C/2026/6151

19.11.2026.

PREPORUKA VIJEĆA

od 9. studenog 2026.

kojom se Italiji dopušta odstupanje od maksimalnih stopa rasta neto rashoda kako ih je utvrdilo Vijeće na temelju Uredbe (EU) 2024/1263 (Aktivacija nacionalne klauzule o odstupanju)

(C/2026/6151)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 ([1]), a posebno njezin članak 26.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

budući da:

(1) Uredba (EU) 2024/1263, izmijenjena Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 ([2]) i izmijenjena Direktiva Vijeća 2011/85/EU ([3]) glavni su elementi okvira gospodarskog upravljanja EU-a. Cilj je tog okvira promicanje zdravih i održivih javnih financija te održivog i uključivog rasta i otpornosti putem reformi i ulaganja te sprečavanje prekomjernih državnih deficita. Okvir je usmjeren na srednjoročno razdoblje te se njime potiče odgovornost na nacionalnoj razini, zajedno s djelotvornijim i koherentnijim izvršenjem propisa.

(2) Maksimalne stope rasta neto rashoda kako su utvrđene u preporuci Vijeća u skladu s člankom 17. stavkom 1., člancima 19. ili 20. Uredbe (EU) 2024/1263 jedina su operativna referentna vrijednost za godišnji fiskalni nadzor svake države članice i okosnica su okvira gospodarskog upravljanja. Maksimalnim stopama rasta neto rashoda kako su utvrđene u toj preporuci Vijeća uvodi se proračunsko ograničenje tijekom četiri ili pet godina, koje se temelji na razdoblju prilagodbe od četiri godine koje se može dodatno produljiti za najviše tri godine.

([1]) SL L, 2024/1263, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).
([3]) Direktiva Vijeća 2011/85/EU od 8. studenoga 2011. o zahtjevima za proračunske okvire država članica (SL L 306, 23.11.2011., str. 41., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

(3) Okvir pruža fleksibilnost u primjeni pravila u slučaju iznimnih okolnosti koje su izvan kontrole država članica i koje imaju goleme posljedice na javne financije, u skladu s člankom 26. Uredbe (EU) 2024/1263 („nacionalne klauzule o odstupanju"). U tom slučaju, na zahtjev države članice i na preporuku Komisije utemeljenu na njezinoj analizi Vijeće može, u roku od četiri tjedna od preporuke Komisije, donijeti preporuku kojom se državi članici dopušta odstupanje od njezinih maksimalnih stopa rasta neto rashoda kako ih je utvrdilo Vijeće ako i. iznimne okolnosti koje su izvan kontrole te države članice ii. ostave goleme posljedice na njezine javne financije i iii. pod uvjetom da se takvim odstupanjem ne ugrozi fiskalna održivost u srednjoročnom razdoblju. Vijeće treba odrediti rok za takvo odstupanje.

(4) Šefovi država ili vlada na sastanku u Versaillesu 10. i 11. ožujka 2022. obvezali su se osnažiti europske obrambene sposobnosti s obzirom na vojnu agresiju Rusije na Ukrajinu. Ti su ciljevi ponovljeni u Strateškom kompasu za sigurnost i obranu. U svojim Zaključcima o europskoj obrani od 6. ožujka 2025. Europsko vijeće pozdravilo je namjeru Komisije da preporuči da se na koordiniran način i kao hitna mjera aktivira nacionalna klauzula o odstupanju na temelju Pakta o stabilnosti i rastu.

(5) Komisija je u Komunikaciji od 19. ožujka 2025. ([4]) pozvala sve države članice da koordinirano iskoriste fleksibilnost koju pruža nacionalna klauzula o odstupanju kako bi se povećao učinak na obrambene sposobnosti EU-a. Cilj je te fleksibilnosti olakšati prelazak na više razine potrošnje za obranu, pod uvjetom da se time ne ugrozi fiskalna održivost u srednjoročnom razdoblju. U toj se komunikaciji navodi da bi se aktivacijom nacionalne klauzule o odstupanju državama članicama omogućilo da odstupe od maksimalnih stopa rasta neto rashoda kako ih je utvrdilo Vijeće pri potvrđivanju srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova ili pri utvrđivanju korektivnih kretanja u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita, u mjeri u kojoj je to odstupanje opravdano povećanjem potrošnje za obranu u odnosu na referentnu godinu, i ako godišnje prekoračenje do kraja 2028. nije veće od 1,5 % BDP-a. Povećanja iznad tog iznosa bila bi podložna uobičajenim ocjenama usklađenosti. Taj je maksimum neophodan kako bi se osiguralo da se fiskalna održivost ne ugrozi, a da se pritom svim državama članicama omogući iskorištavanje fleksibilnosti pri prelasku na višu razinu rashoda za obranu. Točni iznosi utvrdit će se nakon što podaci o realizaciji postanu dostupni kako bi se osiguralo da se dodatna fleksibilnost koristi samo u predviđenu svrhu.

