Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2026/6151

19.11.2026

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 9 november 2026

houdende toestemming voor Italië om af te wijken van de door de Raad in Verordening (EU) 2024/1263 vastgestelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven (Activering van de nationale ontsnappingsclausule)

(C/2026/6151)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121,

Gezien Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad ([1]), en met name artikel 26,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Verordening (EU) 2024/1263, de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad ([2]) en de gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU van de Raad ([3]) vormen samen de belangrijkste elementen van het kader voor economische governance van de EU. Het kader beoogt gezonde en houdbare overheidsfinanciën te bevorderen, duurzame en inclusieve groei en veerkracht door middel van hervormingen en investeringen te stimuleren, en buitensporige overheidstekorten te voorkomen. Het bevordert de nationale verantwoordelijkheid en legt de focus op de middellange termijn, in combinatie met een doeltreffende en samenhangende handhaving van de regels.

(2) De maximale groeipercentages van de netto-uitgaven zoals vastgelegd in een aanbeveling van de Raad overeenkomstig artikel 17, lid 1, artikel 19 of artikel 20 van Verordening (EU) 2024/1263 zijn de enige operationele referentie voor het jaarlijkse begrotingstoezicht van de lidstaten en vormen de kern van het kader voor economische governance. De bij die aanbeveling van de Raad vastgestelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven leggen een begrotingsdiscipline vast voor vier of vijf jaar, op basis van een aanpassingsperiode van vier jaar die voor een bijkomende periode van maximaal drie jaar kan worden verlengd.

([1]) PB L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).
([3]) Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

(3) Overeenkomstig artikel 26 van Verordening (EU) 2024/1263 biedt het kader flexibiliteit bij de toepassing van de regels in geval van uitzonderlijke omstandigheden waarover de lidstaten geen controle hebben en die een grote impact op de overheidsfinanciën hebben ("nationale ontsnappingsclausules"). In dat geval kan de Raad, op verzoek van een lidstaat en op aanbeveling van de Commissie op basis van haar analyse, binnen vier weken na de aanbeveling van de Commissie een aanbeveling goedkeuren, op grond waarvan een lidstaat kan afwijken van zijn door de Raad vastgestelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven indien i) er uitzonderlijke omstandigheden zijn waarover de lidstaat geen controle heeft, die ii) een grote impact hebben op de overheidsfinanciën van de betrokken lidstaat, en iii) mits die afwijking de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar brengt. De Raad stelt een termijn voor een dergelijke afwijking vast.

(4) De staatshoofden en regeringsleiders van de EU hebben zich er op 10 en 11 maart 2022 in Versailles toe verbonden de Europese defensievermogens te versterken in het licht van de Russische militaire agressie tegen Oekraïne. Deze doelstellingen zijn opnieuw benadrukt in het strategisch kompas voor veiligheid en defensie. In zijn conclusies over Europese defensie van 6 maart 2025 verwelkomde de Europese Raad het voornemen van de Commissie om als onmiddellijke maatregel aan te bevelen om de nationale ontsnappingsclausule in het kader van het stabiliteits- en groeipact op gecoördineerde wijze te activeren.

(5) In haar mededeling van 19 maart 2025 ([4]) heeft de Commissie alle lidstaten verzocht om op gecoördineerde wijze gebruik te maken van de flexibiliteit waarin de nationale ontsnappingsclausule voorziet, teneinde het effect op de defensievermogens van de EU te maximaliseren. Die flexibiliteit is bedoeld om de overgang naar hogere niveaus van defensie-uitgaven te faciliteren, mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt. In die mededeling wordt benoemd dat de lidstaten via de activering van de nationale ontsnappingsclausule kunnen afwijken van de maximale groeipercentages van de netto-uitgaven die de Raad bij de goedkeuring van de budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn of bij de vaststelling van de correctieve paden in het kader van de buitensporigtekortprocedure heeft vastgelegd, voor zover die afwijking wordt gerechtvaardigd door een stijging van de defensie-uitgaven ten opzichte van het referentiejaar en de jaarlijkse overschrijding tot en met 2028 niet meer dan 1,5 % van het bbp bedraagt. Verhogingen boven dat bedrag blijven aan de normale nalevingsbeoordelingen onderworpen. Een dergelijk maximum is nodig om te waarborgen dat de houdbaarheid van de begroting niet in gevaar wordt gebracht, terwijl alle lidstaten de flexibiliteit kunnen gebruiken bij de verhoging van hun defensie-uitgaven. De precieze bedragen worden bepaald nadat de begrotingsresultaten beschikbaar worden, zodat de extra flexibiliteit alleen voor het beoogde doel wordt gebruikt.

(6) In haar mededeling van 3 juni 2026 ([5]) heeft de Commissie aangekondigd dat het toepassingsgebied van de nationale ontsnappingsclausule zou kunnen worden uitgebreid om rekening te houden met de maatregelen waartoe de lidstaten na 28 februari 2026 hebben besloten en die de structurele veerkracht van het Europese energiesysteem versterken en de transitie weg van fossiele brandstoffen versnellen (hierna "maatregelen voor energiezekerheid" genoemd). Op 18 augustus 2026 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd met verdere richtsnoeren voor de lidstaten over de reikwijdte en het ontwerp van de extra flexibiliteit voor maatregelen voor energiezekerheid ([6]). De maatregelen moeten nationaal worden gefinancierd, met rechtstreekse gevolgen voor de begroting; het moet gaan om maatregelen waartoe is besloten na 28 februari 2026; ze moeten gericht en kosteneffectief zijn en zodanig zijn ontworpen dat ze een maximaal effect sorteren wat betreft hun bijdrage aan decarbonisatie en/of energiebesparingen, en ze moeten de energiezekerheid van Europa versterken. Om ervoor te zorgen dat de houdbaarheid van de begroting niet in gevaar wordt gebracht en om de noodzakelijke verhoging van de begrotingsaanpassing in daaropvolgende perioden in de hand te houden, blijft het bestaande plafond van 1,5 % van het bbp ongewijzigd en is het van toepassing op zowel de defensiegerelateerde als de energiegerelateerde flexibiliteit. Voorts mag de flexibiliteit die wordt geboden voor maatregelen voor energiezekerheid, niet meer dan 0,3 % van het bbp per jaar bedragen, terwijl de cumulatieve flexibiliteit eind 2028 niet meer dan 0,6 % van het bbp mag bedragen.

(7) In de aanbeveling van de Raad van 21 januari 2025 ([7]) (C/2025/651) is het netto-uitgavenpad van Italië goedgekeurd. Daarnaast is in de aanbeveling van de Raad van 21 januari 2025 ([8]) een correctief uitgavenpad voor Italië voor de jaren tot en met 2026 vastgesteld. Bij het uitvoeren van de buitensporigtekortprocedure en het beoordelen of Italië doeltreffende maatregelen heeft genomen, zal ook rekening worden gehouden met de flexibiliteit die de nationale ontsnappingsclausule biedt.

([4]) Mededeling van de Commissie C(2025) 2000 final van 19 maart 2025.
([5]) Mededeling van de Commissie inzake het Europees Semester 2026 — Voorjaarspakket, COM(2026) 200 final.
([6]) Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor de lidstaten voor de uitbreiding van het toepassingsgebied van de nationale ontsnappingsclausules voor energiezekerheid (PB C, C/2026/4514, 18.8.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/4514/oj).
([7]) Aanbeveling van de Raad van 21 januari 2025 tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Italië (PB C, C/2025/651, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/651/oj).
([8]) Aanbeveling van de Raad om een einde te maken aan de buitensporigtekortsituatie in Italië (doc. 5035/25). Beschikbaar op: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5035-2025-INIT/nl/pdf.

(8) Op 11 september 2026 heeft Italië bij de Raad en de Commissie een verzoek ingediend om de nationale ontsnappingsclausule voor defensie en energiezekerheid te activeren.

(9) In zijn verzoek wijst Italië op de gevolgen van de aanhoudende aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne, die een aanzienlijke verhoging van de defensie-uitgaven vereist. Deze situatie is een uitzonderlijke omstandigheid waarover de lidstaten geen controle hebben.

