EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 30.6.2025
COM(2025) 317 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Foreløbig fremskridtsrapport om gennemførelsen af Rådets direktiv 2024/1265/EU af 29. april 2024 om ændring af Rådets direktiv 2011/85/EU om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer

{SWD(2025) 161 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Foreløbig fremskridtsrapport om gennemførelsen af Rådets direktiv 2024/1265/EU af 29. april 2024 om ændring af Rådets direktiv 2011/85/EU om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer

1. INDLEDNING

Rådets direktiv 2011/85/EU om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer[1] trådte i kraft i december 2011. Det var en vigtig del af lovgivningspakken om styrkelse af den økonomiske styring, den såkaldte "sixpack". Med direktivet blev der for første gang fastsat minimumskrav til EU-medlemsstaternes budgetmæssige rammer. I tråd med direktivet og under hensyntagen til erfaringerne siden 2011 blev der for nylig foretaget en gennemgang af hele det økonomiske overvågningssystem, hvilket førte til en reform af stabilitets- og vækstpagten, som trådte i kraft den 30. april 2024. I den forbindelse blev Rådets direktiv 2011/85/EU ændret ved Rådets direktiv 2024/1265/EU[2].

Der blev ved direktiv 2011/85/EU indført minimumskrav til systemer for budgetregnskab og statistisk indberetning, regler og procedurer for udarbejdelsen af prognoser til budgetplanlægning, landespecifikke numeriske finanspolitiske regler, mellemfristede budgetmæssige rammer samt mekanismer, som regulerer de finanspolitiske forbindelser mellem de offentlige myndigheder i forskellige delsektorer i sektoren offentlig forvaltning og service. Gennemgangen omfattede alle disse bestemmelser og der blev set på, om de stadig var relevante og var blevet forstået og anvendt som tilsigtet, men der blev også taget hensyn til nye udviklingstendenser. Navnlig har de uafhængige finanspolitiske institutioner siden 2011 fået en langt mere betydningsfuld rolle, og de finanspolitiske konsekvenser af klimaændringerne er blevet mere og mere pågående. EU-medlemsstaterne skal have gennemført direktiv 2024/1265/EU og de deraf følgende ændringer af direktiv 2011/85/EU i national ret senest den 31. december 2025.

I henhold til artikel 2, stk. 5, i direktiv 2024/1265/EU skal Kommissionen udarbejde "*en foreløbig fremskridtsrapport om gennemførelsen af de vigtigste bestemmelser i dette direktiv på basis af relevante oplysninger fra medlemsstaterne, som forelægges Europa-Parlamentet og Rådet senest den 30. juni 2025*". Med henblik herpå sendte Kommissionen i marts 2025 et spørgeskema til Det Økonomiske og Finansielle Udvalg (suppleanter), der giver medlemsstaterne mulighed for at give nærmere oplysninger om trufne foranstaltninger, allerede iværksatte reformer og specifikke planer. Denne foreløbige fremskridtsrapport er således primært baseret på de oplysninger, som medlemsstaterne har fremsendt. I april 2025 havde de fleste medlemsstater indsendt deres bidrag[3]. Der findes detaljerede landeoversigter i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SWD(2025) 161).

---

1 EUT L 306 af 23.11.2011, s. 41.

2 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 af 29. april 2024 og Rådets forordning (EU) 2024/1264 af 29. april 2024 om ændring af forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud og Rådets direktiv (EU) 2024/1265 af 29. april 2024 om ændring af direktiv 2011/85/EU om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer.

3 Seks medlemsstater har foretaget indberetning i maj 2025.

Formålet med denne foreløbige fremskridtsrapport er at informere Europa-Parlamentet, Rådet og offentligheden om de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af ændringerne af direktiv 2011/85/EU. Den bør derfor ikke betragtes som en vurdering af de nationale bestemmelsers overensstemmelse med det ændrede direktiv, som i overensstemmelse med EU-retten vil blive foretaget efter udløbet af gennemførelsesfristen. For at give et passende overblik er afsnit 2 i denne rapport inddelt i fem underafsnit, der svarer til de vigtigste ændringsområder i direktivet, efterfulgt af en konklusion, der opsummerer de vigtigste resultater.

2. FREMSKRIDT MED GENNEMFØRELSEN AF DIREKTIVETS VIGTIGSTE BESTEMMELSER

2.1 Ændringer af bestemmelserne om regnskabssystemer, statistikker og gennemsigtighed (artikel 3 og artikel 14, stk. 1, i direktiv 2011/85/EU)

En sund finanspolitik skal være baseret på en velfunderet finanspolitisk indberetning. Omfattende, rettidige og nøjagtige oplysninger om den budgetmæssige gennemførelse er afgørende for de politiske beslutningstagere, da de sikrer budgetternes korrekte gennemførelse, rettidig overvågning af eventuelle afvigelser fra planerne og en ajourført budgetplanlægning. En omfattende og sammenhængende indberetning om de offentlige finanser kræver gennemsigtighed om elementer, der kan have en direkte eller indirekte indvirkning på budgettet. Det kan f.eks. dreje sig om organer og midler, der ikke er en del af det almindelige budget, men er en del af sektoren offentlig forvaltning og service, skatteudgifter og eventualforpligtelser.

Ændringerne af direktiv 2011/85/EU på dette område vedrørte hovedsagelig ændringer af offentliggørelsen af finanspolitiske data for alle delsektorer i sektoren offentlig forvaltning og service som defineret i ENS 2010. Navnlig blev månedlige og kvartalsvise data efter kasseregnskabsmetoden (eller tilsvarende tal fra offentlige regnskaber) erstattet med kvartalsmæssige data om gæld og underskud for alle delsektorer i sektoren offentlig forvaltning og service. Hvis en medlemsstat råder over integrerede, fyldestgørende og nationalt harmoniserede regnskabssystemer efter periodiseringsprincippet, er den dog ikke forpligtet til at offentliggøre kvartalsvise underskudsdata for hver delsektor. De øvrige ændringer vedrører hovedsagelig præciseringer og ajourføringer af teksten i lyset af erfaringerne med fortolkningen heraf siden 2011.

Med hensyn til ændringen af hyppigheden for indberetning af visse finanspolitiske data (den vigtigste ændring, der blev indført ved ændring af artikel 3, stk. 2), som også afhænger af udbredelsen af periodiseret regnskabsføring, mener en tredjedel af medlemsstaterne, at denne ændring er fuldt gennemført, og en anden tredjedel vurderer, at den er delvis gennemført. Ikke alle medlemsstater oplyser, om de agter at opfylde det nye krav via indberetning af kvartalsvise underskudsdata eller ved henvisning til deres fuldt udviklede periodiserede regnskabssystem, men ca. en femtedel fordeler sig på hver af de to muligheder. De resterende medlemsstater fokuserer mere på den planlagte proces, enten ved at nævne specifikke love, der skal ændres, eller ved at give mindre detaljerede oplysninger.

Med hensyn til det præciserede krav om som led i de flerårige budgetprocedurer at offentliggøre oplysninger om organer og midler, som ikke udgør en del af budgettet, men er en del af sektoren offentlig forvaltning og service, og om deres kombinerede indvirkning på den offentlige saldo (artikel 14, stk. 1) mener en tredjedel af medlemsstaterne, at dette krav allerede er opfyldt. Blandt de resterende medlemsstater planlægger ca. en femtedel specifikke foranstaltninger, mens en anden femtedel fortsat agter at vurdere behovet for at gøre det.

Mindre ændringer af artikel 2 og artikel 3, stk. 1, kræver ikke specifikke ændringer af national lovgivning.

I artikel 16, stk. 1, i det ændrede direktiv hedder det endvidere: "*Senest den 31. december 2025 og hvert femte år derefter rapporterer Kommissionen om status for: a) offentlige regnskaber udarbejdet af sektoren offentlig forvaltning og service i Unionen under hensyntagen til de fremskridt, der er gjort siden dens vurdering i 2013 af egnetheden for medlemsstaterne af de internationale regnskabsstandarder for den offentlige sektor*". I den forbindelse understreger kravet om, at denne rapport skal offentliggøres inden udgangen af 2025, yderligere betydningen af at overvåge tilstedeværelsen og udviklingen af forsvarlige offentlige regnskaber efter periodiseringsprincippet i EU.

2.2 Nye bestemmelser om uafhængige finanspolitiske institutioner (artikel 2 og 8a i direktiv 2011/85/EU)

Uafhængige finanspolitiske institutioner (IFI'er) har fået væsentlig større betydning, siden direktiv 2011/85/EU trådte i kraft. Siden 2011 har det ifølge direktivet været påkrævet, at "uafhængige organer eller organer udstyret med funktionsmæssig autonomi i forhold til medlemsstaternes finanspolitiske myndigheder" skal overvåge medlemsstaternes overholdelse af de nationale numeriske finanspolitiske regler. I 2012 blev der med de fælles principper for nationale finanspolitiske korrektionsmekanismer (indført ved afsnit III, "finanspolitisk aftale", i den mellemstatslige traktat om stabilitet, samordning og styring i Den Økonomiske og Monetære Union) tilføjet visse minimumskrav til uafhængige overvågningsorganer. Senere blev der med forordning 2013/473/EU, som finder anvendelse på euroområdet, stillet krav om, at sådanne organer skal udarbejde eller godkende de makroøkonomiske prognoser, der ligger til grund for den årlige og mellemfristede budgetplanlægning.

Ændringerne af direktiv 2011/85/EU samler alle disse eksisterende elementer og gør dem gældende for alle EU-medlemsstater. Med disse ændringer skærpes og forbedres visse uafhængighedsgarantier (f.eks. ved at fremhæve IFI'ernes kommunikationskapacitet og kræve stabile ressourcer, rettidig adgang til oplysninger samt regelmæssig ekstern evaluering af IFI'erne). Visse nye opgaver vedrører den reviderede stabilitets- og vækstpagt. Andre nye opgaver omfatter en vurdering af, om de nationale finanspolitiske rammer er konsekvente, sammenhængende og effektive, samt deltagelse på opfordring i parlamentariske høringer og drøftelser. Endelig indføres der et følg eller forklar-princip for de nationale myndigheder i forbindelse med vurderingen af IFI'er.

Ikke overraskende har alle medlemsstater allerede gennemført nogle eller endog mange af ændringerne vedrørende IFI'er i national ret, eftersom ændringerne til en vis grad samler eksisterende bestemmelser, der vedrører EU-retten eller den finanspolitiske aftale. Polen er et særligt tilfælde, da landet endnu ikke har nogen fungerende IFI. Det fremgår dog af oplysninger fra Polen, at den relevante lovgivning trådte i kraft i januar 2025, og at der vil blive oprettet en IFI senest den 1. januar 2026.

Med hensyn til de fleste af uafhængighedsgarantierne i artikel 8a, stk. 3 og 4, betragter en tredjedel af medlemsstaterne dem som allerede værende indarbejdet i deres nationale lovgivning, mens mere end en tredjedel vurderer, at der stadig er behov for at træffe visse foranstaltninger. En undtagelse er det nye krav om at underlægge IFI'erne regelmæssige eksterne evalueringer, hvor kun ganske få medlemsstater oplyser at have indført den nødvendige lovgivning. I flere tilfælde oplyses det, at almindelig praksis er i overensstemmelse med de nye krav. Det vil dog stadig være nødvendigt at foretage en retlig kodificering.

Med hensyn til IFI'ernes opgaver benytter medlemsstaterne gennemførelsen af direktivets bestemmelser som en lejlighed til yderligere at præcisere visse institutionelle strukturer eller underliggende lovgivning. Dette kunne forklare, hvorfor mere end en tredjedel af medlemsstaterne oplyser, at gennemførelsen af bestemmelserne om IFI'ernes nuværende retlige opgaver (dvs. udarbejdelse eller godkendelse af de makroøkonomiske prognoser, der ligger til grund for budgetplanlægningen, og overvågning af overholdelsen af de nationale finanspolitiske regler) ikke er fuldstændig. Tilsvarende er der stadig ofte behov for, at den retlige struktur afspejler de nye IFI-opgaver, der er fastsat i den forebyggende og den korrigerende del af stabilitets- og vækstpagten, samt opgaven med regelmæssigt at vurdere, om de nationale finanspolitiske rammer er konsekvente, sammenhængende og effektive.

På samme måde er det stadig nødvendigt at tilpasse følg eller forklar-princippet til dets bredere anvendelse, jf. ændringerne af direktivet, selv om det til en vis grad er indført i mange medlemsstater (eftersom det blev indført ved de fælles principper vedrørende den finanspolitiske aftale).

2.3 Ændringer af bestemmelserne om mellemfristede budgetmæssige rammer (artikel 2, 9, 10 og 11 i direktiv 2011/85/EU)

I henhold til direktiv 2011/85/EU skal medlemsstaterne fastlægge troværdige, effektive nationale mellemfristede budgetmæssige rammer, der sætter dem i stand til at udvide den finanspolitiske planlægning ud over en tidshorisont på ét år, for at fremme en mere sammenhængende, effektiv og potentielt mere ambitiøs politisk beslutningstagning på mellemlang sigt. Rammerne skal omfatte flerårige budgetmål kombineret med fremskrivninger for hver enkelt overordnede indtægts- og udgiftspost baseret på uændrede politikker samt forklaringer af de politikker, der planlægges på mellemlang sigt for at udjævne forskellen mellem fremskrivninger baseret på uændrede politikker og politiske målsætninger. De skal desuden omfatte en vurdering af, hvordan de planlagte politikker kan forventes at påvirke de offentlige finansers langsigtede holdbarhed.

Ændringerne af direktiv 2011/85/EU styrker de nødvendige elementer i den mellemfristede budgetmæssige ramme med krav om en beskrivelse af planlagte reformer og investeringer samt en vurdering af de planlagte politikkers indvirkning på en bæredygtig og inklusiv vækst. Med ændringerne præciseres det også, at de årlige budgetter skal være i overensstemmelse med den mellemfristede planlægning.

En fjerdedel af medlemsstaterne meddeler, at direktivets definition af mellemfristede budgetmæssige rammer allerede er gennemført. Omkring en fjerdedel af medlemsstaterne oplyser, at de har til hensigt at gennemføre denne bestemmelse eller har planlagt at gøre det i henhold til en klar tidsplan inden eller senest ved udgangen af 2025. En anden fjerdedel af medlemsstaterne indgav ikke oplysninger om deres vurdering af status for gennemførelsen af denne bestemmelse eller behovet for at træffe yderligere foranstaltninger.

Halvdelen af medlemsstaterne meddeler, at de helt eller delvis har gennemført den bestemmelse, der skal sikre, at de nationale rammer er baseret på omfattende og gennemsigtige nationale budgetmål på mellemlang sigt, som er i overensstemmelse med de gældende landespecifikke numeriske finanspolitiske regler og de relevante bestemmelser i forordning (EU) 2024/1263. Mere end en tredjedel af medlemsstaterne anfører, at disse bestemmelser endnu ikke er blevet gennemført.

Ligeledes mere end en tredjedel af medlemsstaterne erklærer, at bestemmelsen om at medtage en beskrivelse af planlagte reformer og investeringer med indvirkning på bæredygtig og inklusiv vækst er helt eller delvis gennemført. Omkring halvdelen af medlemsstaterne oplyser,

at de har til hensigt at gennemføre denne bestemmelse eller har planlagt at gøre det i henhold til en klar tidsplan eller inden udgangen af 2025.

I omkring en fjerdedel af tilfældene meddeler medlemsstaterne, at der er indført nationale bestemmelser med henblik på vurdering af de planlagte politikkers indvirkning på bæredygtig og inklusiv vækst. En tilsvarende andel af medlemsstaterne oplyser, at disse bestemmelser endnu ikke er blevet gennemført.

13 medlemsstater erklærer, at de helt eller delvis har gennemført den bestemmelse, der skal sikre, at den årlige budgetlovgivning er i overensstemmelse med de nationale budgetmål på mellemlang sigt. Ti medlemsstater giver enten ikke oplysninger om status for gennemførelsen af dette krav eller angiver, at det endnu ikke er blevet gennemført. Otte medlemsstater giver klare udmeldinger om deres planlagte gennemførelsestidsplan, mens fem andre endnu ikke har fastlagt en tidsplan.

Ni medlemsstater meddeler, at præciseringerne af artikel 11 allerede er helt eller delvis gennemført. Fem medlemsstater angiver, at de planlægger at overholde gennemførelsesfristen (ultimo 2025).

2.4 Nye bestemmelser om indberetningskrav vedrørende makroøkonomiske risici som følge af naturkatastrofer og klimaændringer (artikel 9, stk. 2, litra d), og artikel 14, stk. 3, i direktiv 2011/85/EU)

Siden direktiv 2011/85/EU trådte i kraft, er konsekvenserne af klimaændringer og naturkatastrofer for finanspolitikken blevet stadig tydeligere. De to aspekter hænger sammen, men er ikke identiske. Medlemsstaterne oplever hyppigere og alvorligere naturkatastrofer, der ofte er forbundet med stigende temperaturniveauer, og som kan medføre betydelige finanspolitiske omkostninger og betydelige eventualforpligtelser. Finanspolitiske omkostninger med forbindelse til klimaændringer kan desuden også skyldes afbødnings- og tilpasningsforanstaltninger.

Med direktiv 2024/1265/EU blev der derfor indført nye krav i direktiv 2011/85/EU. Medlemsstaterne skal nu i deres mellemfristede budgetplanlægningsdokumenter vurdere de planlagte politikkers indvirkning på de offentlige finansers mellemfristede og langsigtede holdbarhed under hensyntagen til de makroøkonomiske risici som følge af klimaændringer. De skal offentliggøre oplysninger om naturkatastrofer og klimarelaterede eventualforpligtelser og foretage indberetning om de dermed forbundne finanspolitiske omkostninger. I betragtning af disse opgavers kompleksitet og den hurtige udvikling på området skal alle disse krav opfyldes "så vidt muligt". Med henblik på gennemførelsen henstilles det til medlemsstaterne at indføre bestemmelser i deres nationale lovgivning, som sikrer den nødvendige vurdering og indberetning.

Kun få nationale finanspolitiske rammer indeholder allerede, enten helt eller delvis, bestemmelser om at tage hensyn til makroøkonomiske risici som følge af klimaændringer og disses miljømæssige og fordelingsmæssige virkninger i vurderingen af de planlagte mellemfristede politikkers indvirkning på de offentlige finansers mellemfristede og langsigtede holdbarhed. Samtidig giver mere end en tredjedel af medlemsstaterne oplysninger om den planlagte tidsplan for vedtagelsen af sådanne bestemmelser i de nationale finanspolitiske rammer. Der tegner sig et lignende billede med hensyn til kravet om at offentliggøre oplysninger om katastrofe- og klimarelaterede eventualforpligtelser og finanspolitiske omkostninger som følge af naturkatastrofer og klimarelaterede chok.

2.5 Præciseringsændringer (artikel 2, 3, 4, 5, 6 og 7 i direktiv 2011/85/EU)

Siden direktiv 2011/85/EU trådte i kraft, har praksis vist, at visse begreber og udtryk er blevet forstået på forskellige måder, eller at de med fordel kunne præciseres eller ajourføres. F.eks. er en henvisning til at anvende regnskabsstandard ENS 95 (i den tidligere artikel 3, stk. 1) blevet erstattet af en mere dynamisk henvisning. Med hensyn til de fleste af disse præciseringer blev medlemsstaterne hovedsagelig bedt om at kontrollere, om der ville være behov for tilsvarende ændringer af deres nationale budgetlovgivning.

Halvdelen af medlemsstaterne vurderer, at præciseringsændringerne allerede er fuldt gennemført i deres nationale lovgivning. En fjerdedel angiver, at der stadig vil være behov for visse ændringer af specifikke nationale bestemmelser, selv om præciseringerne generelt er gennemført. En anden fjerdedel giver mere generelle oplysninger om gennemførelsesprocessen eller henviser til igangværende vurderinger.

3. KONKLUSION

Overordnet rapporterede medlemsstaterne om blandede fremskridt med gennemførelsen af ændringerne af direktivet. Tilsvarende var oplysningerne om de gennemførelsesskridt, der allerede var blevet taget, meget forskellige både med hensyn til indhold og med hensyn til henvisninger til de specifikke retsakter, der skal ændres. Der mangler generelt en klar tidsplan for de resterende skridt.

De fleste af de medlemsstater, der specifikt rapporterer om gennemførelsen af ændringerne vedrørende statistik, regnskabssystemer og gennemsigtighed, anser enten kravene for at være gennemført eller for at være inden for rækkevidde, mens der for flere medlemsstater ikke foreligger ret mange detaljer.

Der synes at være gjort betydelige fremskridt med hensyn til IFI'er, eftersom lignende – men ikke identiske – bestemmelser har fundet anvendelse på alle eller de fleste medlemsstater siden 2011. Nogle af direktivets bestemmelser skal dog stadig nøje gennemgås af medlemsstaterne i forbindelse med vurderingen af behovet for at træffe foranstaltninger til at gennemføre dem i national lovgivning. Visse positive elementer vedrørende uafhængighed er i nogle tilfælde en veletableret praksis, som vil skulle underlægges en retlig kodificering. Det er navnlig nye elementer som f.eks. vægten på IFI'ernes kommunikationskapacitet eller den eksterne evaluering af IFI'erne, der ofte stadig kræver retlige skridt.

Selv om mange medlemsstater meddeler, at definitionen af den mellemfristede budgetmæssige ramme er i overensstemmelse med det ændrede direktiv, er der i de fleste medlemsstater stadig planlagt eller behov for visse tilpasninger for at styrke rammen og sikre overensstemmelse med EU's ramme for økonomisk styring for så vidt angår den nye forordning om den forebyggende del og den ændrede forordning om den korrigerende del.

De nye klimarelaterede bestemmelser mangler i vid udstrækning stadig at blive behandlet, og medlemsstaterne har endnu ikke fastlagt deres tidsplaner herfor.

Kommissionen vil fortsætte gennemførelsen af de dele af direktivet, som den er ansvarlig for. Efter gennemførelsesfristen vil den foretage en fuldstændig overensstemmelsesvurdering i henhold til EU's standardprocedurer.