



Økonomiministeriet

1. maj 2025

Samlenotat vedrørende Kommissionens oplæg til koordineret aktivering af den nationale undtagelsesklausul (NEC)

- 1) Oplæg til koordineret aktivering af den nationale undtagelsesklausul (NEC)

C(2025)2000

2

Materialet er udarbejdet af Økonomiministeriet



Dagsordenspunkt 2: Oplæg til koordineret aktivering af den nationale undtagelsesklausul (NEC)

1. Resume

Kommissionen og EU's Fælles Udenrigstjeneste har 19. marts 2025 fremlagt en forsvarspakke, der skal understøtte opbygningen af EU's forsvarsevne frem mod 2030. Planen indeholder bl.a. en meddelelse vedr. anvendelse af de finanspolitiske reglers nationale undtagelsesklausul mhp. fremme af forsvarsinvesteringer i EU-landene.

Den nationale undtagelsesklausul indgår som en del af EU's finanspolitiske reglers forebyggende del. Proceduren for aktivering af den nationale undtagelsesklausul indebærer en række forudsætninger, herunder at der foreligger exceptionelle omstændigheder uden for det pågældende EU-lands kontrol med indvirkning på de offentlige finanser samt at aktivering ikke vurderes til fare for den finanspolitiske holdbarhed i de pågældende land på mellemlangt sigt. Aktivering af den nationale undtagelsesklausul indledes af det pågældende EU-land gennem en anmodning til Kommissionen, hvorefter Kommissionen foretager en vurdering, og fremsætter forslag til en rådshenstilling om aktivering af klausulen såfremt forudsætningerne vurderes opfyldt. Rådet træffer afgørelse ved kvalificeret flertal. Konkrete forslag til Rådets beslutninger om anvendelsen af den nationale undtagelsesklausul ventes præsenteret i juni mhp. behandling på ECOFIN i juli.

Kommissionen vurderer, at de aktuelle omstændigheder som følge af Ruslands invasion af Ukraine og den sikkerhedstrussel, der følger, begrundet aktivering af den nationale undtagelsesklausul på tværs af alle EU-lande, og foreslår i meddelelsen en koordineret aktivering.

Klausulen giver EU-landene mulighed for at øge deres forsvarsudgifter med op til 1,5 pct. af BNP i en periode på i udgangspunktet fire år. Forøgelsen af forsvarsudgifterne opgøres ift. niveauet for udgifter i 2021 og medfører, at udgifterne i den pågældende periode kan overstige niveauet i landenes finans- og strukturpolitiske planer – som er godkendt af ECOFIN – med 1,5 pct. af BNP. Aktiveringen skal understøtte overgangen til et permanent højere niveau for forsvarsudgifter i de enkelte lande, som landene efter den midlertidige fleksibilitet skal finansiere via omprioriteringer.

Denne anvendelse af klausulen vurderes af Kommissionen at ligge inden for rammerne af reglerne og sikring af finanspolitisk holdbarhed på mellemlangt sigt. I perioden, hvor lande får aktiveret den nationale undtagelsesklausul, vil de finanspolitiske regler fortsat fungere som normalt, bortset fra den øgede fleksibilitet til at øge niveauet af forsvarsudgifter.



Økonomiministeriet

Afgrænsningen af forsvarsudgifter vil tage afsæt i Eurostats opgørelse af offentlige udgifter (COFOG), som er konsistent med nationalregnskabsdata de metoder, der anvendes i de finanspolitiske regler. Herved vurderes det, at der sikres en konsekvent opgørelse af niveauet for forsvarsudgifter på tværs af EU-landene.

Regeringen ser med stor alvor på den aktuelle sikkerhedspolitiske situation og arbejder for, at Europa hurtigst og senest i 2030 kan forsvare sig selv samt sikre fortsat støtte til Ukraine. Regeringen finder det i det lys væsentligt, at EU-landene investerer mere i forsvar, og at det gøres hurtigt for at sikre europæisk oprustning og styrkelsen af Europas forsvarsevne frem mod 2030. Regeringen støtter på den baggrund, og på linje med forhandlingsoplægget af 5. marts 2025 i Folketingets Europaudvalg, anvendelsen af den nationale undtagelsesklausul for lande, der anmoder herom, så der i en tidsbegrænset periode sikres øget fleksibilitet til imødekomme et akut behov for at sikre højere forsvarsudgifter. Aktiveringen skal understøtte transitionen til et permanent højere niveau for forsvarsudgifter i de enkelte lande, som landene efter den midlertidige fleksibilitet skal finansiere via omprioriteringer. Regeringen støtter generelt tilgangen skitseret i Kommissionens meddelelse, herunder at den nationale undtagelsesklausul aktiveres i en tidsbegrænset periode på foreløbigt 4 år, samt at øget fleksibilitet som følge af aktivering klart afgrænses til en forøgelse af forsvarsudgifterne på maksimalt 1,5 pct. af BNP.

2. Baggrund

Kommissionen og EU's Fælles Udenrigstjeneste har 19. marts 2025 fremlagt en forsvarspakke, der skal understøtte opbygningen af EU's forsvarsevne frem mod 2030. Pakken kommer i forlængelse af Kommissionens *REARM Europe* plan for oprustning af europæisk forsvar, som blev annonceret af kommissionsformanden 4. marts 2025. Pakken indeholder følgende udspil fra Kommissionen:

- Hvidbog om fremtiden for europæisk forsvar
- Forslag til nyt låneinstrument mhp. udlån til forsvarsinvesteringer ('Security Action for Europe' - SAFE), der skal sikre en styrket forsvarsindustriel kapacitet i Europa
- Meddelelse vedr. anvendelse af de finanspolitiske reglers nationale undtagelsesklausul mhp. fremme af forsvarsinvesteringer.

Hvidbogen om fremtiden for europæisk forsvar, *European Defence Readiness 2030*, skitserer det aktuelle trusselsbillede i Europa og understreger vigtigheden af, at EU hurtigt opbygger sin forsvarsevne frem mod 2030. Det skal sikre, at EU er i stand til at tage et større ansvar for egen sikkerhed, og derved også bidrage til transatlantisk sikkerhed.

Forslaget til låneinstrument ('Security Action For Europe' – SAFE), indebærer et nyt finansielt instrument til støtte i form af lån til EU-landene til investeringer i forsvarsmateriel mhp. at styrke den forsvarsindustrielle base i Europa.



Økonomiministeriet

Meddelelsen om aktivering af den nationale undtagelsesklausul (NEC) inden for EU's finanspolitiske regler udlægger overordnede retningslinjer og Kommissionens intentioner ift. anvendelse af den nationale undtagelsesklausul til fremme af forsvarsinvesteringer i EU-landene. Den nationale undtagelsesklausul indgår som en del af EU's finanspolitiske reglers forebyggende del, som blev ændret ifm. reformen af de finanspolitiske regler, der trådte i kraft 30. april 2024. Proceduren for aktivering af den nationale undtagelsesklausul indebærer tre forudsætninger:

- 1) Der foreligger exceptionelle omstændigheder uden for det pågældende EU-lands kontrol.
- 2) De exceptionelle omstændigheder har stor indvirkning på det respektive EU-lands offentlige finanser.
- 3) Afgivelse fra finanspolitiske krav til det pågældende EU-land, som følge af aktivering af den nationale undtagelsesklausul, er ikke til fare for landets finanspolitiske holdbarhed på mellemlangt sigt.

Aktivering af den nationale undtagelsesklausul indledes af det pågældende medlemsland gennem indlevering af en anmodning til Kommissionen. De nationale anmodninger kan dog koordineres fælles på EU-niveau, hvilket Kommissionen har lagt op til i det aktuelle tilfælde med aktivering af klausulen ift. forsvarsinvesteringer. Kommissionen gennemgår derefter anmodningen mhp. at vurdere, hvorvidt ovenstående kriterier 1-3 er opfyldt. Såfremt det vurderes, at alle kriterier er opfyldt, udarbejdes fra Kommissionens side et forslag til en rådshenstilling om aktivering af den nationale undtagelsesklausul for det pågældende land. På baggrund af Kommissionens forslag skal Rådet inden for fire uger træffe afgørelse om vedtagelse af henstillingen, hvilket sker ved kvalificeret flertal. Henstillinger om aktivering af den nationale undtagelsesklausul skal indeholde tidsfrist for varigheden af aktiveringen. Rådet kan forlænge fristen med op til et år af gangen. I perioden hvor den nationale undtagelsesklausul er aktiveret, kan det pågældende land i et nærmere bestemt omfang afvige fra den fastlagte udgiftssti i landets finans- og strukturpolitiske plan, som er godkendt af Rådet.

Konkrete forslag til Rådets beslutninger om anvendelsen af den nationale undtagelsesklausul ventes præsenteret i juni mhp. behandling på ECOFIN i juli. Folketingets Europaudvalg vil få forelagt konkrete beslutninger til orientering forud for de relevante rådsmøder.

Hjemmel og stemmeregler

Forslag vedr. de finanspolitiske reglers forebyggende del (herunder. bestemmelserne vedr. aktivering af den nationale undtagelsesklausul) har hjemmel i TEUF artikel 121. Ved afgørelse om aktivering af den nationale undtagelsesklausul træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal (uden det pågældende lands egen stemme).



3. Formål og indhold

Kommissionens meddelelse af 19. marts 2025 om en koordineret aktivering af den nationale undtagelsesklausul opfordrer til, at alle EU-lande anmoder om aktivering mhp. på koordineret vis at udnytte fleksibiliteten i de finanspolitiske regler til at imødekomme et akut behov for at øge forsvarsudgifterne.

Det fremgår af meddelelsen, at kriterierne for aktivering af den nationale undtagelsesklausul vurderes at være til stede på tværs af EU-landene. Det underbygges med, at Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine og sikkerhedstrussel mod Europa betragtes som exceptionelle omstændigheder, som ligger uden for de nationale regeringers kontrol, og som har betydelig indvirkning på EU-landenes offentlige finanser. Aktivering af den nationale undtagelsesklausul vil indebære, at EU-lande kan afvige fra fastlagte finanspolitiske krav i landenes mellemfristede planer for finans- og strukturpolitik i en tidsbegrænset periode.

Aktiveringen skal dermed understøtte transitionen til et højere niveau for forsvarsudgifter i de enkelte lande, som landene efter den midlertidige fleksibilitet skal finansiere via omprioriteringer. At aktiveringen er midlertidig skal bidrage til at fastholde den finanspolitiske holdbarhed i EU-landene.

Afgrænsning af fleksibilitet

Der lægges op til, at fleksibiliteten som følge af aktivering af den nationale undtagelsesklausul vil begrænses til forøgelse i landenes nationale forsvarsudgifter. Klausulen giver EU-landene mulighed for at øge deres forsvarsudgifter med op til 1,5 pct. af BNP i en periode på i udgangspunktet fire år. Forøgelsen af forsvarsudgifterne opgøres ift. niveauet for udgifter i 2021 og medfører, at udgifterne i den pågældende periode kan overstige niveauet i landenes finans- og strukturpolitiske planer – som er godkendt af ECOFIN – med 1,5 pct. af BNP.

Året 2021 er valgt som referenceår for at sikre, at udgangspunktet for forsvarsudgifterne fastlægges forud for de exceptionelle omstændigheder, dvs. Ruslands invasion af Ukraine i februar 2022. Ved at anvende 2021 som referenceår sikres ligebehandling mellem EU-landene, uafhængigt af i hvilket omfang landene allerede har øget forsvarsudgifterne siden 2021.

For lande der allerede har øget forsvarsudgifterne, vil aktivering af den nationale undtagelsesklausul tillade øget finanspolitisk råderum svarende til stigningen i forsvarsudgifterne siden 2021, som kan prioriteres på alle udgiftsområder. Et land der har øget sine forsvarsudgifter fra 1,4 pct. af BNP i 2021 til 2,0 pct. af BNP i 2024, dvs. 0,6 pct. af BNP, vil som følge af aktivering således have generel fleksibilitet til at øge de offentlige udgifter med 0,6 pct. af BNP, som kan bruges på alle udgiftsområder, jf. tabel 1. Forsvarsudgifterne kan i dette eksempel fortsat øges med op til 1,5 pct. af BNP ift. udgangspunktet i den fastlagte udgiftssti.

I tilfælde hvor lande ikke har øget deres forsvarsudgifter siden 2021, vil 2024 i stedet blive anvendt som referenceår.

Tabel 1 Eksempel på anvendelse af fleksibilitet inden for rammerne af Kommissionens meddelelse

(pct. af BNP)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Forsvarsudgifter	1,4	1,7	1,8	2,0	2,2	2,4	2,6	2,9
Stigning i forsvarsudgifter (2021 som referenceår)	-	-	-	-	0,8	1,0	1,2	1,5
Anvendt fleksibilitet målrettet til forsvarsudgifter (ift. 2024-niveau)	-	-	-	-	0,2	0,4	0,6	0,9
Fleksibilitet til at øge alle udgifter (stigning i forsvarsudgifter i perioden 2021 til 2024)	-	-	-	-	0,6	0,6	0,6	0,6

Anm: Forsvarsudgifterne antages forøget gradvist fra 2024 og frem, således de i 2028 udgør 2,9 pct. af BNP.
Kilde: EU-Kommissionen

Niveauet for fleksibiliteten på op til 1,5 pct. af BNP, vurderes af Kommissionen at være inden for rammerne af at sikre finanspolitisk holdbarhed på mellem-langt sigt. De omtalte udgiftsstier er fastlagt, således de overholder en række kriterier, herunder fsva. faktiske offentlige underskud under 3 pct. af BNP og holdbar gældsudvikling efter en 4-7 årig tilpasningsperiode. Aktivering af den nationale undtagelsesklausul giver således fleksibilitet til at overskride disse krav under den 4-årige periode, hvilket kan medføre tilfælde, hvor EU-landes underskud overskrider grænsen på 3 pct. af BNP, men hvor Kommissionen og Rådet undlader at åbne henstillinger pba. underskud over 3 pct. af BNP, hvis overskridelsen skyldes en stigning i forsvarsudgifter inden for rammerne af klausulen.

Aktivering af den nationale undtagelsesklausul vil desuden indebære, at der ses bort fra minimumskravene for underskud og gældsreduktion i de finanspolitiske regler. Minimumskravene indebærer, at lande med underskud og/eller gæld der overskrider EU-traktatens grænser på hhv. 3 og 60 pct. af BNP skal sikre et strukturelt underskud på højst 1,5 pct. af BNP samt at gælden reduceres med mindst 0,5 hhv. 1,0 pct. af BNP for lande med gæld på mellem 60 og 90 pct. af BNP hhv. gæld på over 90 pct. af BNP.

I perioden, hvor lande får aktiveret den nationale undtagelsesklausul, vil de finanspolitiske regler fortsat fungere som normalt, bortset fra den øgede fleksibilitet til at øge niveauet af forsvarsudgifter. Kommissionen og Rådet vil således fortsat implementere bestemmelserne i de finanspolitiske regler, herunder gennem åbning af henstillinger til lande, der ikke overholder fastlagte udgiftssider, såfremt afvigelsen skyldes udgifter til andre områder end forsvar eller en stigning i forsvarsudgifterne, der overstiger grænsen på 1,5 pct. af BNP ift. niveauet i 2021. Ligeledes vil minimumskravene til underskud og gældsreduktion fortsat være gældende, når der ses bort fra forsvarsudgifter.



Definition af forsvarsudgifter

Kommissionens oplæg indebærer, at både udgifter til militære investeringer og løbende udgifter, fx til militært personale, kan indregnes under fleksibiliteten. Desuden inkluderes militær hjælp til udlandet. Der lægges op til, at udgifter finansieret af lån fra genopretningsfaciliteten og eventuelle landebidrag til (eksisterende eller fremtidige) EU-instrumenter til finansiering af forsvarsudgifter (fx programmet for den europæiske forsvarsindustri (EDIP)) vil være omfattet af fleksibiliteten. Fælles indkøb foretaget under låneinstrumentet til forsvarsinvesteringer (SAFE) vil automatisk være omfattet af fleksibiliteten.

Afgrænsningen af forsvarsudgifter vil tage afsæt i Eurostats opgørelse af offentlige udgifter (COFOG), som er konsistent med nationalregnskabsdata og de metoder, der anvendes i de finanspolitiske regler. Herved vurderes det, at der sikres en konsekvent opgørelse af niveauet for forsvarsudgifter på tværs af EU-landene. Samtidig findes COFOG-data for alle EU-lande, herunder EU-lande, der ikke er medlemmer af NATO. COFOG-opgørelsen lægger sig op af opgørelsen af forsvarsudgifter baseret på NATO-principper¹.

4. Europa-Parlamentets holdning

Ikke relevant.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Ikke relevant.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Sagen vurderes ikke i sig selv at have statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Sagen vurderes ikke i sig selv at have erhvervsøkonomiske konsekvenser for Danmark. Dog vil øgede forsvarsudgifter i Europa som følge af aktivering af den nationale undtagelsesklausul kunne have positive erhvervsøkonomiske konsekvenser i det omfang det anvendes til indkøb af vare- og tjenesteydelser fra europæiske virksomheder, som ikke havde været foretaget uden aktivering. EU-tiltag der er med til at sætte mål og retning for europæisk oprustning vil generelt kunne bidrage til større og mere langsigtede ordrer, og dermed forudsigelighed

¹ Der kan forekomme afvigelser i opgjorte forsvarsudgifter pba. hhv. COFOG og NATO's metoder, idet NATO's definition dækker bredere end COFOG. Fx medregner NATO pensionsudgifter til pensioneret personale. Desuden kan der forekomme forskelle ift. hvornår den finanspolitiske påvirkning af indkøbt materiel indregnes.



Økonomiministeriet

i efterspørgslen på forsvarsrelaterede produkter og ydelser i den europæiske forsvarsindustri. Dette vil sandsynligvis være med til at skabe forudsigelige rammer for europæiske forsvarsvirksomhedernes produktion af forsvarsmateriel, hvilket kan styrke det indre marked for forsvarsmateriel i sin helhed og dermed have positive spillover-effekter i Danmark.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Sagen vurderes ikke i sig selv at have samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark.

8. Høring

Forslaget har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landene er generelt enige om behovet for en hurtig og effektiv europæisk oprustning, som kan styrke europæisk sikkerhed og forsvar, og der opleves bred opbakning til Kommissionens forslag til en koordineret aktivering af den nationale undtagelsesklausul. Status 30. april 2025 er, at Belgien, Bulgarien, Danmark, Estland, Finland, Grækenland, Kroatien, Letland, Litauen, Polen, Portugal, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet, Tyskland og Ungarn har indsendt anmodning om aktivering af den nationale undtagelsesklausul. Nogle lande har udtrykt ønske om, at en midlertidig aktivering af den nationale undtagelsesklausul kombineres med mere permanente initiativer, der øger det finanspolitiske råderum til at finansiere højere forsvarsudgifter. Andre lægger vægt på vigtigheden af, at den nationale undtagelsesklausul øger fleksibiliteten i en tidsbegrænset overgangsperiode, og at et permanent højere niveau af forsvarsudgifter på længere sigt medfører behov for omprioriteringer i nationale budgetter.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen ser med stor alvor på den aktuelle sikkerhedspolitiske situation og arbejder for, at EU hurtigst muligt og senest i 2030 kan forsvare sig selv samt sikre fortsat støtte til Ukraine. Regeringen finder det i det lys væsentligt, at EU-landene investerer mere i forsvar, og at det gøres hurtigt for at sikre europæisk oprustning og styrkelsen af Europas forsvarevne frem mod 2030 som bidrag til euro-atlantisk sikkerhed, herunder via styrket fælleseuropæisk forsvarsmaterielsamarbejde, i rammen af EU-kommissionens Re-Arm Europe plan og hvidbog for fremtidens europæiske forsvar. Regeringen støtter på den baggrund, og på linje med forhandlingsoplægget af 5. marts 2025 i Folketingets Europaudvalg, anvendelsen af den nationale undtagelsesklausul for lande, der anmoder herom, så der i en tidsbegrænset periode sikres øget fleksibilitet til imødekomme et akut behov for at sikre højere forsvarsudgifter. Aktiveringen skal understøtte transitionen til et permanent højere niveau for forsvarsudgifter i de enkelte lande, som landene efter den midlertidige fleksibilitet skal finansiere via omprioriteringer. Regeringen støtter generelt tilgangen skitseret i Kommissionens meddelelse om aktivering af den nationale undtagelsesklausul, herunder at klausulen aktiveres på en måde, der stemmer overens med sunde økonomiske



Økonomiministeriet

principper og som bevarer incitamentet til ansvarlig økonomisk politik i EU-landene, og som ikke er til fare for den finanspolitiske holdbarhed på længere sigt. Regeringen støtter på den baggrund, at den nationale undtagelsesklausul aktiveres i en tidsbegrænset periode på 4 år, samt at øget fleksibilitet som følge af aktivering klart afgrænses til en forøgelse af forsvarsudgifterne på maksimalt 1,5 pct. af BNP. Det er ligeledes centralt for regeringen, at de finanspolitiske regler implementeres som normalt, når der ses bort fra øget fleksibilitet afgrænset til forsvarsudgifter.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen om Kommissionens *REARM Europe* plan for oprustning af europæisk forsvar blev forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg 5. marts 2025.

Sagen om forslag til et nyt låneinstrument (SAFE) blev forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg 4. april 2025.