



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 30.6.2025
COM(2025) 317 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Tussentijds voortgangsverslag over de uitvoering van Richtlijn (EU) 2024/1265 van de
Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften
voor de begrotingskaders van de lidstaten**

{SWD(2025) 161 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Tussentijds voortgangsverslag over de uitvoering van Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten

1. INLEIDING

Richtlijn 2011/85/EU van de Raad tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten¹ is in december 2011 in werking getreden. Het was een belangrijk onderdeel van het wetgevingspakket ter versterking van het economisch bestuur, ook wel het “sixpack” genoemd. De richtlijn bevat voor het eerst minimumvereisten voor begrotingskaders voor de EU-lidstaten. Zoals bepaald in de richtlijn en rekening houdend met de ervaringen sinds 2011, is het hele stelsel van economisch toezicht onlangs herzien, wat heeft geleid tot een hervorming van het stabiliteits- en groeipact die op 30 april 2024 in werking is getreden. In dit verband is Richtlijn 2011/85/EU van de Raad gewijzigd bij Richtlijn 2024/1265/EU van de Raad².

Bij Richtlijn 2011/85/EU waren minimumvereisten ingevoerd voor stelsels voor begrotingsboekhouding en statistische rapportage, regels en procedures voor het opstellen van prognoses voor begrotingsplanning, landspecifieke cijfermatige begrotingsregels, begrotingskaders voor de middellange termijn en mechanismen die de budgettaire betrekkingen tussen overheidsinstanties in subsectoren van de overheid reguleren. Hoewel de herziening betrekking had op al deze bepalingen, waarbij werd nagegaan of zij nog steeds relevant waren en waren begrepen en toegepast zoals beoogd, werd in de herziening ook rekening gehouden met nieuwe ontwikkelingen. Met name de rol van onafhankelijke begrotingsinstellingen is sinds 2011 aanzienlijk toegenomen en de budgettaire gevolgen van de klimaatverandering zijn steeds urgenter geworden. Richtlijn 2024/1265/EU, met de daaruit voortvloeiende wijzigingen van Richtlijn 2011/85/EU, moet uiterlijk op 31 december 2025 door de EU-lidstaten in nationaal recht zijn omgezet.

Op grond van artikel 2, lid 5, van Richtlijn 2024/1265/EU wordt de Commissie verzocht “op basis van relevante informatie van de lidstaten een tussentijds voortgangsverslag op [te stellen] over de uitvoering van de belangrijkste bepalingen van deze richtlijn, dat uiterlijk op 30 juni 2025 aan het Europees Parlement en aan de Raad wordt voorgelegd”. Daartoe heeft de Commissie in maart 2025 aan het Economisch en Financieel Comité (plaatsvervangers) een vragenlijst voorgelegd die de lidstaten de mogelijkheid biedt nadere gegevens te verstrekken over bestaande maatregelen, reeds gestarte hervormingen en specifieke plannen. Dit tussentijdse voortgangsverslag is dan ook in de eerste plaats gebaseerd op de door de lidstaten verstrekte informatie. In april 2025 hadden de meeste lidstaten hun bijdragen

¹ PB L 306 van 23.11.2011, blz. 41.

² [Verordening \(EU\) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024](#) en [Verordening \(EU\) 2024/1264 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Verordening \(EG\) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten](#) en [Richtlijn \(EU\) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten](#).

ingeleverd³. Gedetailleerde landenfiches zijn opgenomen in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD(2025) 161).

Dit tussentijds voortgangsverslag heeft tot doel het Europees Parlement, de Raad en het publiek te informeren over de vooruitgang die is geboekt bij de omzetting van de wijzigingen van Richtlijn 2011/85/EU. Het mag daarom niet worden opgevat als een beoordeling van de conformiteit van nationale bepalingen met de gewijzigde richtlijn, die zal worden verricht na het verstrijken van de omzettingstermijn overeenkomstig het EU-recht. Om een passend overzicht te geven, is afdeling 2 van dit verslag opgebouwd rond vijf onderafdelingen die overeenkomen met de belangrijkste gebieden waarop de richtlijn is gewijzigd, gevolgd door een conclusie met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

2. VOORTGANG BIJ DE OMZETTING VAN DE BELANGRIJKSTE BEPALINGEN VAN DE RICHTLIJN

2.1 Wijziging van de bepalingen inzake boekhouding, statistieken en transparantie (artikel 3 en artikel 14, lid 1, van Richtlijn 2011/85/EU)

Een gezond begrotingsbeleid moet gebaseerd zijn op een degelijke begrotingsrapportage. Uitgebreide, tijdige en nauwkeurige informatie over de uitvoering van de begroting is van essentieel belang voor beleidsmakers, aangezien dit zorgt voor de correcte uitvoering van de begrotingen, de tijdige monitoring van mogelijke afwijkingen van de plannen en een geactualiseerde begrotingsplanning. Uitgebreide en consistente openbare financiële rapportage vereist transparantie over elementen die mogelijk een direct of indirect effect op de begroting hebben: het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om instellingen en fondsen die geen deel uitmaken van de reguliere begroting, maar wel deel uitmaken van de overheid, belastinguitgaven en voorwaardelijke verplichtingen.

Wijzigingen van Richtlijn 2011/85/EU op dit gebied hebben voornamelijk geleid tot wijzigingen in de openbare beschikbaarheid van begrotingsgegevens voor alle subsectoren van de overheid, zoals gedefinieerd in het ESR 2010. Met name werden maandelijkse en driemaandelijkse gegevens op kasbasis (of gelijkwaardige gegevens uit de overheidsboekhouding) vervangen door kwartaalgegevens over schulden en tekorten voor alle subsectoren van de overheid. Indien een lidstaat echter over geïntegreerde, alomvattende en nationaal geharmoniseerde stelsels voor de financiële boekhouding op transactiebasis beschikt, worden geen kwartaalgegevens over tekorten per subsector opgevraagd. De overige wijzigingen hebben voornamelijk betrekking op verduidelijkingen en actualiseringen van de tekst, in het licht van de ervaringen met de uitlegging ervan sinds 2011.

Wat betreft de herziening van de frequentie van rapportage voor bepaalde begrotingsgegevens (de belangrijkste wijziging die is ingevoerd door de wijzigingen van artikel 3, lid 2), die ook afhankelijk is van de prevalentie van een boekhouding op transactiebasis, beschouwt een derde van de lidstaten dit als volledig omgezet en een derde als gedeeltelijk verwezenlijkt. Hoewel niet al deze respondenten aangeven of zij voornemens zijn aan de nieuwe eis te voldoen via rapportage van kwartaalgegevens over tekorten dan wel rapportage van looptijden in hun boekhouding op transactiebasis, geeft ongeveer een vijfde van de lidstaten aan voor de ene optie te kiezen en ongeveer een ander vijfde voor de tweede. De overige respondenten richten zich meer op het geplande proces, deels door specifieke wetten te citeren die moeten worden gewijzigd, deels met minder details.

³ In mei 2025 hebben zes lidstaten verslag uitgebracht.

Wat betreft de verduidelijkte verplichting om, ook in het kader van meerjarige begrotingsprocedures, informatie te publiceren over instellingen en fondsen die geen deel uitmaken van de begroting, maar wel deel uitmaken van de overheid, en om informatie te verstrekken over de gecombineerde impact ervan op het overheidssaldo (artikel 14, lid 1), beschouwt een derde van de lidstaten dit als reeds gedekt. Van de overige respondenten beoogt ongeveer een vijfde van de lidstaten specifieke acties te ondernemen, terwijl een andere vijfde nog van plan is te evalueren of dit nodig is.

Kleinere wijzigingen van artikel 2 en artikel 3, lid 1, vereisen geen specifieke wijzigingen van de nationale wetgeving.

Bovendien wordt in artikel 16, lid 1, van de gewijzigde richtlijn gesteld dat “[u]iterlijk op 31 december 2025 en vervolgens om de vijf jaar [...] de Commissie verslag uit[brengt] over de stand van zaken met betrekking tot: a) de overheidsboekhouding in de Unie, rekening houdend met de vooruitgang die is geboekt sinds de beoordeling uit 2013 van de geschiktheid van de internationale standaarden voor overheidsboekhouding voor de lidstaten”. In dit verband wordt in het vereiste om dit verslag vóór eind 2025 te publiceren, verder benadrukt hoe belangrijk het is om de aanwezigheid en ontwikkeling van een degelijke boekhouding op transactiebasis in de EU te monitoren.

2.2 Nieuwe bepalingen inzake onafhankelijke begrotingsinstellingen (artikelen 2 en 8 bis van Richtlijn 2011/85/EU)

Onafhankelijke begrotingsinstellingen hebben sinds de inwerkingtreding van Richtlijn 2011/85/EU aanzienlijk aan belang gewonnen. Sinds 2011 roept de richtlijn “onafhankelijke begrotingsinstellingen [...] die functioneel autonoom zijn ten opzichte van de begrotingsautoriteiten van de lidstaten” op om toe te zien op de naleving van hun nationale cijfermatige begrotingsregels door de lidstaten. In 2012 bevatten de gemeenschappelijke beginselen inzake nationale begrotingscorrectiemechanismen (ingevoerd bij titel III, het begrotingspact, van het intergouvernementeel Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie) bepaalde minimumvereisten voor onafhankelijke toezichthoudende instanties. Later werd in Verordening 2013/473/EU, die van toepassing is op de eurozone, bepaald dat dergelijke instellingen de macro-economische prognoses moeten opstellen of goedkeuren die ten grondslag liggen aan de begrotingsplanning op jaarbasis en op de middellange termijn.

De wijzigingen van Richtlijn 2011/85/EU brengen al deze bestaande elementen samen en maken ze van toepassing op alle EU-lidstaten. Sommige onafhankelijkheidswaarborgen worden aangescherpt en verbeterd (bv. door de nadruk te leggen op de communicatiecapaciteit van de onafhankelijke begrotingsinstellingen, stabiele middelen en tijdige toegang tot informatie te vragen en regelmatige externe evaluatie van de onafhankelijke begrotingsinstellingen te vereisen). Sommige nieuwe taken houden verband met het hervormde stabiliteits- en groeipact. Andere nieuwe taken zijn het uitvoeren van een beoordeling van de consistentie, samenhang en doeltreffendheid van het nationale begrotingskader en het op uitnodiging deelnemen aan parlementaire hoorzittingen en besprekingen. Ten slotte wordt voor de nationale autoriteiten een “pas toe of leg uit”-beginsel ingevoerd met betrekking tot de beoordelingen van de onafhankelijke begrotingsinstellingen.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat alle lidstaten sommige of zelfs veel van de wijzigingen inzake onafhankelijke begrotingsinstellingen al in hun nationale wetgeving hebben opgenomen, aangezien de wijzigingen tot op zekere hoogte bestaande bepalingen met betrekking tot het EU-recht of het begrotingspact samenbrengen. Polen is een specifiek geval, aangezien het land nog steeds geen actieve onafhankelijke begrotingsinstelling heeft; volgens

door Polen verstrekte informatie is de desbetreffende wetgeving echter in januari 2025 in werking getreden en zal de onafhankelijke begrotingsinstelling uiterlijk op 1 januari 2026 worden opgericht.

Wat de meeste van de in artikel 8 bis, leden 3 en 4, bedoelde onafhankelijkheidswaarborgen betreft, is een derde van de lidstaten van mening dat deze al in hun nationale recht zijn opgenomen, terwijl meer dan een derde van mening is dat sommige maatregelen nog steeds nodig zijn. De uitzondering is de nieuwe verplichting om de onafhankelijke begrotingsinstellingen regelmatig aan externe evaluaties te onderwerpen, waarbij slechts zeer weinig lidstaten melden dat zij over de nodige wetgeving beschikken. In verschillende gevallen wordt gemeld dat de gevestigde praktijk in overeenstemming is met de nieuwe vereisten. Wettelijke codificatie zou echter nog steeds nodig zijn.

Wat de taken van de onafhankelijke begrotingsinstellingen betreft, grijpen de lidstaten de omzetting van de richtlijn aan om een aantal institutionele structuren of onderliggende wetgeving nader te specificeren. Dit zou kunnen verklaren waarom meer dan een derde van de lidstaten meldt dat de omzetting niet voltooid is voor de huidige wettelijke taken van de onafhankelijke begrotingsinstellingen (d.w.z. het opstellen of goedkeuren van macro-economische prognoses die ten grondslag liggen aan de begrotingsplanning en het toezicht op de naleving van de nationale begrotingsregels). Evenzo moet de juridische structuur vaak nog de nieuwe taken van de onafhankelijke begrotingsinstellingen weerspiegelen die zijn vastgesteld in het preventieve en het corrigerende deel van het stabiliteits- en groeipact, samen met de taak om regelmatig de consistentie, samenhang en doeltreffendheid van de nationale begrotingskaders te beoordelen.

In dezelfde geest moet het “pas toe of leg uit”-beginsel, hoewel het in veel lidstaten tot op zekere hoogte van kracht is (aangezien het werd ingevoerd door de gemeenschappelijke beginselen in verband met het begrotingspact), nog steeds worden aangepast aan het ruimere gebruik ervan in overeenstemming met de wijzigingen van de richtlijn.

2.3 Wijzigingen van de bepalingen inzake begrotingskaders voor de middellange termijn (artikelen 2, 9, 10 en 11 van Richtlijn 2011/85/EU)

Krachtens Richtlijn 2011/85/EU moeten de lidstaten een geloofwaardig, doeltreffend begrotingskader voor de middellange termijn vaststellen dat voorziet in een planningshorizon voor de begroting die verder strekt dan één jaar, en zo een consistentere, doeltreffendere en mogelijk ambitieuzere beleidsvorming op middellange termijn bevorderen. Het kader moet meerjarige begrotingsdoelstellingen bevatten in combinatie met prognoses voor elke belangrijke ontvangsten- en uitgavenpost bij ongewijzigd beleid, met uitleg over het beleid dat op middellange termijn wordt overwogen om de kloof tussen de prognoses bij ongewijzigd beleid en de beleidsdoelstellingen te overbruggen. Daarnaast moet het een beoordeling bevatten van de wijze waarop het beoogde beleid waarschijnlijk van invloed zal zijn op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn.

De wijzigingen van Richtlijn 2011/85/EU versterken de vereiste elementen van het begrotingskader voor de middellange termijn door te verzoeken om een beschrijving van geplande hervormingen en investeringen, samen met een beoordeling van het effect van gepland beleid op duurzame en inclusieve groei. Zij verduidelijken ook dat de jaarlijkse begrotingen in overeenstemming moeten zijn met de planning op middellange termijn.

Naar verluidt heeft een kwart van de lidstaten al voorzien in een definitie van de richtlijn van begrotingskaders voor de middellange termijn. Ongeveer een kwart van de respondenten geeft aan voornemens te zijn deze bepaling om te zetten of heeft plannen om dit voor of tegen eind 2025 te doen, volgens een duidelijk tijdschema. Een kwart van de lidstaten verstrekte geen

informatie over hun beoordeling van de stand van zaken met betrekking tot de omzetting van deze bepaling of de noodzaak om aanvullende maatregelen te nemen.

De helft van de lidstaten meldt een volledige of gedeeltelijke omzetting van de bepaling om ervoor te zorgen dat het nationale kader gebaseerd is op alomvattende en transparante nationale begrotingsdoelstellingen op middellange termijn die in overeenstemming zijn met de geldende landspecifieke cijfermatige begrotingsregels en de desbetreffende bepalingen van Verordening (EU) 2024/1263. Meer dan een derde van de respondenten heeft aangegeven dat deze bepalingen nog niet zijn omgezet.