(6) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. lipnja 2026. najavila da bi se područje primjene nacionalne klauzule o odstupanju moglo proširiti kako bi se uzele u obzir mjere o kojima su države članice odlučile nakon 28. veljače 2026., kojima se jača strukturna otpornost europskog energetskog sustava i ubrzava napuštanje fosilnih goriva (dalje u tekstu „mjere energetske sigurnosti") ([5]). Komisija je 18. kolovoza 2026. objavila Obavijest s daljnjim smjernicama za države članice o području primjene i obliku dodatne fleksibilnosti za mjere energetske sigurnosti ([6]). Mjere bi se trebale financirati na nacionalnoj razini, s izravnim proračunskim učinkom, o kojem je odluka donesena nakon 28. veljače 2026., biti ciljane i troškovno učinkovite te osmišljene tako da maksimalno povećaju učinak u smislu njihova doprinosa dekarbonizaciji i/ili uštedi energije te ojačaju energetsku sigurnost Europe. Kako se ne bi ugrozila fiskalna održivost i kako bi se ograničilo potrebno povećanje fiskalne prilagodbe u narednim razdobljima, postojeća gornja granica od 1,5 % BDP-a ostaje nepromijenjena i primjenjuje se na obrambenu i energetsku fleksibilnost. Nadalje, fleksibilnost odobrena za mjere energetske sigurnosti ne bi trebala premašiti 0,3 % BDP-a godišnje, dok kumulativna fleksibilnost do kraja 2028. ne bi trebala premašiti 0,6 % BDP-a.

(7) Preporukom Vijeća od 21. siječnja 2025. ([7]) potvrđeno je kretanje neto rashoda Italije. Osim toga, Preporukom Vijeća od 21. siječnja 2025. ([8]) utvrđeno je korektivno kretanje rashoda za Italiju za godine do 2026. Fleksibilnost koju omogućuje nacionalna klauzula o odstupanju uzet će se u obzir i u provedbi postupka u slučaju prekomjernog deficita te pri procjeni toga je li Italija poduzela djelotvorne mjere.

([4]) Komunikacija Komisije (C(2025) 2000 final) od 19. ožujka 2025.
([5]) Komunikacija Komisije o Europskom semestru 2026. – Proljetni paket (COM(2026) 200 final).
([6]) Obavijest Komisije – Smjernice za države članice o proširenju područja primjene nacionalne klauzule o odstupanju za energetsku sigurnost, (SL C, C/2026/4514, 18.8.2026., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/4514/oj).
([7]) Preporuka Vijeća od 21. siječnja 2025. o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Italije (SL C, C/2025/651, 10.2.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/651/oj).
([8]) Preporuka Vijeća s ciljem okončanja stanja prekomjernog deficita u Italiji, 5035/25. Dostupno na: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/b14462ba-d50b-4360-b538-086ce2360b17_en?filename=ecofin_5035_it.pdf.

(8) Italija je 11. rujna 2026. Vijeću i Komisiji podnijela zahtjev za aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju za obranu i energetsku sigurnost.

(9) Italija u svojem zahtjevu ističe posljedice kontinuiranog agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine, zbog kojih je potrebno znatno povećati potrošnju za obranu. Ta je situacija iznimna okolnost izvan kontrole svake države članice.

(10) Italija u zahtjevu navodi podatke o ukupnim rashodima za obranu do 2026. (tablica 1) i predviđa dodatne rashode za obranu do 0,9 postotnih bodova BDP-a do kraja 2028. Povećanje bi odražavalo nove višegodišnje programe ulaganja i dodatne tekuće rashode, među ostalim veće troškove osoblja i druge operativne troškove. Stoga povećanje rashoda za obranu ima goleme posljedice na javne financije Italije i doprinosi pogoršanju državnog salda i povećanju državnog duga.

