EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 4.6.2025
COM(2025) 604 final

Soovitus:

NÕUKOGU SOOVITUS,

millega lubatakse Eestil määruse (EL) 2024/1263 kohaselt nõukogu kehtestatud netokulude maksimaalsetest kasvumääradest kõrvale kalduda (Riikide vabastusklausli aktiveerimine)

Soovitus:

NÕUKOGU SOOVITUS,

millega lubatakse Eestil määruse (EL) 2024/1263 kohaselt nõukogu kehtestatud netokulude maksimaalsetest kasvumääradest kõrvale kalduda (Riikide vabastusklausli aktiveerimine)

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 121,

võttes arvesse määrust (EL) 2024/1263, eriti selle artiklit 26,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni soovitust

ning arvestades järgmist:

(1) ELi reformitud majandusjuhtimise raamistiku põhielemendid on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1263 majanduspoliitika tulemusliku koordineerimise ja mitmepoolse eelarvejärelevalve kohta,[1] muudetud määrus (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta[2] ja muudetud nõukogu direktiiv 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta[3]. Raamistiku eesmärk on tagada reformide ja investeeringute abil valitsemissektori võla jätkusuutlikkus ning kestlik ja kaasav majanduskasv. Sellega edendatakse riikide isevastutust ja keskendutakse keskpikale perspektiivile ning tagatakse nõuete tulemuslik ja sidus täitmine.

(2) Määruse (EL) 2024/1263 artikli 17 lõike 1 või artikli 19 kohaselt nõukogu soovituses kehtestatud netokulude maksimaalsed kasvumäärad toimivad iga liikmesriigi iga-aastase eelarvejärelevalve ühtse tegevusnäitajana ja on uue majandusjuhtimise raamistiku keskne element. Kõnealuse nõukogu soovituse kohaste netokulude maksimaalsete kasvumääradega kehtestatakse nelja- või viieaastane eelarvepiirang, mis põhineb nelja-aastasel kohandamisperioodil, millele võib pikendamise korral lisanduda veel kuni kolm aastat.

(3) Kooskõlas määruse (EL) 2024/1263 artikliga 26 on raamistikus ette nähtud paindlikkus eeskirjade kohaldamisel, kui esineb liikmesriikide kontrolli alt väljas olevaid erandlikke asjaolusid, mis avaldavad suurt mõju riigi rahandusele. Nimetatud juhul võib nõukogu liikmesriigi taotlusel ja komisjoni analüüsi ja vastava soovituse alusel nelja nädala jooksul alates komisjoni soovitusest vastu võtta soovituse, millega

---

1 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2024. aasta määrus (EL) 2024/1263 majanduspoliitika tulemusliku koordineerimise ja mitmepoolse eelarvejärelevalve kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1466/97 (ELT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

2 Nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrus (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta (EÜT L 209, 2.8.1997, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/2024-04-30).

3 Nõukogu 8. novembri 2011. aasta direktiiv 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta (ELT L 306, 23.11.2011, ELI http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

lubatakse liikmesriigil nõukogu kehtestatud netokulude maksimaalsetest kasvumääradest kõrvale kalduda, kui i) esineb liikmesriigi kontrolli alt väljas olevaid erandlikke asjaolusid, mis ii) avaldavad suurt mõju asjaomase liikmesriigi rahandusele, ja iii) tingimusel et selline kõrvalekalle ei ohusta riigi rahanduse jätkusuutlikkust keskpikas perspektiivis. Sellise kõrvalekalde kestuse määrab nõukogu.

(4) 10. ja 11. märtsil 2022 Versailles's kohtunud ELi riigipead ja valitsusjuhid võtsid Venemaa Ukraina-vastase sõjalise agressiooni tõttu kohustuse suurendada Euroopa kaitsevõimet. Eesmärki korrati julgeoleku- ja kaitsevaldkonna strateegilises kompassis. Euroopa Ülemkogu väljendas oma 6. märtsi 2025. aasta järeldustes Euroopa kaitse kohta heameelt komisjoni kavatsuse üle soovitada kohese meetmena koordineeritud viisil aktiveerida stabiilsuse ja kasvu pakti kohane riikide vabastusklausel.

(5) Komisjon kutsus 19. märtsi 2025. aasta teatises[4] kõiki liikmesriike üles kasutama riikide vabastusklausliga ette nähtud paindlikkust koordineeritud viisil, et maksimeerida mõju ELi kaitsevõimele. Selle paindlikkuse eesmärk on hõlbustada alalist üleminekut suurematele kaitsekulutustele. Kõnealuse teatise kohaselt saaksid liikmesriigid juhul, kui aktiveeritakse riikide vabastusklausel, kõrvale kalduda netokulude maksimaalsetest kasvumääradest, mille nõukogu on kehtestanud keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikavade heakskiitmisel või ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames korrigeeriva kava kehtestamisel, kuivõrd selline kõrvalekaldumine on põhjendatud kaitsekulutuste suurenemisega võrreldes võrdlusaastaga ning kui netokulude maksimaalseid kasvumäärasid ületav kõrvalekalle aastas ei ole 2028. aastani suurem kui 1,5 % SKPst. Selle summa ületamise korral rakendatakse tavapärast nõuetele vastavuse hindamist. Maksimummäär on vajalik selleks, et riikide rahanduse jätkusuutlikkus ei satuks ohtu, kuid samal ajal saaksid kõik liikmesriigid kaitsekulutusi suurendades paindlikkusest kasu. Täpsed summad määratakse kindlaks siis, kui eelarve täitmise andmed on kättesaadavad, tagamaks et täiendavat paindlikkust kasutatakse üksnes ettenähtud eesmärgil.