(10) In zijn verzoek rapporteert Italië gegevens over de totale defensie-uitgaven tot en met 2026 (tabel 1) en toont het mogelijke aanvullende defensie-uitgaven met maximaal 0,9 procentpunten van het bbp tegen eind 2028. De stijging omvat dan zowel nieuwe meerjarige investeringsprogramma's als extra lopende uitgaven, waaronder hogere personeels- en andere exploitatiekosten. De stijging van de defensie-uitgaven heeft dus grote gevolgen voor de overheidsfinanciën van Italië en draagt bij tot een slechter overheidssaldo en een grotere overheidsschuld.

Tabel 1

Totale defensie-uitgaven in Italië

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 a	2025 b	2026 b
Totale overheidsuitgaven voor defensie (% van het bbp)	1,4	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3

Bron: a: Eurostat; b: informatie van Italië aan de Raad en de Commissie.

(11) Gegevens over de overheidsuitgaven voor defensie worden door de nationale bureaus voor de statistiek en Eurostat verzameld en bekendgemaakt, overeenkomstig de internationale classificatie van overheidsfuncties (COFOG) ([9]) in het kader van het Europees systeem van nationale rekeningen (ESR 2010) ([10]). Die gegevens zijn passend om de invloed van defensie-uitgaven op het overheidstekort, de overheidsschuld en de netto-uitgaven, en aanverwante concepten te beoordelen. Eurostat heeft in nauwe samenwerking met de nationale bureaus voor de statistiek een proces voor gegevensverzameling opgezet. De COFOG-defensiecategorieën moeten het uitgangspunt vormen, met inachtneming van de NAVO-definitie en met behoud van de mogelijkheid om anomalieën vanwege verschillen in de respectieve jaarlijkse verslagleggingssystemen aan te pakken. Dat proces voor gegevensverzameling moet worden afgestemd op de verslagleggingsvereisten die zijn vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 479/2009 van de Raad ([11]).

(12) Bovendien kan voor bepaalde overeenkomsten voor militair materieel die tijdens de activeringsperiode van de nationale ontsnappingsclausule zijn gesloten, de levering in een later stadium plaatsvinden, waardoor de overheidsfinanciën pas na de activeringsperiode van de clausule worden belast. Daarom moet de flexibiliteit die in het kader van de nationale ontsnappingsclausule wordt geboden, ook gelden voor defensie-uitgaven in verband met dergelijke latere leveringen, op voorwaarde dat de desbetreffende overeenkomsten tijdens de activeringsperiode zijn ondertekend en dat die vertraagde defensie-uitgaven onder het bovengenoemde algemene maximum blijven.

([9]) Handboek bronnen en methoden voor het samenstellen van COFOG-statistieken — Classificatie van overheidsfuncties — uitgave 2019.

([10]) Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie (PB L 174 van 26.6.2013, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/549/oj).

([11]) Verordening (EG) nr. 479/2009 van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de toepassing van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 145 van 10.6.2009, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2009/479/oj).

(13) De uitgaven die worden gefinancierd met leningen in het kader van Verordening (EU) 2025/1106 van de Raad ([12]), zouden automatisch voor die flexibiliteit in aanmerking komen. Hiertoe zouden de lidstaten verslag uitbrengen aan Eurostat over alle defensiegerelateerde uitgaven in het kader van het Safe-instrument in de categorieën "defensieproducten" en "andere producten voor defensiedoeleinden" zoals gedefinieerd in Verordening (EU) 2025/1106.

(14) In zijn verzoek van 11 september 2026 wijst Italië erop dat militair optreden in de Perzische Golf de energiezekerheid van Europa op lange termijn in gevaar brengt. Deze situatie is een uitzonderlijke omstandigheid waarover de lidstaat geen controle heeft en die een aanzienlijke verhoging van de overheidsuitgaven vereist om de afhankelijkheid van en de kwetsbaarheden in verband met ingevoerde fossiele brandstoffen te verminderen, waarbij een dergelijke verhoging van de overheidsuitgaven bijdraagt tot de energiezekerheid.

(15) In zijn verzoek presenteert Italië een eerste lijst van geplande maatregelen voor energiezekerheid die op basis van een voorlopige beoordeling binnen het toepassingsgebied van de flexibiliteit voor energiezekerheid zouden kunnen vallen. Met deze eerste beoordeling wordt niet vooruitgelopen op toekomstige subsidiabiliteitsbeoordelingen door de Commissie. Deze maatregelen beogen investeringen in bijvoorbeeld elektrificatie van woningen, verbetering van de energieprestatie van particuliere en openbare gebouwen en voorzieningen, zoals scholen, universiteiten en gezondheidszorgvoorzieningen, uitrol van hernieuwbare-energieoplossingen, waaronder fotovoltaïsche systemen, gerichte financiële stimulansen in verband met investeringen in decarbonisatie, in spoorvervoer, openbaar vervoer en duurzame stedelijke mobiliteit, alsook de uitbreiding van de opwekking van hernieuwbare energie, energieopslag, flexibiliteit van energiesystemen, en biobrandstoffen.

(16) De Commissie zal in het kader van haar reguliere begrotingstoezicht een beoordeling uitvoeren van de subsidiabiliteit wat betreft toepassingsgebied, additionaliteit, doelgerichtheid, kosteneffectiviteit van concrete maatregelen en van de budgettaire gevolgen ervan. Dit dient om te bepalen welke flexibiliteit voortvloeit uit de maatregelen voor energiezekerheid waarmee rekening moet worden gehouden bij het opstellen van de controlerekening voor Italië en het beoordelen van de naleving van de aanbevolen maximale groeipercentages van de netto-uitgaven.

(17) Daartoe moet Italië tweemaal per jaar aan de Commissie verslag uitbrengen over de lijst van concrete maatregelen voor energiezekerheid die volgens het land in aanmerking komen voor flexibiliteit in het kader van de nationale ontsnappingsclausule, en bewijsmateriaal verstrekken over de subsidiabiliteit en de gevolgen voor de begroting. Die regelmatige rapportage over maatregelen voor energiezekerheid zal deel uitmaken van het halfjaarlijkse begrotingstoezicht. De voorjaarsrapportage moet maatregelen en de begrotingskosten ervan voor het voorgaande jaar en de prognoses voor het lopende jaar omvatten, terwijl de najaarsrapportage maatregelen voor het lopende jaar en maatregelen voor het volgende jaar moet omvatten die zijn vastgesteld of op geloofwaardige wijze voldoende gedetailleerd zijn aangekondigd. Dit zal de Commissie in staat stellen om in haar begrotingstoezicht rekening te houden met de concrete maatregelen ter verbetering van de energiezekerheid, binnen de maximale jaarlijkse en cumulatieve plafonds van respectievelijk 0,3 en 0,6 % van het bbp.

([12]) Verordening (EU) 2025/1106 van de Raad van 27 mei 2025 tot vaststelling van het instrument "Optreden voor de veiligheid van Europa (Safe) door middel van versterking van de Europese defensie-industrie" (PB L, 2025/1106, 28.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj).

(18) Als alle andere factoren gelijk blijven, leidt een stijging van de netto-uitgaven in de door de nationale ontsnappingsclausule bestreken periode aan het eind van die periode tot een hogere overheidsschuld en een hoger tekort. Ervan uitgaande dat uiterlijk in 2028 de volledige stijging van de overheidsuitgaven die op grond van deze aanbeveling is toegestaan (d.w.z. volledig gebruik van het bbp-plafond van 1,5 %), lineair is opgenomen, blijkt uit de indicatieve prognoses van de Commissie dat de tekortquote en de schuldquote in 2028 respectievelijk 1,1 en 1,3 procentpunt hoger zijn dan indien de netto-uitgaven zouden stijgen in overeenstemming met het in Aanbeveling C/2025/651 vastgelegde pad. Dit vergt waarschijnlijk een extra begrotingsaanpassing na de activeringsperiode van de nationale ontsnappingsclausule om aan de voorwaarden van het begrotingskader te voldoen, onder meer om te waarborgen dat de schuldquote op een plausibel neerwaarts pad wordt gebracht of blijft, of op een prudent niveau onder 60 % van het bbp blijft op middellange termijn en dat het tekort onder 3 % van het bbp blijft of wordt gebracht en op middellange termijn onder de referentiewaarde wordt gehouden. Italië erkent dat er voor structureel hogere uitgaven voor defensie en energiezekerheid in de toekomst beleidsmaatregelen nodig kunnen zijn om de houdbaarheid van de begroting en de naleving van de begrotingsregels op middellange termijn te waarborgen. Aangezien de toename van het tekort en van de schuld als gevolg van de activering van de nationale ontsnappingsclausule naar verwachting beperkt zal zijn en Italië toezegt in het volgende plan de nodige aanpassing te zullen doorvoeren om aan alle vereisten van het begrotingskader te voldoen, wordt de handhaving van de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn gewaarborgd.

(19) Deze aanbeveling wijzigt de definities van "overheidstekort", "overheidsschuld" en "netto-uitgaven" en van daarmee samenhangende concepten niet. Op deze concepten gebaseerde gegevens moeten door Italië worden verzameld en gerapporteerd overeenkomstig Verordening (EU) 2024/1263, Verordening (EG) nr. 479/2009 en Verordening (EU) nr. 549/2013,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

1. Italië mag tot en met 2028 afwijken van de in Aanbeveling C/2025/651 vastgestelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven en die overschrijden, voor zover de netto-uitgaven boven die maximale groeipercentages niet meer bedragen dan:

   i) de som van:

      a) de stijging van de defensie-uitgaven als percentage van het bbp sinds 2024 (referentiejaar);

      b) de begrotingskosten van subsidiabele maatregelen die de energiezekerheid in de periode 2026-2028 vergroten, met een maximum van 0,3 % van het bbp per jaar en van in totaal 0,6 % van het bbp in dezelfde periode;

   ii) mits de afwijking boven de maximale groeipercentages van de netto-uitgaven in totaal niet meer dan 1,5 % van het bbp bedraagt.

2. In de jaren na 2028 mag Italië nog steeds afwijken van de maximale groeipercentages van de netto-uitgaven zoals vastgelegd in een aanbeveling van de Raad overeenkomstig artikel 17, 19 of 20 van Verordening (EU) 2024/1263, en deze overschrijden, voor zover de netto-uitgaven boven deze maximale groeipercentages verband houden met leveringen van militair materieel waarvoor vóór eind 2028 overeenkomsten zijn gesloten en onder het eerdergenoemde algemene plafond blijven.

3. Overeenkomstig artikel 22, lid 7, van Verordening (EU) 2024/1263 worden de afwijkingen van de door de Raad vastgestelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven die op grond van deze aanbeveling zijn toegestaan, niet als debetpost op de controlerekening van Italië opgenomen.

4. Met het oog op een correcte registratie van de extra uitgaven vermeldt Italië de actuele en geplande gegevens over de totale defensie-uitgaven (COFOG-afdeling 02), met inbegrip van defensie-investeringen (COFOG-afdeling 02 P.51), alsook de niet onder COFOG-02 vallende met Safe-leningen te financieren uitgaven:

   a) voor de jaren 2021 tot en met jaar T-1 (met jaar T als het lopende jaar) in de verslaglegging aan de Commissie (Eurostat) overeenkomstig Verordening (EG) nr. 479/2009;

   b) voor de jaren 2021 tot en met jaar T (het lopende jaar), in de nationale structurele begrotingsplannen voor de middellange termijn en in de jaarlijkse voortgangsverslagen overeenkomstig artikel 11, lid 1, artikel 15 en artikel 21, lid 1, van Verordening (EU) 2024/1263;

c) voor de jaren T (het lopende jaar) en T+1 in ontwerpbegrotingsplannen overeenkomstig Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad ([13]).

5. Met het oog op een correcte registratie moet Italië voor de toepassing van deze aanbeveling in 2026-2028 aan de Commissie verslag uitbrengen over concrete maatregelen ter verbetering van de energiezekerheid. Bij de verslaglegging aan de Commissie over deze concrete maatregelen moet het door de Commissie verstrekte rapportagemodel in acht worden genomen, met inbegrip van informatie over de stand van de uitvoering, bewijsmateriaal over de subsidiabiliteit en de geraamde, op transparante en prudente wijze gekwantificeerde gevolgen voor de begroting. De verslaglegging moet tweemaal per jaar plaatsvinden, in het voorjaar uiterlijk op 15 april, en in het najaar, in het kader van de ontwerpbegrotingsplannen, uiterlijk op 15 oktober.

Deze aanbeveling is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 9 november 2026.

Voor de Raad

De voorzitter

S. HARRIS

([13]) Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone (PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/473/oj).