



Bruxelles, 1 aprilie 2025
(OR. en)

7672/25

ECOFIN 383
UEM 103
ECB

NOTĂ DE ÎNSOȚIRE

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Destinatar:	Dna Thérèse BLANCHET, Secretară Generală a Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	C(2025) 2000 final
Subiect:	COMUNICARE A COMISIEI Integrarea unei creșteri a cheltuielilor pentru apărare în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul C(2025) 2000 final.

Anexă: C(2025) 2000 final



Bruxelles, 19.3.2025
C(2025) 2000 final

COMUNICARE A COMISIEI

Integrarea unei creșteri a cheltuielilor pentru apărare în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere

1. Introducere

În contextul creșterii tensiunilor geopolitice, al continuării războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei și al amenințării pe care acesta o reprezintă pentru securitatea europeană și mondială, Europa trebuie să își consolideze urgent capacitățile de apărare. Europa trebuie să își asume responsabilitatea pentru securitatea și apărarea sa, pentru a asigura pacea prin descurajare. Pentru aceasta, trebuie să investim mai mult în apărare, să investim mai bine împreună și să investim mai mult în Europa. Planul ReArm Europe, anunțat de președinta Comisiei, Ursula von der Leyen, la 4 martie 2025, ar putea mobiliza aproape 800 de miliarde EUR pentru o Europă sigură și rezilientă.

Reconstrucția necesară a apărării europene după decenii de investiții insuficiente și creșterea indispensabilă a capacității de producție a industriei europene de apărare necesită o majorare urgentă a cheltuielilor europene pentru apărare. Finanțarea publică trebuie să fie primul motor al acestor eforturi. Cheltuielile medii ale UE pentru apărare au crescut semnificativ în ultimii 10 ani, atingând în prezent în mod colectiv obiectivul NATO de 2 % din PIB. Cu toate acestea, există în continuare diferențe importante între statele membre, iar cheltuielile pentru apărare vor trebui să crească în mod substanțial pentru a face față provocărilor actuale și viitoare în materie de securitate. În plus, această creștere a cheltuielilor pentru apărare a adus beneficii doar într-o măsură limitată producătorilor europeni.

Impactul tranziției către niveluri mai ridicate ale cheltuielilor pentru apărare asupra bugetelor statelor membre poate fi integrat, în viitorul imediat, prin flexibilitatea oferită de cadrul bugetar existent al UE. Această flexibilitate poate fi utilizată pentru a majora cheltuielile pentru apărare, cu condiția să nu pună în pericol sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu. În mod concret, cadrul oferă o flexibilitate care le permite statelor membre să *facă tranziția* către un nivel mai ridicat al cheltuielilor pentru apărare.

Impactul creșterii cheltuielilor naționale pentru apărare, în special a cheltuielilor pentru investiții, poate fi amplificat prin cheltuieli efectuate de către statele membre în colaborare și aprovizionându-se din industria europeană. Cererea agregată în domeniul apărării asigură economii de scară care le permit statelor membre să reducă costurile și să asigure interoperabilitatea încă de la început. Aceasta oferă, de asemenea, previzibilitatea de care are nevoie industria europeană de apărare pentru a crește capacitatea de producție.

Prezenta comunicare propune un cadru transparent pentru aplicarea flexibilității în temeiul cadrului bugetar al UE. Aceasta definește sfera de cuprindere a cheltuielilor suplimentare, inclusiv investițiile și cheltuielile curente, care pot beneficia de flexibilitate, precum și nivelul global și durata acestora. Utilizarea acestei flexibilități urmează să fie monitorizată de Comisie și de Consiliu, în timp ce cadrul bugetar al UE va continua să funcționeze, inclusiv monitorizarea derapajelor bugetare cauzate de alte categorii de cheltuieli sau de venituri. O aplicare controlată și

transparentă a flexibilității ar sprijini credibilitatea noilor norme și ar asigura previzibilitatea, inclusiv pentru piețele financiare.

2. Activarea coordonată a clauzei derogatorii naționale

Cadrul bugetar reformat al UE le oferă statelor membre posibilitatea de a aborda prioritățile de politică comună și de a răspunde noilor provocări, inclusiv în ceea ce privește cheltuielile pentru apărare. În special, statele membre care trebuie să realizeze o ajustare bugetară pot implementa o ajustare mai treptată dacă se angajează să realizeze un set specific de reforme și investiții. Această posibilitate a fost utilizată în cinci dintre cele douăzeci și trei de planuri naționale pe termen mediu prezentate până în prezent. În plus, în anumite condiții, Comisia poate lua în considerare așa-numiții factori relevanți atunci când evaluează oportunitatea deschiderii unei proceduri aplicabile deficitelor excesive. Un astfel de factor relevant este creșterea investițiilor în domeniul apărării¹. Acești factori relevanți pot fi, de asemenea, luați în considerare atunci când se recomandă o traiectorie corectivă în cadrul procedurii aplicabile deficitelor excesive și atunci când se evaluează respectarea traiectoriei respective².

Având în vedere situația extraordinară actuală, Comisia propune autorizarea unei flexibilități suplimentare pentru creșterea cheltuielilor pentru apărare prin activarea coordonată a clauzei derogatorii naționale [articolul 26 din Regulamentul (UE) 2024/1263]³. Clauza derogatorie națională permite o abatere de la traiectoria cheltuielilor nete aprobată în cazul unor circumstanțe excepționale aflate în afara controlului statului membru, cu un impact major asupra finanțelor sale publice, cu condiția ca aceasta să nu pună în pericol sustenabilitatea bugetară pe termen mediu⁴. Războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei și amenințarea pe care acesta o reprezintă la adresa securității europene sunt circumstanțe excepționale aflate în afara controlului statelor membre, care au un impact major asupra finanțelor publice ale statelor membre prin creșterea aferentă, suportată și/sau planificată, a cheltuielilor pentru apărare. **Având în vedere că toate statele membre sunt afectate de această situație excepțională și în vederea maximizării impactului asupra pregătirii pentru apărare a UE și asupra capacității de producție a industriei de apărare, toate statele membre sunt invitate să utilizeze flexibilitatea în mod coordonat.**

¹ Pentru statele membre cu o datorie de peste 60 % din PIB care nu respectă valoarea de referință a deficitului de 3 % din PIB, factorii relevanți pot fi luați în considerare numai dacă depășirea a 3 % din PIB este mică și temporară.

² Recomandările Consiliului privind planurile pe termen mediu iau în considerare creșterile preconizate ale cheltuielilor nete datorate înregistrării statistice specifice a acestor cheltuieli. În plus, creșterile neașteptate pot fi luate în considerare în evaluările periodice ale conformității efectuate de Comisie.

³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401263

⁴ Activarea clauzei derogatorii generale este legată, în schimb, de existența unei „recesiuni economice grave în zona euro sau în Uniune în ansamblu” [articolul 25 din Regulamentul (UE) 2024/1263], ceea ce nu este cazul în prezent.

Activarea clauzei derogatorii naționale le-ar permite statelor membre să se abată de la traiectoriile cheltuielilor nete stabilite în planurile lor pe termen mediu sau de la traiectoria lor corectivă în cadrul procedurii aplicabile deficitelor excesive atunci când acest lucru se datorează creșterii cheltuielilor pentru apărare. Clauza derogatorie națională este activată de Consiliu la recomandarea Comisiei, în urma unei cereri din partea statului membru (caseta 1). După activarea clauzei, statului membru i se va permite să se abată de la traiectoria cheltuielilor nete aprobată sau de la traiectoria corectivă din cadrul procedurii aplicabile deficitelor excesive, sumele exacte fiind stabilite atunci când devin disponibile datele privind rezultatul bugetar, pentru a se asigura faptul că flexibilitatea suplimentară este utilizată numai în scopul preconizat⁵. În practică, abaterea legată de creșterea cheltuielilor pentru apărare ar fi luată în considerare atunci când se evaluează conformitatea cu traiectoria cheltuielilor nete stabilită în cadrul componentei preventive [Regulamentul (UE) 2024/1263] sau atunci când se evaluează luarea unor măsuri eficiente pentru respectarea traiectoriei corective stabilite în cadrul componentei corective [Regulamentul (CE) nr. 1467/97]⁶, în cazul statelor membre care fac obiectul unei proceduri aplicabile deficitelor excesive. Nu ar fi necesară revizuirea planurilor naționale pe termen mediu deja aprobate.

În cazul în care clauza derogatorie națională este activată pe baza condițiilor de mai sus și în cazul unui deficit excesiv de peste 3 % din PIB sau al unei abateri de la traiectoria cheltuielilor nete aprobată care rezultă dintr-o creștere a cheltuielilor pentru apărare, Comisia și Consiliul pot decide să nu ajungă la o concluzie cu privire la existența unui deficit excesiv [articolul 2 alineatul (5) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97]. Acest lucru este relevant îndeosebi pentru statele membre cu o datorie de peste 60 % din PIB, pentru care există limitări în ceea ce privește luarea în considerare a factorilor relevanți atunci când se evaluează respectarea criteriului deficitului. Decizia de a deschide sau nu o procedură aplicabilă deficitelor excesive ar trebui să țină seama și de riscurile legate de sustenabilitatea finanțelor publice.

În afară de marja de manevră suplimentară pentru cheltuielile pentru apărare, normele fiscale ale UE vor continua să funcționeze în mod normal. Abaterile de la traiectoriile aprobate ale cheltuielilor nete, altele decât cele specificate în clauza derogatorie națională, ar continua să fie înregistrate în contul de control [articolul 22 din Regulamentul (UE) 2024/1263] pe parcursul întregii perioade de activare a clauzei derogatorii naționale⁷. În plus, pentru a evita dubla contabilizare, o creștere a cheltuielilor pentru apărare care beneficiază de flexibilitate în temeiul clauzei derogatorii naționale nu poate fi considerată, în același timp, un factor relevant în cadrul

⁵ Acest lucru ar fi valabil atât pentru statele membre ale căror planuri pe termen mediu au fost aprobate, cât și pentru cele care încă nu au prezentat un plan pe termen mediu.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:01997R1467-20240430>

⁷ În conformitate cu dispoziția de la articolul 22 alineatul (7) din Regulamentul (UE) 2024/1263, abaterile datorate cheltuielilor mai mari pentru apărare, care sunt permise în temeiul clauzei derogatorii naționale, nu ar fi înregistrate ca debite în contul de control, ci ar fi urmărite ca element pro memoria.

procedurii aplicabile deficitelor excesive, atunci când se evaluează abaterile de la traiectoria cheltuielilor nete care nu sunt legate de evoluțiile cheltuielilor pentru apărare.

Caseta 1 – Procedura de activare a clauzei derogatorii naționale în temeiul articolului 26 din Regulamentul (UE) 2024/1263

Activarea clauzei derogatorii naționale este supusă următoarelor trei condiții: (i) să existe circumstanțe excepționale aflate în afara controlului statului membru; (ii) aceste circumstanțe excepționale să aibă un impact major asupra finanțelor publice ale statului membru în cauză; și (iii) abaterea de la traiectoria cheltuielilor nete stabilită de Consiliu să nu pună în pericol sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu.

Primul pas pentru activarea clauzei derogatorii naționale îl constituie depunerea unei cereri de către statul membru. Aceste cereri ar putea fi coordonate de Consiliu, în vederea punerii în comun a cererilor din partea tuturor statelor membre interesate și a asigurării unui proces armonios și rapid.

După primirea cererilor, Comisia va evalua dacă cele trei condiții pentru activarea clauzei derogatorii naționale sunt îndeplinite pentru fiecare stat membru și va pregăti recomandări ale Comisiei de recomandări ale Consiliului de activare a clauzelor derogatorii naționale.

Consiliul poate adopta, cu majoritate calificată, recomandările de activare a clauzelor derogatorii naționale în termen de patru săptămâni de la recomandările Comisiei. În aceste recomandări, Consiliul trebuie să specifice un termen pentru abaterea de la traiectoria cheltuielilor nete stabilită de Consiliu. La expirarea termenului stabilit pentru abatere și dacă circumstanțele excepționale persistă, Consiliul poate prelungi cu până la un an perioada în care fiecare stat membru se poate abate de la traiectoria cheltuielilor nete stabilită de Consiliu. Consiliul poate acorda o prelungire de mai multe ori.

3. Delimitarea flexibilității pentru majorarea cheltuielilor pentru apărare

Flexibilitatea aplicabilă cheltuielilor pentru apărare trebuie încadrată în mod adecvat pentru a menține credibilitatea cadrului bugetar al UE și pentru a nu pune în pericol sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu. Încadrarea se referă la sfera de cuprindere a cheltuielilor pentru apărare eligibile, la cuantumul total și la perioada de aplicare. Flexibilitatea suplimentară ar acoperi cheltuielile pentru apărare, inclusiv cele finanțate prin împrumuturi acordate prin Mecanismul de redresare și reziliență și posibile contribuții ale statelor membre la instrumentele UE (existente sau viitoare) de finanțare a cheltuielilor pentru apărare (de exemplu, Programul privind industria europeană de apărare).

Cheltuielile finanțate prin împrumuturi acordate de noul instrument pentru Acțiuni pentru securitatea Europei (SAFE) prin consolidarea industriei europene de apărare vor beneficia automat de flexibilitate.

Sfera de cuprindere a cheltuielilor pentru apărare eligibile

Pentru aplicarea clauzei derogatorii naționale, flexibilitatea ar acoperi creșterea cheltuielilor totale pentru apărare, incluzând atât investițiile, cât și cheltuielile curente. Cadrul de supraveghere bugetară al UE se bazează pe statisticile Eurostat bazate pe sistemul european de conturi naționale și regionale. Prin urmare, pentru aplicarea coerentă a clauzei derogatorii naționale, este esențial să se utilizeze datele din conturile naționale, în special statisticile elaborate în cadrul diviziunii COFOG 02 – Apărare. Aplicarea clauzei derogatorii naționale va corespunde întregii categorii statistice a diviziunii COFOG 02 – Apărare, care este un concept apropiat de agregatul utilizat de NATO⁸. În cadrul acestei abordări, o creștere a capacităților de apărare ale statelor membre, fie prin construirea de noi echipamente și infrastructuri militare, fie prin creșterea personalului militar și îmbunătățirea formării acestuia, ar conduce la o creștere a cheltuielilor pentru apărare, atât conform definiției COFOG, cât și conform definiției NATO. Ar putea exista diferențe temporare între cele două serii din cauza momentului înregistrării echipamentelor militare: datele COFOG se bazează pe conturile naționale și, prin urmare, sunt coerente cu celelalte date statistice utilizate în supravegherea economică și bugetară (în special deficitul public și cheltuielile publice), însă acest lucru nu poate fi asigurat pentru datele NATO⁹. În plus, datele COFOG sunt disponibile pentru toate statele membre. Atunci când achiziționează noi echipamente sau servicii militare, statele membre sunt invitate să privilegieze industria și furnizorii de servicii europeni, astfel încât să se asigure faptul că această creștere a cheltuielilor contribuie la autonomia și competitivitatea UE, în loc să sporească orice dependențe excesive.

Disponibilitatea unor date adecvate va fi esențială. Eurostat, în strânsă cooperare cu autoritățile statistice naționale, va institui un proces de colectare a datelor. Punctul de plecare ar trebui să fie categoriile COFOG Apărare, luând în considerare, în același timp, definiția NATO și păstrând posibilitatea de a aborda anomaliile care ar putea fi atribuite diferențelor dintre sistemele de raportare anuală respective. Procesul ar trebui să fie aliniat la termenele pentru raportarea referitoare la PDE. Procesul ar trebui să includă furnizarea în timp util a datelor de intrare de către autoritățile competente, inclusiv ministerele apărării și ministerele de finanțe, către institutele

⁸ Definiția cheltuielilor pentru apărare a NATO este ușor mai largă decât definiția COFOG, deoarece include pensiile foștilor angajați militari și civili din departamentele militare. Aceasta ar putea include, de asemenea, în anumite condiții, unele operațiuni ale altor forțe, cum ar fi cele ale Ministerului Afacerilor Interne, ale poliției naționale, ale pazei de coastă etc. Totodată, definiția NATO exclude cheltuielile de apărare civilă, care sunt incluse în definiția COFOG. În plus, ar putea exista diferențe din cauza momentului înregistrării cheltuielilor, în special a echipamentelor militare, deoarece raportarea NATO nu urmează normele privind conturile naționale pentru momentul înregistrării. Mai multe informații cu privire la definițiile respective pot fi găsite în [Manualul COFOG al Eurostat](#) și pe [site-ul NATO](#).

⁹ În conturile naționale, impactul echipamentelor militare asupra cheltuielilor publice și a deficitului are loc, de regulă, la momentul livrării lor, care marchează o schimbare a proprietății economice, și nu la momentul plății.

naționale de statistică. Pentru a asigura faptul că toate cheltuielile legate de prioritățile stabilite de Consiliul European beneficiază de activarea clauzei derogatorii naționale, statele membre ar trebui să raporteze către Eurostat toate cheltuielile legate de apărare care ar trebui contabilizate în domeniul Apărare din cadrul clasificării COFOG, precum și cheltuielile efectuate în cadrul instrumentului SAFE în categoriile „produse din domeniul apărării” și „alte produse pentru apărare”, astfel cum sunt definite în propunerea de regulament de instituire a instrumentului SAFE. Dacă este necesar, Eurostat ar trebui să elaboreze orientări suplimentare privind raportarea acestor cheltuieli, în cooperare cu autoritățile statistice naționale.

Nivelul maxim al flexibilității

Flexibilitatea în temeiul clauzei derogatorii naționale ar trebui să fie plafonată la 1,5 % din PIB, în comparație cu traiectoria cheltuielilor nete stabilită de Consiliu, și ar trebui să țină seama de creșterea cheltuielilor pentru apărare. Creșterea cheltuielilor pentru apărare acoperită de flexibilitate în temeiul clauzei derogatorii naționale ar urma să fie calculată în raport cu anul de referință (a se vedea mai jos) până la maximum 1,5 % din PIB pentru fiecare an de activare a clauzei. Creșterile care depășesc acest nivel ar face obiectul evaluărilor normale ale conformității. Un astfel de plafon este necesar pentru a se asigura faptul că sustenabilitatea finanțelor publice nu este pusă în pericol, permițând în același timp tuturor statelor membre să beneficieze de flexibilitate atunci când trec la un nivel mai ridicat al cheltuielilor pentru apărare. Plafonul va fi aplicat traiectoriei cheltuielilor nete, fără impactul dispozitivului de siguranță privind sustenabilitatea datoriei și al dispozitivului de siguranță privind reziliența deficitului. Aceste dispozitive de siguranță au fost introduse prin Regulamentul (UE) 2024/1263 pentru a asigura faptul că statele membre pun în aplicare o ajustare bugetară minimă, care poate fi mai strictă decât cea impusă de abordarea bazată pe sustenabilitate¹⁰. Neluarea în considerare a acestor dispozitive de siguranță atunci când se stabilește flexibilitatea care poate fi acordată în perioada activării clauzei derogatorii naționale ar asigura faptul că condiția de sustenabilitate a clauzei derogatorii naționale se aplică în mod egal tuturor statelor membre.

Durata activării clauzei derogatorii naționale

¹⁰ Cerințele bazate pe sustenabilitate asigură faptul că traiectoria cheltuielilor nete a unui stat membru: (i) plasează sau menține datoria publică pe o traiectorie descendentă plauzibilă până la sfârșitul perioadei de ajustare sau o menține la niveluri prudente sub 60 % din PIB; și (ii) aduce și menține deficitul public sub 3 % din PIB pe termen mediu. În plus, traiectoria cheltuielilor nete a unui stat membru cu o datorie de peste 60 % din PIB sau un deficit de peste 3 % din PIB trebuie să respecte un dispozitiv de siguranță privind sustenabilitatea datoriei și un dispozitiv de siguranță privind reziliența deficitului. Dispozitivul de siguranță privind sustenabilitatea datoriei impune ca ponderea datoriei publice în PIB să scadă cu o valoare medie anuală minimă de 1 punct procentual din PIB, atât timp cât ponderea datoriei publice în PIB depășește 90 % din PIB, sau de 0,5 puncte procentuale din PIB, atât timp cât ponderea datoriei publice în PIB rămâne între 60 % și 90 % din PIB. Dispozitivul de siguranță privind reziliența deficitului impune ca statul membru să își continue ajustarea bugetară până când atinge un nivel al deficitului care asigură o marjă de reziliență comună în termeni structurali de 1,5 % din PIB în raport cu valoarea de referință a deficitului de 3 % din PIB. Îmbunătățirea anuală a soldului primar structural pentru a atinge marja impusă trebuie să fie de 0,4 puncte procentuale din PIB și trebuie să fie redusă la 0,25 puncte procentuale din PIB în cazul unei prelungiri a perioadei de ajustare.

Flexibilitatea acordată în temeiul clauzei derogatorii naționale pentru cheltuielile pentru apărare ar urma să fie disponibilă pentru o perioadă de patru ani, începând din 2025. Având în vedere nevoia urgentă de a majora substanțial cheltuielile pentru apărare, ținând seama, în același timp, de timpul necesar pentru realizarea proiectelor de investiții în domeniul apărării, o perioadă de patru ani pentru a trece la un nivel structural mai ridicat al cheltuielilor pentru apărare pare a fi adecvată. După această perioadă, statele membre ar trebui să mențină nivelul mai ridicat al cheltuielilor prin reprioritizări treptate în cadrul bugetelor lor naționale, pentru a proteja sustenabilitatea finanțelor publice. O perioadă de patru ani pentru activarea clauzei derogatorii naționale este, de asemenea, în concordanță cu durata implicită a planurilor naționale pe termen mediu, reflectând legătura dintre clauza derogatorie națională și planurile respective. Legislația permite o reexaminare a situației înainte de data expirării, în vederea examinării oportunității unei prelungiri.

În același timp, deși contractele pentru echipamente militare pot fi semnate în perioada de activare a clauzei derogatorii naționale, livrarea unora dintre aceste echipamente poate avea loc într-o etapă ulterioară, având astfel un impact asupra finanțelor publice numai după perioada de patru ani de activare a clauzei. Pentru a ține cont de această eventualitate, flexibilitatea acordată în temeiul clauzei derogatorii naționale ar trebui să se aplice și cheltuielilor pentru apărare legate de o astfel de livrare ulterioară, cu condiția ca contractele corespunzătoare să fi fost semnate în perioada de activare a clauzei și pe baza unei raportări precise din partea statelor membre în cauză. Cheltuielile suplimentare pentru apărare ar trebui să rămână în limita maximă de 1,5 % din PIB menționată mai sus.

Anul de referință

Creșterea cheltuielilor pentru apărare începând din 2021 ar urma să fie luată în considerare, întrucât acesta este anul imediat anterior circumstanțelor excepționale care au declanșat activarea clauzei derogatorii naționale. Utilizarea acestui an de referință ar asigura egalitatea de tratament a statelor membre care și-au majorat deja cheltuielile pentru apărare de la începutul războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei. Prin urmare, atunci când evaluează creșterea excedentară a cheltuielilor nete observată în raport cu traiectoria cheltuielilor nete adoptată de Consiliu pentru perioada 2025-2028, Comisia va lua în considerare creșterea cheltuielilor pentru apărare începând din 2021. În cazul în care creșterea excedentară a cheltuielilor nete observată poate fi explicată în întregime printr-o creștere a cheltuielilor pentru apărare, iar acest excedent rămâne în limita a maximum 1,5 % din PIB, Comisia nu va recomanda măsuri de asigurare a respectării legislației.

4. Concluzii

Statele membre sunt invitate să își prezinte cererile de activare a clauzei derogatorii naționale până la sfârșitul lunii aprilie. Aceste cereri ar putea fi coordonate de Consiliu, în vederea punerii în comun a cererilor din partea tuturor statelor membre interesate. Comisia este

pregătită să evalueze rapid cererile primite și să adopte recomandări de recomandări ale Consiliului în luna iunie, în vederea adoptării acestora de către Consiliu în luna iulie.