(6) Nõukogu 21. jaanuari 2025. aasta soovitusega[5] kiideti heaks Eesti netokulude kava.

(7) 29. aprillil 2025 esitas Eesti nõukogule ja komisjonile taotluse aktiveerida riikide vabastusklausel.

(8) Eesti märkis oma taotluses, et suurenenud geopoliitiliste pingete kontekstis on Venemaa jätkuv agressioonisõda Ukraina vastu ja sellest tulenev oht Euroopa julgeolekule liidu jaoks eksistentsiaalne probleem, mis nõuab kaitsekulutuste märkimisväärset suurendamist. Selles olukorras on tegemist erandlike asjaoludega, mis ei ole liikmesriigi kontrolli all.

(9) Eesti esitas taotluses andmed kaitsekulutuste kogusumma kohta (tabel 1). Lisaks kavatseb Eesti eelseisvatel aastatel suurendada kaitsekulutusi alates 2026. aastast vähemalt 5 %-ni SKPst. Seega on kaitsekulutuste suurenemisel suur mõju Eesti rahandusele.

---

4 Komisjoni 19. märtsi 2025. aasta teatis COM(2025) 2000 final.

5 Nõukogu 21. jaanuari 2025. aasta soovitus, millega kiidetakse heaks Eesti riiklik keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikava (ELT C, C/2025/655, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

Tabel 1. Eesti kaitsekulutused kokku

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 b	2025 b
Valitsemissektori kaitsekulutused kokku (% SKPst)	2,0	2,2	3,2	3,4	3,7

Allikas: a: Eurostat, b: nõukogule ja komisjonile Eesti esitatud teave.

(10) Eesti hinnangul suureneb kaitsekulutuste kogusumma suhe SKPsse alates 2021. aastast kuni 2025. aastani suurusjärgus 1,7 protsendipunkti, mistõttu halveneb valitsemissektori eelarvepositsioon ja suureneb valitsemissektori võlg.

(11) Kui muud tingimused jäävad samaks, toovad suurenenud kulutused riikide vabastusklausliga hõlmatud perioodil selle perioodi lõpuks kaasa valitsemissektori võla suurenemise ja suurema eelarvepuudujäägi. Komisjoni esialgsed prognoosid ühes eeldusega, et käesoleva soovitusega lubatud valitsemissektori kulude suurenemine on 2028. aastaks lineaarselt täielikult kasutusele võetud, osutavad sellele, et eelarvepuudujäägi suhe SKPsse ja valitsemissektori võla suhe SKPsse on 2028. aastal vastavalt 1,2 protsendipunkti ja 2,6 protsendipunkti suurem kui juhul, kui netokulud suureneksid kooskõlas nõukogu soovituses sätestatud kavaga. Selleks oleks tõenäoliselt vaja teha pärast riikide vabastusklausli aktiiveerituse perioodi täiendavaid eelarvekohandusi, et täita eelarveraamistiku nõudeid, sealhulgas tagada, et võla suhe SKPsse viiakse usutavasse langustrendi või see jääb keskpika perioodi jooksul mõistlikule tasemele allapoole 60 % SKPst ning et eelarvepuudujääk jääb või viiakse allapoole 3 % SKPst ja see püsib keskpikas perspektiivis nimetatud kontrollväärtusest allpool. Eesti tunnistab, et tulevikus võib struktuurselt suuremate kaitsekulutuste tõttu vaja minna poliitikameetmeid, et keskpikas perspektiivis säilitada riigi rahanduse jätkusuutlikkus ja vastavus eelarve-eeskirjadele.

(12) Valitsemissektori kaitsekulutuste andmeid koostavad ja avaldavad riiklikud statistikaasutused ja Eurostat kooskõlas Euroopa rahvamajanduse arvepidamise süsteemi (ESA2010)[6] kohase rahvusvahelise valitsemisfunktsioonide klassifikaatoriga (COFOG)[7]. Need andmed on asjakohased, et hinnata kaitsekulutuste mõju valitsemissektori eelarvepuudujäägile, võlale ja netokuludele ning nendega seotud kontseptsioonidele. Eurostat näeb tihedas koostöös riikide statistikaasutustega ette andmekogumise protsessi. Lähtepunktiks peaksid olema COFOGi kaitsekategooriad, kuid arvesse tuleks võtta ka NATO kasutatavat määratlust ja säilitada võimalus võtta arvesse ebakõlasid, mis võivad tuleneda asjaomaste aruandlussüsteemide erinevustest. Andmekogumise protsess peab olema kooskõlas ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse aruandlustähtaegadega.

(13) Ka on võimalik, et riikide vabastusklausli aktiiveerituse perioodil sõlmitud mõne sõjalise varustuse lepingu puhul toimuvad tarned hiljem ning mõjutavad riigi rahandust seega alles pärast klausli aktiiveerituse perioodi. Selle võimaluse arvessevõtmiseks tuleks riikide vabastusklausli alusel võimaldatavat paindlikkust

[6] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 549/2013 (ELT L 174, 26.6.2013, lk 1).

[7] Käsiraamat „Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics – Classification of the Functions of Government (COFOG)“, 2019. aasta väljaanne.

kohaldada ka selliste hilisema tarnega seotud kaitsekulutuste suhtes, tingimusel et vastavad lepingud allkirjastati klausli aktiiveerituse perioodil ning kõnealused kaitsekulutused ei ületa eespool nimetatud ülemmäära.

(14) Uuest Euroopa julgeolekumeetmete rahastamisvahendist (Security Action for Europe, SAFE[8]) Euroopa kaitsetööstuse tugevdamiseks antavate laenudega rahastatavate kulutuste suhtes hakkaks eespool nimetatud paindlikkus kehtima automaatselt. Selleks tuleks liikmesriikidel Eurostatile teatada kõigist SAFE-rahastamisvahendi raames tehtud kaitsekulutustest kategooriates „kaitsetooted“ ja „muud kaitseotstarbelised tooted“, nagu on sätestatud SAFE-rahastamisvahendi loomise ettepanekus.

(15) Käesoleva soovitusega ei muudeta valitsemissektori eelarvepuudujäägi, võla ja netokulude määratlusi ega nendega seotud kontseptsioone. Nendel kontseptsioonidel põhinevad andmed peab Eesti koostama ja esitama kooskõlas määrustega (EL) 2024/1263, nr 479/2009 ja nr 549/2013,

SOOVITAB JÄRGMIST:

1. Ajavahemikul 2025–2028 on Eestil lubatud nõukogu soovituses C/2025/655[9] sätestatud netokulude maksimaalsetest kasvumääradest kõrvale kalduda ja neid ületada, kuivõrd neid maksimaalseid kasvumäärasid ületavad netokulud ei ületa:

   i) kaitsekulutuste suhte SKPsse suurenemist alates 2021. aastast,

   ii) tingimusel et netokulude maksimaalseid kasvumäärasid ületav kõrvalekalle ei ole suurem kui 1,5 % SKPst.

2. 2028. aastale järgnevatel aastatel võib Eesti siiski määruse (EL) 2024/1263 artikli 17 või 19 kohases nõukogu soovituses kehtestatud netokulude maksimaalsetest kasvumääradest kõrvale kalduda ja neid ületada, kuivõrd neid maksimaalseid kasvumäärasid ületavad netokulud on seotud kaitseotstarbelise varustuse tarneks enne 2028. aasta lõppu sõlmitud lepingutega ega ületa eespool nimetatud üldist ülemmäära.

3. Kooskõlas määruse (EL) 2024/1263 artikli 22 lõikega 7 ei kirjendata kõnealuse soovituse alusel lubatud kõrvalekaldeid nõukogu kehtestatud netokulude maksimaalsetest kasvumääradest Eesti kontrollikontol deebetina.

4. Selleks et tagada lisakulutuste korrektne kirjendamine, peab Eesti esitama andmed tegelike ja kavandatud kaitsekulutuste (COFOGi jagu 02) ja kaitseinvesteeringute (COFOGi jagu 02 P.51) kogusummade ning COFOG-02 alt välja jäävatest SAFE-laenudest rahastatavate kulutuste kohta:

[8] Nõukogu määrus (EL) 2025/…, millega luuakse rahastamisvahend „Euroopa julgeolekumeetmed (SAFE) Euroopa kaitsetööstuse tugevdamiseks“.

[9] Nõukogu 21. jaanuari 2025. aasta soovitus, millega kiidetakse heaks Eesti riiklik keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikava (ELT C, C/2025/655, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

a) aastate T-4, T-3, T-2 ja T-1 (aasta T on jooksev aasta) kohta komisjonile (Eurostatile) nõukogu määruse (EL) 479/2009 kohaselt esitatavas aruandluses;

b) aastate 2021 kuni T (jooksev aasta) kohta määruse (EL) 2024/1263 artikli 11 lõike 1 ja artikli 15 ning artikli 21 lõike 1 kohaselt riiklikes keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikavades ning iga-aastastes eduaruannetes;

c) aastate T (jooksev aasta) ja T+1 kohta määruse (EL) nr 472/2013 kohaselt eelarvekavades.

Käesolev soovitus on adresseeritud Eestile.

Brüssel,

Nõukogu nimel
eesistuja