EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 4.6.2025
COM(2025) 612 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

die es Portugal gestattet, auf der Grundlage der Verordnung (EU) 2024/1263 von der vom Rat festgelegten Obergrenze für das Nettoausgabenwachstum abzuweichen (Aktivierung der nationalen Ausweichklausel)

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

die es Portugal gestattet, auf der Grundlage der Verordnung (EU) 2024/1263 von der vom Rat festgelegten Obergrenze für das Nettoausgabenwachstum abzuweichen (Aktivierung der nationalen Ausweichklausel)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2024/1263, insbesondere auf Artikel 26,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Die Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung[1], die geänderte Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit[2] und die geänderte Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten[3] bilden die Kernelemente des reformierten EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung. Dieser Rahmen soll durch Reformen und Investitionen die Tragfähigkeit der öffentlichen Schuldenstände sowie ein nachhaltiges und inklusives Wachstum sicherstellen. Er fördert die nationale Eigenverantwortung und zeichnet sich durch eine mittelfristige Ausrichtung in Verbindung mit einer wirksamen und kohärenten Durchsetzung der Vorschriften aus.

(2) Die in einer gemäß Artikel 17 Absatz 1 bzw. Artikel 19 der Verordnung (EU) 2024/1263 abgegebenen Empfehlung des Rates festgelegte Obergrenze für das Nettoausgabenwachstum ist der einzige operative Bezugsrahmen für die jährliche haushaltspolitische Überwachung des betreffenden Mitgliedstaats und bildet das Kernelement des neuen Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung. Die in dieser Ratsempfehlung festgelegte Obergrenze für das Nettoausgabenwachstum erfordert eine vier- oder fünfjährige Haushaltsbeschränkung, die auf einem Anpassungszeitraum von vier Jahren beruht, der um maximal drei Jahre verlängert werden kann.

---

1 Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates (ABl. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

2 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. L 209 vom 2.8.1997, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/2024-04-30).

3 Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 306 vom 23.11.2011, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

(3) Artikel 26 der Verordnung (EU) 2024/1263 ermöglicht eine flexible Anwendung dieses Rahmens, wenn außergewöhnliche Umstände vorliegen, die sich der Kontrolle der Mitgliedstaaten entziehen und erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen haben. In letzterem Fall kann der Rat auf Ersuchen eines Mitgliedstaats und auf Empfehlung der Kommission, die auf ihrer Analyse beruht, innerhalb von vier Wochen nach der Empfehlung der Kommission eine Empfehlung annehmen, die es einem Mitgliedstaat gestattet, von seiner vom Rat festgesetzten Obergrenze für das Nettoausgabenwachstum abzuweichen, sofern i) außergewöhnliche Umstände vorliegen, die sich der Kontrolle des Mitgliedstaats entziehen, und ii) diese Umstände erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen des betreffenden Mitgliedstaats haben sowie iii) durch diese Abweichung die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gefährdet wird. Der Rat hat für eine solche Abweichung eine zeitliche Begrenzung festzulegen.

(4) Angesichts des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine haben sich die Staats- und Regierungschefs der EU auf ihrem Treffen in Versailles am 10. und 11. März 2022 verpflichtet, die Verteidigungsfähigkeiten Europas zu stärken. Diese Ziele wurden im Strategischen Kompass für Sicherheit und Verteidigung bekräftigt. Der Europäische Rat begrüßte in seinen Schlussfolgerungen vom 6. März 2025 zur europäischen Verteidigung die Absicht der Kommission, eine koordinierte Aktivierung der nationalen Ausweichklausel im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts als Sofortmaßnahme zu empfehlen.

(5) In ihrer Mitteilung vom 19. März 2025[4] legte die Kommission allen Mitgliedstaaten nahe, in koordinierter Weise von der durch die nationale Ausweichklausel eingeräumten Flexibilität Gebrauch zu machen, um im Hinblick auf die Verteidigungsfähigkeiten der EU die größtmögliche Wirkung zu erzielen. Durch diese Flexibilität soll dauerhaft der Weg für höhere Verteidigungsausgaben frei gemacht werden. In der Mitteilung wird dargelegt, dass die Aktivierung der nationalen Ausweichklausel es den Mitgliedstaaten ermöglichen würde, von der Obergrenze für das Nettoausgabenwachstum, die vom Rat im Zuge der Billigung der mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne bzw. der Festlegung der Korrekturpfade im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit festgesetzt wurde, abzuweichen, sofern diese Abweichung aufgrund eines Anstiegs der Verteidigungsausgaben im Verhältnis zum Bezugsjahr gerechtfertigt ist und die jährliche Überschreitung bis 2028 nicht mehr als 1,5 % des BIP beträgt. Darüber hinausgehende Erhöhungen würden den ansonsten üblichen Bewertungen über die Einhaltung der Vorschriften unterzogen. Eine solche Obergrenze ist notwendig, damit die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gefährdet wird, und würde es allen Mitgliedstaaten ermöglichen, diese Flexibilität bei einer Erhöhung ihrer Verteidigungsausgaben in Anspruch zu nehmen. Die genaue Höhe wird festgelegt, sobald die Ist-Daten vorliegen, damit sichergestellt ist, dass die zusätzliche Flexibilität nur für den vorgesehenen Zweck genutzt wird.

(6) Mit der Empfehlung des Rates vom 21. Januar 2025[5] wurde der Nettoausgabenpfad Portugals gebilligt.

---

4 Mitteilung C(2025) 2000 final der Kommission vom 19. März 2025.

5 Empfehlung des Rates vom 21. Januar 2025 zur Billigung des nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans Portugals (ABl. C, 2025/641, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

(7) Am 30. April 2025 hat Portugal den Rat und die Kommission um Aktivierung der nationalen Ausweichklausel ersucht.

(8) Portugal führt in seinem Antrag aus, dass vor dem Hintergrund erhöhter geopolitischer Spannungen der anhaltende russische Angriffskrieg gegen die Ukraine und die davon ausgehende Bedrohung der europäischen Sicherheit eine existenzielle Herausforderung für die Union darstellen, die eine signifikante Erhöhung der Verteidigungsausgaben erfordert. Dies stellt einen außergewöhnlichen Umstand dar, der sich der Kontrolle der einzelnen Mitgliedstaaten entzieht.

(9) Der Antrag Portugals enthält Daten zu den Gesamtverteidigungsausgaben (Tabelle 1). Darüber hinaus plant Portugal für die kommenden Jahre, die Verteidigungsausgaben schrittweise zu erhöhen, um sich bis zum Jahr 2028 einem Wert von 1,3 % des BIP anzunähern. Somit hat die Erhöhung der Verteidigungsausgaben erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen Portugals.

Tabelle 1: Gesamtverteidigungsausgaben in Portugal

	2021 (a)	2022 (a)	2023 (a)	2024 (b)	2025 (b)
Gesamtstaatliche Verteidigungsausgaben insgesamt (in % des BIP)	0,8	0,8	0,8	0,9	1,1

Quellen: (a): Eurostat; (b): Informationen, die Portugal dem Rat und der Kommission vorgelegt hat.

(10) Portugal geht davon aus, dass die Erhöhung der Gesamtverteidigungsausgaben im Zeitraum 2021 bis 2025 in der Größenordnung von 0,3 Prozentpunkten des BIP liegen und somit zu einer Verschlechterung des gesamtstaatlichen Haushaltssaldos und zu einem höheren gesamtstaatlichen Schuldenstand beitragen wird.

(11) Eine Erhöhung der Ausgaben in dem von der nationalen Ausweichklausel abgedeckten Zeitraum wird unter sonst gleichen Bedingungen bis zum Ende dieses Zeitraums zu einem höheren gesamtstaatlichen Schuldenstand und einem Defizit führen. Vorläufige Projektionen der Kommission unter der Annahme, dass die durch die vorliegende Empfehlung gestattete Erhöhung der Staatsausgaben bis 2028 linear in vollem Umfang umgesetzt wird, lassen erwarten, dass die Defizitquote und die Schuldenquote 2028 um 1,2 Prozentpunkte bzw. um 2,1 Prozentpunkte höher ausfallen werden, als es bei einem Anstieg der Nettoausgaben entsprechend dem in der Empfehlung C/2025/641 des Rates festgelegten Pfad der Fall wäre. Um die Anforderungen des haushaltspolitischen Rahmens zu erfüllen und u. a. sicherzustellen, dass die Schuldenquote auf einen plausibel rückläufigen Pfad gebracht oder darauf gehalten oder mittelfristig auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Stand von unter 60 % des BIP gehalten wird und dass das Defizit unter 3 % des BIP bleibt oder gebracht wird und mittelfristig unter dem Referenzwert gehalten wird, würde dies nach dem Zeitraum der Aktivierung der nationalen Ausweichklausel wahrscheinlich eine weitere Haushaltsanpassung erforderlich machen. Portugal führt aus, dass in Zukunft strukturell höhere Verteidigungsausgaben politische Maßnahmen erfordern könnten, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und die Einhaltung der Haushaltsregeln mittelfristig zu gewährleisten.

(12) Die Daten zu den gesamtstaatlichen Verteidigungsausgaben werden von den nationalen statistischen Ämtern und Eurostat gemäß der internationalen Klassifikation der Staatsausgaben nach dem Verwendungszweck (Classification of the Functions of Government – COFOG)[6] im Rahmen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010)[7] erhoben und veröffentlicht. Diese Daten bieten eine geeignete Grundlage, um zu beurteilen, wie sich die Verteidigungsausgaben auf das gesamtstaatliche Defizit, den gesamtstaatlichen Schuldenstand und die Nettoausgaben sowie auf damit zusammenhängende Größen auswirken. Eurostat wird in enger Zusammenarbeit mit den nationalen statistischen Ämtern ein Verfahren für die Datenerhebung entwickeln. Ausgangspunkt dabei sollten die COFOG-Verteidigungskategorien sein, wobei auch die NATO-Definition Berücksichtigung finden und die Möglichkeit beibehalten werden sollte, Anomalien zu berücksichtigen, die auf Unterschiede zwischen den jeweiligen Systemen der jährlichen Meldung zurückzuführen sind. Das Verfahren für die Datenerfassung muss auf die Meldefristen im Rahmen des Defizitverfahrens abgestimmt sein.

(13) Darüber hinaus könnte bei einigen Verträgen über militärische Ausrüstung, die im Zeitraum der Aktivierung der nationalen Ausweichklausel unterzeichnet werden, die Lieferung erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen, sodass sich die Ausgaben erst nach dem Aktivierungszeitraum der Klausel auf die öffentlichen Finanzen auswirken würden. Um dieser Möglichkeit Rechnung zu tragen, sollte die im Rahmen der nationalen Ausweichklausel gewährte Flexibilität auch für Verteidigungsausgaben im Zusammenhang mit einer späteren Lieferung gelten, sofern die entsprechenden Verträge unterzeichnet wurden, während die Klausel aktiviert war, und diese späteren Verteidigungsausgaben die oben genannte Gesamtobergrenze nicht überschreiten.

(14) Ausgaben, die durch Darlehen aus dem neuen Instrument „Sicherheitsmaßnahmen für Europa“ (SAFE)[8] zur Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie finanziert werden, würden automatisch unter die genannte Flexibilitätsregelung fallen. Die Mitgliedstaaten würden Eurostat daher alle Verteidigungsausgaben melden, die im Rahmen des SAFE-Instruments in den im Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung des SAFE-Instruments festgelegten Kategorien „Verteidigungsgüter“ und „andere Güter für Verteidigungszwecke“ getätigt werden.

(15) Die Bestimmungen der Begriffe „gesamtstaatliches Defizit“, „gesamtstaatlicher Schuldenstand“ und „Nettoausgaben“ sowie die Begriffsbestimmungen von damit zusammenhängenden Größen werden durch die vorliegende Empfehlung nicht geändert. Die diesen Begriffsbestimmungen entsprechenden Daten sind von Portugal gemäß den Verordnungen (EU) 2024/1263, (EU) Nr. 479/2009 und (EU) Nr. 549/2013 zu erheben und zu melden —

---

6 Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics – Classification of the Functions of Government (COFOG) – 2019 edition (Handbuch zu den Quellen und Methoden für die Erstellung der COFOG-Statistiken – Klassifikation der Staatsausgaben nach dem Verwendungszweck (COFOG) – Ausgabe 2019).

7 Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 174 vom 26.6.2013, S. 1).

8 Verordnung (EU) 2025/... des Rates zur Festlegung des Instruments „Sicherheitsmaßnahmen für Europa“ (SAFE) durch die Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie.

EMPFIEHLT:

1. Portugal wird gestattet, im Zeitraum 2025-2028 von der in der Empfehlung C/2025/641 des Rates[9] festgelegten Obergrenze für das Nettoausgabenwachstum abzuweichen und diese zu überschreiten. Diese Gestattung unterliegt jedoch folgenden Auflagen:

   i) Die über diese Obergrenze hinaus gehenden Nettoausgaben dürfen nicht höher sein als der Anstieg der Verteidigungsausgaben in Prozent des BIP seit 2021;

   ii) die Überschreitung der Obergrenze für das Nettoausgabenwachstum darf nicht mehr als 1,5 % des BIP betragen.

2. Portugal darf in den Jahren nach 2028 weiterhin von der in einer gemäß den Artikeln 17 oder 19 der Verordnung (EU) 2024/1263 abgegebenen Empfehlung des Rates festgelegten Obergrenze für das Nettoausgabenwachstum abweichen und diese überschreiten, sofern die über diese Obergrenze hinausgehenden Nettoausgaben mit Lieferungen militärischer Ausrüstung zusammenhängen, die vor Ende 2028 vertraglich vereinbart wurden, und die oben genannte Gesamtobergrenze nicht überschreiten.

3. Gemäß Artikel 22 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2024/1263 werden die durch die vorliegende Empfehlung gestatteten Abweichungen von der vom Rat festgesetzten Obergrenze für das Nettoausgabenwachstum im Kontrollkonto Portugals nicht als Minus verbucht.

4. Damit die zusätzlichen Ausgaben korrekt erfasst werden, hat Portugal Daten zu übermitteln zu den tatsächlichen und geplanten Gesamtverteidigungsausgaben (COFOG-Abteilung 02) und Gesamtinvestitionen im Verteidigungsbereich (COFOG-Abteilung 02 P.51) sowie zu etwaigen durch SAFE-Darlehen zu finanzierenden Ausgaben, die nicht unter COFOG-02 fallen,

   a) für die Jahre T-4, T-3, T-2 und T-1 (wobei das Jahr T das laufende Jahr ist) in der Berichterstattung an die Kommission (Eurostat) gemäß der Verordnung (EU) Nr. 479/2009 des Rates;

   b) für die Jahre 2021 bis zum Jahr T (laufendes Jahr) in den nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plänen und in den jährlichen Fortschrittsberichten gemäß Artikel 11 Absatz 1 und Artikel 15 sowie Artikel 21 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2024/1263;

   c) für das Jahr T (laufendes Jahr) und T+1 in den Übersichten über die Haushaltsplanung gemäß der Verordnung (EU) Nr. 472/2013.

[9] Empfehlung des Rates vom 21. Januar 2025 zur Billigung des nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans Portugals (ABl. C, 2025/641, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

Diese Empfehlung ist an Portugal gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin