KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.5.2026 r.
COM(2026) 262 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

zezwalające Hiszpanii na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263 (uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia)

Zalecenie

ZALECENIE RADY

zezwalające Hiszpanii na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263 (uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97[1], w szczególności jego art. 26,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Podstawowymi elementami zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego są: rozporządzenie (UE) 2024/1263 wraz ze zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu[2], oraz zmieniona dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich[3]. Celem ram jest zapewnienie stabilności długu publicznego oraz wspieranie przez reformy i inwestycje zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Ramy wspierają poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym i koncentrują się na perspektywie średniookresowej, a jednocześnie służą skutecznemu i spójnemu egzekwowaniu reguł.

(2) Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto ustalone w zaleceniu Rady zgodnie z art. 17 ust. 1, art. 19 art. 20 rozporządzenia (UE) 2024/1263 stanowią jednolity wskaźnik operacyjny do celów rocznego nadzoru fiskalnego nad każdym państwem członkowskim i centralny element nowych ram zarządzania gospodarczego. Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto ustalone w tym zaleceniu Rady wyznaczają ograniczenie budżetowe na okres czterech lub pięciu lat; jego podstawą jest czteroletni okres dostosowawczy, który może zostać wydłużony o dodatkowy okres wynoszący maksymalnie trzy lata.

(3) Ramy te umożliwiają elastyczne stosowanie przepisów w przypadku wyjątkowych okoliczności, które pozostają poza kontrolą państw członkowskich i mają znaczący

---

1 Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

2 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/2024-04-30).

3 Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

wpływ na finanse publiczne, zgodnie z art. 26 rozporządzenia (UE) 2024/1263. W takiej sytuacji, na wniosek państwa członkowskiego oraz na zalecenie Komisji oparte na analizie tego wniosku, Rada może w ciągu czterech tygodni od zalecenia Komisji przyjąć zalecenie zezwalające państwu członkowskiemu na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych dla niego przez Radę, w przypadku gdy (i) wyjątkowe okoliczności pozostające poza kontrolą państwa członkowskiego (ii) mają znaczący wpływ na jego finanse publiczne oraz (iii) pod warunkiem że takie odchylenie nie zagraża stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Rada ma wskazać termin ograniczający czas trwania takiego odchylenia.

(4) W dniach 10–11 marca 2022 r. szefowie państw lub rządów zebrali się w Wersalu i postanowili zwiększyć europejskie zdolności obronne, w świetle rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę. Cele te powtórzono w Strategicznym kompasie na rzecz bezpieczeństwa i obrony. W swoich konkluzjach dotyczących europejskiej obronności z dnia 6 marca 2025 r. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła fakt, że Komisja zamierza zalecić uruchomienie – w skoordynowany sposób – krajowej klauzuli wyjścia w ramach paktu stabilności i wzrostu jako natychmiastowego działania.

(5) W swoim komunikacie z dnia 19 marca 2025 r.[4] Komisja wezwała wszystkie państwa członkowskie, aby w skoordynowany sposób korzystały z elastyczności przewidzianej w krajowej klauzuli wyjścia w celu zmaksymalizowania wpływu na zdolności obronne UE. Elastyczność ta ma na celu ułatwienie przejścia na wyższe poziomy wydatków obronnych, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie. W komunikacie tym wskazano, że uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia pozwoliłoby państwom członkowskim na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę przy zatwierdzaniu średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych lub przy określaniu ścieżek korekty w ramach procedury nadmiernego deficytu, o ile odchylenie takie jest uzasadnione ze względu na wzrost wydatków obronnych w porównaniu z rokiem referencyjnym, a roczna nadwyżka takiego wzrostu wydatków obronnych nie przekroczy 1,5 % PKB do 2028 r. włącznie. Każdy wzrost wydatków przewyższający ten pułap będzie podlegać standardowym ocenom zgodności. Ustalenie pułapu na takim poziomie jest niezbędne, aby można było zapewnić ochronę stabilności finansów publicznych i jednocześnie umożliwić wszystkim państwom członkowskim korzystanie z elastyczności w procesie przechodzenia na wyższy poziom wydatków obronnych. Dokładne wartości liczbowe zostaną określone po udostępnieniu danych dotyczących wyniku budżetu w celu zapewnienia, aby dodatkowa elastyczność była wykorzystywana tylko zgodnie z przeznaczeniem.

(6) W zaleceniu Rady z dnia 21 stycznia 2025 r.[5] zatwierdzono ścieżkę wydatków netto Hiszpanii.

(7) W dniu 13 kwietnia 2026 r. Hiszpania przedłożyła Radzie i Komisji wniosek o uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia.

(8) W swoim wniosku Hiszpania podkreśla negatywne skutki trwającej wojny napastniczej Rosji przeciwko Ukrainie, co wiąże się z koniecznością znacznego

[4] Komunikat Komisji (C(2025) 2000 final) z dnia 19 marca 2025 r.

[5] Zalecenie Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Hiszpanii (Dz.U. C, C/2025/643, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/643/oj).

zwiększenia wydatków obronnych. Sytuacja ta stanowi wyjątkową okoliczność pozostającą poza kontrolą państw członkowskich. Ponadto Hiszpania podkreśla, że Europa musi stać się bardziej suwerenna, wziąć na siebie większą odpowiedzialność za własną obronę i własne bezpieczeństwo oraz lepiej przygotować się do samodzielnego działania i radzenia sobie z najpilniejszymi i przyszłymi wyzwaniami i zagrożeniami. Dlatego też Hiszpania zwraca również uwagę na szybkie wdrożenie w 2025 r. planu przemysłowego i technologicznego na rzecz bezpieczeństwa i obrony, koncentrującego się na modernizacji sprzętu sił zbrojnych i rozwoju nowych technologii. W związku z tym Hiszpania zwraca się o uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia na lata 2025–2028, podobnie jak w przypadku pozostałych państw członkowskich, w odniesieniu do których Rada uruchomiła już krajową klauzulę wyjścia w związku z obronnością.

(9) W swoim wniosku Hiszpania przedstawiła dane dotyczące całkowitych wydatków obronnych do 2025 r. (tabela 1). Ponadto Hiszpania wyraża swoje zaangażowanie na rzecz osiągnięcia poziomu wydatków na obronę i bezpieczeństwo zgodnego z realizacją celów NATO w zakresie zdolności na nadchodzące lata. W związku z tym wzrost wydatków obronnych ma znaczący wpływ na finanse publiczne Hiszpanii.

Tabela 1: Całkowite wydatki obronne w Hiszpanii

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 a	2025 b
Całkowite wydatki obronne sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	0,9	1,1	0,9	0,9[6]	1,0

Źródło: a: Eurostat; b: informacje przekazane Radzie i Komisji przez Hiszpanię.

(10) Hiszpania szacuje, że wzrost całkowitych wydatków obronnych – wyrażony w relacji do PKB – wyniósł w latach 2024–2025 około 0,1 punktu procentowego, a zatem przyczynia się do pogorszenia wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz do zwiększenia długu tego sektora.

(11) Przy założeniu niezmienności innych czynników, wzrost wydatków w okresie objętym krajową klauzulą wyjścia doprowadzi do zwiększenia długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz zwiększenia deficytu do końca tego okresu. Według orientacyjnych prognoz opracowanych przez Komisję – przy założeniu, że cały wzrost wydatków publicznych, na który zezwolono w niniejszym zaleceniu, zostanie wykorzystany równomiernie do 2028 r. – relacja deficytu do PKB i relacja długu do PKB w 2028 r. będą wyższe, odpowiednio o 1,5 pp. i 1,1 pp., niż w sytuacji, gdyby wydatki netto rosły zgodnie ze ścieżką ustaloną w zaleceniu Rady C/2025/643. W związku z tym po okresie, na jaki uruchomiono krajową klauzulę wyjścia, konieczne będzie prawdopodobnie dodatkowe dostosowanie fiskalne w celu spełnienia wymogów ram fiskalnych, m.in. zapewnienia, aby wskaźnik zadłużenia zaczął wykazywać lub utrzymywał prawdopodobną tendencję spadkową lub pozostawał na ostrożnym poziomie poniżej 60 % PKB w średnim okresie oraz aby deficyt

[6] Najniższa wartość w latach 2021–2024 (0,887 % PKB).

utrzymywał się poniżej 3 % PKB lub został obniżony poniżej 3 % PKB i pozostawał poniżej tej wartości odniesienia w średnim okresie. Hiszpania przyznaje, że w przyszłości strukturalnie wyższe wydatki obronne mogą wymagać polityki, która będzie służyła utrzymaniu stabilności finansów publicznych i zgodności z regułami fiskalnymi w średnim okresie. Ograniczony prognozowany wzrost poziomów deficytu i długu spowodowany krajową klauzulą wyjścia, wraz z zobowiązaniem Hiszpanii do wdrożenia niezbędnych dostosowań w celu spełnienia wszystkich wymogów ram fiskalnych w kolejnym planie, zapewnia utrzymanie stabilności finansów publicznych w średnim okresie.

(12) Dane o wydatkach obronnych sektora instytucji rządowych i samorządowych są zestawiane i publikowane przez krajowe organy statystyczne i Eurostat zgodnie z międzynarodową klasyfikacją funkcji sektora instytucji rządowych i samorządowych (COFOG)[7] w ramach Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych (ESA2010)[8]. Dane te są odpowiednie do potrzeb oceny wpływu wydatków obronnych na deficyt, dług oraz wydatki netto sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także na powiązane pojęcia. Eurostat określa – w ścisłej współpracy z krajowymi organami statystycznymi – procedurę gromadzenia danych. Proces gromadzenia danych należy dostosować do terminów składania sprawozdań ustanowionych rozporządzeniem Rady (WE) nr 479/2009 [9].

(13) Ponadto, w przypadku niektórych umów dotyczących sprzętu wojskowego podpisanych w okresie uruchomienia krajowej klauzuli wyjścia dostawa może nastąpić w późniejszym terminie; w rezultacie skutki dla finansów publicznych wystąpią dopiero po upływie okresu, na jaki uruchomiona została klauzula. W celu uwzględnienia takiego scenariusza elastyczność przyznana w ramach krajowej klauzuli wyjścia powinna obejmować również wydatki obronne związane z taką późniejszą dostawą, pod warunkiem że odpowiednie umowy podpisano w okresie uruchomienia klauzuli, a takie opóźnione wydatki obronne nie przekraczają łącznego pułapu, o którym mowa powyżej.

(14) Wydatki finansowane z pożyczek udzielanych na podstawie rozporządzenie Rady (UE) 2025/1106 z dnia 27 maja 2025 r. ustanawiające Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy (instrument SAFE) poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego[10] byłyby automatycznie objęte powyższą elastycznością. W tym celu państwa członkowskie zgłaszałyby Eurostatowi wszystkie wydatki związane z obronnością, które zostały poniesione w ramach instrumentu SAFE i które należą do kategorii „produkty związane z obronnością” oraz „inne produkty do celów obronnych”, określonych w rozporządzeniu (UE) 2025/1106.

---

7 Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics – Classification of the Functions of Government (COFOG) [Podręcznik dotyczący źródeł i metod kompilacji statystyk COFOG – Klasyfikacja funkcji sektora instytucji rządowych i samorządowych (COFOG)], wydanie z 2019 r.

8 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz.U. L 174 z 26.6.2013, s. 1).

9 Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.U. L 145 z 10.6.2009, s. 1).

10 Rozporządzenie Rady (UE) 2025/1106 z dnia 27 maja 2025 r. ustanawiające instrument na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE”) poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego (Dz.U. L, 2025/1106, 28.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj).

(15) Niniejsze zalecenie nie zmienia definicji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wydatków netto sektora instytucji rządowych i samorządowych ani powiązanych pojęć. Hiszpania ma obowiązek zestawiać i przedstawiać dane oparte na tych pojęciach zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2024/1263, rozporządzeniem Rady (WE) nr 479/2009 i rozporządzeniem (UE) nr 549/2013.

NINIEJSZYM ZALECA:

1. W latach 2025–2028 zezwala się Hiszpanii na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto, które Rada ustaliła w zaleceniu C/2025/643, oraz na przekroczenie tych stóp, o ile wydatki netto przekraczające te maksymalne stopy wzrostu nie będą wyższe niż:

   (i) wzrost wydatków obronnych od 2024 r. wyrażony jako procent PKB;

   (ii) pod warunkiem że odchylenie przekraczające maksymalne stopy wzrostu wydatków netto nie wynosi więcej niż 1,5 % PKB.

2. W kolejnych latach po 2028 r. Hiszpania może nadal wykazywać odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto określonych w zaleceniu Rady zgodnie z art. 17, 19 lub 20 rozporządzenia (UE) 2024/1263 i przekraczać te stopy, o ile wydatki netto przekraczające maksymalne stopy wzrostu związane są z dostawami sprzętu wojskowego zamówionymi przed końcem 2028 r. i nie przewyższają łącznego pułapu, o którym mowa powyżej.

3. Zgodnie z art. 22 ust. 7 rozporządzenia (UE) 2024/1263 odchyleń od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę, na które zezwolono w niniejszym zaleceniu, nie rejestruje się na rachunku kontrolnym Hiszpanii jako obciążeń.

4. W celu zapewnienia prawidłowego rejestrowania dodatkowych wydatków Hiszpania ma przedstawić rzeczywiste i planowane dane dotyczące całkowitych wydatków obronnych (dział 02 COFOG), w tym inwestycji w obronność (dział COFOG 02 P.51), a także wszelkich wydatków, które mają zostać sfinansowane z pożyczek w ramach SAFE i które nie są objęte COFOG-02:

   a) dla lat T-4, T-3, T-2 i T-1 (gdzie rok T jest rokiem bieżącym) – w sprawozdawczości dla Komisji (Eurostatu) zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 479/2009;

   b) dla lat od 2021 r. do roku T (rok bieżący) włącznie, w krajowych średniookresowych planach budżetowo-strukturalnych oraz w rocznych sprawozdaniach z postępów zgodnie z art. 11 ust. 1 i art. 15 oraz art. 21 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2024/1263;

c) dla lat T (rok bieżący) i T+1 w projektach planów budżetowych zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013[11].

Niniejsze zalecenie skierowane jest do Królestwa Hiszpanii.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący / Przewodnicząca

[11] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 1).