Tablica 1

Ukupna potrošnja za obranu u Italiji

	2021. a	2022. a	2023. a	2024. a	2025. b	2026. b
Ukupni rashodi opće države za obranu (% BDP-a)	1,4	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3

Izvor: a: Eurostat. b: informacije koje je Vijeću i Komisiji dostavila Italija.

(11) Podatke o rashodima opće države za obranu prikupljaju i objavljuju nacionalna statistička tijela i Eurostat u skladu s Međunarodnom klasifikacijom funkcija države (COFOG) ([9]) u okviru Europskog sustava nacionalnih računa (ESA2010) ([10]). Ti su podaci prikladni za ocjenu učinka potrošnje za obranu na državni deficit, dug i neto rashode te povezane koncepte. Eurostat je u bliskoj suradnji s nacionalnim statističkim tijelima utvrdio postupak prikupljanja podataka. Polazna točka trebale bi biti kategorije klasifikacije COFOG za obranu, pri čemu treba uzeti u obzir definiciju NATO-a i zadržati mogućnost uklanjanja nepravilnosti koje bi se mogle pripisati razlikama u pojedinim sustavima godišnjeg izvješćivanja. Postupak prikupljanja podataka treba uskladiti sa zahtjevima za izvješćivanje utvrđenima Uredbom Vijeća (EZ) br. 479/2009 ([11]).

(12) Osim toga, za neke ugovore za vojnu opremu koji su potpisani tijekom razdoblja aktivacije nacionalne klauzule o odstupanju isporuka se može izvršiti kasnije i tako utjecati na javne financije tek nakon razdoblja aktivacije te klauzule. Kako bi se ta mogućnost uzela u obzir, fleksibilnost odobrena nacionalnom klauzulom o odstupanju trebala bi se primjenjivati i na rashode za obranu koji se odnose na tu kasniju isporuku, pod uvjetom da su odgovarajući ugovori potpisani tijekom razdoblja aktivacije klauzule i da ta kasnija potrošnja za obranu ostaje u okviru navedenog cjelokupnog ograničenja.

([9]) *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics – Classification of the Functions of Government (COFOG)* (Priručnik o izvorima i metodama za sastavljanje statistike COFOG-a – klasifikacija funkcija država (COFOG)) – izdanje 2019.

([10]) Uredba (EU) br. 549/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa u Europskoj uniji (SL L 174, 26.6.2013., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/549/oj).

([11]) Uredba Vijeća (EZ) br. 479/2009 od 25. svibnja 2009. o primjeni Protokola o postupku u slučaju prekomjernog deficita priloženog Ugovoru o osnivanju Europske zajednice (SL L 145, 10.6.2009., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2009/479/oj).

(13) Na rashode koji se financiraju zajmovima osiguranima na temelju Uredbe Vijeća (EU) 2025/1106 ([12]), automatski bi se primjenjivala navedena fleksibilnost. U tu svrhu države članice izvješćivale bi Eurostat o svim rashodima za obranu koji su nastali u okviru instrumenta SAFE u kategorijama „obrambeni proizvodi” i „drugi proizvodi za obrambene svrhe” kako su definirani u Uredbi (EU) 2025/1106.

(14) U zahtjevu od 11. rujna 2026. Italija je naglasila i posljedice vojnog djelovanja u Perzijskom zaljevu koje ugrožavaju dugoročnu energetsku sigurnost Europe. Ta je situacija iznimna okolnost izvan kontrole države članice zbog koje je potrebno znatno povećati državnu potrošnju kako bi se smanjila ovisnost o uvoznim fosilnim gorivima i povezane slabosti te stoga takvo povećanje državne potrošnje doprinosi energetskoj sigurnosti.

