EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 30.6.2025
COM(2025) 317 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Interimsrapport om genomförandet av rådets direktiv (EU) 2024/1265 av den 29 april 2024 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk

{SWD(2025) 161 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Interimsrapport om genomförandet av rådets direktiv (EU) 2024/1265 av den 29 april 2024 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk

1. INLEDNING

Rådets direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk[1] trädde i kraft i december 2011. Det var en viktig del i det lagstiftningspaket för förstärkt ekonomisk styrning som även kallades *sexpacket*. I direktivet fastställdes för första gången minimikrav för EU-medlemsstaternas budgetramverk. I enlighet med direktivet och med hänsyn till erfarenheterna sedan 2011 har hela systemet för ekonomisk övervakning nyligen setts över, vilket ledde till en reform av stabilitets- och tillväxtpakten som trädde i kraft den 30 april 2024. I detta sammanhang ändrades rådets direktiv 2011/85/EU genom rådets direktiv (EU) 2024/1265[2].

Genom direktiv 2011/85/EU infördes minimikrav för system för budgeträkenskaper och statistisk rapportering, regler och förfaranden för utarbetandet av prognoser för budgetplaneringen, landsspecifika numeriska finanspolitiska regler, budgetramverk på medellång sikt och mekanismer för budgetrelationer mellan myndigheter inom den offentliga sektorns olika undersektorer. Översynen omfattade alla dessa bestämmelser och undersökte om de fortfarande var relevanta och hade förståtts och tillämpats som avsett, men tog även hänsyn till förändringar som har ägt rum sedan dess. I synnerhet har oberoende finanspolitiska institutioners roll ökat avsevärt sedan 2011 och de offentligfinansiella konsekvenserna av klimatförändringarna har blivit allt mer framträdande. Direktiv (EU) 2024/1265, och de ändringar av direktiv 2011/85/EU som det ledde till, måste ha införlivats i nationell lagstiftning av EU:s medlemsstater senast den 31 december 2025.

I artikel 2.5 i direktiv (EU) 2024/1265 åläggs kommissionen att ”utarbeta en interimsrapport om genomförandet av de viktigaste bestämmelserna i detta direktiv som ska överlämnas till Europaparlamentet och rådet senast den 30 juni 2025”. Därför lämnande kommissionen i mars 2025 ett frågeformulär till ekonomiska och finansiella kommittén (suppleanter), där medlemsstaterna gavs möjlighet att redogöra för vidtagna åtgärder, redan inledda reformer och specifika planer. Denna interimsrapport grundar sig därför främst på den information som medlemsstaterna lämnat. I april 2025 hade de flesta medlemsstaterna lämnat in sina bidrag[3]. Utförliga rapporter från varje land presenteras i det medföljande arbetsdokumentet från kommissionen (SWD(2025) 161).

Syftet med denna interimsrapport är att informera Europaparlamentet, rådet och allmänheten om de framsteg som gjorts med att införliva ändringarna av direktiv 2011/85/EU. Den ska därför inte utformas som en bedömning av de nationella bestämmelsernas överensstämmelse med direktivet, eftersom en sådan ska göras efter det att tidsfristen för införlivande har löpt ut

---

1 EUT L 306, 23.11.2011, s. 41.

2 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 och rådets förordning (EU) 2024/1264 av den 29 april 2024 om ändring av förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott och rådets direktiv (EU) 2024/1265 av den 29 april 2024 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk.

3 Sex medlemsstater rapporterade i maj 2025.

i enlighet med EU-rätten. För att ge en översiktlig bild är avsnitt 2 i denna rapport uppbyggt kring fem underavsnitt som motsvarar de huvudsakliga områden som ändrades i direktivet, följt av en sammanfattning av de viktigaste resultaten.

2. FRAMSTEG MED INFÖRLIVANDET AV DIREKTIVETS VIKTIGASTE BESTÄMMELSER

2.1 Ändringar av bestämmelserna om räkenskaper, statistik och transparens (artiklarna 3 och 14.1 i direktiv 2011/85/EU)

En sund finanspolitik ska grundas på sund finansrapportering. Heltäckande, aktuell och korrekt information om budgetgenomförandet är avgörande för beslutsfattarna eftersom det säkerställer att budgetar genomförs korrekt, att eventuella avvikelser från planer följs upp utan onödiga tidsfördröjningar och att att budgetplaneringen är uppdaterad. Omfattande och konsekvent offentlig finansiell rapportering kräver insyn i delar som potentiellt har en direkt eller indirekt inverkan på budgeten. Dessa kan till exempel omfatta organ och medel som inte ingår i den ordinarie budgeten, men som ingår i den offentliga sektorn, skatteutgifter och ansvarsförbindelser.

Ändringarna av direktiv 2011/85/EU på detta område medförde huvudsakligen ändringar av offentliggörande av budgetuppgifter för den offentliga sektorns alla delsektorer, enligt definitionen i ENS 2010. I synnerhet ersattes månadsvisa och kvartalsvisa kontantbaserade uppgifter (eller motsvarande uppgifter från offentlig redovisning) med kvartalsvisa uppgifter om skulder och underskott för den offentliga sektorns alla delsektorer. Om en medlemsstat har infört integrerade, omfattande och nationellt harmoniserade system för periodiserad redovisning begärs dock inte kvartalsvisa uppgifter om underskott per delsektor. De återstående ändringarna rör främst förtydliganden och uppdateringar av texten mot bakgrund av erfarenheterna av dess tolkning sedan 2011.

När det gäller översynen av rapporteringsfrekvensen för vissa budgetuppgifter (den viktigaste ändring som infördes genom ändringarna av artikel 3.2), beroende även på förekomsten av periodiserad redovisning, ser en tredjedel av medlemsstaterna detta som fullständigt införlivat och ytterligare en tredjedel ser det som delvis uppnått. Alla dessa uppgiftslämnare rapporterar visserligen inte huruvida de avser att täcka det nya kravet genom rapportering av kvartalsvisa uppgifter om underskott eller genom hänvisning till löptiden för deras system för periodiserad redovisning, men omkring en femtedel av medlemsstaterna redovisar respektive alternativ. De återstående uppgiftslämnarna fokuserar mer på den planerade processen, delvis genom att citera särskilda lagar som ska ändras, delvis med färre detaljer.

Om man tittar på det förtydligade kravet på offentliggörande, även det som en del av fleråriga budgetprocesser, information om organ och medel som inte ingår i de ordinarie budgetarna men som ingår i offentlig förvaltning, och att informera om deras samlade inverkan på offentliga saldon (artikel 14.1), anser en tredjedel av medlemsstaterna att detta redan omfattas. Av de återstående uppgiftslämnarna planerar omkring en femtedel av medlemsstaterna särskilda åtgärder, medan ytterligare en femtedel har för avsikt att utvärdera behovet av detta.

Mindre ändringar av artiklarna 2 och 3.1 rapporteras inte kräva särskilda ändringar av nationell lagstiftning.

I artikel 16.1 i det ändrade direktivet föreskrivs: ”Senast den 31 december 2025, och därefter vart femte år ska kommissionen rapportera om det aktuella läget vad gäller följande: a) Redovisningen för den offentliga sektorn från den offentliga förvaltningen inom unionen, varvid hänsyn ska tas till de framsteg som har gjorts sedan dess bedömning 2013 av hur ändamålsenliga de internationella redovisningsstandarderna för offentlig sektor är för

medlemsstaterna.” Genom kravet på att offentliggöra denna rapport före utgången av 2025 betonas i detta avseende vikten av att övervaka förekomsten och utvecklingen av sunda periodiserade offentliga räkenskaper i EU ytterligare.

2.2 Nya bestämmelser om oberoende finanspolitiska institutioner (artiklarna 2 och 8a i direktiv 2011/85/EU)

Oberoende finanspolitiska institutioner har blivit betydligt viktigare sedan direktiv 2011/85/EU trädde i kraft. Sedan 2011 har ”oberoende organ eller organ som är funktionellt oberoende av medlemsstaternas budgetmyndigheter” i direktivet uppmanats att övervaka medlemsstaternas efterlevnad av sina nationella numeriska finanspolitiska regler. År 2012 inkluderade gemensamma principer för nationella finanspolitiska korrigeringsmekanismer (som infördes genom avdelning III, Finanspolitisk överenskommelse, i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen) vissa minimikrav för oberoende övervakningsorgan. Senare uppmanades dessa organ genom förordning 2013/473/EU, som är tillämplig på euroområdet, att ta fram eller godkänna de makroekonomiska prognoser som ligger till grund för den årliga budgetplaneringen och budgetplaneringen på medellång sikt.

Ändringarna av direktiv 2011/85/EU sammanför alla dessa befintliga delar och gör dem tillämpliga på alla EU-medlemsstater. De skärper och förbättrar vissa garantier för oberoende (t.ex. betonar oberoende finanspolitiska institutioners kommunikationskapacitet, ber om stabila resurser och snabb tillgång till information samt kräver regelbunden extern utvärdering av oberoende finanspolitiska institutioner). Vissa nya uppgifter har att göra med den reformerade stabilitets- och tillväxtpakten. Andra nya uppgifter omfattar att bedöma om det nationella budgetramverket är konsekvent, sammanhängande och effektivt och att delta i regelbundna utfrågningar och debatter i parlamentet efter inbjudan. Slutligen införs en följ eller förklara-princip för nationella myndigheter när det gäller bedömningar av oberoende finanspolitiska institutioner.

Föga förvånande har alla medlemsstater redan införlivat vissa eller till och med många av ändringarna avseende oberoende finanspolitiska institutioner i nationell lagstiftning, med tanke på att ändringarna i viss utsträckning sammanför befintliga bestämmelser med anknytning till EU-lagstiftning eller den finanspolitiska överenskommelsen. Polen är ett specifikt fall eftersom landet fortfarande inte har någon fungerande oberoende finanspolitisk institution. Enligt information från Polen trädde den relevanta lagstiftningen dock i kraft i januari 2025 och den oberoende finanspolitiska institutionen kommer att inrättas senast den 1 januari 2026.

När det gäller de flesta av de garantier för oberoende som anges i artikel 8a.3 och 8a.4 anser en tredjedel av medlemsstaterna att de redan omfattas av deras nationella lagstiftning, medan mer än en tredjedel anser att vissa åtgärder fortfarande är nödvändiga. Undantaget är det nya kravet på att de oberoende finanspolitiska institutionerna ska genomgå regelbundna externa utvärderingar, där endast mycket få medlemsstater rapporterar att de har nödvändig lagstiftning på plats. I flera fall rapporteras etablerad praxis överensstämma med de nya kraven. Dock krävs fortfarande rättslig kodifiering.

När det gäller de oberoende finanspolitiska institutionernas uppgifter utnyttjar medlemsstaterna möjligheten att införliva bestämmelserna i direktivet för att ytterligare specificera vissa institutionella strukturer eller underliggande lagstiftning. Detta kan förklara varför mer än en tredjedel av medlemsstaterna rapporterar att införlivandet inte är fullständigt för de oberoende finanspolitiska institutionernas nuvarande rättsliga uppgifter (dvs. att ta fram eller godkänna makroekonomiska prognoser som ligger till grund för budgetplaneringen och

att övervaka efterlevnaden av nationella finanspolitiska regler). På samma sätt måste den rättsliga strukturen fortfarande ofta återspegla de oberoende finanspolitiska institutionernas nya uppgifter enligt stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande och korrigerande del, tillsammans med uppgiften att regelbundet bedöma om det nationella budgetramverket är konsekvent, sammanhängande och effektivt.

Även om ”följ eller förklara-principen” i viss mån finns i många medlemsstater (eftersom den infördes genom de gemensamma principerna med anknytning till den finanspolitiska överenskommelsen) måste den på samma sätt fortfarande anpassas till dess vidare användning i linje med ändringarna av direktivet.

2.3 Ändringar av bestämmelser om budgetramverk på medellång sikt (artiklarna 2, 9, 10 och 11 i direktiv 2011/85/EU)

I enlighet med direktiv 2011/85/EU ska medlemsstaterna inrätta ett trovärdigt och effektivt budgetramverk på medellång sikt för att kunna utöka sin finanspolitiska planering till mer än ett år, vilket gynnar en konsekvent, effektiv och potentiellt ambitiös politik på medellång sikt. Ramverket på medellång sikt ska innehålla fleråriga budgetmål i kombination med prognoser för intäkter och utgifter grundade på oförändrad politik, med förklaringar av planerade politiska åtgärder på medellång sikt som ska överbrygga gapet mellan prognoserna enligt den oförändrade politiken och de politiska målen. Det ska också innehålla en utvärdering av hur den planerade politiken förväntas påverka de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Ändringarna av direktiv 2011/85/EU förbättrar de nödvändiga delarna av budgetramverket på medellång sikt genom att planerade reformer och investeringar måste beskrivas tillsammans med en bedömning av hur den planerade politiken påverkar en hållbar och inkluderande tillväxt. De klargör också att de årliga budgetarna måste vara förenliga med planeringen på medellång sikt.

Direktivets definition av budgetramverk på medellång sikt rapporteras redan finnas i en fjärdedel av medlemsstaterna. Omkring en fjärdedel av uppgiftslämnarna rapporterar att de avser att införliva denna bestämmelse eller planerar att göra det enligt en tydlig tidsplan före eller i slutet av 2025. Ytterligare en fjärdedel av medlemsstaterna lämnade ingen information om sin bedömning av det aktuella läget när det gäller införlivandet av denna bestämmelse eller behovet av att vidta ytterligare åtgärder.

Hälften av medlemsstaterna rapporterar att de fullständigt eller delvis har införlivat bestämmelsen om att säkerställa att det nationella ramverket bygger på övergripande och transparenta nationella budgetmål på medellång sikt som är förenliga med de landsspecifika gällande numeriska finanspolitiska reglerna och de relevanta bestämmelserna i förordning (EU) 2024/1263. Mer än en tredjedel av uppgiftslämnarna har uppgett att dessa bestämmelser ännu inte har införlivats.

På samma sätt förklarar mer än en tredjedel av medlemsstaterna att de helt eller delvis har införlivat bestämmelsen om att inkludera en beskrivning av de planerade reformer och investeringar som påverkar en hållbar och inkluderande tillväxt. Ungefär hälften av uppgiftslämnarna rapporterar att de avser att införliva denna bestämmelse eller planerar att göra det enligt en tydlig tidsplan eller i slutet av 2025.

I omkring en fjärdedel av fallen rapporterar medlemsstaterna att det finns nationella bestämmelser för att bedöma hur den planerade politiken påverkar en hållbar och inkluderande tillväxt. En liknande andel av medlemsstaterna angav att dessa bestämmelser ännu inte har införlivats.

Tretton medlemsstater förklarar att bestämmelsen om att säkerställa att den årliga budgetlagstiftningen överensstämmer med de nationella budgetmålen på medellång sikt helt eller delvis har införlivats. Tio medlemsstater lämnar antingen ingen information om det aktuella läget för införlivandet av detta krav eller anger att det ännu inte har införlivats. Åtta medlemsstater indikerar tydligt sin planerade tidsplan för införlivande, medan ytterligare fem ännu inte har fastställt någon tidsplan.

Förtydligandena av artikel 11 rapporteras redan ha införlivats helt eller delvis av nio medlemsstater, och fem medlemsstater uppger att de planerar att efterleva tidsfristen för införlivande i slutet av 2025.

2.4 Nya bestämmelser om rapporteringskrav avseende makroekonomiska risker som är en följd av naturkatastrofer och klimatförändringar (artiklarna 9.2 d och 14.3 i direktiv 2011/85/EU)

Sedan direktiv 2011/85/EU trädde i kraft har effekterna av klimatförändringar och naturkatastrofer blivit allt tydligare för finanspolitiken. Båda aspekterna är sammankopplade men inte identiska. Medlemsstaterna drabbas oftare av naturkatastrofer och de är allvarligare samt är ofta kopplade till stigande temperaturnivåer, och dessa kan orsaka betydande offentligfinansiella kostnader och avsevärda ansvarsförbindelser. Offentligfinansiella kostnader med koppling till klimatförändringar kan dessutom också härröra från begränsnings- och anpassningsåtgärder.

Genom direktiv (EU) 2024/1265 införs därför nya krav i direktiv 2011/85/EU. Medlemsstaterna uppmanas nu att utvärdera hur den planerade politiken påverkar de offentliga finansernas medel- och långfristiga hållbarhet, med beaktande av de makroekonomiska risker som är en följd av klimatförändringarna i sina budgetplaneringsdokument på medellång sikt. De måste offentliggöra information om naturkatastrofer och klimatrelaterade ansvarsförbindelser och rapportera om tillhörande offentligfinansiella kostnader. Med tanke på dessa uppgifters komplexitet och den snabba utvecklingen på detta område måste alla dessa krav uppfyllas ”så långt det är möjligt”. För införlivandet uppmanas medlemsstaterna att införa bestämmelser i sin nationella lagstiftning som säkerställer den nödvändiga bedömningen och rapporteringen.

Endast ett fåtal nationella budgetramverk innehåller redan, helt eller delvis, bestämmelser som beaktar makroekonomiska risker som är en följd av klimatförändringarna och deras miljö- och fördelningseffekter i bedömningen av hur den planerade politiken påverkar de offentliga finansernas medel- och långfristiga hållbarhet. Samtidigt ger mer än en tredjedel av uppgiftslämnarna indikationer om den planerade tidsplanen för att anta sådana bestämmelser i det nationella budgetramverket. En liknande bild framkommer för kravet att offentliggöra information om katastrof- och klimatrelaterade ansvarsförbindelser och offentligfinansiella kostnader till följd av naturkatastrofer och klimatrelaterade chocker.

2.5 Förtydligande ändringar (artiklarna 2, 3, 4, 5, 6 och 7 i direktiv 2011/85/EU)

Sedan direktiv 2011/85/EU trädde i kraft har praxis visat att vissa begrepp och termer har tolkats på olika sätt eller skulle gynnas av större tydlighet eller uppdatering. Exempelvis ersattes en hänvisning till användningen av redovisningsstandarden ENS 95 (i den tidigare artikel 3.1) med en mer dynamisk hänvisning. För de flesta av dessa förtydliganden ombads medlemsstaterna huvudsakligen att kontrollera om deras nationella budgetlagar också skulle behöva ändras på motsvarande sätt.

Hälften av medlemsstaterna anser att de förtydligande ändringarna redan till fullo omfattas av deras nationella lagstiftning. Ytterligare en fjärdedel anger att vissa ändringar av särskilda

nationella bestämmelser fortfarande krävs, även om förtydligandena till stor del är täckta. Ytterligare en fjärdedel rapporterar mer allmän information om införlivandeprocessen eller pekar på pågående bedömningar.

3. SLUTSATS

På det hela taget rapporterade medlemsstaterna ojämna framsteg i införlivandet av ändringarna av direktivet. På motsvarande sätt varierade informationen om de införlivandesteg som redan hade tagits kraftigt både i fråga om innehåll och när det gäller hänvisningar till de specifika rättsakter som ska ändras. I allmänhet saknas en tydlig tidslinje för de återstående stegen.

De flesta medlemsstater som rapporterar särskilt om införlivandet av ändringarna beträffande statistik, redovisning och transparens anser att kraven antingen omfattas eller är inom räckhåll, medan det för flera medlemsstater saknas sådana närmare uppgifter.

Framstegen verkar stora vad gäller oberoende finanspolitiska institutioner med stöd av liknande men inte identiska bestämmelser som har gällt för alla eller de flesta medlemsstater sedan 2011. Vissa av bestämmelserna i direktivet kräver dock fortfarande att medlemsstaterna noggrant beaktar dem när de bedömer behovet av att vidta åtgärder för att införliva dem i nationell lagstiftning. Vissa positiva inslag i fråga om oberoende är i vissa fall snarare etablerad praxis och skulle behöva rättslig kodifiering. Framför allt kräver nya inslag, såsom betoningen på kommunikationskapacitet eller extern utvärdering av oberoende finanspolitiska institutioner, ofta fortfarande rättsliga åtgärder.

Många medlemsstater rapporterar att definitionen av budgetramverket på medellång sikt är i linje med det ändrade direktivet, men vissa justeringar planeras eller behövs fortfarande i de flesta medlemsstater för att stärka ramverket och säkerställa överensstämmelse med EU:s ramverk för ekonomisk styrning när det gäller den nya förordningen om den förebyggande delen och den ändrade förordningen om den korrigerande delen.

De nya klimatrelaterade bestämmelserna måste fortfarande till stor del åtgärdas och medlemsstaterna måste fortfarande fastställa sina tidsfrister för att göra detta.

Kommission fortsätter att genomföra direktivet för de avsnitt den är ansvarig för. Efter det att tidsfristen för införlivande har gått ut ska kommissionen genomföra en fullständig bedömning av efterlevnaden i enlighet med EU:s standardförfaranden.