C/2025/3972
20.8.2025

RÅDETS HENSTILLING

af 8. juli 2025

om tilladelse til Portugal til at afvige fra de maksimale vækstrater i nettoudgifterne som fastsat af Rådet i henhold til forordning (EU) 2024/1263 (aktivering af den nationale undtagelsesklausul)

(C/2025/3972)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121,

som henviser til forordning (EU) 2024/1263, særlig artikel 26,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning ([1]) udgør sammen med den ændrede forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud ([2]) og det ændrede rådsdirektiv 2011/85/EU om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer ([3]) de væsentligste elementer i EU's reformerede ramme for økonomisk styring. Rammens formål er at fremme sunde og holdbare offentlige finanser og bæredygtig og inklusiv vækst og modstandsdygtighed gennem reformer og investeringer samt forhindre uforholdsmæssigt store offentlige underskud. Den fremmer det nationale ejerskab og lægger vægt på det mellemfristede sigte, samtidig med at der fokuseres på effektiv og sammenhængende håndhævelse af reglerne.

(2) De maksimale vækstrater i nettoudgifterne, der fastsættes ved en rådshenstilling i overensstemmelse med artikel 17, stk. 1, eller artikel 19 i forordning (EU) 2024/1263, udgør den enkeltstående operationelle reference for den årlige budgetovervågning for hver medlemsstat og er et centralt element i den nye ramme for økonomisk styring. De maksimale vækstrater i nettoudgifterne, der fastsættes ved nævnte rådshenstilling, skaber en budgetmæssig begrænsning i fire eller fem år, som er baseret på en tilpasningsperiode på fire år, der kan forlænges med en yderligere periode på op til tre år.

(3) Rammen giver større fleksibilitet med hensyn til anvendelsen af reglerne i tilfælde af exceptionelle omstændigheder, der ligger uden for medlemsstaternes kontrol, og som har stor indvirkning på de offentlige finanser, jf. artikel 26 i forordning (EU) 2024/1263. I sådanne tilfælde kan Rådet efter anmodning fra en medlemsstat og på grundlag af en henstilling fra Kommissionen, der er baseret på dens analyse, inden for fire uger efter henstillingen fra Kommissionen vedtage en henstilling, hvori det giver en medlemsstat tilladelse til at afvige fra sine maksimale vækstrater i nettoudgifterne som fastsat af Rådet, hvis i) exceptionelle omstændigheder, der ligger uden for medlemsstatens kontrol, ii) har stor indvirkning på dens offentlige finanser, og iii) forudsat at en sådan afvigelse ikke er til fare for den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt. Rådet skal tidsbegrænse en sådan afvigelse.

(4) På mødet i Versailles den 10.-11. marts 2022 forpligtede stats- og regeringscheferne sig til at styrke de europæiske forsvarskapabiliteter i lyset af Ruslands militære aggression mod Ukraine. Disse mål blev gentaget i det strategiske kompas for sikkerhed og forsvar. I sine konklusioner om europæisk forsvar af 6. marts 2025 bifaldt Det Europæiske Råd Kommissionens hensigt om at henstille, at den nationale undtagelsesklausul i stabilitets- og vækstpagten aktiveres på en koordineret måde som en øjeblikkelig foranstaltning.

([1]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 af 29. april 2024 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning samt om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 (EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/2024-04-30).

([3]) Rådets direktiv 2011/85/EU af 8. november 2011 om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

(5) I sin meddelelse af 19. marts 2025 ([4]) opfordrede Kommissionen alle medlemsstater til at udnytte den nationale undtagelsesklausuls fleksibilitet på koordineret vis for at sikre maksimal indvirkning på EU's forsvarskapabiliteter. Denne fleksibilitet skal lette overgangen til højere forsvarsudgifter, forudsat at det ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare. Det fremgår af meddelelsen, at aktiveringen af den nationale undtagelsesklausul vil sætte medlemsstaterne i stand til at afvige fra de maksimale vækstrater i nettoudgifterne, der blev fastsat af Rådet ved godkendelsen af de mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag eller ved fastsættelsen af korrigerende kurser som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, forudsat at denne afvigelse er begrundet i en forøgelse af forsvarsudgifterne i forhold til referenceåret, og at den årlige overskridelse til og med 2028 højst udgør 1,5 % af BNP. Stigninger derudover vil være genstand for den sædvanlige vurdering af overholdelsen af reglerne. Dette loft er nødvendigt for ikke at bringe den finanspolitiske holdbarhed i fare, samtidig med at alle medlemsstaterne kan udnytte fleksibiliteten, efterhånden som de øger niveauet af forsvarsudgifter. Den nøjagtige tilladte afvigelse fastsættes, når de endelige data er tilgængelige, for at sikre, at den yderligere fleksibilitet kun anvendes til det tilsigtede formål.

(6) Portugals nettoudgiftskurs blev godkendt ved Rådets henstilling af 21. januar 2025 ([5]).

(7) Den 30. april 2025 fremsatte Portugal en anmodning for Rådet og Kommissionen om aktivering af den nationale undtagelsesklausul.

(8) I anmodningen anfører Portugal, at i en situation med øgede geopolitiske spændinger udgør Ruslands fortsatte angrebskrig mod Ukraine og den trussel, dette udgør for den europæiske sikkerhed, en eksistentiel udfordring for Unionen, som kræver en betydelig forøgelse af forsvarsudgifterne. Denne situation er en exceptionel omstændighed, der ligger uden for den enkelte medlemsstats kontrol.

(9) Portugal har i sin anmodning oplyst data for de samlede forsvarsudgifter (tabel 1). Derudover påtænker Portugal i de kommende år gradvist at øge forsvarsudgifterne med henblik på at nå op på 1,3 % af BNP i 2028. Forøgelsen af forsvarsudgifterne har således stor indvirkning på Portugals offentlige finanser.

Tabel 1: Samlede forsvarsudgifter i Portugal

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 b	2025 b
Samlede offentlige forsvarsudgifter (i % af BNP)	0,8	0,8	0,8	0,9	1,1

Kilde: a: Eurostat, b: oplysninger, som Portugal har forelagt Rådet og Kommissionen.

(10) Portugal anslår, at forøgelsen af de samlede forsvarsudgifter målt i forhold til BNP fra 2021 til 2025 vil udgøre omkring 0,3 procentpoint og dermed medføre en forringelse af den offentlige saldo og en forøgelse af den offentlige gæld.

(11) En forøgelse af udgifterne i den periode, der er omfattet af den nationale undtagelsesklausul, vil alt andet lige føre til en større offentlig gæld og et underskud ved udgangen af denne periode. Ifølge Kommissionens indikative fremskrivninger og ud fra en antagelse om en lineær fordeling frem mod 2028 af den fulde forøgelse af de offentlige udgifter, der er tilladt i henhold til nærværende henstilling, vil det offentlige underskud i forhold til BNP og den offentlige gældskvote i 2028 være henholdsvis 1,2 og 2,1 procentpoint højere, end hvis nettoudgifterne stiger i overensstemmelse med den kurs, der er fastsat i Rådets henstilling C/2025/641. Dette vil sandsynligvis kræve en yderligere finanspolitisk tilpasning efter perioden med aktivering af den nationale undtagelsesklausul for at opfylde kravene i den finanspolitiske ramme, herunder for at sikre, at gældskvoten bringes eller forbliver på en troværdig nedadgående kurs eller fastholdes på et forsvarligt niveau under 60 % af BNP på mellemlang sigt, og at underskuddet forbliver på eller bringes ned under 3 % af BNP og fastholdes under referenceværdien på mellemlang sigt. Portugal anerkender, at de strukturelt højere forsvarsudgifter fremover muligvis vil kræve, at der gennemføres politiske tiltag til at sikre finanspolitisk holdbarhed og overensstemmelse med budgetreglerne på mellemlang sigt. Den begrænsede forventede stigning i underskuds- og gældsniveauet som følge af den nationale undtagelsesklausul sikrer sammen med myndighedernes tilsagn om at gennemføre den nødvendige tilpasning for at opfylde alle kravene i den finanspolitiske ramme i den næste runde af planer, at den finanspolitiske holdbarhed bevares på mellemlang sigt.

([4]) Meddelelse fra Kommissionen (C(2025) 2000 final af 19.3.2025).
([5]) Rådets henstilling af 21. januar 2025 om godkendelse af Portugals nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag (EUT C, C/2025/641, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

(12) De nationale statistikmyndigheder og Eurostat indsamler og offentliggør data vedrørende offentlige forsvarsudgifter i overensstemmelse med den internationale formålsklassifikation for offentlig forvaltning og service (COFOG) ([6]) inden for rammerne af det europæiske nationalregnskabssystem (ENS 2010) ([7]). Disse data er relevante for vurderingen af forsvarsudgifternes indvirkning på det offentlige underskud, den offentlige gæld og nettoudgifterne samt beslægtede begreber. Eurostat vil i tæt samarbejde med de nationale statistikmyndigheder indføre en dataindsamlingsproces. Udgangspunktet bør være forsvarskategorierne under COFOG, idet der også tages hensyn til NATO's definition og bevarelse af muligheden for at håndtere uregelmæssigheder, der måtte skyldes forskelle i de respektive årlige indberetningssystemer. Dataindsamlingsprocessen skal ensrettes med indberetningsfristerne i henhold til proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.

(13) Endvidere er det muligt, at levering i henhold til nogle kontrakter om militært udstyr, der indgås, mens den nationale undtagelsesklausul er aktiveret, først finder sted på et senere tidspunkt og dermed først påvirker de offentlige finanser efter perioden med aktivering af den nationale undtagelsesklausul. For at tage højde for denne eventualitet bør den fleksibilitet, der tillades inden for rammerne af den nationale undtagelsesklausul, derfor også omfatte forsvarsudgifter, der er forbundet med en sådan senere levering, forudsat at de pågældende kontrakter blev indgået i den periode, hvor klausulen var aktiveret, og at disse senere forsvarsudgifter forbliver under det overordnede loft nævnt ovenfor.

(14) Udgifter, der finansieres med lån fra det nye instrument for sikkerhedstiltag for Europa (»Security Action for Europe« – SAFE) ([8]) med henblik på at styrke den europæiske forsvarsindustri, vil automatisk være omfattet af denne fleksibilitet. Medlemsstaterne skal derfor indberette alle forsvarsrelaterede udgifter, der afholdes inden for rammerne af SAFE-instrumentet, til Eurostat under kategorierne »forsvarsprodukter« og »andre produkter til forsvarsformål« som defineret i forslaget til forordning om oprettelse af SAFE-instrumentet.

(15) Denne henstilling ændrer ikke definitionerne af offentligt underskud, offentlig gæld og nettoudgifter eller beslægtede begreber. Portugal indsamler og indberetter data vedrørende disse begreber i overensstemmelse med forordning (EU) 2024/1263, (EF) nr. 479/2009 og (EU) nr. 549/2013,

HENSTILLER:

1. at Portugal i perioden 2025-2028 gives tilladelse til at afvige fra og overskride de maksimale vækstrater i nettoudgifterne, der er fastsat ved Rådets henstilling C/2025/641 ([9]), forudsat at denne overskridelse af disse vækstrater i nettoudgifterne højst udgør:

   i) stigningen i forsvarsudgifter målt i BNP siden 2021, og

   ii) forudsat at den afvigelse, med hvilken de maksimale vækstrater i nettoudgifterne overskrides, ikke overstiger 1,5 % af BNP

2. at Portugal i årene efter 2028 stadig kan afvige fra og overskride de maksimale vækstrater i nettoudgifterne som fastsat i en rådshenstilling i overensstemmelse med artikel 17 eller 19 i forordning (EU) 2024/1263, forudsat at overskridelsen af disse maksimale vækstrater i nettoudgifterne er knyttet til levering af militært udstyr, der er indgået kontrakt om inden udgangen af 2028, og at den forbliver under det overordnede loft nævnt ovenfor

3. at afvigelser fra de af Rådet fastsatte maksimale vækstrater i nettoudgifterne, som tillades ved denne henstilling, i overensstemmelse med artikel 22, stk. 7, i forordning (EU) 2024/1263 ikke registreres som en debetpost på Portugals kontrolkonto

4. at Portugal for at sikre korrekt registrering af de yderligere udgifter skal medtage faktiske og forventede data om de samlede forsvarsudgifter (COFOG-sektion 02), herunder forsvarsinvesteringer (COFOG-sektion 02 P.51) samt eventuelle udgifter, der skal finansieres med SAFE-lån, som ikke er omfattet af COFOG-sektion 02:

   a) for årene T-4, T-3, T-2 og T-1 (hvor T er det indeværende år) i indberetningen til Kommissionen (Eurostat) i overensstemmelse med Rådets forordning (EF) nr. 479/2009

([6]) Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics – Classification of the Functions of Government (COFOG) – 2019-udgaven (findes kun på engelsk).
([7]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 549/2013 (EUT L 174 af 26.6.2013, s. 1).
([8]) Rådets forordning (EU) 2025/1106 af 27. maj 2025 om oprettelse af instrumentet for sikkerhedstiltag for Europa (SAFE) gennem styrkelse af den europæiske forsvarsindustri (EUT L, 2025/1106, 28.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj).
([9]) Rådets henstilling af 21. januar 2025 om godkendelse af Portugals nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag (EUT C, C/2025/641, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

b) for årene 2021 til og med år T (indeværende år) i de nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag og de årlige statusrapporter i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, artikel 15 og artikel 21, stk. 1, i forordning (EU) 2024/1263

c) for år T (indeværende år) og T+1 i udkastene til budgetplaner i overensstemmelse med forordning (EU) nr. 472/2013.

Denne henstilling er rettet til Portugal.

Udfærdiget i Bruxelles, den 8. juli 2025.

På Rådets vegne

S. LOSE

Formand