EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 4.6.2025
COM(2025) 604 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om tillåtelse för Estland att avvika från de maximala ökningstakter för nettoutgifter som rådet fastställt i enlighet med förordning (EU) 2024/1263 (Aktivering av den nationella undantagsklausulen)

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om tillåtelse för Estland att avvika från de maximala ökningstakter för nettoutgifter som rådet fastställt i enlighet med förordning (EU) 2024/1263 (Aktivering av den nationella undantagsklausulen)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 121,

med beaktande av förordning (EU) 2024/1263, särskilt artikel 26,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation, och

av följande skäl:

(1) De mest centrala delarna av EU:s reformerade ramverk för ekonomisk styrning utgörs av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning[1], tillsammans med ändrad förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott[2], och rådets ändrade direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk[3]. Syftet med ramverket är att säkerställa en hållbar offentlig skuldsättning och en hållbar och inkluderande tillväxt genom reformer och investeringar. Ramverket främjar nationellt ägarskap och har en medelfristig inriktning, i kombination med ett effektivt och enhetligt säkerställande av regelefterlevnad.

(2) De maximala ökningstakter för nettoutgifter som rådet fastställer i en rekommendation i enlighet med artikel 17.1 eller 19 i förordning (EU) 2024/1263 utgör den enda operativa indikatorn för den årliga budgetövervakningen av varje medlemsstat och står i centrum för det nya ramverket för ekonomisk styrning. De maximala ökningstakter för nettoutgifter som anges i den rekommendationen innebär en budgetrestriktion för fyra eller fem år som grundar sig på en fyraårig anpassningsperiod, vilken kan förlängas med upp till tre år.

(3) I ramverket finns i enlighet med artikel 26 i förordning (EU) 2024/1263 utrymme för flexibilitet i tillämpningen av reglerna i fall där det föreligger exceptionella omständigheter utanför medlemsstaternas kontroll som har en betydande inverkan på de offentliga finanserna. I ett sådant fall får rådet, på begäran av en medlemsstat och

---

1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 (EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

2 Rådets förordning (EG) nr 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott (EGT L 209, 2.8.1997, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/2024-04-30).

3 Rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk (EUT L 306, 23.11.2011, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

på kommissionens rekommendation som grundas på dess analys, inom fyra veckor efter kommissionens rekommendation anta en rekommendation som gör det möjligt för en medlemsstat att avvika från sina av rådet fastställda maximala ökningstakter för nettoutgifter om det i) föreligger exceptionella omständigheter utanför medlemsstatens kontroll som ii) har en betydande inverkan på den berörda medlemsstatens offentliga finanser, och iii) denna avvikelse inte äventyrar den finanspolitiska hållbarheten på medellång sikt. Rådet måste fastställa en tidsfrist för en sådan avvikelse.

(4) Vid sitt möte i Versailles den 10–11 mars 2022 åtog sig stats- och regeringscheferna att stärka Europas försvarsförmåga mot bakgrund av Rysslands militära angrepp mot Ukraina. Dessa mål upprepades i den strategiska kompassen för säkerhet och försvar. I sina slutsatser om det europeiska försvaret av den 6 mars 2025 välkomnade Europeiska rådet kommissionens avsikt att som en omedelbar åtgärd rekommendera att den nationella undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten aktiveras på ett samordnat sätt.

(5) I sitt meddelande av den 19 mars 2025[4] uppmanade kommissionen alla medlemsstater att på ett samordnat sätt utnyttja den flexibilitet som tillåts genom den nationella undantagsklausulen för att maximera effekterna på EU:s försvarsförmåga. Syftet med flexibiliteten är att göra det lättare att ställa om till högre försvarsutgifter på permanent basis. Enligt meddelandet skulle aktiveringen av den nationella undantagsklausulen göra det möjligt för medlemsstaterna att avvika från de maximala ökningstakter för nettoutgifter som rådet fastställer i samband med godkännandet av de medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna, eller i samband med fastställandet av korrigeringsbanor inom ramen för förfarandet vid alltför stora underskott, förutsatt att avvikelsen motiveras av en ökning av försvarsutgifterna i förhållande till referensåret och att det årliga överskridandet till och med 2028 inte kommer att uppgå till mer än 1,5 % av BNP. Ökningar utöver denna procentandel skulle bli föremål för en sedvanlig bedömning av efterlevnad. Det är nödvändigt att fastställa en sådan högsta procentandel för att göra det möjligt för medlemsstaterna att dra nytta av flexibiliteten när de ställer om till högre försvarsutgifter utan att detta äventyrar den finanspolitiska hållbarheten. För att säkerställa att den utökade flexibiliteten enbart utnyttjas för det avsedda syftet kommer exakta procentandelar att fastställas när utfallsdata blir tillgängliga.