(15) Italija je u svojem zahtjevu navela početni popis planiranih mjera energetske sigurnosti koje bi, na temelju preliminarne ocjene, mogle biti obuhvaćene područjem primjene fleksibilnosti za energetsku sigurnost. Početnom ocjenom ne prejudiciraju se buduće ocjene prihvatljivosti koje će provesti Komisija. Tim mjerama predviđaju se ulaganja u, primjerice, elektrifikaciju stambenih objekata, poboljšanje energetskih svojstava privatnih i javnih zgrada i objekata, uključujući škole, sveučilišta i zdravstvene ustanove, uvođenje rješenja za energiju iz obnovljivih izvora, uključujući fotonaponske sustave, ciljane financijske poticaje povezane s ulaganjima u dekarbonizaciju, ulaganja u željeznički prijevoz, javni prijevoz i održivu gradsku mobilnost, kao i širenje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora, skladištenje energije, fleksibilnost energetskog sustava i biogoriva.

(16) Komisija će u okviru redovitog fiskalnog nadzora provesti ocjenu prihvatljivosti u smislu područja primjene, dodatnosti, usmjerenosti, troškovne učinkovitosti konkretnih mjera i njihova proračunskog učinka. Time će se utvrditi fleksibilnost koja proizlazi iz mjera energetske sigurnosti koju treba uzeti u obzir pri utvrđivanju kontrolnog računa za Italiju i ocjeni usklađenosti s preporučenim maksimalnim stopama rasta neto rashoda.

(17) U tu svrhu Italija bi Komisiji dvaput godišnje trebala dostaviti popis konkretnih mjera energetske sigurnosti za koje smatra da su prihvatljive za fleksibilnost u okviru nacionalne klauzule o odstupanju te pružiti dokaze o njihovoj prihvatljivosti i proračunskom učinku. To redovito izvješćivanje o mjerama energetske sigurnosti bit će dio procesa fiskalnog nadzora koji se provodi dvaput godišnje. Proljetno izvješće trebalo bi uključivati mjere i njihov proračunski trošak za proteklu godinu te prognozu za tekuću godinu, a jesensko izvješće trebalo bi uključivati mjere za tekuću godinu te mjere za sljedeću godinu koje su donesene ili dovoljno detaljno i vjerodostojno najavljene. To će Komisiji omogućiti da u svojem fiskalnom nadzoru uzme u obzir konkretne mjere za povećanje energetske sigurnosti, u okviru maksimalne godišnje granice od 0,3 % BDP-a i kumulativne gornje granice od 0,6 % BDP-a.

([12]) Uredba Vijeća (EU) 2025/1106 od 27. svibnja 2025. o uspostavi Instrumenta za sigurnosne mjere za Europu (SAFE) putem jačanja europske obrambene industrije (SL L, 2025/1106, 28.5.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj).

(18) Ako se ostali uvjeti ne promijene, povećanje neto rashoda u razdoblju obuhvaćenom nacionalnom klauzulom o odstupanju dovest će do većeg državnog duga i većeg deficita do kraja tog razdoblja. Okvirne projekcije Komisije uz pretpostavku, do 2028., linearnog raspoređivanja ukupnog povećanja državnih rashoda koje je dopušteno ovom Preporukom (tj. potpuna iskorištenost gornje granice BDP-a od 1,5 %) upućuju na to da bi 2028. udio deficita u BDP-u iznosio 1,1 postotni bod više, a udio duga u BDP-u 1,3 postotnih bodova više nego kad bi neto rashodi rasli u skladu s kretanjem utvrđenim u Preporuci Vijeća C/2025/651. Zbog toga bi vjerojatno bila potrebna dodatna fiskalna prilagodba nakon razdoblja aktivacije nacionalne klauzule o odstupanju kako bi se ispunili zahtjevi fiskalnog okvira, među ostalim da se osigura da se udio duga uvjerljivo smanjuje ili se nastavlja uvjerljivo smanjivati, odnosno da se zadrži na razboritim razinama ispod 60 % BDP-a u srednjoročnom razdoblju i da se deficit zadrži ili smanji ispod razine od 3 % BDP-a i zadržava se ispod te referentne vrijednosti u srednjoročnom razdoblju. Italija uviđa da bi u budućnosti zbog strukturno većih rashoda za obranu i energetsku sigurnost u srednjoročnom razdoblju mogle biti potrebne politike za očuvanje fiskalne održivosti i usklađenosti s fiskalnim pravilima. Ograničenim predviđenim povećanjem razina deficita i duga uzrokovanim nacionalnom klauzulom o odstupanju, zajedno s obvezom Italije da provede potrebnu prilagodbu kako bi se ispunili svi zahtjevi fiskalnog okvira u sljedećem planu, osigurava se očuvanje fiskalne održivosti u srednjoročnom razdoblju.

(19) Ovom Preporukom ne mijenjaju se definicije državnog deficita, duga i neto rashoda i povezani koncepti. Podatke na temelju tih koncepata Italija treba prikupiti i navesti u skladu s uredbama (EU) 2024/1263, (EZ) br. 479/2009 i (EU) br. 549/2013.

PREPORUČUJE:

1. Italiji se do 2028. dopušta odstupanje od i premašivanje maksimalnih stopa rasta neto rashoda kako su utvrđene u Preporuci C/2025/651 u mjeri u kojoj neto rashodi koji premašuju te maksimalne stope rasta ne iznose više od

   i. zbroja:

      (a) povećanja udjela rashoda za obranu u BDP-u od 2024. (referentna godina);

      (b) proračunskog troška prihvatljivih mjera kojima se povećava energetska sigurnost u razdoblju 2026. – 2028., s gornjom granicom od 0,3 % BDP-a godišnje i od 0,6 % u kumulativnom smislu u istom razdoblju;

   ii. pod uvjetom da ukupno odstupanje koje premašuje maksimalne stope rasta neto rashoda ne premašuje 1,5 posto BDP-a.

2. Nakon 2028. Italija još može odstupiti od i premašiti maksimalne stope rasta neto rashoda kako su utvrđene Preporukom Vijeća u skladu s člancima 17., 19. ili 20. Uredbe (EU) 2024/1263 u mjeri u kojoj se neto rashodi koji premašuju te maksimalne stope rasta rashoda odnose na isporuke vojne opreme za koju je ugovor sklopljen prije kraja 2028. i ako su i dalje u okviru navedenog cjelokupnog ograničenja.

3. U skladu s člankom 22. stavkom 7. Uredbe (EU) 2024/1263, odstupanja od maksimalnih stopa rasta neto rashoda kako ih je utvrdilo Vijeće i koja su dopuštena ovom Preporukom neće se evidentirati kao dugovanja na kontrolnom računu Italije.

4. Kako bi se osiguralo ispravno evidentiranje dodatnih rashoda, Italija treba uključiti stvarne i planirane podatke o ukupnim rashodima za obranu (odjeljak 2. klasifikacije COFOG), uključujući ulaganja u obranu (odjeljak 2. P.51 klasifikacije COFOG), te svim rashodima koji se trebaju financirati zajmovima iz instrumenta SAFE koji nisu obuhvaćeni klasifikacijom COFOG-02:

   (a) za godine 2021. do uključivo T–1 (pri čemu je godina T tekuća godina) u izvješćivanje Komisiji (Eurostatu) u skladu s Uredbom (EZ) br. 479/2009;

   (b) za godine od 2021. do godine T (tekuća godina) u nacionalnim srednjoročnim strukturno-fiskalnim planovima i godišnjim izvješćima o napretku u skladu s člankom 11. stavkom 1., člankom 15. i člankom 21. stavkom 1. Uredbe (EU) 2024/1263;

(c) za godine T (tekuća godina) i T + 1 u nacrtima proračunskih planova u skladu s Uredbom (EU) br. 473/2013 Europskog parlamenta i Vijeća ([13]).

5. Kako bi se osiguralo ispravno evidentiranje, Italija u razdoblju 2026. – 2028. treba izvješćivati Komisiju o konkretnim mjerama za povećanje energetske sigurnosti za potrebe ove Preporuke. Pri izvješćivanju Komisiji o tim konkretnim mjerama trebalo bi poštovati predložak za izvješćivanje koji osigurava Komisija, uključujući informacije o stanju provedbe, dokaze o njihovoj prihvatljivosti i procijenjeni proračunski učinak kvantificiran na transparentan i razborit način. Izvješćivanje se provodi dvaput godišnje, u proljeće do 15. travnja i u jesen u kontekstu nacrta proračunskih planova do 15. listopada.

Ova je Preporuka upućena Talijanskoj Republici.

Sastavljeno u Bruxellesu 9. studenog 2026.

Za Vijeće

Predsjednik

S. HARRIS

([13]) Uredba (EU) br. 473/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacrta proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u europodručju (SL L 140, 27.5.2013., str. 11., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/473/oj).