EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 4.6.2025
COM(2025) 604 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

o dovoljenju Estoniji za odstopanje od najvišjih stopenj rasti očiščenih odhodkov, kot jih je določil Svet v skladu z Uredbo (EU) 2024/1263
(aktivacija nacionalne odstopne klavzule)

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

o dovoljenju Estoniji za odstopanje od najvišjih stopenj rasti očiščenih odhodkov, kot jih je določil Svet v skladu z Uredbo (EU) 2024/1263 (aktivacija nacionalne odstopne klavzule)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 121 Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) 2024/1263 in zlasti člena 26 Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Osrednji elementi prenovljenega okvira ekonomskega upravljanja EU so Uredba (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru[1] skupaj s spremenjeno Uredbo (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem[2] in spremenjeno Direktivo Sveta 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic[3]. Cilj okvira je zagotoviti vzdržnost javnega dolga ter trajnostno in vključujočo rast z reformami in naložbami. Okvir spodbuja nacionalno odgovornost in je usmerjen srednjeročno ob učinkovitem in doslednem izvrševanju pravil.

(2) Najvišje stopnje rasti očiščenih odhodkov, kot so določene v priporočilu Sveta v skladu s členom 17(1) ali členom 19 Uredbe (EU) 2024/1263, so enotna operativna referenca za letni fiskalni nadzor vsake države članice in so v središču novega okvira ekonomskega upravljanja. Najvišje stopnje rasti očiščenih odhodkov, kot so določene v navedenem priporočilu Sveta, določajo proračunsko omejitev za štiri- ali petletno obdobje, ki temelji na štiriletnem prilagoditvenem obdobju, ki se lahko v primeru podaljšanja podaljša za dodatno obdobje do treh let.

(3) Okvir zagotavlja prožnost pri uporabi pravil v primeru izjemnih okoliščin, ki so zunaj nadzora držav članic in ki močno vplivajo na javne finance, v skladu s členom 26 Uredbe (EU) 2024/1263. V tem primeru lahko Svet na zahtevo države članice in na priporočilo Komisije, ki temelji na njeni analizi, v štirih tednih od priporočila Komisije sprejme priporočilo, ki državi članici dovoljuje odstopanje od njenih najvišjih stopenj rasti očiščenih odhodkov, kot jih je določil Svet, kadar (i) izjemne

---

1 Uredba (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2024 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 (UL L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

2 Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L 209, 2.8.1997, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/2024-04-30).

3 Direktiva Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L 306, 23.11.2011, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

okoliščine, ki so zunaj njenega nadzora, (ii) močno vplivajo na njene javne finance in (iii) pod pogojem, da tako odstopanje srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti. Svet mora tako odstopanje časovno omejiti.

(4) Voditelji držav ali vlad EU so se na srečanju v Versaillesu 10. in 11. marca 2022 zavezali, da bodo zaradi vojaške agresije Rusije proti Ukrajini okrepili evropske obrambne zmogljivosti. Ti cilji so bili ponovljeni v strateškem kompasu za varnost in obrambo. Evropski svet je v svojih sklepih o evropski obrambi z dne 6. marca 2025 pozdravil namero Komisije, da priporoča usklajeno aktivacijo odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast kot takojšen ukrep.

(5) Komisija je v svojem sporočilu z dne 19. marca 2025[4] vse države članice pozvala, naj usklajeno izkoristijo prožnost, ki jo zagotavlja nacionalna odstopna klavzula, da bi čim bolj povečale učinek na obrambne zmogljivosti EU. Ta prožnost je namenjena omogočanju trajnega prehoda na višje ravni odhodkov za obrambo. V navedenem sporočilu je opisano, da bi aktivacija nacionalne odstopne klavzule državam članicam dovolila odstopanje od najvišjih stopenj rasti očiščenih odhodkov, kot jih je določil Svet pri potrjevanju srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtov ali določanju korektivnih poti v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, če je to odstopanje utemeljeno s povečanjem odhodkov za obrambo glede na referenčno leto in če letni presežek do vključno leta 2028 ne bo presegel 1,5 % BDP. Povečanja nad tem zneskom bi bila predmet običajnih ocen skladnosti. Takšna zgornja meja je potrebna, da se zagotovi, da ne bo ogrožena fiskalna vzdržnost, hkrati pa se vsem državam članicam dovoli, da pri prehodu na višjo raven odhodkov za obrambo izkoristijo prožnost. Natančni zneski bodo določeni, ko bodo na voljo podatki o realizaciji, da se zagotovi, da se bo dodatna prožnost uporabljala samo za predvideni namen.

(6) V priporočilu Sveta z dne 21. januarja 2025[5] je bila potrjena pot gibanja očiščenih odhodkov Estonije.

(7) Estonija je 29. aprila 2025 Svetu in Komisiji predložila zahtevo za aktivacijo nacionalne odstopne klavzule.

(8) Estonija v svoji zahtevi navaja, da v razmerah povečanih geopolitičnih napetosti nadaljevanje vojaške agresije Rusije proti Ukrajini in njena grožnja evropski varnosti pomenita eksistencialni izziv za Unijo, ki zahteva znatno povečanje odhodkov za obrambo. To je izjemna okoliščina, ki je zunaj nadzora posamezne države članice.

(9) Estonija v svoji zahtevi poroča podatke o skupnih odhodkih za obrambo (tabela 1). Poleg tega namerava Estonija v prihodnjih letih od leta 2026 naprej povečati odhodke za obrambo na vsaj 5 % BDP. Zato povečanje odhodkov za obrambo močno vpliva na javne finance Estonije.

Tabela 1: Skupni odhodki za obrambo v Estoniji

[4] Sporočilo Komisije (C(2025) 2000 final) z dne 19. marca 2025.

[5] Priporočilo Sveta z dne 21. januarja 2025 o potrditvi nacionalnega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta Estonije (UL C, C/2025/655, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 b	2025 b
Skupni odhodki sektorja država za obrambo (v % BDP)	2,0	2,2	3,2	3,4	3,7

Vir: a: Eurostat; b: Informacije, ki jih je Estonija predložila Svetu in Komisiji.

(10) Estonija ocenjuje, da bo povečanje skupnih odhodkov za obrambo kot deleža BDP od leta 2021 do leta 2025 znašalo okoli 1,7 odstotne točke ter torej prispevalo k poslabšanju javnofinančnega salda in povečanju javnega dolga.

(11) Če vse drugo ostane nespremenjeno, bo povečanje odhodkov v obdobju, ki ga zajema nacionalna odstopna klavzula, do konca tega obdobja povzročilo višji javni dolg in višji primanjkljaj. Okvirne projekcije Komisije ob predpostavki linearnega celotnega povečanja javnofinančnih odhodkov, ki ga dovoljuje to priporočilo, do leta 2028 kažejo, da bi bila delež primanjkljaja in delež javnega dolga v BDP v letu 2028 za 1,2 odstotne točke oziroma 2,6 odstotne točke višja, kot če bi očiščeni odhodki rasli v skladu s potjo, določeno v Priporočilu Sveta. Zato bi bila po obdobju aktivacije nacionalne odstopne klavzule verjetno potrebna dodatna fiskalna prilagoditev, da bi se izpolnile zahteve fiskalnega okvira, vključno z zagotovitvijo, da se začne delež dolga dovolj verjetno zmanjševati ali se še naprej dovolj verjetno zmanjšuje ali da srednjeročno ostane na preudarni ravni pod 60 % BDP ter da primanjkljaj ostane ali se zmanjša pod 3 % BDP in se srednjeročno ohrani pod to referenčno vrednostjo. Estonija priznava, da bodo v prihodnje zaradi strukturno višjih odhodkov za obrambo morda potrebne politike za ohranitev fiskalne vzdržnosti in skladnosti s fiskalnimi pravili v srednjeročnem obdobju.

(12) Podatke o odhodkih sektorja država za obrambo zbirajo in objavljajo nacionalni statistični organi in Eurostat v skladu z mednarodno klasifikacijo izdatkov države po funkcijah (COFOG)[6] v okviru Evropskega sistema nacionalnih računov (ESR 2010)[7]. Ti podatki so ustrezni za ocenjevanje, kako odhodki za obrambo vplivajo na javnofinančni primanjkljaj, dolg in očiščene odhodke ter povezane koncepte. Eurostat bo v tesnem sodelovanju z nacionalnimi statističnimi organi vzpostavil postopek zbiranja podatkov. Izhodišče bi morale biti kategorije za obrambo COFOG, pri čemer bi bilo treba upoštevati tudi Natovo opredelitev in ohraniti možnost obravnave nepravilnosti, ki bi jih bilo mogoče pripisati razlikam v zadevnih sistemih letnega poročanja. Ta postopek zbiranja podatkov je treba uskladiti z roki za poročanje iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem.

(13) Poleg tega je lahko za nekatere pogodbe za vojaško opremo, podpisane v obdobju aktivacije nacionalne odstopne klavzule, dobava izvedena kasneje, kar vpliva na javne finance šele po obdobju aktivacije klavzule. V ta namen bi se morala prožnost, ki jo zagotavlja nacionalna odstopna klavzula, uporabljati tudi za odhodke za obrambo, povezane s tako poznejšo dobavo, če so bile ustrezne pogodbe podpisane v obdobju aktivacije klavzule in če ti zapozneli odhodki za obrambo ostanejo v okviru zgoraj navedene skupne zgornje meje.

[6] Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics — Classification of the Functions of Government (COFOG) — 2019 edition (Priročnik o virih in metodah za zbiranje statističnih podatkov COFOG – Klasifikacija izdatkov države po funkcijah (COFOG) – izdaja iz leta 2019).

[7] Uredba (EU) št. 549/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 174, 26.6.2013, str. 1).

(14) Odhodki, financirani s posojili, ki jih zagotavlja nov instrument za varnostne ukrepe za Evropo (SAFE)[8] za krepitev evropske obrambne industrije, bi bili samodejno upravičeni do zgoraj navedene prožnosti. V ta namen bi države članice Eurostatu poročale o vseh odhodkih, povezanih z obrambo, nastalih v okviru instrumenta SAFE v kategorijah „obrambni proizvodi“ in „drugi proizvodi za obrambne namene“, kot so opredeljeni v predlogu uredbe o vzpostavitvi instrumenta SAFE.

(15) To priporočilo ne spreminja opredelitev javnofinančnega primanjkljaja, dolga in očiščenih odhodkov ter povezanih konceptov. Podatke na podlagi teh konceptov mora Estonija zbirati in poročati v skladu z uredbami (EU) 2024/1263, št. 479/2009 in št. 549/2013 –

PRIPOROČA:

1. V obdobju 2025–2028 se Estoniji dovoli odstopanje od najvišjih stopenj rasti očiščenih odhodkov, kot so določene v Priporočilu Sveta C/2025/655[9], in njihovo preseganje, če očiščeni odhodki, ki presegajo te najvišje stopnje rasti, ne presegajo:

   (i) povečanja odhodkov za obrambo kot odstotka BDP od leta 2021;

   (ii) pod pogojem, da odstopanje, ki presega najvišje stopnje rasti očiščenih odhodkov, ne presega 1,5 % BDP.

2. V letih po letu 2028 se Estoniji še vedno dovoli odstopanje od najvišjih stopenj rasti očiščenih odhodkov, kot so določene v priporočilu Sveta v skladu s členom 17 ali 19 Uredbe (EU) 2024/1263, in njihovo preseganje, če so očiščeni odhodki, ki presegajo te najvišje stopnje rasti, povezani z dobavo vojaške opreme, za katero so bile pogodbe sklenjene pred koncem leta 2028, in ostanejo v okviru zgoraj navedene skupne zgornje meje.

3. V skladu s členom 22(7) Uredbe (EU) 2024/1263 se odkloni od najvišjih stopenj rasti očiščenih odhodkov, kot jih je določil Svet, ki jih dovoljuje to priporočilo, ne bodo beležili kot obremenitve na kontrolnem računu Estonije.

4. Za zagotovitev pravilnega evidentiranja dodatnih odhodkov mora Estonija vključiti dejanske in načrtovane podatke o skupnih odhodkih za obrambo (oddelek 02 COFOG) in naložbah v obrambo (oddelek 02 P.51 COFOG) ter kakršnih koli odhodkih, financiranih s posojili SAFE, ki niso zajeti v COFOG-02:

   (a) za leta T – 4, T – 3, T – 2 in T – 1 (pri čemer je leto T tekoče leto) v poročanje Komisiji (Eurostatu) v skladu z Uredbo Sveta (EU) št. 479/2009;

[8] Uredba Sveta (EU) 2025/… o vzpostavitvi instrumenta za varnostne ukrepe za Evropo (SAFE) s krepitvijo evropske obrambne industrije.

[9] Priporočilo Sveta z dne 21. januarja 2025 o potrditvi nacionalnega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta Estonije (UL C, C/2025/655, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

(b) za leta 2021 do vključno leta T (tekoče leto) v nacionalne srednjeročne fiskalno-strukturne načrte in letna poročila o napredku v skladu s členom 11(1) in členom 15 ter členom 21(1) Uredbe (EU) 2024/1263;

(c) za leti T (tekoče leto) in T + 1 v osnutka proračunskih načrtov v skladu z Uredbo (EU) št. 472/2013.

To priporočilo je naslovljeno na Estonijo.

V Bruslju,

Za Svet
predsednik