Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2025/3972

20.8.2025

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 8 juli 2025

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

(C/2025/3972)

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 de Commissie, en met name artikel 26,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht ([1]), vormt samen met de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten ([2]) en de gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU van de Raad tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten ([3]) de belangrijkste elementen van het hervormde 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 is gericht 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, of artikel 19 van Verordening (EU) 2024/1263 zijn de enige operationele referentie voor het jaarlijkse begrotingstoezicht van de lidstaten en vormen de kern van het nieuwe 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.

(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. 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, ii) die een grote impact hebben op de overheidsfinanciën van de betrokken lidstaat, 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 hebben zich er op 10 en 11 maart 2022 in Versailles toe verbonden de Europese defensievermogens te versterken in het licht van Ruslands 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.

([1]) 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 (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/1997/1467/2024-04-30).

([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/2011/85/2024-04-30).

(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 van de nationale ontsnappingsclausule, teneinde het effect op de defensiecapaciteit 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 dat 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 komen, zodat de extra flexibiliteit alleen voor het beoogde doel wordt gebruikt.

(6) In de aanbeveling van de Raad van 21 januari 2025 ([5]) is het netto-uitgavenpad van Portugal goedgekeurd.

(7) Op 30 april 2025 heeft Portugal bij de Raad en de Commissie een verzoek ingediend om de nationale ontsnappingsclausule te activeren.

(8) In zijn verzoek stelt Portugal dat, in de context van toegenomen geopolitieke spanningen, Ruslands aanhoudende aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de bedreiging die daarvan uitgaat voor de Europese veiligheid een existentiële uitdaging vormen voor de Unie, die een aanzienlijke verhoging van de defensie-uitgaven vereist. Deze situatie is een uitzonderlijke omstandigheid waarover de lidstaten geen controle hebben.

(9) In zijn verzoek vermeldt Portugal de gegevens over de totale defensie-uitgaven (tabel 1). Daarnaast verwacht Portugal voor de komende jaren een geleidelijke stijging in de defensie-uitgaven die in 2028 op 1,3 % van het bbp zullen uitkomen. Daarom heeft de stijging van de defensie-uitgaven een grote invloed op de overheidsfinanciën van Portugal.

Tabel 1: Totale defensie-uitgaven in Portugal

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 b	2025 b
Totale overheidsuitgaven voor defensie (% van het bbp)	0,8	0,8	0,8	0,9	1,1

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

(10) Portugal raamt dat de stijging van de totale defensie-uitgaven als percentage van het bbp vanaf 2021 tot en met 2025 in de orde van grootte van 0,3 procentpunten ligt en derhalve bijdraagt tot een verslechtering van het overheidssaldo en een stijging van de overheidsschuld.

(11) Als alle andere factoren gelijk blijven, leidt een stijging van de uitgaven in de door de nationale ontsnappingsclausule bestreken periode aan het eind van die periode tot een hogere overheidsschuld en een tekort. Uitgaande van een lineaire opname tussen nu en 2028 van de volledige stijging van de overheidsuitgaven die op grond van deze aanbeveling is toegestaan, blijkt uit de indicatieve prognoses van de Commissie dat de tekortquote en de schuldquote in 2028 respectievelijk 1,2 en 2,1 procentpunten hoger zijn dan indien de netto-uitgaven zouden stijgen in overeenstemming met het in Aanbeveling C/2025/641 van de Raad vastgelegde pad. Dit zou waarschijnlijk een extra begrotingsaanpassing na de activeringsperiode van de nationale ontsnappingsclausule vergen 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. Portugal erkent dat er voor structureel hogere defensie-uitgaven in de toekomst beleidsmaatregelen nodig kunnen zijn om de houdbaarheid van de begroting en de naleving van de begrotingsregels op middellange termijn te waarborgen. De beperkte verwachte toename van de tekort- en schuldniveaus als gevolg van de nationale ontsnappingsclausule, in combinatie met de toezegging van de autoriteiten om in de volgende reeks plannen de nodige aanpassing door te voeren om aan alle vereisten van het begrotingskader te voldoen, zorgt ervoor dat de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn wordt gehandhaafd.

([4]) Mededeling van de Commissie (C(2025) 2000 final) van 19 maart 2025.

([5]) Aanbeveling van de Raad van 21 januari 2025 tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Portugal (PB C, C/2025/641, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

(12) 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) ([6]) in het kader van het Europees systeem van nationale rekeningen (ESR 2010) ([7]). 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 zal een gegevensverzamelingsproces opzetten, in nauwe samenwerking met de nationale bureaus voor de statistiek. 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. Het gegevensverzamelingsproces moet worden afgestemd op de verslagleggingstermijnen in het kader van de buitensporigtekortprocedure.

(13) 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.

(14) Uitgaven die worden gefinancierd met leningen in het kader van het nieuwe instrument "Optreden voor de veiligheid van Europa" (SAFE) ([8]) ter versterking van de Europese defensie-industrie, zouden automatisch voor die flexibiliteit in aanmerking komen. Daartoe zouden de lidstaten aan Eurostat verslag uitbrengen over alle defensie-uitgaven in het kader van het SAFE-instrument in de categorieën "defensieproducten" en "andere producten voor defensiedoeleinden" in de zin van het voorstel voor een verordening tot vaststelling van het SAFE-instrument.

(15) Deze aanbeveling houdt geen wijziging in van de definities van overheidstekort, overheidsschuld en netto-uitgaven, en aanverwante concepten. Portugal moet gegevens op basis van deze begrippen samenstellen en rapporteren overeenkomstig de Verordeningen (EU) 2024/1263, (EG) nr. 479/2009 en (EU) nr. 549/2013,

BEVEELT HET VOLGENDE AAN:

1. Tijdens de periode 2025-2028 mag Portugal afwijken van de in Aanbeveling C/2025/641 van de Raad ([9]) 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 stijging van de defensie-uitgaven in procent van het bbp sinds 2021;

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

2. In de jaren na 2028 mag Portugal blijven afwijken van de overeenkomstig artikel 17 of 19 van Verordening (EU) 2024/1263 in een aanbeveling van de Raad vastgelegde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven en die overschrijden, voor zover de netto-uitgaven boven die maximale groeipercentages samenhangen met leveringen van militair materieel waarvoor de overeenkomsten vóór eind 2028 zijn gesloten en onder het bovengenoemde algemene maximum 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 Portugal opgenomen.

4. Met het oog op een correcte registratie van de extra uitgaven vermeldt Portugal 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 T-4, T-3, T-2 en T-1 (met jaar T als het lopende jaar) in de verslaglegging aan de Commissie (Eurostat) overeenkomstig Verordening (EG) nr. 479/2009 van de Raad;

([6]) Handboek bronnen en methoden voor het samenstellen van COFOG-statistieken – Classificatie van overheidsfuncties – uitgave 2019.
([7]) Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 174 van 26.6.2013, blz. 1).
([8]) 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).
([9]) Aanbeveling van de Raad van 21 januari 2025 tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Portugal (PB C, C/2025/641, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

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. 472/2013.

Deze aanbeveling is gericht tot Portugal.

Gedaan te Brussel, 8 juli 2025.

Voor de Raad

De voorzitter

S. LOSE