(6) Estlands nettoutgiftsbana godkändes genom rådets rekommendation av den 21 januari 2025[5].

(7) Den 29 april 2025 inkom Estland med en begäran till rådet och kommissionen om aktivering av den nationella undantagsklausulen.

(8) I sin begäran anger Estland att en betydande ökning av försvarsutgifterna är nödvändig i ett läge med ökade geopolitiska spänningar, där Rysslands fortsatta anfallskrig mot Ukraina och dess hot mot den europeiska säkerheten utgör en existentiell utmaning för unionen. Denna situation utgör en exceptionell omständighet som ligger utanför den enskilda medlemsstatens kontroll.

(9) Estland har i sin begäran lämnat uppgifter om de totala försvarsutgifterna (tabell 1). Estland planerar dessutom att från och med 2026 öka sina försvarsutgifter till minst 5

[4] Kommissionens meddelande (C(2025) 2000 final) av den 19 mars 2025.

[5] Rådets rekommendation av den 21 januari 2025 om godkännande av Estlands nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan (EUT C, C/2025/655, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

% av BNP. Ökningen av försvarsutgifterna har därför en betydande inverkan på Estlands offentliga finanser.

Tabell 1: Totala försvarsutgifter i Estland

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 b	2025 b
Totala offentliga försvarsutgifter (% av BNP)	2,0	2,2	3,2	3,4	3,7

Källa: a: Eurostat. b: Uppgifter som Estland lämnat till rådet och kommissionen.

(10) Estland uppskattar att ökningen av de totala försvarsutgifterna i förhållande till BNP under perioden 2021–2025 kommer att uppgå till omkring 1,7 procentenheter och därmed leda till en försämring av saldot i de offentliga finanserna och till en ökning av den offentliga skulden.

(11) Under i övrigt oförändrade förhållanden kommer en ökning av utgifterna under den period som omfattas av den nationella undantagsklausulen att leda till en högre offentlig skuld och ett större offentligt underskott vid periodens slut. Kommissionens preliminära prognoser, som utgår från antagandet att hela det utrymme för en ökning av offentliga utgifter som tillåts genom denna rekommendation utnyttjas linjärt fram till och med 2028, visar att underskottskvoten och skuldkvoten då skulle vara 1,2 procentenheter respektive 2,6 procentenheter högre än om nettoutgifterna hade ökat i linje med den bana som fastställdes i rådets rekommendation. Det är därför sannolikt att det efter den period under vilken den nationella undantagsklausulen är aktiverad skulle behövas ytterligare finanspolitiska anpassningar för att uppfylla kraven i det finanspolitiska ramverket, bland annat för att säkerställa att skuldkvoten förs in på, eller fortsätter att följa, en sannolikt nedåtgående bana, eller ligger kvar på en sund nivå under 60 % av BNP på medellång sikt, och att underskottet ligger kvar på eller minskas till en nivå under 3 % av BNP och fortsätter att ligga under referensvärdet på medellång sikt. Estland är medvetet om att strukturellt högre försvarsutgifter framöver kan göra det nödvändigt att vidta politiska åtgärder för att bevara den finanspolitiska hållbarheten och efterleva de finanspolitiska reglerna på medellång sikt.

(12) Uppgifter om offentliga försvarsutgifter sammanställs och offentliggörs av nationella statistikmyndigheter och Eurostat i enlighet med den internationella ändamålsklassificeringen av den offentliga förvaltningens utgifter (Cofog)[6] och det europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS 2010)[7]. Dessa uppgifter bör ligga till grund för en bedömning av hur försvarsutgifterna påverkar underskott, skuld och nettoutgifter samt därmed sammanhängande begrepp. Eurostat kommer i nära samarbete med de nationella statistikmyndigheterna att fastställa en process för uppgiftsinsamling. Cofogs försvarskategorier bör användas som utgångspunkt, men Natos definition bör också beaktas och man bör ha möjlighet att hantera avvikelser

6 *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics — Classification of the Functions of Government (COFOG) — 2019 edition*.

7 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 549/2013 (EUT L 174, 26.6.2013, s. 1).

som beror på skillnader i respektive system för årlig redovisning. Processen för uppgiftsinsamling bör anpassas till underskottsförfarandets rapporteringsfrister.

(13) När det gäller kontrakt om försvarsmateriel som undertecknas under den period då den nationella undantagsklausulen är aktiverad kan leveransen dessutom i vissa fall ske vid en senare tidpunkt och därför påverka de offentliga finanserna först efter den period då klausulen är aktiverad. För att ta hänsyn till detta bör den flexibilitet som beviljas enligt den nationella undantagsklausulen också gälla försvarsutgifter som avser en sådan senare leverans, under förutsättning att de berörda kontrakten undertecknades under den period då klausulen var aktiverad och att dessa senare försvarsutgifter inte innebär att det totala tak som nämns ovan överskrids.

(14) Utgifter som finansieras med lån som tillhandahålls genom det nya Safe-instrumentet (säkerhetsaktion för Europa)[8] för en förstärkning av den europeiska försvarsindustrin skulle automatiskt omfattas av den ovannämnda flexibiliteten. Medlemsstaterna skulle därför rapportera alla försvarsrelaterade utgifter inom ramen för Safe-instrumentet i kategorierna ”försvarsprodukter” och ”andra produkter för försvarsändamål” till Eurostat, i enlighet med definitionerna i förslaget till förordning om inrättande av Safe-instrumentet.

(15) Denna rekommendation ändrar inte definitionerna av underskott, skuld och nettoutgifter samt därmed sammanhängande begrepp. Estland ska sammanställa och rapportera uppgifter på grundval av dessa begrepp i enlighet med förordningarna (EU) 2024/1263, nr 479/2009 och nr 549/2013.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

1. Estland får under perioden 2025–2028 avvika från och överskrida demaximala ökningstakter för nettoutgifter som anges i rådets rekommendationC/2025/655[9] om överskridandet av dessa maximalaökningstakter inte är större än

   i) ökningen av försvarsutgifter i procent av BNP sedan 2021,

   ii) förutsatt att avvikelsen från de maximala ökningstakterna för nettoutgifter inte överstiger 1,5 procent av BNP.

2. Åren efter 2028 får Estland fortsatt avvika från och överskrida de maximala ökningstakter för nettoutgifter som anges i en rådsrekommendation i enlighet med artikel 17 eller 19 i förordning (EU) 2024/1263 om de nettoutgifter som överstiger dessa maximala ökningstakter gäller leveranser av försvarsmateriel som upphandlades före utgången av 2028 och inte innebär att det totala tak som nämns ovan överskrids.

[8] Rådets förordning (EU) 2025/... om inrättande av instrumentet säkerhetsaktion för Europa (Safe) genom förstärkning av europeisk försvarsindustri.

[9] Rådets rekommendation av den 21 januari 2025 om godkännande av Estlands nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan (EUT C, C/2025/655, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

3. I enlighet med artikel 22.7 i förordning (EU) 2024/1263 kommer avvikelser från de av rådet fastställda maximala ökningstakterna för nettoutgifter som tillåts enligt denna rekommendation inte att registreras som debetposter på Estlands kontrollkonto.

4. I syfte att säkerställa att dessa ytterligare utgifter registreras korrekt måste Estland inkludera faktiska och förväntade uppgifter om totala försvarsutgifter (Cofog-huvudgrupp 02) och försvarsinvesteringar (Cofog-huvudgrupp 02 P.51), samt alla utgifter som kommer att finansieras med Safe-lån som inte omfattas av Cofog 02,

   a) i rapporteringen till kommissionen (Eurostat) i enlighet med rådets förordning (EU) nr 479/2009 när det gäller åren T-4, T-3, T-2 och T-1 (där T är innevarande år),

   b) i nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer och i årliga lägesrapporter i enlighet med artiklarna 11.1, 15 och 21.1 i förordning (EU) 2024/1263 när det gäller åren 2021 till T (innevarande år),

   c) i utkast till budgetplaner i enlighet med förordning (EU) nr 472/2013 när det gäller åren T (innevarande år) och T+1.

Denna rekommendation riktar sig till Estland.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande