Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2026/3314

18.6.2026

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 12 juni 2026

houdende toestemming voor Spanje om af te wijken van de in Verordening (EU) 2024/1263 van de Raad vastgestelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven (activering van de nationale ontsnappingsclausule)

(C/2026/3314)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121,

Gezien Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad ([1]), en met name artikel 26,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Verordening (EU) 2024/1263 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht, de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten ([2]), en de gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU van de Raad tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten ([3]) vormen samen de kernelementen van het hervormde EU-kader voor economische governance. Het kader beoogt gezonde en houdbare overheidsfinanciën te bevorderen, duurzame en inclusieve groei en veerkracht door middel van hervormingen en investeringen te stimuleren, en buitensporige overheidstekorten te voorkomen. Het bevordert de nationale verantwoordelijkheid en legt de focus op de middellange termijn, in combinatie met een doeltreffende en samenhangende handhaving van de regels.

(2) De maximale groeipercentages van de netto-uitgaven zoals vastgelegd in een aanbeveling van de Raad overeenkomstig artikel 17, lid 1, artikel 19 of artikel 20 van Verordening (EU) 2024/1263 zijn de enige operationele referentie voor het jaarlijkse begrotingstoezicht van de lidstaten en vormen de kern van het nieuwe kader voor economische governance. De bij die aanbeveling van de Raad vastgelegde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven leggen een begrotingsdiscipline vast voor vier of vijf jaar, op basis van een aanpassingsperiode van vier jaar die voor een aanvullende periode van maximaal drie jaar kan worden verlengd.

(3) Overeenkomstig artikel 26 van Verordening (EU) 2024/1263 biedt het kader flexibiliteit bij de toepassing van de regels in geval van uitzonderlijke omstandigheden waarover de lidstaten geen controle hebben en die een grote impact op de overheidsfinanciën hebben. In dat geval kan de Raad, op verzoek van een lidstaat en op aanbeveling van de Commissie op basis van haar analyse, binnen vier weken na de aanbeveling van de Commissie een aanbeveling goedkeuren, op grond waarvan een lidstaat kan afwijken van zijn door de Raad vastgestelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven indien i) er uitzonderlijke omstandigheden zijn waarover de lidstaat geen controle heeft, ii) die een grote impact hebben op de overheidsfinanciën van de betrokken lidstaat, iii) mits die afwijking de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar brengt. De Raad stelt een termijn voor een dergelijke afwijking vast.

(4) De staatshoofden en regeringsleiders van de EU hebben zich er op 10 en 11 maart 2022 in Versailles toe verbonden de Europese defensievermogens te versterken in het licht van Ruslands militaire agressie tegen Oekraïne. Deze doelstellingen zijn opnieuw benadrukt in het strategisch kompas voor veiligheid en defensie. In zijn conclusies over Europese defensie van 6 maart 2025 was de Europese Raad ingenomen met het voornemen van de Commissie om als onmiddellijke maatregel aan te bevelen om de nationale ontsnappingsclausule in het kader van het stabiliteits- en groeipact op gecoördineerde wijze te activeren.

([1]) PB L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/2024-04-30).
([3]) Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

(5) In haar mededeling van 19 maart 2025 ([4]) heeft de Commissie alle lidstaten verzocht om op gecoördineerde wijze gebruik te maken van de flexibiliteit waarin de nationale ontsnappingsclausule voorziet, teneinde het effect op de defensievermogens van de EU te maximaliseren. Die flexibiliteit is bedoeld om de overgang naar hogere niveaus van defensie-uitgaven te faciliteren, mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt. In die mededeling wordt bepaald dat de lidstaten via de activering van de nationale ontsnappingsclausule kunnen afwijken van de maximale groeipercentages van de netto-uitgaven die de Raad bij de goedkeuring van de budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn of bij de vaststelling van de correctieve paden in het kader van de buitensporigtekortprocedure heeft vastgelegd, voor zover die afwijking wordt gerechtvaardigd door een stijging van de defensie-uitgaven ten opzichte van het referentiejaar, en dat de jaarlijkse overschrijding tot en met 2028 niet meer dan 1,5 % van het bbp bedraagt. Verhogingen boven dat bedrag blijven aan de normale nalevingsbeoordelingen onderworpen. Een dergelijk maximum is nodig om te waarborgen dat de houdbaarheid van de begroting niet in gevaar wordt gebracht, terwijl alle lidstaten de flexibiliteit kunnen gebruiken bij de verhoging van hun defensie-uitgaven. De precieze bedragen worden bepaald nadat de begrotingsresultaten beschikbaar worden, zodat de extra flexibiliteit alleen voor het beoogde doel wordt gebruikt.

(6) In de aanbeveling van de Raad van 21 januari 2025 ([5]) is het netto-uitgavenpad van Spanje goedgekeurd.

(7) Op 13 april 2026 heeft Spanje bij de Raad en de Commissie een verzoek ingediend om de nationale ontsnappingsclausule te activeren.

(8) In zijn verzoek wijst Spanje op de gevolgen van de aanhoudende aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne, die een aanzienlijke verhoging van de defensie-uitgaven vereist. Deze situatie is een uitzonderlijke omstandigheid waarover de lidstaten geen controle hebben. Daarnaast benadrukt Spanje dat Europa soevereiner moet worden, meer verantwoordelijkheid moet nemen voor zijn eigen defensie en veiligheid en beter toegerust moet zijn om autonoom op te treden en het hoofd te bieden aan onmiddellijke en toekomstige uitdagingen en dreigingen. In dit verband wijst Spanje ook op de snelle uitvoering in 2025 van het industrieel en technologisch plan voor veiligheid en defensie, dat gericht is op de modernisering van de uitrusting van strijdkrachten en de ontwikkeling van nieuwe technologieën. In het licht hiervan verzoekt Spanje om activering van de nationale ontsnappingsclausule voor de periode 2025-2028, in overeenstemming met de andere lidstaten waarvoor de Raad de nationale ontsnappingsclausule voor defensie reeds heeft geactiveerd.

(9) In zijn verzoek vermeldt Spanje de gegevens over de totale defensie-uitgaven tot 2025 (tabel 1). Daarnaast verklaart Spanje zich te zullen inzetten voor een niveau van defensie- en veiligheidsuitgaven dat verenigbaar is met de verwezenlijking van de NAVO-vermogensdoelstellingen voor de komende jaren. De verhoging van de defensie--uitgaven heeft derhalve grote gevolgen voor de Spaanse overheidsfinanciën.

Tabel 1: Totale defensie-uitgaven in Spanje

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 a	2025 b
Totale overheidsuitgaven voor defensie (% van het bbp)	0,9	1,1	0,9	0,9	1,0

Bron: a: Eurostat; b: informatie van Spanje aan de Raad en de Commissie.

(10) Spanje raamt dat de stijging van de totale defensie-uitgaven als percentage van het bbp vanaf 2024 tot en met 2025 in de orde van grootte van 0,1 procentpunten lag en derhalve bijdraagt tot een verslechtering van het overheidssaldo en een stijging van de overheidsschuld.

([4]) Mededeling van de Commissie (C(2025) 2000 final) van 19 maart 2025.
([5]) Aanbeveling van de Raad van 21 januari 2025 tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Spanje (PB C, C/2025/643, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/643/oj).

(11) Als alle andere factoren gelijk blijven, leidt een stijging van de uitgaven in de door de nationale ontsnappingsclausule bestreken periode aan het eind van die periode tot een hogere overheidsschuld en een hoger tekort. Uitgaande van een lineaire opname tussen nu en 2028 van de volledige stijging van de overheidsuitgaven die op grond van deze aanbeveling is toegestaan, blijkt uit de indicatieve prognoses van de Commissie dat de tekortquote en de schuldquote in 2028 respectievelijk 1,1 en 1,5 procentpunt hoger zijn dan indien de netto-uitgaven zouden stijgen in overeenstemming met het in Aanbeveling C/2025/643 van de Raad vastgelegde pad. Dit zou waarschijnlijk een extra begrotingsaanpassing na de activeringsperiode van de nationale ontsnappingsclausule vergen om aan de voorwaarden van het begrotingskader te voldoen, onder meer om te waarborgen dat de schuldquote op een plausibel neerwaarts pad wordt gebracht of blijft, of op een prudent niveau onder 60 % van het bbp blijft op middellange termijn en dat het tekort onder 3 % van het bbp blijft of wordt gebracht en op middellange termijn onder de referentiewaarde wordt gehouden. Spanje erkent dat er voor structureel hogere defensie-uitgaven in de toekomst beleidsmaatregelen nodig kunnen zijn om de houdbaarheid van de begroting en de naleving van de begrotingsregels op middellange termijn te waarborgen. Aangezien de toename van het tekort en van de schuld als gevolg van de activering van de nationale ontsnappingsclausule naar verwachting beperkt zal zijn en Spanje toezegt in het volgende plan de nodige aanpassing te zullen doorvoeren om aan alle vereisten van het begrotingskader te voldoen, wordt de handhaving van de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn gewaarborgd.

(12) Gegevens over de overheidsuitgaven voor defensie worden door de nationale bureaus voor de statistiek en Eurostat verzameld en bekendgemaakt, overeenkomstig de internationale classificatie van overheidsfuncties (COFOG) ([6]) in het kader van het Europees systeem van nationale rekeningen (ESR 2010) ([7]). Die gegevens zijn passend om de invloed van defensie-uitgaven op het overheidstekort, de overheidsschuld en de netto-uitgaven, en aanverwante concepten te beoordelen. Eurostat zet, in nauwe samenwerking met de nationale bureaus voor de statistiek, een proces voor gegevensverzameling op. De COFOG-defensiecategorieën moeten het uitgangspunt vormen, met inachtneming van de NAVO-definitie en met behoud van de mogelijkheid om anomalieën vanwege verschillen in de respectieve jaarlijkse verslagleggingssystemen aan te pakken. Dat proces voor gegevensverzameling moet worden afgestemd op de verslagleggingsvereisten die zijn vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 479/2009 van de Raad ([8]).

(13) Bovendien kan voor bepaalde overeenkomsten voor militair materieel die tijdens de activeringsperiode van de nationale ontsnappingsclausule zijn gesloten, de levering in een later stadium plaatsvinden, waardoor de overheidsfinanciën pas na de activeringsperiode van de clausule worden belast. Daarom moet de flexibiliteit die in het kader van de nationale ontsnappingsclausule wordt geboden, ook gelden voor defensie-uitgaven in verband met dergelijke latere leveringen, op voorwaarde dat de desbetreffende overeenkomsten tijdens de activeringsperiode zijn ondertekend en dat die vertraagde defensie-uitgaven onder het bovengenoemde algemene maximum blijven.

(14) De uitgaven die worden gefinancierd met leningen in het kader van Verordening (EU) 2025/1106 van de Raad van 27 mei 2025 tot vaststelling van het instrument "Optreden voor de veiligheid van Europa (SAFE) door middel van versterking van de Europese defensie-industrie" ([9]), zouden automatisch profiteren van de eerdergenoemde flexibiliteit. Hiertoe zouden de lidstaten verslag uitbrengen aan Eurostat over alle defensiegerelateerde uitgaven in het kader van het SAFE-instrument in de categorieën "Defensieproducten" en "Andere producten voor defensiedoeleinden" zoals gedefinieerd in Verordening (EU) 2025/1106.

(15) Deze aanbeveling wijzigt de definities van "overheidstekort", "overheidsschuld" en "netto-uitgaven" en van daarmee samenhangende concepten niet. Op deze concepten gebaseerde gegevens moeten door Spanje worden verzameld en gerapporteerd overeenkomstig Verordening (EU) 2024/1263, Verordening (EG) nr. 479/2009 en Verordening (EU) nr. 549/2013,

BEVEELT HET VOLGENDE AAN:

1. Tijdens de periode 2025-2028 mag Spanje afwijken van de in Aanbeveling C/2025/643 van de Raad vastgestelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven en die overschrijden, voor zover de netto-uitgaven boven die maximale groeipercentages niet meer bedragen dan:

   i) de stijging van de defensie-uitgaven in procent van het bbp sinds 2024;

([6]) Handboek bronnen en methoden voor het samenstellen van COFOG-statistieken – Classificatie van overheidsfuncties – uitgave 2019.

([7]) Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie (PB L 174 van 26.6.2013, blz. 1).

([8]) Verordening (EG) nr. 479/2009 van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de toepassing van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 145 van 10.6.2009, blz. 1).

([9]) Verordening (EU) 2025/1106 van de Raad van 27 mei 2025 tot vaststelling van het instrument "Optreden voor de veiligheid van Europa (SAFE) door middel van versterking van de Europese defensie-industrie" (PB L, 2025/1106, 28.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj).

ii) mits de afwijking boven de maximale groeipercentages van de netto-uitgaven niet meer dan 1,5 % van het bbp bedraagt.

2. In de jaren na 2028 mag Spanje nog steeds afwijken van de maximale groeipercentages van de netto-uitgaven zoals vastgelegd in een aanbeveling van de Raad overeenkomstig artikel 17, 19 of 20 van Verordening (EU) 2024/1263, en deze overschrijden, voor zover de netto-uitgaven boven deze maximale groeipercentages verband houden met leveringen van militair materieel waarvoor vóór eind 2028 contracten zijn gesloten en die onder het eerdergenoemde algemene plafond blijven.

3. Overeenkomstig artikel 22, lid 7, van Verordening (EU) 2024/1263 worden de afwijkingen van de door de Raad vastgestelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven die op grond van deze aanbeveling zijn toegestaan, niet als debetpost op de controlerekening van Spanje opgenomen.

4. Met het oog op een correcte registratie van de extra uitgaven vermeldt Spanje de actuele en geplande gegevens over de totale defensie-uitgaven (COFOG-afdeling 02), met inbegrip van defensie-investeringen (COFOG-afdeling 02 P.51), alsook de niet onder COFOG-02 vallende met SAFE-leningen te financieren uitgaven:

   a) voor de jaren T-4, T-3, T-2 en T-1 (waarbij jaar T het lopende jaar is) in de rapportage aan de Commissie (Eurostat) overeenkomstig Verordening (EG) nr. 479/2009;

   b) voor de jaren 2021 tot en met jaar T (het lopende jaar), in de nationale structurele begrotingsplannen voor de middellange termijn en in de jaarlijkse voortgangsverslagen overeenkomstig artikel 11, lid 1, artikel 15 en artikel 21, lid 1, van Verordening (EU) 2024/1263;

   c) voor de jaren T (het lopende jaar) en T+1 in ontwerpbegrotingsplannen overeenkomstig Verordening (EU) nr. 472/2013 van het Europees Parlement en de Raad ([10]).

Deze aanbeveling is gericht tot het Koninkrijk Spanje.

Gedaan te Luxemburg, 12 juni 2026.

Voor de Raad

De voorzitter

M. KERAVNOS

([10]) Verordening (EU) nr. 472/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit (PB L 140 van 27.5.2013, blz. 1).