Evenzo meldt meer dan een derde van de lidstaten dat een volledige of gedeeltelijke omzetting van de bepaling voorziet in een beschrijving van de beoogde hervormingen en investeringen met gevolgen voor duurzame en inclusieve groei. Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan voornemens te zijn deze bepaling om te zetten of heeft plannen om dit tegen eind 2025 te doen, of volgens een duidelijk tijdschema.

In ongeveer een kwart van de gevallen melden de lidstaten dat er nationale bepalingen bestaan om het effect van het beoogde beleid op duurzame en inclusieve groei te beoordelen. Een vergelijkbaar deel van de lidstaten gaf aan dat deze bepalingen nog niet zijn omgezet.

Dertien lidstaten melden een volledige of gedeeltelijke omzetting van de bepaling om ervoor te zorgen dat de jaarlijkse begrotingswetgeving op middellange termijn in overeenstemming is met de nationale begrotingsdoelstellingen. Tien lidstaten verstrekken geen informatie over de stand van zaken met betrekking tot de omzetting van deze eis of geven aan dat deze nog niet is omgezet. Acht lidstaten geven duidelijke aanwijzingen over hun geplande tijdschema voor de omzetting, terwijl vijf andere lidstaten nog geen tijdschema hebben vastgesteld.

Negen lidstaten melden dat de verduidelijkingen van artikel 11 reeds volledig of gedeeltelijk zijn omgezet; vijf lidstaten geven aan dat zij van plan zijn de omzettingstermijn van eind 2025 in acht te nemen.

2.4 Nieuwe bepalingen inzake rapportageverplichtingen met betrekking tot macrobudgettaire risico's van natuurrampen en klimaatverandering (artikel 9, lid 2, punt d), en artikel 14, lid 3, van Richtlijn 2011/85/EU)

Sinds de inwerkingtreding van Richtlijn 2011/85/EU zijn de gevolgen van klimaatverandering en natuurrampen voor het begrotingsbeleid steeds duidelijker geworden. Beide aspecten zijn met elkaar verbonden, maar niet identiek. De lidstaten hebben vaker te maken met ernstige natuurrampen, die vaak verband houden met stijgende temperaturen, en deze kunnen leiden tot aanzienlijke begrotingskosten en aanzienlijke voorwaardelijke verplichtingen. Begrotingskosten in verband met klimaatverandering kunnen bovendien ook voortvloeien uit mitigatie- en aanpassingsmaatregelen.

Bij Richtlijn 2024/1265/EU worden daarom nieuwe vereisten in Richtlijn 2011/85/EU ingevoerd. De lidstaten wordt nu verzocht het effect van het overwogen beleid op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange en lange termijn te beoordelen, in hun begrotingsplanningsdocumenten voor de middellange termijn rekening houdend met de macrobudgettaire risico's van klimaatverandering. Zij moeten informatie over natuurrampen en klimaatgerelateerde voorwaardelijke verplichtingen publiceren en verslag uitbrengen over de daarmee verband houdende begrotingskosten. Gezien de complexiteit van deze taken en de snelle ontwikkelingen op dit gebied moet “voor zover mogelijk” aan al deze eisen worden voldaan. Voor de omzetting wordt de lidstaten verzocht in hun nationale wetgeving bepalingen op te nemen die zorgen voor de nodige beoordeling en rapportage.

Slechts enkele nationale begrotingskaders bevatten reeds, geheel of gedeeltelijk, bepalingen waarin rekening wordt gehouden met de macrobudgettaire risico's van klimaatverandering en de milieu- en verdelingseffecten ervan bij de beoordeling van het effect van het beoogde middellangetermijnbeleid op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange en lange termijn. Tegelijkertijd geeft meer dan een derde van de respondenten een indicatie van het geplande tijdschema voor de vaststelling van dergelijke bepalingen in het nationale begrotingskader. Een vergelijkbaar beeld komt naar voren voor de verplichting om informatie te publiceren over ramp- en klimaatgerelateerde voorwaardelijke verplichtingen en de begrotingskosten als gevolg van natuurrampen en klimaatgerelateerde schokken.

2.5 Wijzigingen ter verduidelijking (artikelen 2, 3, 4, 5, 6 en 7 van Richtlijn 2011/85/EU)

Sinds de inwerkingtreding van Richtlijn 2011/85/EU is uit de praktijk gebleken dat sommige begrippen en termen op verschillende manieren worden uitgelegd of baat zouden hebben bij meer duidelijkheid of actualisering. Zo werd een verwijzing naar het gebruik van de ESR 95-standaard voor jaarrekeningen (in het vorige artikel 3, lid 1) vervangen door een meer dynamische verwijzing. Voor de meeste van deze verduidelijkingen werd de lidstaten voornamelijk gevraagd na te gaan of hun nationale begrotingswetgeving ook dienovereenkomstige wijzigingen nodig zou hebben.

De helft van de lidstaten beschouwt de wijzigingen ter verduidelijking als reeds volledig aanwezig in hun nationale wetgeving. Een kwart van de lidstaten geeft aan dat, hoewel de verduidelijkingen uitgebreid worden behandeld, nog wel enkele wijzigingen in specifieke nationale bepalingen nodig zouden zijn. Nog een kwart van de lidstaten geeft meer algemene informatie over het omzettingsproces of wijst op lopende beoordelingen.

3. CONCLUSIE

In het algemeen laten de verslagen van de lidstaten een ongelijke vooruitgang bij de omzetting van de wijzigingen van de richtlijn zien. Dienovereenkomstig liep de informatie over de reeds genomen omzettingsmaatregelen sterk uiteen, zowel qua inhoud als qua verwijzingen naar de specifieke te wijzigen rechtshandelingen. Een duidelijk tijdschema voor de resterende stappen ontbreekt over het algemeen.

De meeste lidstaten die specifiek verslag uitbrengen over de omzetting van de wijzigingen inzake statistieken, boekhouding en transparantie beschouwen de vereisten als volledig of bijna bestreken, terwijl voor verschillende lidstaten niet veel details beschikbaar zijn.

Er lijkt vooruitgang te zijn geboekt met betrekking tot onafhankelijke begrotingsinstellingen die worden ondersteund door soortgelijke, maar niet identieke bepalingen die sinds 2011 op alle of de meeste lidstaten van toepassing zijn. Sommige bepalingen van de richtlijn vereisen echter nog steeds dat de lidstaten zorgvuldig moeten nagaan of het nodig is maatregelen te nemen om ze in nationale wetgeving om te zetten. Een aantal positieve elementen met betrekking tot onafhankelijkheid zijn in sommige gevallen tamelijk vaste praktijk en zouden moeten worden gecodificeerd. Met name wat nieuwe elementen betreft, zoals de nadruk op het communicatievermogen of de externe evaluatie van de onafhankelijke begrotingsinstellingen, moeten op wetgevend gebied vaak nog stappen worden gezet.

Hoewel veel lidstaten melden dat de definitie van het begrotingskader voor de middellange termijn in overeenstemming is met de gewijzigde richtlijn, zijn er in de meeste lidstaten nog enkele aanpassingen gepland of nodig om het kader te versterken en te zorgen voor samenhang met het EU-kader voor economisch bestuur met betrekking tot de nieuwe

verordening betreffende het preventieve deel en de gewijzigde verordening betreffende het correctieve deel.

De nieuwe klimaatgerelateerde bepalingen moeten nog grotendeels worden behandeld en de lidstaten moeten hun tijdschema's daarvoor nog vaststellen.

De Commissie zal de richtlijn blijven uitvoeren voor de afdelingen waarvoor zij verantwoordelijk is. Na de omzettingstermijn zal zij een volwaardige nalevingsbeoordeling uitvoeren in overeenstemming met de standaardprocedures van de EU.