EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 4.6.2025
COM(2025) 604 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om tilladelse til Estland til at afvige fra de maksimale vækstrater i nettoudgifterne som fastsat af Rådet i henhold til forordning (EU) 2024/1263
(Aktivering af den nationale undtagelsesklausul)

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om tilladelse til Estland til at afvige fra de maksimale vækstrater i nettoudgifterne som fastsat af Rådet i henhold til forordning (EU) 2024/1263 (Aktivering af den nationale undtagelsesklausul)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121,

som henviser til forordning (EU) 2024/1263, særlig artikel 26,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning[1] udgør sammen med den ændrede forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelse af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud[2] og det ændrede rådsdirektiv 2011/85/EU om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer[3] de væsentligste elementer i EU's reformerede ramme for økonomisk styring. Rammens formål er at sikre holdbarhed af den offentlige gæld samt bæredygtig og inklusiv vækst gennem reformer og investeringer. Den fremmer det nationale ejerskab og lægger vægt på det mellemfristede sigte, samtidig med at der fokuseres på en effektiv og sammenhængende håndhævelse af reglerne.

(2) De maksimale vækstrater i nettoudgifterne, der fastsættes ved en rådshenstilling i overensstemmelse med artikel 17, stk. 1, eller artikel 19 i forordning (EU) 2024/1263, udgør enkeltstående operationelle indikatorer for den årlige budgetovervågning for hver medlemsstat og er et centralt element i den nye ramme for økonomisk styring. De maksimale vækstrater i nettoudgifterne, der fastsættes ved nævnte rådshenstilling, skaber en budgetmæssig begrænsning i fire eller fem år, som er baseret på en tilpasningsperiode af en varighed på fire år, som eventuelt kan forlænges med en yderligere periode på op til tre år.

(3) Rammen giver større fleksibilitet med hensyn til anvendelsen af reglerne i tilfælde af exceptionelle omstændigheder, der ligger uden for medlemsstaternes kontrol, og som har stor indvirkning på disses offentlige finanser, jf. artikel 26 i forordning (EU) 2024/1263. I sådanne tilfælde kan Rådet efter anmodning fra en medlemsstat og på

---

1 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 af 29. april 2024 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning samt om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 (EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

2 Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EFT L 209 af 2.8.1997, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/2024-04-30).

3 Rådets direktiv 2011/85/EU af 8. november 2011 om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer (EUT L 306 af 23.11.2011, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

grundlag af en henstilling fra Kommissionen, der er baseret på dens analyse, inden for fire uger efter henstillingen fra Kommissionen vedtage en henstilling, hvori det giver en medlemsstat tilladelse til at afvige fra dens maksimale vækstrater i nettoudgifterne som fastsat af Rådet, hvis i) exceptionelle omstændigheder, der ligger uden for medlemsstatens kontrol, ii) har stor indvirkning på dens offentlige finanser, iii) forudsat at en sådan afvigelse ikke er til fare for den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt. Rådet tidsbegrænser en sådan afvigelse.

(4) På mødet i Versailles den 10. og 11. marts 2022 forpligtede stats- og regeringscheferne sig til at styrke de europæiske forsvarskapaciteter i lyset af Ruslands militære aggression mod Ukraine. Disse mål blev gentaget i det strategiske kompas for sikkerhed og forsvar. I sine konklusioner om europæisk forsvar af 6. marts 2025 bifaldt Det Europæiske Råd Kommissionens hensigt om at anbefale, at den nationale undtagelsesklausul i stabilitets- og vækstpagten aktiveres på en koordineret måde som en øjeblikkelig foranstaltning.

(5) I sin meddelelse af 19. marts 2025[4] opfordrede Kommissionen medlemsstaterne til på koordineret vis at udnytte fleksibiliteten ved den nationale undtagelsesklausul med henblik på at sikre maksimal indvirkning på EU's forsvarskapaciteter. Denne fleksibilitet skal lette overgangen til et varigt højere niveau af forsvarsudgifter. Det fremgår af meddelelsen, at aktiveringen af den nationale undtagelsesklausul vil give medlemsstaterne mulighed for at afvige fra de maksimale vækstrater i nettoudgifterne, der blev fastsat af Rådet ved godkendelsen af de mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag eller ved fastsættelsen af korrigerende kurser under proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, forudsat at denne afvigelse er begrundet i en forøgelse af forsvarsudgifterne i forhold til referenceåret, og at den årlige overskridelse til og med 2028 højst udgør 1,5 % af BNP. Stigninger derudover vil være genstand for den sædvanlige vurdering af overholdelsen af reglerne. Dette loft er nødvendigt for ikke at bringe den finanspolitiske holdbarhed i fare, samtidig med at alle medlemsstaterne kan få gavn af fleksibiliteten, efterhånden som de øger niveauet af forsvarsudgifter. Den nøjagtige tilladte afvigelse fastsættes, når de endelige data er tilgængelige, for at sikre, at den yderligere fleksibilitet kun anvendes til det tilsigtede formål.

(6) Estlands nettoudgiftskurs blev godkendt ved Rådets henstilling af 21. januar 2025[5].

(7) Den 29. april 2025 fremsatte Estland en anmodning for Rådet og Kommissionen om aktivering af den nationale undtagelsesklausul.

(8) I anmodningen anfører Estland, at i en situation med øgede geopolitiske spændinger udgør Ruslands fortsatte angrebskrig mod Ukraine og den trussel, dette udgør for den europæiske sikkerhed, en eksistentiel udfordring for Unionen, som kræver en betydelig forøgelse af forsvarsudgifterne. Denne situation er en ekstraordinær omstændighed, som ligger uden for hver medlemsstats kontrol.

(9) Estland har i sin anmodning indberettet data for de samlede forsvarsudgifter (tabel 1). Derudover påtænker Estland i de kommende år at øge forsvarsudgifterne til mindst 5 % af BNP fra og med 2026. Forøgelsen af forsvarsudgifterne har således en betydelig indvirkning på Estlands offentlige finanser.

---

4 Meddelelse fra Kommissionen (C(2025) 2000 final af 19.3.2025).

5 Rådets henstilling af 21. januar 2025 om godkendelse af Estlands nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag (EUT C, C/2025/655, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

Tabel 1: Samlede forsvarsudgifter i Estland

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 b	2025 b
Samlede offentlige forsvarsudgifter (i % af BNP)	2,0	2,2	3,2	3,4	3,7

Kilde: a: Eurostat, b: oplysninger, som Estland har forelagt Rådet og Kommissionen.

(10) Estland anslår, at forøgelsen af de samlede forsvarsudgifter målt i BNP mellem 2021 og 2025 vil svare til omkring 1,7 procentpoint og dermed vil medføre en forringelse af den offentlige saldo og en forøgelse af den offentlige gæld.

(11) En forøgelse af udgifterne i den periode, der er omfattet af den nationale undtagelsesklausul, vil alt andet lige føre til en højere gæld og et større underskud ved udgangen af denne periode. Ifølge Kommissionens indikative fremskrivninger, som bygger på en antagelse om en lineær fordeling frem mod 2028 af den fulde forøgelse af de offentlige udgifter, der er tilladt i henhold til nærværende henstilling, vil det offentlige underskud og den offentlige gæld målt i BNP i 2028 være henholdsvis 1,2 og 2,6 procentpoint højere, end hvis nettoudgifterne stiger i overensstemmelse med den kurs, der er fastsat i Rådets henstilling. Dette vil sandsynligvis kræve en yderligere finanspolitisk tilpasning efter perioden med aktivering af den nationale undtagelsesklausul for at opfylde kravene i den finanspolitiske ramme, herunder for at sikre, at gældskvoten bringes eller forbliver på en troværdig nedadgående kurs eller forbliver på et forsvarligt niveau under 60 % af BNP på mellemlang sigt, og at underskuddet forbliver eller bringes ned under 3 % af BNP og fastholdes under referenceværdien på mellemlang sigt. Estland anerkender, at de strukturelt højere forsvarsudgifter fremover muligvis vil kræve, at der gennemføres politiske tiltag til at sikre finanspolitisk holdbarhed og overensstemmelse med budgetreglerne på mellemlang sigt.

(12) De nationale statistikmyndigheder og Eurostat indsamler og offentliggør data vedrørende offentlige forsvarsudgifter i overensstemmelse med den internationale formålsklassifikation for offentlig forvaltning (COFOG)[6] inden for rammerne af det europæiske nationalregnskabssystem (ESA2010)[7]. Disse data kan bruges til at vurdere forsvarsudgifternes indvirkning på det offentlige underskud, den offentlige gæld og nettoudgifterne samt beslægtede begreber. Eurostat vil i tæt samarbejde med de nationale statistikmyndigheder indføre en dataindsamlingsproces. Udgangspunktet bør være forsvarskategorierne under COFOG, idet der også tages hensyn til NATO's definition, og det forbliver muligt at håndtere uregelmæssigheder, der måtte kunne tilskrives forskelle i de respektive årlige indberetningssystemer. Dataindsamlingsprocessen skal ensrettes efter indberetningsfristerne i henhold til proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.

6 Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics – Classification of the Functions of Government (COFOG) – 2019-udgaven (findes kun på engelsk).

7 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 549/2013 (EUT L 174 af 26.6.2013, s. 1).

(13) Selv om nogle kontrakter om militært udstyr undertegnes, mens den nationale undtagelsesklausul er aktiveret, kan det hænde, at leveringen først finder sted på et senere tidspunkt og dermed først påvirker de offentlige finanser efter perioden med aktivering af den nationale undtagelsesklausul. For at tage højde for denne mulighed bør fleksibiliteten inden for rammerne af den nationale undtagelsesklausul derfor også omfatte forsvarsudgifter, der er forbundet med en sådan senere levering, forudsat at de dertil knyttede kontrakter blev undertegnet i den periode, hvor klausulen var aktiveret, og at disse senere forsvarsudgifter forbliver inden for ovennævnte loft.

(14) Udgifter, der finansieres med lån fra det nye instrument for foranstaltninger til fordel for sikkerhed i Europa ("Security Action for Europe" – SAFE)[8] med henblik på at styrke den europæiske forsvarsindustri, vil automatisk være omfattet af denne fleksibilitet. Medlemsstaterne skal derfor indberette alle forsvarsrelaterede udgifter, der afholdes inden for rammerne af SAFE-instrumentet, til Eurostat under kategorierne "forsvarsprodukter" og "andre produkter til forsvarsformål" som defineret i forslaget til forordning om oprettelse af SAFE-instrumentet.

(15) Denne henstilling ændrer ikke definitionerne af offentligt underskud, offentlig gæld og nettoudgifter eller beslægtede begreber. Estland indsamler og indberetter data vedrørende disse begreber i overensstemmelse med forordning (EU) 2024/1263, (EF) nr. 479/2009 og (EF) nr. 549/2013,

HAR VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

1. I perioden 2025-2028 gives Estland tilladelse til at afvige fra og overskride de maksimale vækstrater i nettoudgifterne, der er fastsat ved Rådets henstilling C/2025/655[9], forudsat at størrelsen af overskridelsen af disse vækstrater i nettoudgifterne ikke overstiger:

   i) stigningen i forsvarsudgifter målt i BNP siden 2021,

   ii) forudsat at størrelsen af overskridelsen af de maksimale vækstrater i nettoudgifterne ikke overstiger 1,5 % af BNP.

2. I årene efter 2028 kan Estland stadig afvige fra og overskride de maksimale vækstrater i nettoudgifterne som fastsat i en rådshenstilling i overensstemmelse med artikel 17 eller 19 i forordning (EU) 2024/1263, forudsat at størrelsen af overskridelsen af disse maksimale vækstrater i nettoudgifterne er knyttet til levering af militært udstyr, der er indgået kontrakt om inden udgangen af 2028, og at den forbliver inden for det overordnede loft, der er nævnt ovenfor.

3. I overensstemmelse med artikel 22, stk. 7, i forordning (EU) 2024/1263 registreres afvigelser fra de af Rådet fastsatte maksimale vækstrater i nettoudgifterne, som tillades ved denne henstilling, ikke som en debetpost på Estlands kontrolkonto.

[8] Rådets forordning (EU) 2025/… om oprettelse af instrumentet for sikkerhedstiltag for Europa gennem styrkelse af den europæiske forsvarsindustri (SAFE-instrumentet).

[9] Rådets henstilling af 21. januar 2025 om godkendelse af Estlands nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag (EUT C, C/2025/655, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

4. For at sikre korrekt registrering af de yderligere udgifter skal Estland medtage faktiske og forventede data om samlede forsvarsudgifter (COFOG-sektion 02) og forsvarsinvesteringer (COFOG-sektion 02 P.51) samt udgifter, der vil blive finansieret med SAFE-lån, som ikke er omfattet af COFOG-sektion 02,:

   a) for årene T-4, T-3, T-2 og T-1 (hvor T er det indeværende år) i indberetningen til Kommissionen (Eurostat) i overensstemmelse med Rådets forordning (EU) nr. 479/2009

   b) for årene 2021 til og med år T (det indeværende år) i de mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag og de årlige statusrapporter i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, artikel 15 og artikel 21, stk. 1, i forordning (EU) 2024/1263.

   c) for år T (det indeværende år) og T+1 i udkastene til budgetplaner i overensstemmelse med forordning (EU) nr. 472/2013.

Denne henstilling er rettet til Estland.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand