslag omvatten, teneinde de koopkracht van huishoudens met een laag inkomen te verbeteren en de door de inflatie veroorzaakte kosten aan te pakken. De Commissie raamt de nettobegrotingskosten van deze maatregelen op 0,1 % van het bbp in 2022. Het overheidssaldo is ook beïnvloed door de begrotingskosten van de tijdelijke bescherming van ontheemden uit Oekraïne, die in 2022 op 0,1 % van het bbp worden geraamd. Tegelijkertijd zijn de geraamde kosten van de tijdelijke noodmaatregelen van COVID-19 gedaald tot 0,2 % van het bbp in 2022, tegen 2,0 % in 2021.
- (14) Op 18 juni 2021 heeft de Raad Finland¹⁴ aanbevolen om in 2022 een ondersteunende begrotingskoers aan te houden, onder meer met behulp van de impuls die uitgaat van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en om nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden.

¹¹ Eurostat-Euro Indicators, 47/2023 van 21.4.2023.

¹² COM(2023) 631 final van 24.5.2023.

¹³ COM(2023) 141 final van 8.3.2023.

¹⁴ Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Finland, PB C 304 van 29.7.2021, blz. 126.

- (15) Volgens de ramingen van de Commissie was de begrotingskoers¹⁵ in 2022 overwegend neutraal, met -0,1 % van het bbp, zoals aanbevolen door de Raad. Zoals aanbevolen door de Raad, is Finland het herstel blijven steunen met investeringen die door de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd. De met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven bedroegen 0,3 % van het bbp in 2022 (0,2 % van het bbp in 2021). De nationaal gefinancierde investeringen leverden een neutrale bijdrage van 0,0 procentpunt aan de begrotingskoers¹⁶. Finland heeft derhalve nationaal gefinancierde investeringen in stand gehouden, zoals aanbevolen door de Raad. Tegelijkertijd leverde de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) een overwegend neutrale bijdrage aan de begrotingskoers van 0,1 procentpunt. Finland heeft derhalve de groei van de nationaal gefinancierde lopende uitgaven voldoende onder controle gehouden.
- (16) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses van het stabiliteitsprogramma ten grondslag ligt, is realistisch zowel voor 2023 als voor 2024. De regering verwacht dat het reële bbp in 2023 met 0,2 % licht zal krimpen en vervolgens in 2024 met 1,3 % zal groeien. Ter vergelijking: in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie wordt uitgegaan van een groei van het reële bbp van 0,2 % in 2023 en 1,4 % in 2024. Volgens beide prognoses zal de netto-uitvoer in 2023 de belangrijkste groeimotor zijn, terwijl in 2024 een bredere verbetering van de economische prestaties wordt verwacht omdat ook de binnenlandse vraag zich zal herstellen.
- (17) In haar stabiliteitsprogramma 2023 voorziet de regering dat de overheidstekortquote zal stijgen tot 2,6 % van het bbp in 2023. De stijging in 2023 is voornamelijk het gevolg van de indexering van sociale uitkeringen, financiering door de centrale overheid aan lokale overheden, hogere rentelasten, alsook extra defensie-uitgaven en O&O-gerelateerde investeringen. Volgens het programma zal de overheidsschuldquote naar verwachting stijgen van 73,0 % eind 2022 tot 74,4 % eind 2023. In de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie wordt uitgegaan van een overheidstekort van 2,6 % van het bbp voor 2023. Dit is in overeenstemming met het in het stabiliteitsprogramma voorspelde tekort. In de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie wordt uitgegaan van een lagere overheidsschuldquote van 73,9 % eind 2023. Het verschil is toe te schrijven aan een iets hogere deflator waarvan in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie is uitgegaan.
- (18) Het overheidssaldo zal naar verwachting in 2023 verder worden beïnvloed door de begrotingsmaatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de stijging van de energieprijzen te verzachten. Zij bestaan uit maatregelen die vanaf 2022 werden verlengd (met name: aanvullende tijdelijke verhogingen van aftrekbare uitgaven voor woon-werkverkeer en belastingaftrek voor huishoudens voor renovatie van verwarmingsinstallaties) en nieuwe maatregelen zoals tijdelijke vergoedingen voor elektriciteitsrekeningen en belastingkredieten voor elektriciteit, alsook een

¹⁵ De begrotingskoers wordt afgemeten aan de verandering in de primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde), met uitsluiting van COVID-19-gerelateerde tijdelijke noodmaatregelen maar met inbegrip van uitgaven gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, ten opzichte van de potentiële groei op middellange termijn. Zie voor meer details Kader 1 in de statistische begrotingstabellen.

¹⁶ Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven hebben een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp geleverd.

tijdelijke verlaging van het btw-tarief voor elektriciteit. De kosten van deze maatregelen worden gedeeltelijk gecompenseerd door belastingen op onverwachte winsten van energieleveranciers, te weten een tijdelijke winstbelasting voor elektriciteitsbedrijven. Rekening houdend met deze inkomsten worden de nettobegrotingskosten van de steunmaatregelen in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie geraamd op 0,3 % van het bbp in 2023¹⁷. De meeste maatregelen in 2023 lijken niet gericht op de meest kwetsbare huishoudens of bedrijven, en houden het prijssignaal om de vraag naar energie te verminderen en de energie-efficiëntie te verhogen niet volledig in stand. Bijgevolg wordt het bedrag van de gerichte steunmaatregelen waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de naleving van de aanbeveling voor 2023, in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie geraamd op 0,1 % van het bbp in 2023 (tegen 0,0 % van het bbp in 2022). De begrotingskosten van de tijdelijke bescherming van ontheemden uit Oekraïne zullen naar verwachting met 0,2 procentpunt van het bbp stijgen ten opzichte van 2022.

- (19) Op 12 juli 2022 heeft de Raad Finland aanbevolen¹⁸ actie te ondernemen om ervoor te zorgen dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in 2023 in overeenstemming is met een algemeen neutrale beleidskoers¹⁹, rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor energieprijsstijgingen en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Finland moet klaar staan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Ook werd Finland aanbevolen te voorzien in meer overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, met inachtneming van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.
- (20) Voor 2023 wordt in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie uitgegaan van een expansieve begrotingskoers (-1,0 % van het bbp) in een context van hoge inflatie. Dit volgt op een overwegend neutrale begrotingskoers in 2022 (-0,1 % van het bbp). Verwacht wordt dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 een expansieve bijdrage van 0,6 % van het bbp aan de begrotingskoers zal leveren. Dit omvat de overwegend stabiele kosten van de gerichte steunmaatregelen voor huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor stijgingen van de energieprijzen. Dit omvat ook hogere kosten om ontheemden uit Oekraïne tijdelijke bescherming te bieden (met 0,2 % van het bbp). De expansieve bijdrage van nationaal gefinancierde netto primaire lopende uitgaven is derhalve slechts gedeeltelijk het gevolg van de gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor energieprijsstijgingen en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. De expansieve groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) wordt ook bepaald door de indexatie van sociale uitkeringen, financiering door de centrale overheid aan lokale

¹⁷ Het cijfer geeft het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van deze maatregelen, waaronder lopende ontvangsten en uitgaven en — indien relevant — kapitaaluitgaven.

¹⁸ Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022 over het nationale hervormingsprogramma van Finland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Finland, PB C 334 van 1.9.2022, blz. 213).

¹⁹ Op basis van de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie wordt de potentiële productiegroei van Finland op middellange termijn (tienjarig gemiddelde), die wordt gebruikt om de begrotingskoers te meten, in nominale cijfers geraamd op 5,6 %.

overheden, alsook extra defensie-uitgaven en O&O-gerelateerde investeringen. Samenvattend is de verwachte groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven niet in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad. De met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven bedroegen in 2023 0,4 % van het bbp, terwijl nationaal gefinancierde investeringen een expansieve bijdrage van 0,4 procentpunt aan de begrotingskoers leverden²⁰. Daarom is Finland van plan extra investeringen te financieren via de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en wordt verwacht dat nationaal gefinancierde investeringen in stand worden gehouden. Het is voornemens overheidsinvesteringen te financieren voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, zoals subsidies voor de vervanging van op fossiele brandstoffen werkende ketels en oplaadpunten voor elektrische voertuigen, en voor elektriciteitsnetwerken, alsook het Digirail-project ter vernieuwing van het treinbesturingssysteem, het Virtual Finland-portaal om immigratie op basis van arbeid te vergemakkelijken en het real-time economy (RTE)-project voor het digitaliseren van zakelijke transacties, die gedeeltelijk worden gefinancierd door de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

- (21) Volgens het stabiliteitsprogramma zal het overheidstekort naar verwachting in 2024 op 2,6 % van het bbp blijven. De groei van de belastinginkomsten zal naar verwachting vertragen, terwijl de rentelasten naar verwachting hoger zullen zijn. Volgens het programma wordt verwacht dat de overheidsschuldquote zal toenemen tot 76,9 % eind 2024. Op basis van de op de afsluitdatum van de prognoses bekende beleidsmaatregelen wordt in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie uitgegaan van een overheidstekort van 2,6 % van het bbp in 2024. Dit is in overeenstemming met het in het programma voorspelde tekort. In de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie wordt uitgegaan van een lagere overheidsschuldquote van 76,2 % eind 2024.
- (22) Het stabiliteitsprogramma voorziet in de uitfasering van alle steunmaatregelen voor energie in 2024. De Commissie gaat momenteel uit van een volledige uitfasering van de energiesteunmaatregelen in 2024. Dit is gebaseerd op de veronderstelling dat de energieprijzen niet opnieuw zullen stijgen.
- (23) Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad roept op tot een jaarlijkse verbetering van het structurele begrotingssaldo in de richting van de doelstelling op middellange termijn met 0,5 % van het bbp als benchmark²¹. Rekening houdend met overwegingen inzake de houdbaarheid van de begroting,²² zou een verbetering van het structurele saldo met ten minste 0,3 % van het bbp voor 2024 passend zijn. Om een dergelijke verbetering te waarborgen, mag de groei van de netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven in 2024 niet meer bedragen dan 2,2 %, zoals in deze aanbeveling is

²⁰ Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage van 0,0 procentpunt van het bbp leveren.

²¹ Vgl. artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad, dat ook een aanpassing van meer dan 0,5 % van het bbp voorschrijft voor lidstaten met een overheidsschuld van meer dan 60 % van het bbp, of met meer uitgesproken risico's voor de houdbaarheid van de schuld.

²² De Commissie heeft geraamd dat Finland een gemiddelde jaarlijkse stijging van het structurele primaire saldo als bbp-aandeel ten belope van 0,2 procentpunt nodig zou hebben om een plausibele schuldreductie te bereiken of om ervoor te zorgen dat de overheidsschuld op middellange termijn op een prudent niveau wordt gehouden. Deze raming was gebaseerd op de najaarsprognoses 2022 van de Commissie. Het uitgangspunt voor deze raming was het verwachte overheidstekort en de verwachte overheidsschuld voor 2024, waarbij ervan werd uitgegaan dat de steunmaatregelen voor energie in 2024 zouden worden ingetrokken.

weergegeven. Tegelijkertijd moeten de resterende energiesteunmaatregelen (momenteel door de Commissie geraamd op 0,3 % van het bbp in 2023) geleidelijk worden afgebouwd, uitgaande van de minst doelgerichte maatregelen, afhankelijk van de ontwikkelingen op de energiemarkt, en moeten de daarmee samenhangende besparingen worden gebruikt om het overheidstekort te verminderen. Volgens de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie is de groei van de netto nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in 2023 niet in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad. Indien dit wordt bevestigd, zou een lagere groei van de netto primaire uitgaven in 2024 passend zijn.

- (24) Uitgaande van ongewijzigd beleid wordt in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie verwacht dat de netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven in 2024 met 2,8 % zullen stijgen, wat boven het aanbevolen groeipercentage ligt.
- (25) Volgens het programma zullen de overheidsinvesteringen naar verwachting in 2023 en 2024 op 4,5 % van het bbp blijven. Dit weerspiegelt de nationaal gefinancierde investeringen en door de EU gefinancierde investeringen, met name via de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Het programma verwijst naar hervormingen en investeringen die naar verwachting zullen bijdragen tot de houdbaarheid van de begroting en duurzame en inclusieve groei. Deze omvatten de hervorming van de gezondheids- en sociale diensten, die ook deel uitmaakt van het herstel- en veerkrachtplan, hoewel ramingen van de toekomstige besparingen die de hervorming zal opleveren, nog onzeker zijn.
- (26) Het stabiliteitsprogramma schetst een begrotingstraject voor de middellange termijn tot 2027. Volgens het programma zal het overheidstekort naar verwachting stijgen tot 3,1 % van het bbp in 2025 en vervolgens licht dalen tot 2,9 % tegen 2026. Verwacht wordt derhalve dat het overheidstekort in 2026 onder de 3 % van het bbp zal liggen. Volgens het programma zal de overheidsschuldquote naar verwachting stijgen van 76,9 % eind 2024 tot 80,7 % tegen eind 2026.
- (27) Finland heeft een doeltreffend en inclusief socialezekerheidsstelsel met een hoog niveau van sociale bescherming, maar het is complex met enkele risico's dat de prikkel om te werken wegvalt. In 2020 kreeg een speciale parlementaire commissie de opdracht de hervorming van het socialezekerheidsstelsel tegen 2027 uit te werken. In januari 2022 publiceerde deze commissie de resultaten van haar werkzaamheden voor het in kaart brengen van de problemen en in maart 2023 presenteerde zij haar tussentijds verslag, dat 31 voorstellen bevatte voor studies, ontwerpwetgeving en ontwikkelingsprojecten voor toekomstige regeringen. De volgende fasen zouden bestaan uit het starten van wetgevingswerkzaamheden om het stelsel te stroomlijnen en de prikkels om aan het werk te gaan te vergroten, met behoud van de sociale bescherming en verhoging van de arbeidsparticipatie. De voortzetting van de werkzaamheden ter hervorming van het socialezekerheidsstelsel is belangrijk voor de ondersteuning van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn.
- (28) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b), van en criterium 2.2 van bijlage V bij Verordening (EU) 2021/241 bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen die uiterlijk in 2026 moeten zijn uitgevoerd. Finland heeft goede vooruitgang geboekt bij de uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan. Desondanks zijn de operationele regelingen tussen de Commissie en Finland nog niet ondertekend. Deze stap is noodzakelijk voor de indiening van het eerste betalingsverzoek in het kader van het herstel- en veerkrachtplan en om Finland in staat te stellen met de overeengekomen planning voor betalingsverzoeken op schema te komen. Finland heeft in januari 2023 een wijziging van zijn plan ingediend,

die door de Raad werd goedgekeurd op 14 maart 2023. Deze wijziging werd uitgevoerd in het kader van de actualisering van de maximale financiële bijdrage die voor de lidstaten beschikbaar is uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en bestond in een proportionele verlaging van de financiering over de vier pijlers van het plan. Met het oog op de financiering in het kader van REPowerEU is in 2023 nog een wijziging van het herstel- en veerkrachtplan gepland. De snelle opname van het nieuwe REPowerEU-hoofdstuk in het herstel- en veerkrachtplan maakt de financiering mogelijk van aanvullende hervormingen en investeringen ter ondersteuning van de strategische doelstellingen van Finland op het gebied van energie en de groene transitie. De systematische en doeltreffende betrokkenheid van lokale en regionale autoriteiten, sociale partners en andere relevante belanghebbenden blijft belangrijk voor de succesvolle uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, alsook ander economisch en werkgelegenheidsbeleid dat verder gaat dan het plan, om te zorgen voor een breed draagvlak voor de algehele beleidsagenda.

- (29) De Commissie heeft alle programmeringsdocumenten van Finland betreffende het cohesiebeleid in 2022 goedgekeurd. Het is van cruciaal belang om de cohesiebeidsprogramma's in aanvulling op en in synergie met het herstel- en veerkrachtplan, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk, snel uit te voeren om de groene en de digitale transitie te verwezenlijken, de economische en sociale veerkracht te vergroten en een evenwichtige territoriale ontwikkeling in Finland tot stand te brengen.
- (30) Naast de economische en sociale uitdagingen die in het herstel- en veerkrachtplan aan bod komen, wordt Finland geconfronteerd met een aantal extra uitdagingen in verband met tekorten aan vaardigheden, onderwijs- en opleidingsbeleid, energiebeleid en de groene transitie.
- (31) Hoewel de Finse arbeidsmarkt in 2022 sterk presteerde, is het aantal openstaande vacatures snel toegenomen, wat een weerspiegeling is van de mismatch tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden en de tekorten aan arbeidskrachten in verschillende sectoren, met name de dienstensector, de bouw, ICT en technologie, het onderwijs, de gezondheidszorg en de sociale zorg. Het aanbod van geschoolde arbeidskrachten wordt beperkt door het relatief lage aantal afgestudeerden in het hoger onderwijs in de studierichtingen waarnaar op de arbeidsmarkt de meeste vraag bestaat, en door een relatief laag niveau van arbeidsimmigratie. Tegelijkertijd ligt het tertiaire onderwijsniveau voor de leeftijdsgroep van 25-34 jaar onder het EU-gemiddelde. Tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden vormen een uitdaging voor het concurrentievermogen en de langetermijngroei van Finland en zullen nog worden aangescherpt door de vergrijzing, de relatief geringe regionale arbeidsmobiliteit en de toegenomen vraag naar nieuwe vaardigheden in de context van de groene en de digitale transitie.
- (32) Op 1 juli 2022 is de nieuwe klimaatwet van Finland in werking getreden, waarmee de doelstelling van Finland om tegen 2035 de eerste fossielvrije welvaartsmaatschappij te worden, met klimaatdoelstellingen voor 2030, 2040 en 2050, in de nationale wetgeving wordt vastgelegd. De Finse economie behoort echter nog steeds tot de meest energie-intensieve in de EU. De energiesector, de industrie, de vervoerssector en gebouwen zijn de belangrijkste sectoren die zullen moeten bijdragen tot een aanzienlijke vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. In 2021 maakten hernieuwbare energiebronnen met 43 % een belangrijk deel uit van de energiemix van Finland, gevolgd door olie met 24 %, kernenergie met 17 % en steenkool met 9 %. Rusland blijft een belangrijke bron van nucleaire brandstof. Het aardgasverbruik in

Finland is in de periode tussen augustus 2022 en maart 2023 met 56 % gedaald ten opzichte van het gemiddelde gasverbruik over dezelfde periode in de voorgaande 5 jaar, meer dan het reductiestreefcijfer van 15 %. Finland zou zijn inspanningen om de vraag naar gas tijdelijk te verminderen kunnen voortzetten tot 31 maart 2024²³.

- (33) Uitdagingen die moeten worden overwonnen om de klimaatdoelstellingen op lange termijn te verwezenlijken, zijn onder meer een aanzienlijk tekort aan particuliere en openbare investeringen in de belangrijkste emissiesectoren en vertragingen bij de invoering van investeringen in hernieuwbare energie, als gevolg van een achterstand bij de behandeling van milieuvergunningaanvragen. De vergunningsprocedures moeten verder worden gestroomlijnd om de achterstand van hangende energieprojecten weg te werken en aanvullende prioritaire investeringen te faciliteren.
- (34) Hoge energieprijzen en ambitieuze klimaatdoelstellingen vereisen snellere en hogere investeringen in decarbonisatie. Ondanks een sneller dan verwachte groeiende verkoop van elektrische voertuigen is het onwaarschijnlijk dat de noodzakelijke investeringen in de verdere uitrol, met name de elektrificatie van zware voertuigen, tegen marktvoorwaarden zullen plaatsvinden vanwege de lange afstanden en de dunbevolkte gebieden die kenmerkend zijn voor Finland. Ongeveer 40 % van het spoorwegnet is nog niet geëlektrificeerd.
- (35) Om de voorzieningszekerheid te verbeteren, zou de nationale elektriciteitstransmissie in Finland kunnen worden versterkt. Hernieuwbare energie wordt steeds vaker buiten de consumptiecentra geproduceerd. Hoewel Finland vastberaden is opgetreden om zijn afhankelijkheid van de invoer van olie, kolen en gas uit Rusland te verminderen, blijft een van de twee kerncentrales in Finland volledig afhankelijk van Russische brandstof. Er zijn sterke interconnecties tussen Finland en de buurlanden nodig om een goed functionerende elektriciteitsmarkt in de hele regio te waarborgen en de verwachte bijdrage van hernieuwbare energie aan de energiemix te vergroten.
- (36) Tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden in sectoren en beroepen die cruciaal zijn voor de groene transitie, zoals de productie, de toepassing en het onderhoud van nettonulechnologieën, zorgen voor knelpunten bij de overgang naar een nettonuleconomie. In 2022 werden in Finland tekorten aan arbeidskrachten gemeld voor 37 beroepen die specifieke vaardigheden of kennis voor de groene transitie vereisen, waaronder isolatiemedewerkers, civiel ingenieurs en loodgieters en pijpfitters. Hoogwaardige onderwijs- en opleidingsstelsels die inspelen op veranderende behoeften op de arbeidsmarkt en gerichte bij- en omscholingsmaatregelen zijn van cruciaal belang om tekorten aan vaardigheden aan te pakken en arbeidsintegratie en -verschuivingen te bevorderen. Om het onbenutte arbeidsaanbod te ontsluiten, moeten deze maatregelen toegankelijk zijn, met name voor personen en in de sectoren en regio's waarvoor de gevolgen van de groene transitie het grootst zijn.
- (37) In het licht van deze beoordeling van de Commissie heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2022 onderzocht en zijn advies²⁴ daarover is in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (38) Aangezien de economieën van de lidstaten van de eurozone in hoge mate met elkaar zijn verweven en zij collectief bijdragen aan de werking van de economische en

²³ Verordening (EU) 2022/1369 van de Raad en Verordening (EU) 2023/706 van de Raad.

²⁴ Op grond van artikel 5, lid 2, en artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

monetaire unie, heeft de Raad de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde i) de houdbaarheid van de schuld in stand te houden en af te zien van generieke steun voor de geaggregeerde vraag in 2023, gerichtere begrotingsmaatregelen te nemen om de impact van de hoge energieprijzen te verlichten en na te denken over passende manieren om de steun af te bouwen naarmate de druk op de energieprijzen afneemt; ii) hoge overheidsinvesteringen te handhaven en particuliere investeringen te bevorderen om de groene en de digitale transitie te ondersteunen; iii) loonontwikkelingen te ondersteunen die het verlies aan koopkracht verzachten en tegelijkertijd tweederonde-effecten op de inflatie beperken, actief arbeidsmarktbeleid verder verbeteren en tekorten aan vaardigheden tegengaan; iv) het ondernemingsklimaat te verbeteren en ervoor te zorgen dat energiesteun aan bedrijven kosteneffectief en tijdelijk is, gericht is op levensvatbare bedrijven en stimulansen voor de groene transitie handhaaft, en v) de macrofinanciële stabiliteit in stand te houden en risico's te monitoren en tegelijkertijd te blijven werken aan de voltooiing van de bankenunie. Voor Finland dragen aanbevelingen 1, 2, 3 en 4 bij tot de uitvoering van de eerste, tweede en derde aanbeveling voor de eurozone.

BEVEELT AAN dat Finland in 2023 en 2024 de volgende actie onderneemt:

1. De geldende steunmaatregelen voor energie tegen eind 2023 afbouwen en de daarmee samenhangende besparingen gebruiken om het overheidstekort te verminderen. Indien nieuwe stijgingen van de energieprijzen steunmaatregelen noodzakelijk maken, ervoor zorgen dat deze gericht zijn op de bescherming van kwetsbare huishoudens en bedrijven, budgettair houdbaar zijn en stimulansen voor energiebesparing in stand houden.

Zorgen voor een prudent begrotingsbeleid, met name door de nominale stijging van de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven in 2024 te beperken tot maximaal 2,2 %.

Nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen in stand houden en zorgen voor een doeltreffende absorptie van subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, met name om de groene en de digitale transitie te bevorderen.

Voor de periode na 2024 blijven streven naar een begrotingsstrategie op middellange termijn van geleidelijke en duurzame consolidatie, in combinatie met investeringen en hervormingen die leiden tot een hogere duurzame groei, teneinde een voorzichtige begrotingssituatie op middellange termijn te bereiken.

De hervorming van het socialezekerheidsstelsel voortzetten om de doeltreffendheid van het stelsel van sociale uitkeringen te vergroten, wat de prikkels om aan het werk te gaan zou verbeteren en ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn zou ondersteunen.

2. De gestage uitvoering van zijn herziene herstel- en veerkrachtplan voortzetten en het REPowerEU-hoofdstuk snel afronden, zodat snel met de uitvoering ervan kan worden begonnen. De cohesiebeleidsprogramma's snel uitvoeren, in nauwe aansluiting op en synergie met het herstel- en veerkrachtplan.
3. Tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden aanpakken door om- en bijscholing van de beroepsbevolking en door het hoger onderwijsaanbod uit te breiden, met name voor de studierichtingen waarnaar op de arbeidsmarkt de meeste vraag bestaat.
4. De totale afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen door de inzet van hernieuwbare energiebronnen te bespoedigen, onder meer door de

vergunningsprocedures verder te versnellen, en publieke en particuliere investeringen in het koolstofvrij maken van de industrie en het vervoer, onder meer door elektrificatie, te stimuleren. Energie-infrastructuur ontwikkelen om de voorzieningszekerheid te verbeteren door de elektriciteitstransmissie te versterken. Beleidsinspanningen opvoeren die gericht zijn op het verstrekken en verwerven van de vaardigheden die nodig zijn voor de groene transitie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter