EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 11.12.2025
COM(2025) 781 final

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om eventualforpligtelser som følge af budgetgarantier og finansiel bistand og bæredygtigheden af disse eventualforpligtelser

Status pr. 31. december 2024

Indholdsfortegnelse

1. Indledning 2

2. Analyse af de forskellige kilder til eventualforpligtelser 5

2.1 Budgetgarantier 5

2.2 Lån, som dækkes gennem hensættelser, til finansiel bistand til lande uden for EU 7

2.3 Lån dækket af råderum 9

2.4 Oversigt over eventualforpligtelser ved udgangen af 2024 12

3. Vurdering af bæredygtigheden af EU's eventualforpligtelser 14

3.1 Vurderingsramme 14

3.2 Vurdering af bæredygtigheden af eventualforpligtelser, som dækkes gennem hensættelser 14

3.3 Vurdering af bæredygtigheden af eventualforpligtelser dækket af råderum 19

4. Konklusioner 22

5. Bilag: 24

Bæredygtighed og råderum i forhold til det faste loft for de egne indtægter (mia. EUR, løbende priser) 24

Bæredygtighed og råderum i forhold til det midlertidige loft for egne indtægter for NGEU (mia. EUR, løbende priser) 25

1. Indledning

Denne beretning er udarbejdet i overensstemmelse med kravene i finansforordningens artikel 256[1] og bør læses sammen med:

- Den Europæiske Unions konsoliderede årsregnskab (regnskabsåret 2024)[2]
- arbejdsdokument XI, der ledsager forslaget til EU's budget for regnskabsåret 2026[3] og indeholder detaljerede oplysninger om EU's budgetgarantier og finansielle bistandslån, der dækkes gennem hensættelser (beretning i henhold til artikel 41, stk. 5)[4]
- den langsigtede prognoserapport om EU-budgettets ind- og udgående pengestrømme (2026-2034), som tager hensyn til de planlagte budgetudgifter[5].

Det første formål med denne beretning er at give et overblik over størrelsen og sammensætningen af eventualforpligtelser – eventualforpligtelser, der er dækket af både **hensættelser**[6] og af **råderum**[7] – som bæres af EU-budgettet pr. 31. december 2024[8]. Eventualforpligtelser er potentielle finansielle forpligtelser, som skyldes eksisterende bindende forpligtelser eller tidligere kontraktmæssige begivenheder[9]. Hvorvidt og i hvilket omfang disse eventualforpligtelser medfører faktiske træk på EU-budgettet, afhænger af fremtidige begivenheder, som er vanskelige at forudsige på forhånd.

Ved udgangen af 2024 var EU-budgettet eksponeret for eventualforpligtelser på ca. 300 mia. EUR i forbindelse med **lån** (255 mia. EUR ved udgangen af 2023). Af disse 300 mia. EUR stammede 252 mia. EUR fra lån ydet til medlemsstaterne. De resterende 48 mia. EUR vedrørte lån til lande uden for EU (hvoraf 42,4 mia. EUR af de 48 mia. EUR udgjorde lån til Ukraine). Af de 42,4 mia. EUR i lån til Ukraine var EUR 31,1 mia. dækket af råderummet. EU-budgettet var også eksponeret for eventualforpligtelser i forbindelse med **budgetgarantier** på ca. 110 mia. EUR (108 mia. EUR ved udgangen af 2023). Disse budgetgarantier blev stillet inden for rammerne af Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI)[10], InvestEU[11], det eksterne lånemandat (ELM)[12], Den

1 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2024/2509 af 23. september 2024 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (omarbejdning) (EUT L 2024/2509 af 26.9.2024).
2 COM(2025) 359 af 25.6.2025.
3 COM(2025) 300 af 4.6.2025.
4 Arbejdsdokument XI om gennemførelsen af budgetgarantier, den fælles hensættelsesfond og vurderingen af bæredygtigheden af eventualforpligtelser som følge af budgetgarantier og finansiel bistand i henhold til finansforordningens artikel 41, stk. 5.
5 COM(2025) 573 final af 16.7.2025.
6 I dette dokument anvendes udtrykket "*hensættelser*" som defineret i finansforordningen og navnlig artikel 214 deri. Som fastsat i artikel 214, stk. 2, skal tilførselssatsen dække de forventede nettotab plus en tilstrækkelig sikkerhedsbuffer for uventede tab. I andre situationer kan udtrykket hensættelser (f.eks. i en regnskabsmæssig sammenhæng) have en anden betydning.
7 "Dækket af råderum" betyder, at garantien for tilknyttede eventualforpligtelser gives af EU-budgettets "råderum". I praksis kan der, hvis de dermed forbundne eventualforpligtelser indtræder, indkaldes potentielle yderligere beløb fra medlemsstaterne ud over FFR-lofterne og op til loftet for EU's egne indtægter for at tage højde for det.
8 Denne fastsatte skæringsdato er i overensstemmelse med EU's konsoliderede regnskaber og formålet med rapporten om at vurdere bæredygtigheden af eventualforpligtelser, der bæres af EU-budgettet. Der udarbejdes ingen prognoser for eventualforpligtelser, der opstår efter denne dato, da de vil afhænge af behov, markedsforhold og tilgængelig likviditet.
9 En særskilt kilde til eventualforpligtelser udgøres af "juridiske risici". Disse er ikke omfattet af denne beretning.
10 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/1017 af 25. juni 2015 om Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer, Det Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning og Den Europæiske Portal for Investeringsprojekter og om ændring af forordning (EU) nr. 1291/2013 og (EU) nr. 1316/2013 (EUT L 169 af 1.7.2015, s. 1).
11 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/523 om oprettelse af InvestEU-programmet og om ændring af forordning (EU) 2015/1017 (EUT L 107 af 26.3.2021, s. 30).
12 En oversigt over de relevante retsakter og tilsvarende garantiaftaler mellem Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank findes i den endelige vedtagelse (EU, Euratom) 2021/417 af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2021 – Sektion III – Kommissionen, anmærkninger til konto 14 20 03 02 i oversigten over udgifter til "Garanti for foranstaltninger udadtil for instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og

Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling (EFSD)[13], EFSD+[14] og investeringsrammen for Ukraine (UIF), som er budgetgarantien til støtte for investeringer i Ukraine, der er oprettet i henhold til forordningen om Ukrainefaciliteten[15].

De samlede eventualforpligtelser – omfattende både budgetgarantier og lån – steg til 410 mia. EUR i 2024, fra 363 mia. EUR i 2023, hvilket svarer til en stigning på 13 %. Denne stigningstakt er stort set i overensstemmelse med stigningstakten i 2023 (+16 %) og lavere end stigningstakten i 2022 (40 %). Størstedelen af denne stigning stammer fra yderligere udbetalinger af lån til medlemsstaterne under genopretnings- og resiliensfaciliteten[16] og fra finansiel bistand til Ukraine under Ukrainefaciliteten.

For det andet indeholder denne beretning også en vurdering af bæredygtigheden af eventualforpligtelser på langt sigt baseret på kvalitative og kvantitative faktorer, herunder stresstest. Denne bæredygtighedsvurdering foretages ved at sammenligne eventualforpligtelserne med:

- markedsværdien af de eksisterende midler i de respektive segmenter i den fælles hensættelsesfond[17], som Kommissionen har oprettet i forbindelse med **eventualforpligtelser, som dækkes gennem hensættelser**, dvs. forpligtelser, der følger af budgetgarantier og finansiel bistand til lande uden for EU
- loftet for egne indtægter og den disponible buffer til **eventualforpligtelser dækket af råderum.**

Hovedkonklusionen i bæredygtighedsanalysen ultimo 2024 er, at EU-budgettet har tilstrækkelige ressourcer til at håndtere de eventualforpligtelser, der er opstået pr. 31. december 2024: Der er tre hovedårsager til denne konklusion, som er anført i punkterne nedenfor.

- Med hensyn til hensættelser til eventualforpligtelser som følge af budgetgarantier og finansiel bistand til lande uden for EU er de hensættelser, der var til rådighed ved udgangen af 2024, tilstrækkelige i betragtning af kravene i de respektive retlige rammer[18].
- EU's finansielle kapacitet under den eksisterende retlige ramme for 2026 og 2027 (dvs. afgørelsen om egne indtægter[19] og forordningen om den flerårige finansielle ramme (FFR) for 2021-2027[20]) og fra 2028 under den foreslåede nye afgørelse om egne indtægter og FFR-forordningen for 2028-2034[21] er tilstrækkelig til at dække alle eventualforpligtelser dækket af råderum, der er opstået af gæld udstedt under i) genopretnings- og

internationalt samarbejde, det europæiske instrument for nuklear sikkerhed, instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA III) og makrofinansiel bistand" (EUT L 93 af 17.3.2021, s. 959).

13 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1601 af 26. september 2017 om oprettelse af Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling (EFSD), en EFSD-garanti og en EFSD-garantifond (EUT L 249 af 27.9.2017, s. 1).

14 EFSD+ blev oprettet ved forordningen om instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI) – et globalt Europa. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/947 af 9. juni 2021 om oprettelse af instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde – et globalt Europa, og om ændring og ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 466/2014/EU og ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1601 og Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 480/2009 (EUT L 209 af 14.6.2021, s. 1).

15 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/792 af 29. februar 2024 om oprettelse af Ukrainefaciliteten (EUT L 2024/792 af 29.2.2024).

16 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17).

17 Se beretning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om den fælles hensættelsesfond i 2024 (COM(2025) 400 final af 6.6.2024) og det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SWD(2025) 100 final af 6.6.2025) for nærmere oplysninger om den fælles hensættelsesfond.

18 Se afsnit 3 i artikel 41, stk. 5, i beretningen.

19 Rådets afgørelse (EU, Euratom) 2020/2053 af 14. december 2020 om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter og om ophævelse af afgørelse 2014/335/EU, Euratom (EUT L 424 af 15.12.2020, s. 1).

20 Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2093 af 17. december 2020 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027 (EUT L 433 I af 22.12.2020, s. 11).

21 Forslag til Rådets forordning om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2028-2034 (COM(2025) 571 final). Forslag til Rådets afgørelse om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter og om ophævelse af afgørelse (EU, Euratom) 2020/2053 (COM(2025) 574 final).

resiliensfaciliteten, SURE og andre lån til medlemsstaterne, ii) instrumentet for makrofinansiel bistand til Ukraine plus (MFA+) og iii) Ukrainefaciliteten, selv under ekstremt ugunstige omstændigheder. Der er med andre ord tilstrækkelige ressourcer i råderummet til at sikre EU's finansielle robusthed og kreditværdighed, selv i et ekstremt negativt scenario, der kombinerer negative virkninger med hensyn til de økonomiske forhold, indtægter og udgifter[22].

De risici, der opstår som følge af eventualforpligtelser, styres og overvåges gennem en generel ramme på tværs af Kommissionen, herunder omfattende foranstaltninger og garantier, som Kommissionen kan anvende til at beskytte EU-budgettet mod potentielle tab som følge af eventualforpligtelser[23]. Styringsudvalget for Eventualforpligtelser har spillet en central rolle i denne ramme[24]. Denne ramme blev styrket i begyndelsen af 2025 gennem Kommissionens afgørelse (EU, Euratom) 2025/369[25], som udvidede risikochefens (CRO) funktion. CRO'en fungerer uafhængigt af Kommissionens generaldirektorater med ansvar for finansielle transaktioner og varetager en kritisk og dedikeret funktion til overvågning af finansielle risici i forbindelse med alle finansielle transaktioner, nemlig:

- låntagning, gæld og den dermed forbundne likviditetsstyring
- långivningstransaktioner og budgetgarantier
- forvaltning af aktiver, herunder forvaltning af midlerne i den fælles hensættelsesfond, som udgør de reserver, der er afsat til at imødekomme træk på EU's budgetgarantier[26].

Tekstboks 1: FFR for 2028-2034:

Formålet med denne beretning er at vurdere bæredygtigheden af de eventualforpligtelser, der bæres af EU-budgettet. Mens de stillede budgetgarantier og lån testes i forhold til markedsværdien af midlerne i den fælles hensættelsesfond, vurderes eventualforpligtelser dækket af råderum, der bæres af EU-budgettet, fremadrettet bl.a. ved at se på den forventede udvikling i FFR-betalingerne og loftet for egne indtægter. For årene 2028-2034 omfatter vurderingen derfor det foreslåede loft for egne indtægter på 1,75 % af EU's bruttonationalindkomst (BNI) og de forventede udgifter i forbindelse med forslaget til FFR for 2028-2034, som fastsat i den langsigtede prognose for EU-budgettets ind- og udgående pengestrømme (COM(2025) 573 final). Den deraf følgende fremskrivning af råderummet udgør det referencescenarie, hvorudfra de eventualforpligtelser, der bæres af budgettet ved udgangen af 2024, vurderes.

Kommissionen fremlagde sit forslag til den næste FFR den 16. juli 2025. Forslaget omfatter øget anvendelse af finansielle instrumenter, budgetgarantier og lån med støtte fra EU-budgettet til at: i) øge gearingen, ii) gøre det muligt for EU-budgettet at spille en større rolle i at mindske risikoen ved private investeringer og iii) frigøre finansiering fra institutionelle investorer.

I forbindelse med budgetgarantier og finansielle instrumenter omfatter forslaget én EU-budgetgaranti for interne politikker, der er fastsat i basisretsakten for Den Europæiske Fond for Konkurrenceevne (ECF), og én for eksterne politikker (med et underloft for Ukraine), som er

22 Hvis der ikke opnås enighed om lovgivningsforslagene for 2028-2034, vil det nuværende loft for egne indtægter på 1,4 % af EU's BNI fortsat finde anvendelse, og i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 312, stk. 4, i TEUF "forlænges gyldighedsperioden for de lofter og andre bestemmelser, der gælder for den foregående finansielle rammes sidste år". I et sådant scenarie vil bæredygtigheden af råderummet under det faste loft for egne indtægter blive sikret, om end med en mindre politisk udgiftskapacitet end foreslået og mindre end i den nuværende FFR, under hensyntagen til NGEU-tilbagebetalingen.

23 Se punkt 3.2 og 4.2 i beretningen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om finansielle instrumenter, budgetgarantier, finansiel bistand og eventualforpligtelser – Opgjort pr. 31. december 2020 (COM(2021) 676 final af 5.11.2021).

24 Styringsudvalget for Eventualforpligtelser mødtes fem gange i 2024.

25 Kommissionens afgørelse (EU, Euratom) 2025/369 af 21. februar 2025 om funktionen som risikochef med ansvar for tilsyn med de finansielle risici, der opstår som følge af Unionens finansielle transaktioner (EUT L 2025/369 af 25.2.2025).

26 Beretning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om den fælles hensættelsesfond i 2024. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0400.

fastsat i basisretsakten for Et Globalt Europa. Andre programmer inden for interne og eksterne politikker kan også anvende de garantier, der er fastsat i ECF og Et Globalt Europa.

ECF og Et Globalt Europa har fået tildelt et maksimalt budgetgarantibeløb på henholdsvis EUR 70 mia. og EUR 143 mia. (sidstnævnte inklusive EUR 48 mia. til budgetgarantier for Ukraine finansieret gennem Ukrainereserven). De forskellige programmer kan gradvist udnytte hele kapaciteten. Maksimumsbeløbet for Et Globalt Europa vil også dække lån til lande uden for EU (f.eks. makrofinansiel bistand, politikbaserede lån og Euratom).

Kommissionens langsigtede budgetforslag omfatter også yderligere anvendelse af lån til medlemsstaterne og til Ukraine, som er understøttet af EU-budgettets råderum.

For så vidt angår Ukraine, vil den foreslåede Ukrainereserve på EUR 100 mia. blive gennemført i form af lån og tilskud, hvor lånene skal finansieres ved låntagning og understøttes af råderummet, som det f.eks. er tilfældet med Ukrainefaciliteten. Den faktiske opdeling mellem lån og tilskud vil blive besluttet efter behov.

Kommissionen foreslår også øget brug af lån til medlemsstaterne som led i de nationale og regionale partnerskabsplaners "Catalyst Europe"-program. Catalyst Europe vil yde op til EUR 150 mia. i lån finansieret ved låntagning og dækket af råderummet til at støtte reformer og investeringer.

Endelig har Kommissionen også foreslået en ny ekstraordinær og midlertidig mekanisme til at reagere på konsekvenserne af alvorlige kriser, alvorlige nedgange eller alvorlige trusler om nedgange, der påvirker EU eller dets medlemsstater. Dette værktøj vil med støtte af EU-lån yde lån til medlemsstaterne udelukkende for perioden for det kommende langsigtede budget, hvis der opstår en alvorlig krise, og efter Rådets afgørelse, når dette har fået Europa-Parlamentets samtykke. Låntagningen vil blive garanteret af et særligt, supplerende segment under loftet for egne indtægter svarende til 0,25 % af EU's BNI, som udelukkende har til formål at understøtte disse lån, hvis mekanismen aktiveres.

Bæredygtigheden af fremtidige eventualforpligtelser i forbindelse med gennemførelsen af både nye instrumenter, der foreslås under den næste FFR, og andre instrumenter, der vedtages eller gennemføres i 2025 (dvs. samarbejdsmekanismen vedrørende lån til Ukraine og lånene under SAFE-instrumentet), afhænger af den faktiske udnyttelse af lånestøtten og vil blive vurderet i fremtidige udgaver. Bæredygtigheden af den ekstraordinære mekanisme til at reagere på alvorlige kriser vil kun blive vurderet, hvis og når der ydes faktisk finansiel bistand under dette loft.

2. Analyse af de forskellige kilder til eventualforpligtelser

2.1 Budgetgarantier

Disse omfatter garantier, der ydes til forskellige gennemførelsespartnere under mandaterne for ELM, EFSI, EFSD, InvestEU, EFSD+ og UIF[27]. Inden for rammerne af alle disse instrumenter stiller EU garantier over for gennemførelsespartnere[28] til dækning af en del af de potentielle tab og

27 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/792 af 29. februar 2024 om oprettelse af Ukrainefaciliteten. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj/eng.

28 I 2024 ydede EU budgetstøtte i form af garantier til EIB-Gruppen og andre finansielle institutioner (herunder EBRD og nationale erhvervsfremmende banker) under de forskellige eksisterende garantiprogrammer.

omkostninger[29] som følge af deres finansierings- og investeringstransaktioner (dvs. låne- eller egenkapitaltransaktioner).

De seks garantiprogrammer har forskelligt geografisk fokus, hvilket har indflydelse på de risici, de bærer. EFSI og InvestEU bidrager til at afhjælpe investeringsmangler i Den Europæiske Union. ELM, EFSD og EFSD+ udgør en del af Den Europæiske Unions eksterne politikker og støtter finansiering til og investeringer i lande uden for EU (idet investeringsvindue 1 under ELM og EFSD+ hovedsageligt fokuserer på statslige modparter, mens den åbne arkitektur og investeringsvindue 4 under EFSD og EFSD+ hovedsageligt er rettet mod private transaktioner). UIF har til formål at støtte genopretnings- og genopbygningsinvesteringer i Ukraine, der foretages af de ukrainske myndigheder, virksomheder i den private sektor, kommuner, statsejede virksomheder eller andre aktører.

Tabel 1: Status for budgetgarantier (pr. 31. december 2024) (mio. EUR)(*)

	Maks. disponibel garanti undertegnet med gennemførelsespartnere	Disponibel garanti relateret til transaktioner, der er undertegnet af gennemførelsespartnere med endelige modtagere	Disponibel garanti relateret til transaktioner, der er undertegnet af gennemførelsespartnere og udbetalt til de endelige modtagere
EFSI	25 373	22 998	21 033
EFSD	759	667	521
ELM	25 772	25 772	19 184
InvestEU	27 042	11 769	3 468
UIF	790	172	132
EFSD+	30 173	11 228	1 341
I alt	**109 909**	**72 606**	**45 678**

(*) Den garanti, der er undertegnet med modparter, udgør det garantibeløb, som er ydet gennemførelsespartneren gennem undertegnelsen af garantiaftalen. Garantien relateret til transaktioner undertegnet af modparter omfatter garantibeløb i alle transaktioner, som er undertegnet af modparterne med de endelige modtagere/finansielle formidlere. Garantien relateret til undertegnede og udbetalte transaktioner omfatter de beløb for transaktioner, som er udbetalt af modparten til den endelige modtager/de finansielle formidlere.

a) Budgetgarantier til støtte for investeringer uden for EU

ELM er den ældste EU-budgetgaranti. Den gør det muligt for Den Europæiske Investeringsbank (EIB) at gennemføre finansieringstransaktioner i mere risikobetonede miljøer uden for EU på områder som f.eks. udvikling af socioøkonomisk infrastruktur.

EFSD-garantien blev indført i 2017 for at støtte investeringer og forbedre adgangen til finansiering – primært i Afrika og naboskabslandene, der grænser op til EU – og hjælpe disse lande med at opfylde verdensmålene for bæredygtig udvikling.

På baggrund af erfaringerne med både ELM og EFSD blev **EFSD+** oprettet for FFR-perioden 2021-2027 som en integreret finansiel pakke, der tilvejebringer finansieringskapacitet til Afrika syd for Sahara, Asien, Stillehavsområdet, Latinamerika, Caribien og naboskabs- og udvidelseslandene.

29 I nogle tilfælde kan garantien også dække yderligere poster såsom finansieringsomkostninger og andre gebyrer.

Støtten under EFSD+ er rettet mod investeringer, der bidrager til: i) mindskelse af socioøkonomiske uligheder, ii) bæredygtig og inklusiv vækst, iii) tilpasning til og modvirkning af klimaændringer, iv) miljøbeskyttelse og -forvaltning og v) jobskabelse.

UIF er udformet med henblik på at yde finansiering til prioriteter, der er udpeget i planen for Ukraine[30]. UIF er en del af forordningen om Ukrainefaciliteten, hvis formål er at: i) tiltrække offentlige og private investeringer til genopretning og genopbygning af Ukraine og ii) støtte Ukraines vej mod tiltrædelse af EU[31].

b) Budgetgarantier til støtte for investeringer inden for EU

EFSI blev oprettet i 2015 for at afhjælpe problemet med den langvarige afdæmpede udvikling i private investeringer i EU efter finanskrisen. Den består af en budgetgaranti på maksimalt 26 mia. EUR fra EU-budgettet til EIB-Gruppen, som suppleres af en tildeling på 7,5 mia. EUR fra EIB's egne midler.

InvestEU-programmet, der blev oprettet under FFR for 2021-2027, har til formål at give et yderligere løft til investeringer, der fremmer den økonomiske genopretning, modstandsdygtigheden, den grønne vækst og beskæftigelsen i EU i perioden 2021-2027. Hensigten er at nå dette mål ved at mobilisere offentlige og private finansieringskilder med henblik på at yde langsigtet finansiering og støtte til virksomheder og projekter i overensstemmelse med EU's prioriteter i lyset af de nuværende økonomiske og sociale udfordringer.

c) Sammenlignende analyse af budgetgarantier

De seks budgetgarantiprogrammer varierer i forhold til flere aspekter, herunder deres forskellige gennemførelsesfaser. Selv om ELM (etableret i 1977) har en lang historik, sluttede EFSI's og EFSD's indledende fase først i henholdsvis 2022 og 2024. Samtidig er investeringsfasen for InvestEU, EFSD+ og UIF først begyndt for nylig. Disse forskellige gennemførelsesfaser for de seks budgetgarantiprogrammer er afspejlet i ovenstående tabel. For ELM og EFSI viser tallene, at næsten det maksimale garantibeløb er blevet stillet til rådighed for gennemførelsespartnerne, og at EFSI har forpligtet sig til at støtte transaktioner op til disse fulde beløb. Nyere budgetgarantier såsom EFSD+, InvestEU og UIF befinder sig derimod i en langt tidligere fase i deres opskalering.

De nye budgetgarantier såsom InvestEU, EFSD+ og UIF bygger på erfaringerne fra ældre garantier og har lignende karakteristika. InvestEU, EFSD+ og UIF har imidlertid alle flere gennemførelsespartnere ("åben arkitektur") og en bredere vifte af produkter.

2.2 Lån, som dækkes gennem hensættelser, til finansiel bistand til lande uden for EU

Eventualforpligtelserne under denne post hidrører fra finansiel bistand, der ydes i form af lån inden for rammerne af **programmet for makrofinansielle bistandslån** (MFA)[32] og **Euratom**-lån til lande uden for EU[33]. Lån ydet til Ukraine under MFA+-programmet og Ukrainefaciliteten,

30 https://enlargement.ec.europa.eu/proposal-council-implementing-decision-approval-assessment-ukraine-plan_en.
31 https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-endorses-ukraine-plan-paving-way-regular-payments-under-ukraine-facility-2024-04-15_en.
32 Retsgrundlaget for makrofinansiel bistand til andre tredjelande end udviklingslande er artikel 212 i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Artikel 213 i TEUF kan anvendes som retsgrundlag, når tredjelandet har behov for akut finansiel bistand.
33 Euratoms lånefacilitet hjælper både medlemsstater og lande uden for EU med at finansiere investeringer i kernekraftværker og industrielle anlæg i det nukleare brændselskredsløb. Jf. Rådets afgørelse 77/270/Euratom af 29. marts 1977 om bemyndigelse for Kommissionen til at optage Euratom-lån med henblik på et bidrag til finansieringen af atomkraftværker (EFT L 88 af 6.4.1977, s. 9) som ændret og suppleret.

som udgjorde 31,1 mia. EUR ved udgangen af 2024, er dækket af råderummet og vil blive behandlet i punkt 2.3.

Finansiel støtte til lande uden for EU i form af bilaterale lån fra EU er hovedsagelig blevet ydet under MFA-programmet, som er rettet mod lande uden for EU, der oplever betalingsbalanceproblemer. I 2024 blev der udbetalt nye MFA-lån til et beløb på 1,15 mia. EUR[34].

Inden for investeringsrammen for Vestbalkan blev der i 2024 indført ordninger for ydelse af lån på op til 4 mia. EUR til seks kandidatlande, hvor udbetalingen af de første rater begynder i 2025. Der er også oprettet en særskilt lånefacilitet for Moldova (1,5 mia. EUR). Udbetalingen af denne forventes også at begynde i 2025. Ud over MFA-lån til lande uden for EU er 300 mio. EUR i Euratom-lån, som blev ydet til Ukraines atomenergiprogram, stadig udestående pr. 31. december 2024.

Tabel 2: Udestående beløb vedrørende lån til lande uden for EU (pr. 31. december 2024) (mio. EUR)

	Udestående lån	Påløbne renter	I alt
MFA(*)	15 738	118	**15 856**
Euratom	300	1	**301**
I alt	**16 038**	**119**	**16 157**

(*) Ekskl. MFA+-lån til Ukraine og lån under Ukrainefaciliteten (dækket af råderummet).

Normalt er lån til lande uden for EU blevet finansieret gennem "back-to-back"-lånoptagelsestransaktioner, dvs. at hvert lån er blevet finansieret gennem en tilsvarende EU-obligation, som fuldt ud svarer til EU-lånet med hensyn til løbetid, rentesats og tilbagebetalingsplan. Fra januar 2023 er den fælles finansieringsmetode blevet indført som den generelle låneoptagelsesmetode for EU-obligationer[35]. I henhold til den fælles finansieringsmetode indsamler Kommissionen alle udstedelsesprovenuer i en centraliseret finansieringspulje og fordeler dem derefter internt til de forskellige politikprogrammer. Investorer i EU-obligationer er eksponeret mod EU's lave kreditrisiko og ikke mod kreditrisikoen i det endelige modtagerland. For EU er der tale om en eventualforpligtelse, da modtagerlandet er kontraktligt forpligtet til at tilvejebringe indtægterne til tilbagebetaling af EU-obligationerne. Så længe låntageren ikke misligholder sit lån, er der ikke behov for en udgående strøm af EU-midler for at afvikle EU-gælden.

Som sikkerhed i tilfælde af, at modtagerlandet ikke tilbagebetaler det modtagne låns renter eller hovedstol, afsættes der hensættelser i EU-budgettet til disse lån. Traditionelt og i overensstemmelse med gældende lovgivning opføres 9 % af lånenes værdi som hensættelser til MFA- eller Euratom-lån til lande uden for EU i særskilte segmenter af den fælles hensættelsesfond. Niveauerne af hensættelser til disse lån behandles nærmere i punkt 3.2.

Tilbagebetalingerne, der er angivet i tabel 3, skal derfor ses som de maksimale forventede beløb, der kan trækkes på hensættelser i årene 2025-2030.

34 Disse omfatter 1 mia. EUR til Egypten, 95 mio. EUR til Moldova og 50 mio. EUR til Nordmakedonien. Yderligere oplysninger, herunder det udestående beløb pr. modtager, kan ses i rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelse af den makrofinansielle bistand til tredjelande i 2024 (COM(2025) 330 final af 23.6.2025) og det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SWD(2025) 166 final af 23.6.2025).

35 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2022/2434 af 6. december 2022 om ændring af forordning (EU, Euratom) 2018/1046 for så vidt angår fastlæggelsen af en diversificeret finansieringsstrategi som generel lånemetode (EUT L 319 af 13.12.2022, s. 1).

Tabel 3: Årlig tilbagebetalingsplan for udestående lån til lande uden for EU (hovedstol + renter) under de eksisterende programmer for årene 2025-2030 pr. 31. december 2024 (mio. EUR)

År	Euratom	MFA	Alle programmer
2025	1	162	**163**
2026	1	410	**411**
2027	51	442	**493**
2028	51	441	**492**
2029	0	1 185	**1 185**
2030	100	308	**408**
I alt	**204**	**2 948**	**3 152**

2.3 Lån dækket af råderum

Eventualforpligtelserne under denne post hidrører fra **lån til medlemsstaterne** (dvs. lån under betalingsbalancemekanismen[36], lån inden for rammerne af den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme (EFSM)[37], lån under Euratoms lånefacilitet, lån under SURE[38] og lån under genopretnings- og resiliensfaciliteten, der ydes til støtte for investeringer og reformer). Derudover er **lån til Ukraine** ydet i 2023 og 2024 (18 mia. EUR i MFA+-lån til Ukraine og 13,1 mia. EUR i lån ydet under Ukrainefaciliteten) også dækket af budgetmargenen under loftet for egne indtægter.

Eventualforpligtelser, der hidrører fra lån til medlemsstaterne og fra nylige lån til Ukraine, dækkes ikke gennem forudgående hensættelser. I stedet fungerer muligheden for at trække på yderligere "egne indtægter" fra medlemsstaterne under EU's budgetramme (op til loftet for egne indtægter, dvs. ved hjælp af budgettets "råderum") som bagstopper.

Det betyder, at EU – hvis en modtager ikke opfylder sine forpligtelser over for EU – som en sidste udvej, når alle andre muligheder for at finde løsninger inden for den eksisterende flerårige finansielle ramme er udtømt, vil være berettiget til at søge dækning for det relevante beløb hos medlemsstaterne. Sådanne indkaldelser af midler vil blive foretaget ud over FFR-lofterne, men i fuld overensstemmelse med lofterne for egne indtægter.

Nyere lån (lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og lån under MFA+-instrumentet for Ukraine og Ukrainefaciliteten) finansieres gennem den fælles finansieringsmetode, hvor lån til støttemodtagere ydes med lange løbetider, der typisk er en forlænget periode, hvor hovedstolen ikke tilbagebetales, efterfulgt af en længere periode med små årlige afdrag på hovedstolen[39].

36 Rådets forordning (EF) nr. 332/2002 af 18. februar 2002 om indførelse af en mekanisme for mellemfristet betalingsbalancestøtte til medlemsstaterne (EFT L 53 af 23.2.2002, s. 1).

37 Rådets forordning (EU) nr. 407/2010 af 11. maj 2010 om oprettelse af en europæisk finansiel stabiliseringsmekanisme (EUT L 118 af 12.5.2010, s. 1). Rådets forordning (EU) 2015/1360 af 4. august 2015 om ændring af forordning (EU) nr. 407/2010 om oprettelse af en europæisk finansiel stabiliseringsmekanisme (EUT L 210 af 7.8.2015, s. 1).

38 Rådets forordning (EU) 2020/672 af 19. maj 2020 om oprettelse af et europæisk instrument for midlertidig støtte til mindskelse af risiciene for arbejdsløshed i en nødsituation (SURE) som følge af covid-19-udbruddet (EUT L 159 af 20.5.2020, s. 1).

39 Ved udgangen af 2022 blev den diversificerede finansieringsstrategi fastlagt som den grundlæggende metode til gennemførelse af alle låntagningstransaktioner, herunder makrofinansiel bistand. Det gør det muligt fuldt ud at afkoble en specifik udbetaling af lån til en medlemsstat eller et land uden for EU fra udstedelsen af specifikke EU-

I 2024 drev Kommissionen på vegne af EU fire programmer, hvorunder den ydede lån til medlemsstaterne. Der blev ikke udbetalt nye lån under de første tre programmer i 2024. Nærmere oplysninger om disse fire programmer findes i punkterne nedenfor.

- **Betalingsbalancemekanismen** blev oprettet i 2002 for at hjælpe EU-lande uden for euroområdet, som har eller er i fare for at få betalingsbalanceproblemer.
- **EFSM** blev oprettet i 2010 med henblik på at yde finansiel støtte til medlemsstater, der er i eller trues af alvorlige finansielle vanskeligheder som følge af usædvanlige hændelser, som de ikke selv er herre over.
- **SURE**-programmet blev vedtaget i juni 2020 for at bidrage til at finansiere pludselige og alvorlige stigninger i de nationale offentlige udgifter i forbindelse med arbejdsfordelingsordninger og lignende indenlandske foranstaltninger som reaktion på covid-19-krisen. Da dette nødinstrument blev indført inden forhøjelsen af loftet for egne indtægter i 2020[40], og inden råderummet trådte i kraft, indvilligede alle medlemsstater i at stille uigenkaldelige, ubetingede anfordringsgarantier på 25 % af den finansielle bistands maksimale beløb[41]. De enkelte medlemsstater bidrager til det samlede garantibeløb i forhold til deres relative andel af EU's samlede BNI (ifølge EU-budgettet for 2020).
- **Genopretnings- og resiliensfaciliteten** er den centrale søjle i NextGenerationEU-programmet (NGEU) (2020)[42] og er et midlertidigt instrument til støtte for reformer og investeringer i medlemsstaterne med det endelige mål at lette genopretningen efter covid-19-pandemien og samtidig bidrage til den grønne og digitale omstilling. Under EU's genopretningsinstrument låner Kommissionen midler, som genopretnings- og resiliensfaciliteten derefter gør brug af til at finansiere medlemsstaternes reformer og investeringer. Finansieringen kan enten være et lån (tilbagebetalingspligtig støtte) eller tilskud (ikketilbagebetalingspligtig støtte). Kun lån under genopretnings- og resiliensfaciliteten (i modsætning til tilskud under genopretnings- og resiliensfaciliteten) giver anledning til eventualforpligtelser, og derfor tages alene lån under genopretnings- og resiliensfaciliteten i betragtning i denne beretning.

Ved udgangen af 2024 havde EU-budgettet påtaget sig eventualforpligtelser fra to programmer til støtte for Ukraine, som blev bogført under råderummet. Det første af disse programmer er **MFA+**, hvor de udestående beløb nåede op på 18 mia. EUR ved udgangen af 2023, og hvor ingen yderligere lån blev udbetalt i 2024. Det andet af disse programmer er **Ukraine-faciliteten**, (13,1 mia. EUR udestående ved udgangen af 2024). Renteomkostningerne under begge programmer subsidieres med forskellige ordninger i perioden frem til udgangen af 2027 for at øge subventionsniveauet af disse lån. Medlemsstaterne dækker renteomkostningerne ved MFA+-lån gennem eksterne formålsbestemte indtægter via EU-budgettet, mens EU-budgettet dækker renteomkostningerne ved lån under Ukraine-faciliteten.

Tabel 4: Udbetalte lån understøttet af EU's budgetmæssige råderum (pr. 31. december 2024) (mio. EUR)

obligationer. Under NGEU optager Kommissionen også lån på markederne for at finansiere ikketilbagebetalingspligtig støtte (herunder tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten). Tilbagebetalingen af disse lånoptagelsestransaktioner dækkes via bevillingerne på de fremtidige årlige budgetter inden for FFR-lofterne og udgør derfor ikke en eventualforpligtelse for EU. NGEU-aktiviteter for så vidt angår lån til udlån (dvs. til finansiering af lån under genopretnings- og resiliensfaciliteten) giver dog anledning til nye eventualforpligtelser og behandles i denne beretning.

40 Rådets afgørelse (EU, Euratom) 2020/2053 af 14. december 2020 om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter og om ophævelse af afgørelse 2014/335/EU.

41 Ud over den garanti, der stilles af alle medlemsstater, er der i SURE-forordningen fastsat en række sikkerhedsforanstaltninger for at mindske risikoen fra eventualforpligtelser i forbindelse med SURE. Disse omfatter en koncentrationsgrænse for de tre største lån på 60 % af det maksimale beløb, der ydes under SURE, en maksimal årlig eksponering på 10 % (dvs. betalinger, der forfalder hvert år, må ikke overstige 10 mia. EUR) og mulighed for Kommissionen til om nødvendigt at forny sine lån.

42 Rådets forordning (EU) 2020/2094 af 14. december 2020 om oprettelse af et EU-genopretningsinstrument til støtte for genopretningen efter covid-19-krisen (EUT L 433 I af 22.12.2020, s. 23).

	Udbetalte lån	Påløbne renter	I alt
Betalingsbalancemekanisme (BOP)	200	1	**201**
EFSM	42 000	380	**42 380**
SURE	98 355	104	**98 459**
Lån under genopretnings- og resiliensfaciliteten	108 686	1 434	**110 120**
MFA +	18 000	273	**18 273**
Ukrainefaciliteten	13 112	205	**13 317**
I alt	**280 353**	**2 397**	**282 750**

Mellem udgangen af 2023 og udgangen af 2024 var den største stigning i lånene fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, som steg fra 79,6 mia. EUR til 110,1 mia. EUR – en stigning på 30,5 mia. EUR siden udgangen af 2023 (+38,3 %). Samlet set steg de samlede udestående beløb fra 239,7 mia. EUR ved udgangen af 2023 til 282,8 mia. EUR ved udgangen af 2024, hvilket svarer til en stigning på 43,0 mia. EUR (+17,9 %).

Tabel 5 nedenfor viser de samlede årlige tilbagebetalinger (hovedstol plus renter), der skal betales af alle modtagere af EU-lån ydet i forbindelse med følgende: i) finansiel bistand til medlemsstaterne og ii) finansiel bistand til Ukraine under instrumenterne MFA+ og Ukrainefaciliteten.

For hvert af de pågældende år giver disse beløb en indikator for den teoretiske maksimale udgående pengestrøm, der skal dækkes af EU-budgettet i forbindelse med eventualforpligtelser som følge af finansiel bistand til medlemsstaterne og Ukraine ved udgangen af 2024.

I tidshorisonten for den næste FFR (indtil 2034) beløber tilbagebetalinger af hovedstol og renter fra låntagere (dvs. eksklusive lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten), der er relevante for det faste loft, sig i gennemsnit til 9,2 mia. EUR om året. Tilbagebetalinger af hovedstol og renter fra låntagere, der er dækket af NGEU-loftet (dvs. lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten), udgør i gennemsnit 2,8 mia. EUR om året i perioden 2025-2034.

Tabel 5: Årlig tilbagebetalingsplan for udestående lån dækket af råderum (hovedstol + renter) under de eksisterende programmer for årene 2025-2030 pr. 31. december 2024 (mio. EUR)

År	Betalingsbalance	EFSM	SURE	Lån under genopretnings- og resiliensfaciliteten (*)	MFA+ (**)	Ukrainefaciliteten (***)	Alle programmer
2025	206	306	8 217	2 215	570	320	11 834
2026	0	6 913	8 327	2 216	570	391	18 417
2027	0	3 587	327	2 216	570	391	7 091
2028	0	4 612	10 327	2 219	571	392	18 121

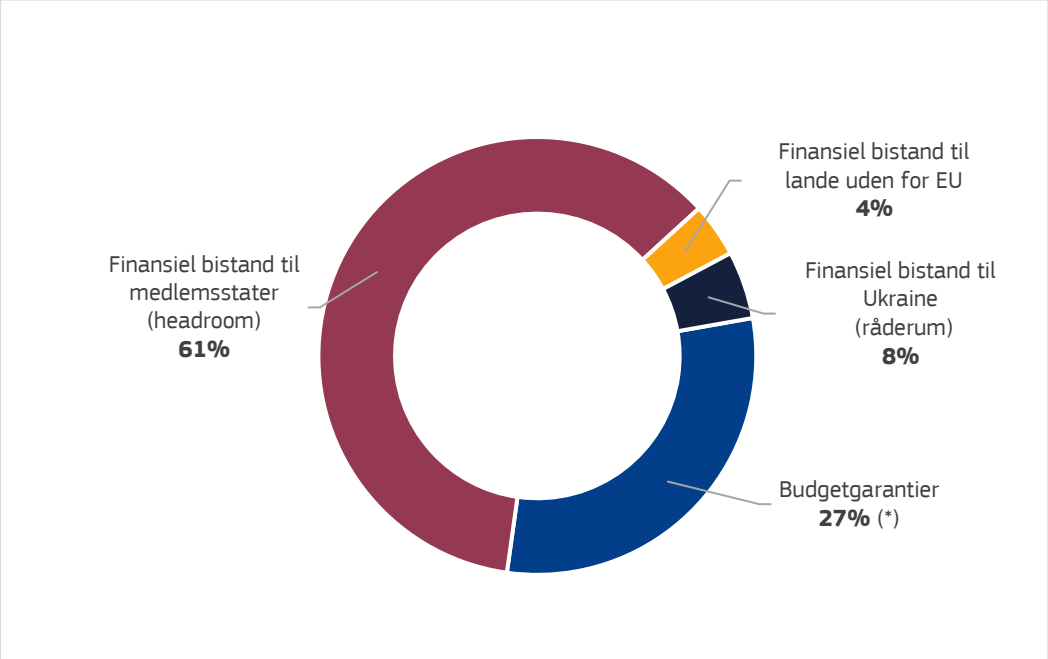
2029	0	1 790	8 464	2 218	571	391	13 434
2030	0	371	10 327	2 216	570	391	13 875
I alt	**206**	**17 579**	**45 989**	**13 300**	**3 423**	**2 277**	**82 772**

(*) Renter på lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten under NGEU-programmet beregnes løbende i henhold til en specifik metode (se Kommissionens gennemførelsesafgørelse, C(2022)9701 final af 19.12.2022). Det årlige rentegebyr for disse lån, der er anført ovenfor, er derfor et skøn baseret på de aktuelle finansieringsvilkår. (**) I overensstemmelse med artikel 17 i forordning (EU) 2022/2463 kan EU hvert år efter anmodning fra Ukraine yde en rentegodtgørelse til dækning af renteomkostninger i forbindelse med MFA+-lån.
(***) I overensstemmelse med artikel 23 i forordning (EU) 2024/792 kan Ukraine hvert år anmode om en rentegodtgørelse til dækning af renteomkostninger i forbindelse med de lån, der ydes under Ukrainefaciliteten.

2.4 Oversigt over eventualforpligtelser ved udgangen af 2024

Ved udgangen af 2024 var EU-budgettet eksponeret for eventualforpligtelser for et samlet beløb på 410 mia. EUR, som kan opdeles i: i) over **300 mia.** EUR vedrørende lån ydet til medlemsstater og lande uden for EU og ii) **110 mia.** EUR vedrørende garantier ydet gennem EFSI, InvestEU, ELM, EFSD, EFSD+ og UIF. Den største eksponering for EU-budgettet stammer fra låneprogrammer til medlemsstaterne.

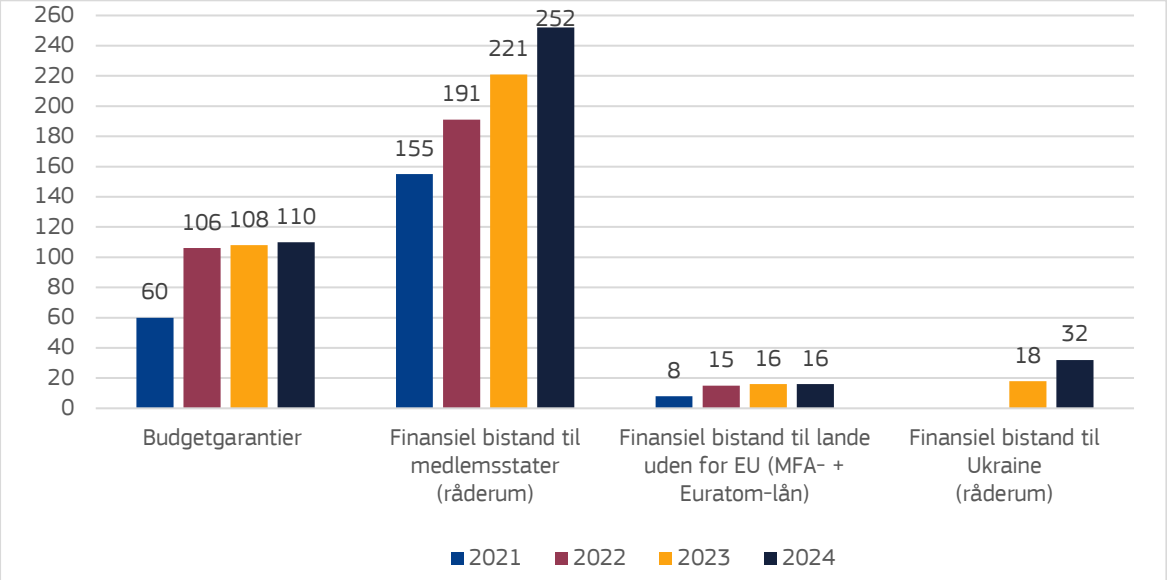
Figur 1: Opdeling af eventualforpligtelser efter kilde pr. 31. december 2024



(*) Baseret på det samlede beløb for "Maks. disponibel garanti undertegnet med gennemførelsespartnere" (se tabel 1).

Den konstant stigende tendens i perioden 2021-2024 vidner om budgetgarantiernes og de finansielle støtteprogrammers stadig større betydning for gennemførelsen af EU's politikker. Den stigning, der blev registreret i 2024 (+13 % i forhold til det foregående år), er i overensstemmelse med den stigning, der blev registreret mellem udgangen af 2022 og udgangen af 2023 (+16 %). Dette skal sammenlignes med den markante stigning på 40 % mellem udgangen af 2021 og udgangen af 2022, der startede fra et lavere niveau.

Figur 2: Opdeling af udestående eventualforpligtelser efter kilde i perioden 2021-2024 (mia. EUR)



Størstedelen af stigningen i 2024 skyldes de yderligere udbetalinger af lån under genopretnings- og resiliensfaciliteten og den finansielle bistand til Ukraine. Eventualforpligtelser som følge af budgetgarantiprogrammerne forblev stort set stabile i 2024. Stigningen i forpligtelser som følge af budgetgarantiprogrammerne på grund af indledningen af gennemførelsesfasen for InvestEU, EFSD+ og UIF blev næsten fuldt ud opvejet af faldet i ELM-, EFSI- og EFSD-eksponeringerne som følge af forfaldne eller annullerede eksponeringer.

EU's eventualforpligtelser er steget yderligere i 2025 vedrørende:

i) yderligere støtte til lande uden for EU (navnlig støtte til Ukraine under Ukrainefaciliteten og MFA-lånet, der er baseret på fremskyndede ekstraordinære indtægter (ERA)[43])

ii) yderligere udbetalinger af lån under genopretnings- og resiliensfaciliteten til medlemsstaterne

iii) yderligere fremskridt med gennemførelsen af budgetgarantiprogrammerne (InvestEU, EFSD+ og UIF)

iv) gennemførelse af de nyligt godkendte makrofinansielle bistandsprogrammer til Egypten[44] og Jordan[45] sammen med gennemførelsen af investeringsrammen for Vestbalkan[46] og Moldova-faciliteten[47].

Udbetalingen af lånene til medlemsstaterne under instrumentet for sikkerhedstiltag for Europa (SAFE) vil starte i begyndelsen af 2026[48].

43 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/2773 af 24. oktober 2024 om oprettelse af samarbejdsmekanismen vedrørende lån til Ukraine og om ekstraordinær makrofinansiel bistand til Ukraine.
44 Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2025/1267 af 24. juni 2025 om makrofinansiel bistand til Den Arabiske Republik Egypten.
45 Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2025/793 af 14. april 2025 om makrofinansiel bistand til Det Hashemitiske Kongerige Jordan.
46 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1449 af 14. maj 2024 om oprettelse af reform- og vækstfaciliteten for Vestbalkan.
47 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2025/535 af 18. marts 2025 om oprettelse af reform- og vækstfaciliteten for Republikken Moldova.
48 Rådets forordning (EU) 2025/1106 af 27. maj 2025 om oprettelse af instrumentet for sikkerhedstiltag for Europa (SAFE) gennem styrkelse af den europæiske forsvarsindustri.

3. Vurdering af bæredygtigheden af EU's eventualforpligtelser

3.1 Vurderingsramme

Uden at det berører den vurdering af hensættelser til dækning af visse finansielle forpligtelser i hele deres levetid, der kræves, når der opstår forpligtelser, "*anses eventualforpligtelser, som følger af budgetgarantier eller finansiel bistand, og som bæres af budgettet, for bæredygtige, hvis prognosen for deres udvikling over flere år er i overensstemmelse med fristerne i den i artikel 312, stk. 2, i TEUF foreskrevne forordning, der fastlægger den flerårige finansielle ramme, og med loftet over årlige bevillinger til betalinger i artikel 3, stk. 1, i afgørelse (EU, Euratom) 2020/2053*", jf. finansforordningens artikel 213, stk. 3 (dvs. FFR-loftet og loftet for egne indtægter).

Det betyder, at de midler, som EU kan trække på i et enkelt år under den nuværende FFR og loftet for egne indtægter, bør være tilstrækkelige til at finansiere udgifterne i forbindelse med FFR samt potentielle nye eventualforpligtelser.

Betalinger vedrørende **eventualforpligtelser, der dækkes gennem hensættelser** som følge af budgetgarantier og finansiel bistand til lande uden for EU, skal navnlig finansieres gennem fastlagte hensættelser og eventuelle yderligere planlagte hensatte betalinger under FFR. Punkt 3.2 i denne beretning indeholder en vurdering af, om de disponible hensættelser er tilstrækkelige til at dække de forventede og uventede betalinger i tilknytning til budgetgarantier og finansiel bistand til lande uden for EU til indfrielse af forpligtelserne ved udgangen af 2024.

Betalinger i forbindelse med indfrielse af eventualforpligtelser som følge af **finansiel bistand dækket af råderum** til medlemsstater og Ukraine kan finansieres ved at trække på supplerende egne indtægter op til det loft, der er fastsat i afgørelsen om egne indtægter, som en sidste udvej, efter at andre midler til at dække disse betalinger eller omlægge de dermed forbundne forpligtelser er udtømt. Råderummet (dvs. forskellen mellem loftet for egne indtægter og de egne indtægter, der er nødvendige for at finansiere EU-budgettets udgifter) repræsenterer EU's finansielle kapacitet til at dække yderligere udgående pengestrømme i forbindelse med opståede eventualforpligtelser som følge af finansiel bistand dækket af råderum[49]. Resultaterne af bæredygtighedsvurderingen af eventualforpligtelser dækket af råderum ved udgangen af 2024 præsenteres i punkt 3.3 nedenfor. Afgørelsen om egne indtægter fra 2020 forhøjer midlertidigt loftet for egne indtægter (med op til yderligere 0,6 % af BNI indtil 2058) for at tage højde for de forpligtelser, der er opstået under gennemførelsen af NGEU, herunder eventualforpligtelser dækket af råderum som følge af lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten til medlemsstaterne.

3.2 Vurdering af bæredygtigheden af eventualforpligtelser, som dækkes gennem hensættelser

a) Hensættelser til rådighed ved udgangen af 2024

Eventualforpligtelser som følge af budgetgarantier og finansiel bistand til lande uden for EU dækkes gennem hensættelser i EU-budgettet baseret på et forsigtigt skøn over de forventede tab for hvert instrument i hele dets levetid plus en yderligere sikkerhedsbuffer (til dækning af uventede tab). Den fælles hensættelsesfond ligger inde med de hensættelser, som beskytter EU-budgettet mod tab som følge af budgetgarantier og finansiel bistand til lande uden for EU.

Pr. 31. december 2024 var markedsværdien af nettoaktiverne i den fælles hensættelsesfond 23,2 mia. EUR, hvilket er en stigning fra 18,8 mia. EUR ved udgangen af 2023[50]. For de resterende år af denne FFR vil Kommissionen opbygge yderligere hensættelser til den fælles

49 Vurderingsrammen for dette sæt eventualforpligtelser blev beskrevet i detaljer i 2021-udgaven af denne beretning, dvs. COM(2021) 676 final af 5.11.2021.

50 I 2024 modtog den fælles hensættelsesfond 3,6 mia. EUR i nettobidrag fra EU-budgettet eller i bidrag fra deltagende medlemsstater og lande, der er medlem af Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA).

hensættelsesfond (navnlig hensættelser vedrørende InvestEU, EFSD+ og garantien for Ukraine), hvilket vil føre til yderligere stigninger i størrelsen af den fælles hensættelsesfond.

I overensstemmelse med retningslinjerne for forvaltning af aktiver opretholder den fælles hensættelsesfond en likvid diversificeret portefølje, hvor der primært investeres i højt vurderede gældsinstrumenter såsom obligationer udstedt af regeringer, overstatslige organer, statslige myndigheder og virksomheder med det formål at sikre kapitalbevarelsen over fondens investeringshorisont. Den fælles hensættelsesfonds portefølje ved årets udgang var veldiversificeret på tværs af de forskellige aktivklasser i det belånbare fastforrentede univers, herunder en vis begrænset eksponering mod værdipapirer, der ikke er denomineret i euro, børsnoterede fonde (ETF'er) og kontanter eller tilsvarende likvide midler.

I 2024 opnåede den fælles hensættelsesfond et årligt afkast på +3,57 %, hvilket overstiger dens porteføljebenchmark (+3,31 %)[51].

Mens midlerne i den fælles hensættelsesfond forvaltes i overensstemmelse med en fælles investeringspolitik og ved hjælp af en fælles infrastruktur, er hensættelserne øremærket som tilhørende det program (eller den medlemsstat), der er kilden til budgethensættelsen.

Den 31. december 2024 bestod den fælles hensættelsesfond af 18 segmenter (hvoraf 15 var fuldt operationelle og indeholdt midler), herunder segmenterne for alle de igangværende garantiprogrammer, garantifonden for aktioner i forhold til tredjeland (GFEA) (som dækker gamle ELM-, Euratom- og MFA-lån) og segmenterne for MFA- og Euratom-lån efter 2020. Af de 18 segmenter var 11 relateret til EU-eksponeringer, og syv var medlemsstatssegmenter under InvestEU, hvor de bidragende medlemsstater ejer hensættelserne og er eneansvarlige for de tilknyttede eventualforpligtelser.

Hensættelserne for MFA- og Euratom-lån er fordelt på en række forskellige segmenter i den fælles hensættelsesfond:

- De eksisterende eksponeringer (7,3 mia. EUR i MFA-lån og 300 mio. EUR i Euratom-lån) hører med til segmentet for garantifonden for aktioner i forhold til tredjeland.
- De nye MFA-lån (2,7 mia. EUR), der er bevilget efter 2020, herunder MFA-nødlånet på 1,2 mia. EUR til Ukraine i 2022, er omfattet af MFA-segmentet efter 2020.
- De ekstraordinære MFA-lån til Ukraine på 6 mia. EUR (ekstraordinær MFA I og MFA II) befinder sig i et særskilt segment, eftersom disse lån er omfattet af supplerende risikodækning (dvs. at der for denne ekstraordinære MFA-lånepakke til Ukraine kræves en dækningsgrad på 70 %: 9 % i form af indbetalte tilførsler fra EU-budgettet og 61 % i form af indløselige garantier fra medlemsstaterne).

51 Se beretning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om den fælles hensættelsesfond i 2024 for nærmere oplysninger.

Tabel 6: Den fælles hensættelsesfonds segmenter (pr. 31. december 2024)

Segment	Markedsværdi i EUR
Segmenter åbnet i 2021	
EFSI	8 880 303 796
Garantifonden for aktioner i forhold til tredjeland[52]	3 225 691 236
EFSD	761 545 053
InvestEU[53]	5 530 142 834
Segmenter åbnet i 2022	
EFSD+	2 942 175 755
MFA efter 2020	128 662 218
Ekstraordinær makrofinansiel bistand til Ukraine[54]	240 575 443
Euratom-lån efter 2020	-
Omlagte ELM-lån Ukraine	-
InvestEU-garanti Rumænien	187 974 119
InvestEU-garanti Tjekkiet	44 099 187
InvestEU-garanti Finland	30 657 774
InvestEU-garanti Grækenland	252 204 112
InvestEU-blandingsoperationer	667 045 123
Segmenter åbnet i 2023	
InvestEU-garanti Bulgarien	79 674 706
InvestEU-garanti Malta	7 939 418
Segmenter åbnet i 2024	
Garantien for Ukraine	201 878 310
InvestEU-garanti Spanien	-
I ALT	**23 180 569 085**

b) Vurdering af budgetgarantiernes bæredygtighed

Som forklaret i punkt 2.1 varierer EU's budgetgarantier betydeligt med hensyn til de politiske mål, risikodelingsstrukturerne og risikoprofilen for de underliggende transaktioner. Dette kan igen føre

52 Garantifonden for aktioner i forhold til tredjeland, der ligger inde med hensættelserne til programmerne for det eksterne lånemandat (ELM), eksisterende MFA-programmer og Euratom-programmer.
53 EU-segment.
54 I henhold til afgørelse (EU) 2022/12018 og afgørelse (EU) 2022/1628 om ekstraordinær makrofinansiel bistand til Ukraine.

til en anden tilførselssats for forskellige programmer baseret på en value-at-risk (VaR)[55] over levetiden, som sikrer en passende dækning af potentielle tab ved et bestemt (foruddefineret) konfidensniveau. Den analyse, der er foretaget som led i den seneste rapport om finansforordningens artikel 41, stk. 5, bekræfter, at de disponible hensættelsesbeløb for de relevante segmenter i den fælles hensættelsesfond er i overensstemmelse med kravene i de respektive bestemmelser. For EFSI- og EFSD-programmerne blev der konstateret overskydende hensættelser.

Følgende konklusioner kan drages ud fra de foreliggende data over nettotab i løbetiden pr. 31. december 2024 vedrørende de budgetgarantier, der var stillet pr. denne dato:

- **EFSI** er en fuldt ud sammensat budgetgaranti, for hvilken den støtteberettigede periode for undertegnelser udløb ved udgangen af 2022. Kommissionen skal derfor foretage den vurdering af overskud/genetablering, der kræves i henhold til finansforordningens artikel 216, stk. 4. Kommissionen konkluderede i år, at EFSI's måltilførselssats på 35 % stadig er passende (dvs. at risikovurderingen baseret på value-at-risk (VaR)-analysen med et konfidensniveau på 95 % foreslog en krævet tilførselssats på 34 % (en stigning fra 31 % i det foregående år)). De nuværende hensættelser til EFSI-eksponeringer (38,7 %) overstiger måltilførselssatsen på 35 %. Det er fastsat ved lov, at denne overskydende EFSI-hensættelse på 853 mio. EUR kan anvendes til at finansiere hensættelsesomkostningerne til EU-garantien under InvestEU, og den resterende del vil finansiere lånefaciliteten for den offentlige sektor.
- **EFSD** er også fuldt ud sammensat ved udgangen af 2024. Risikoanalysen viser, at måltilførselssatsen på 50 % stadig er passende på nuværende tidspunkt. Sammenlignet med det relevante benchmark[56] er der overskydende hensættelser på 321,4 mio. EUR, og på grundlag af måltilførselssatsen er overskuddet 405 mio. EUR.
- **Garantifonden for aktioner i forhold til tredjeland**, som har hensættelser til MFA-lån fra før 2021, Euratom-lån og ELM, har i øjeblikket en de facto tilførselssats på 9,96 % (uden at medregne de omlagte ELM-lån til Ukraine), hvilket skal sammenlignes med en måltilførselssats, der er fastsat i forordningen om garantifonden for aktioner i forhold til tredjeland, på 9 %. For omlagte ELM-lån til Ukraine vurderer Kommissionen, at en tilførselssats på 70 % fortsat er passende.
- **InvestEU**, **EFSD+** og **UIF** er stadig i opstartsfasen, hvilket betyder, at de underliggende porteføljer og hensættelser endnu ikke er fuldt ud etableret. Det er derfor for tidligt at drage konklusioner om, hvorvidt tilførselssatserne for disse garantier er tilstrækkelige.

c) Vurdering af bæredygtigheden af lån til lande uden for EU, som dækkes gennem hensættelser

Sammensætningen af den udestående MFA-låneportefølje til lande uden for EU omfatter lån til et diversificeret sæt: i) EU-kandidatlande og potentielle kandidatlande, ii) lande og områder, der er omfattet af den europæiske naboskabspolitik og iii) andre lande uden for EU, som spiller en afgørende rolle for den regionale stabilitet, og som er af strategisk betydning for EU og politisk, økonomisk og geografisk tæt på EU.

Overvejelserne i de tre punkter nedenfor understøtter den fortsatte hensigtsmæssighed af den samlede måltilførselssats på 9 % for MFA-lån:

- den økonomiske situation for MFA-modtagere (under hensyntagen til faktorer såsom BNP pr. indbygger, økonomiens relative modenhed, nærhed til EU's økonomi osv.)
- MFA-programmernes direkte forbindelse til og afhængighed af et eksisterende udbetalende IMF-program samt en tilfredsstillende resultatliste for dets gennemførelse,

55 VaR kan defineres som det tabsniveau for en portefølje, som set over en vis tidshorisont ikke vil blive overskredet ved et vist konfidensniveau. De respektive konfidensniveauer for interne programmer (EFSI, InvestEU) og eksterne programmer (EFSD, EFSD+) er henholdsvis 95 % og 90 % og tager hensyn til faktorer såsom de forskellige politiske mål, deres relative størrelse og de respektive rammer.

56 Value-at-risk med et konfidensniveau på 90 %.

hvilket bør sikre landet uden for EU's finansielle levedygtighed og dermed den eventuelle tilbagebetaling af EU-midlerne

- en vurdering af den økonomiske situation for MFA-modtagerne og de seneste makroøkonomiske udviklinger i partnerlandene.

Med hensyn til likviditetsrisiko bør det også tages i betragtning, at den nuværende struktur for MFA-lån, løbetider og tilbagebetalinger fra støttemodtagere er godt fordelt over nuværende og efterfølgende FFR'er (som rapporteret i EU's konsoliderede årsregnskaber[57]) og dermed mindsker omfanget af EU-budgettets eksponering, selv i tilfælde af en tilbagebetalingsforsinkelse eller misligholdelse. Desuden fungerer likviditeten i den fælles hensættelsesfond som en buffer, der sikrer, at der er tilstrækkelig likviditet til rådighed til at håndtere potentielle finansielle forstyrrelser.

Tekstboks 2: EU's eventualforpligtelser som følge af den finansielle støtte til Ukraine – vigtigste udvikling i 2024-2025

Efter Ruslands invasion af Ukraine i 2022 har EU konsekvent ydet stærk politisk, økonomisk, militær, finansiel og humanitær støtte til Ukraine. Hele rækken af direkte og indirekte finansielle eksponeringer mod Ukraine (hovedstol) under de eksisterende programmer pr. 30. juni 2025 fremgår af tabel 7 nedenfor.

Det vigtigste redskab til at yde finansiel støtte til Ukraine i perioden 2024-2027 er **Ukrainefaciliteten**, med en samlet kapacitet på op til 50 mia. EUR for 2024-2027[58].

I 2024 forpligtede EU sig til at yde et yderligere MFA-lån på 18,1 mia. EUR i forbindelse med **G7's lån baseret på fremskyndede ekstraordinære indtægter (ERA) til Ukraine-initiativet**[59]. Lånet, der skal udbetales fuldt ud i løbet af 2025, vil blive tilbagebetalt med provenuet fra immobiliserede russiske statsaktiver i EU gennem **samarbejdsmekanismen vedrørende lån til Ukraine (ULCM)**[60], som administreres af Europa-Kommissionen. Indtægterne fra de immobiliserede aktiver vil også dække renteomkostningerne til disse lån.

Lån under Ukrainefaciliteten (33 mia. EUR for 2024-2027) og MFA-lånet baseret på fremskyndede ekstraordinære indtægter (ERA) (18,1 mia. EUR for 2024-2027) ydes på meget lempelige vilkår, idet der ydes rentesubsidiering, og tilbagebetalingsperioden er henholdsvis 35 år og 45 år, inklusive en afdragsfri periode på 10 år. Dette mindsker den årlige byrde på Ukraines offentlige finanser og minimerer samtidig risiciene for EU-budgettet. Ved udgangen af juni 2025 var der udestående lån på i alt 16,2 mia. EUR under Ukrainefaciliteten, mens der blev udbetalt 7 mia. EUR i første halvdel af 2025 under ERA-MFA-lånet.

Budgetdækningen for eventualforpligtelser i forbindelse med lån til Ukraine siden 2023 er tilvejebragt ved hjælp af det budgetmæssige råderum (som er omhandlet i næste punkt).

57 https://commission.europa.eu/publications/consolidated-annual-accounts-european-union-financial-year-2024_en.

58 Se tekstboks 1 i 2024-beretningen for nærmere oplysninger.

59 I juni og oktober 2024 annoncerede G7 en aftale om at iværksætte *initiativet vedrørende lånet baseret på fremskyndede ekstraordinære indtægter (ERA) til Ukraine* ("*ERA-lån til Ukraine-initiativet*"), hvorved G7-medlemmerne blev enige om at yde Ukraine lån på op til 45 mia. EUR (ca. 50 mia. USD) mod ikketilbagebetalingspligtig finansiel støtte fra samarbejdsmekanismen vedrørende lån til Ukraine ("ULCM"). Finansieringsdelen af initiativet består af individuelle bilaterale lån fra henholdsvis USA, Det Forenede Kongerige, Canada og Japan samt en ekstraordinær lånefacilitet til makrofinansiel bistand fra Den Europæiske Union. ERA-lån til Ukraine-initiativet er udformet således, at disse lån kan tilbagebetales, uden at Ukraine skal bruge af egne midler, idet midler til betaling af renter og afdrag på lånene kan komme fra ULCM. ULCM, der forvaltes af Europa-Kommissionen, vil blive finansieret af ekstraordinære nettooverskud, der genereres af værdipapircentraler i Den Europæiske Union og (eventuelt) andre G7-lande på baggrund af russiske centralbankaktiver og -reserver, som blev immobiliseret i de internationale clearingsystemer kort tid efter, at Rusland indledte sin ulovlige angrebskrig.

60 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/2773 af 24. oktober 2024 om oprettelse af samarbejdsmekanismen vedrørende lån til Ukraine og om ekstraordinær makrofinansiel bistand til Ukraine.

Lånene til Ukraine i slutningen af 2022 (6 mia. EUR i makrofinansiel bistand og 1,59 mia. EUR i omlagte lån under ELM) er omfattet af en budgetdækning på 70 %[61].

I overensstemmelse med artikel 13 i afgørelse (EU) 2022/1628 gennemgik Kommissionen tilstrækkeligheden af tilførselssatsen på 70 % ved udgangen af juni 2025 i forbindelse med beretningen om finansforordningens artikel 41, stk. 5. Efter denne gennemgang konkluderede Kommissionen, at der i den betragtede periode ikke var tilstrækkelige nye, varige og meningsfulde elementer, der kunne berettige en ændring af tilførselssatsen på 70 %. Den seneste udvikling, herunder resultaterne af IMF's ottende gennemgang af den udvidede ordning under den udvidede lånefacilitet (EFF) for Ukraine, bekræfter, at tilførselssatsen på 70 % for eksponeringer mod landet efter krigen stadig er passende[62].

Tabel 7: Udestående direkte og indirekte eksponeringer mod Ukraine (hovedstol) under de eksisterende programmer (pr. 30. juni 2025) (mio. EUR)

Direkte eksponeringer	Udestående beløb	Budgetdækning
Eksisterende makrofinansiel bistand	3 810	9 %
Eksisterende Euratom-lån	300	9 %
Makrofinansiel hastebistand	1 200	9 %
Ekstraordinær MFA I + II	6 000	9 % (+61 % medlemsstatsgarantier)
MFA+	18 000	Råderum
Ukrainefaciliteten – søjle I	13 200	Råderum
ERA-MFA-lån	7 000	Råderum
I alt	**49 510**	
Indirekte eksponeringer		
ELM-lån udbetalt før februar 2022	1 708	9 %
EIB's første pakke under ELM	668	9 %
EIB's anden pakke under ELM	1 338	70 %
EFSD+ IW1	103	70 %
Garantien for Ukraine	1 489	70 %
I alt	**5 306**	

3.3 Vurdering af bæredygtigheden af eventualforpligtelser dækket af råderum

EU-budgettets evne til at tage højde for en situation, hvor der opstår en eksponering mod eventualforpligtelser dækket af råderum, vurderes ved anvendelse af den ramme, der er omhandlet i punkt 3.1 ovenfor.

For forpligtelser, der er omfattet af det faste loft for egne indtægter, tager den årlige vurdering hensyn til de udestående eksponeringer pr. 31. december 2024. Som forklaret i tekstboks 1 omfatter dette eventualforpligtelser i forbindelse med den aktuelle situation for låntagning og

61 For de omlagte ELM-lån vil dækningen tage form af indbetalte tilførsler fra EU-budgettet. Den samme virkning opnås for den ekstraordinære makrofinansielle bistand ved at supplere den indbetalte tilførselssats på 9 % med garantier fra medlemsstaterne, der dækker en "second loss"-tranche på op til 61 % af låneeksponeringerne.

62 Se https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2025/06/30/Ukraine-Eighth-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-568152.

långivning under: EFSM, betalingsbalancemekanismen, SURE-programmet, MFA+ til Ukraine og Ukrainefaciliteten. Nyere eventualforpligtelser, såsom dem, der følger af ERA-MFA-lån og SAFE-faciliteten, vil blive vurderet i fremtidige årlige vurderinger[63].

Hvad angår NGEU-forpligtelser, er loftet for egne indtægter i FFR for 2021-2027 blevet forhøjet med 0,6 % af EU's BNI udelukkende for at garantere disse udstedelser. Dette sikrer, at EU har midler til at tilbagebetale renter og hovedstol på gæld, der er udstedt for at finansiere ikketilbagebetalingspligtig NGEU-støtte (tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten) og tilbagebetalingspligtig støtte (lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten) til medlemsstaterne. Da renteomkostninger og tilbagebetaling af tilskud indgår i den fremtidige årlige budgetprogrammering, er det kun lånene fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, der udgør eventualforpligtelser over for budgettet. Derudover tages forfaldne obligationer, der efter planen skal forlænges, også i betragtning i stresstestene for at anvende en konservativ tilgang.

Det første trin er at udarbejde et centralt scenario (referencescenario), der svarer til den forventede udvikling i EU's udgifter og finansielle kapacitet i de kommende år. Med henblik herpå tager denne beretning udgangspunkt i det offentliggjorte budgetforslag for 2026[64] og den langsigtede prognose for EU-budgettets ind- og udgående pengestrømme[65], som forudser indtægter og udgifter fra FFR for 2021-2027, NextGenerationEU samt den næste FFR og afgørelsen om egne indtægter i henhold til Kommissionens forslag.

I dette centrale scenarie er det faste loft for egne indtægter således fastsat til 1,4 % af EU's BNI i 2026 og 2027 og 1,75 % af EU's BNI fra 2028[66]. For NextGenerationEU antages det i det centrale scenarie, at tilbagebetalingen begynder i 2028 med et fast årligt beløb på 24 mia. EUR i overensstemmelse med Kommissionens FFR-forslag.

Dette scenarie giver en referencefremskrivning af råderum, i forhold til hvilken bæredygtigheden af eventualforpligtelser, der er opstået pr. 31. december 2024, vurderes i henhold til finansforordningens artikel 256. Nyere lånoptagelses- og långivningstransaktioner vil blive behandlet i den fremtidige årlige rapportering.

Under dette referencescenarie, og hvis man ser bort fra indeværende budgetår 2025, ligger det disponible råderum til dækning af eksisterende og nye eventualforpligtelser i perioden 2026-2034 i gennemsnit på ca. **128,5 mia. EUR** om året vedrørende margenen under det faste loft for egne indtægter og på ca. **111,4 mia. EUR** om året for det midlertidige loft på 0,6 % af EU's BNI. Dette referencescenarie forudsætter således, at ingen eventualforpligtelser indtræder.

Yderligere stresstest vurderer bæredygtigheden af eksisterende eventualforpligtelser under ekstreme scenarier i 2026-2034. Med den fælles finansieringstilgang indberettes de eventualforpligtelser, der er forbundet med låntagning under forskellige programmer, på en integreret måde, uanset om de vedrører en udgiftsrisiko (planlagte forlængelser af obligationer for NGEU-tilskud) eller en indtægtsrisiko (planlagte forlængelser af obligationer for lån til medlemsstater under NGEU eller til Ukraine under MFA+ og Ukrainefaciliteten). Af den grund kombineres stresstest af indtægter og udgifter til en fælles test sammenlignet med tidligere udgaver af beretningen. Stresstestningen omfatter tre typer stresstest, som hver især er beskrevet i de nedenstående afsnit.

1) **Stresstest – økonomien.** I det centrale scenario følger EU's BNI prognoserne for realvækst og inflation i fremskrivningerne af bruttonationalproduktet i Kommissionens økonomiske

63 Forslag til Rådets forordning om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2028-2034 (COM(2025) 571 final). Forslag til Rådets afgørelse om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter og om ophævelse af afgørelse (EU, Euratom) 2020/2053 (COM(2025) 574 final).

64 Herunder ændringsskrivelse nr. 1/2026 (COM(2025)851).

65 COM (2025) 573 final.

66 Kommissionens forslag til den fremtidige afgørelse om egne indtægter omfatter også muligheden for en midlertidig forhøjelse af loftet for egne indtægter på yderligere 0,25 % af EU's BNI, hvis "krisemekanismen" aktiveres. Dog påvirker denne bestemmelse ikke den vurdering, der fremlægges her, medmindre og indtil mekanismen aktiveres under den næste FFR.

forårsprognose 2025[67]. Med henblik på stresstesten er fremskrivningen af de nominelle vækstrater sat 1 procentpoint lavere end i referencescenariet for hvert år i rapporteringsperioden[68].

Dette reducerer den nominelle værdi af loftet for egne indtægter og dermed det disponible råderum med **18,6 mia. EUR** om året for de "ikkebudgetterede" beløb (råderum) under det faste loft for egne indtægter og med **6,5 mia. EUR** under det midlertidige loft for NGEU i perioden 2026-2034.

2) **Stresstest af budgettets udgifts- og indtægtsside.** I dette scenario er fremskrivningerne af FFR-udgifterne sat til det teoretiske maksimum (dvs. de maksimale lofter for FFR-betalingerne og alle individuelle særlige instrumenter, herunder Ukrainereserven). Det er vigtigt at understrege, at: i) dette ikke afspejler en bottom-up-prognose og ikke er udtryk for aktuelle forventninger til udviklingen i EU-betalingerne, og ii) at enhver afgørelse om at øge udgifterne (inden for FFR-lofterne) på budgettets udgiftsside er betinget af et forslag fra Kommissionen samt Europa-Parlamentets og Rådets godkendelse som budgetmyndighed.

   For NGEU-finansieringsomkostninger antager dette scenarie, at omkostningsoverskridelsen i forhold til den tekniske opdatering af den finansielle programmering i 2027 dækkes således, at 50 % af overskridelsen finansieres af andre budgetmæssige tilgængelige midler, og de resterende 50 % dækkes af EURI-instrumentet.

   I dette ekstreme scenario vurderes det også, om den disponible buffer ville være tilstrækkelig, hvis alle eventualforpligtelser dækket af råderum skulle indtræde samtidig. I praksis vil dette betyde, at alle lande, der modtager finansiel bistand (for det meste medlemsstater), samtidig undlader at opfylde deres tilbagebetalingsforpligtelser. For programmer, der finansieres ved hjælp af den fælles finansieringstilgang (både NGEU og de relevante FFR-programmer), er antagelsen i denne stresstest, at alle renteomkostninger afholdes over budgettet, og at alle udstedelser, der forfalder i et givet år, tilbagebetales. Planlagte gældsforlængelser tages således ikke i betragtning i denne hypotetiske situation.

   Bemærk, at dette er et yderst usandsynligt scenario, hvor der ikke tages højde for alle de foranstaltninger, som Kommissionen kan træffe for at undgå en sådan situation (f.eks. gældsomlægning og aktiv likviditetsstyring).

   Denne stresstest viser, at råderummet er tilstrækkeligt i scenariet, hvor udgifterne når op på det teoretiske maksimum, og alle støttemodtagere misligholder deres lån. Det deraf følgende råderum under det faste loft for egne indtægter vil i gennemsnit være **101,7 mia. EUR** over perioden 2026-2034, dvs. **26,7 mia. EUR** mindre end i referencescenariet.

   Råderummet under det midlertidige loft for egne indtægter på 0,6 % af EU's BNI, der garanterer NGEU-udstedelser, vil i gennemsnit blive reduceret med **43,0 mia. EUR** om året til et niveau på **68,4 mia. EUR i gennemsnit** i perioden 2026-2034.

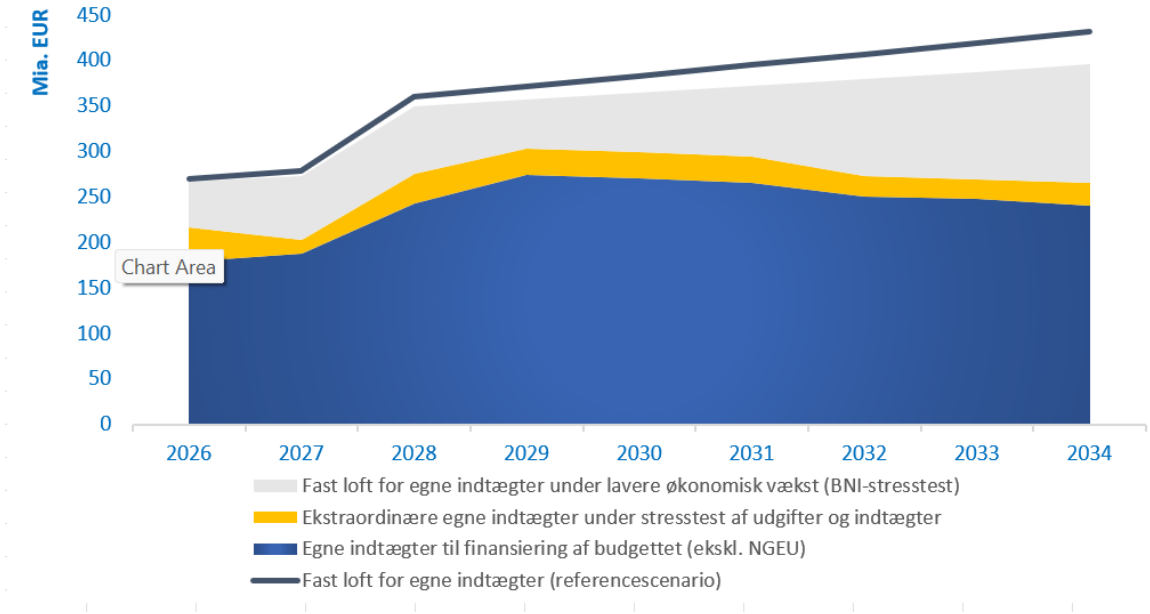
3) **En kombineret stresstest vedrørende økonomiske forhold, indtægter og udgifter.** Dette er et ekstremt scenario, som kombinerer de ugunstige scenarier, der er beskrevet i de to test ovenfor. Det vil reducere råderummet under det faste loft til **83,1 mia. EUR** i gennemsnit i perioden 2026-2034 og for det midlertidige loft til **62,0 mia. EUR**. Disse beløb synes at udgøre en stor sikkerhedsbuffer for EU's finansielle kapacitet til at dække sine forpligtelser (i forbindelse med transaktioner både uden for og inden for rammerne af NGEU).

De detaljerede resultater for referencescenariet og scenarierne i stresstestene findes i bilaget og er sammenfattet i figur 3 og 4 nedenfor.

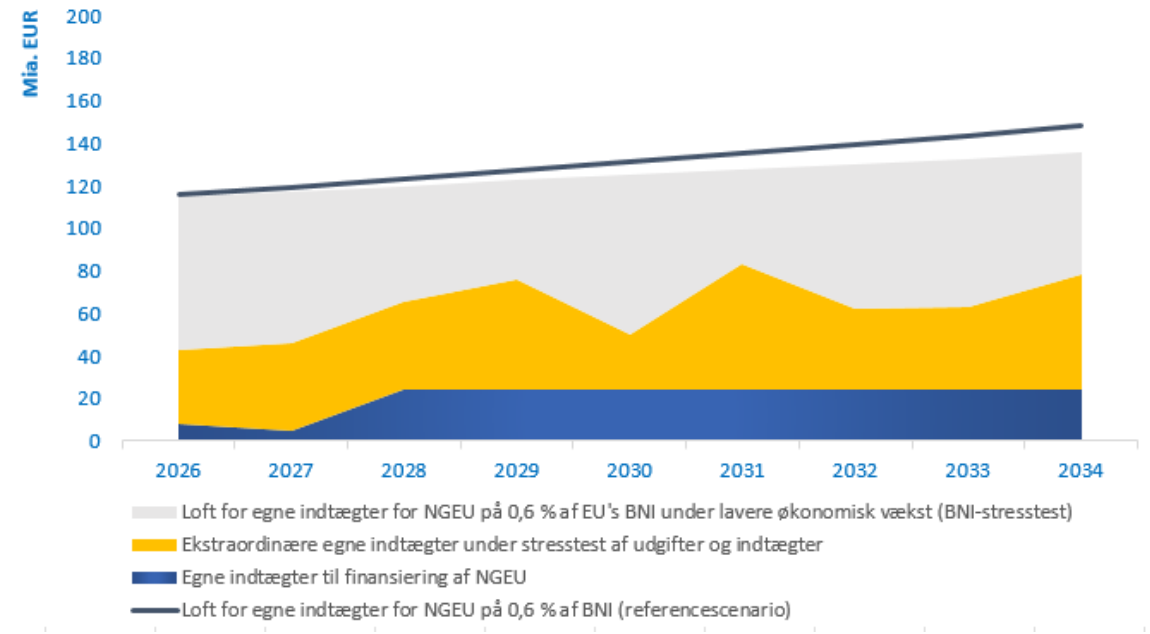
67 European Commission, European Economic Forecast Spring 2025: Institutional Paper 318, maj 2025. Spring 2025 Economic Forecast: Moderate growth amid global economic uncertainty – European Commission.

68 Dette svarer til den stresstest af det negative scenario med "rente-vækst", der blev foretaget i Kommissionens Debt Sustainability Monitor: 2024. European Economy Institutional Paper 306, marts 2025.

Figur 3: Loft for egne indtægter og behov for egne indtægter under et referencescenario og en kombination af følsomhedstest for det faste loft.



Figur 4: Loft for egne indtægter og behov for egne indtægter under et referencescenario og en kombination af følsomhedstest for det midlertidige NGEU-loft.



4. Konklusioner

Ved udgangen af 2024 støttede EU-budgettet 410 mia. EUR i eventualforpligtelser, fordelt på **300 mia. EUR** i eventualforpligtelser hidrørende fra lån ydet til medlemsstater og lande uden for EU. Heraf vedrører 252 mia. EUR lån til EU-medlemsstater og 48 mia. EUR lån til lande uden for EU. Derudover hidrører yderligere **110 mia. EUR** i eventualforpligtelser fra investeringsgarantier ydet under ELM-, EFSI-, EFSD-, InvestEU-, EFSD+- og UIF-programmerne.

Under hensyntagen til de mange sikkerhedsforanstaltninger, der er fastsat i EU-rammen for overvågning og styring af de risici, der er knyttet til både eventualforpligtelser, som er dækket af hensættelser og af råderum, og den bæredygtighedsvurdering, der fremlægges i denne beretning, er det muligt at drage tre hovedkonklusioner. Disse konklusioner er anført i de tre punkter nedenfor.

- Risici hidrørende fra instrumenter, der dækkes gennem hensættelser (dvs. budgetgarantier og finansiel bistand til lande uden for EU), forvaltes omhyggeligt, og hensættelserne hertil er tilstrækkelige. Denne vurdering tager hensyn til: i) data om tidligere misligholdelser og forventede tab, ii) de foranstaltninger, der er truffet for at sikre, at tabene ikke overstiger forud fastsatte toleranceniveauer, og iii) de budgetmæssige hensættelser, der er til rådighed til dækning af eventuelle betalinger.
- EU's finansielle kapacitet under den eksisterende og foreslåede retlige ramme (dvs. den eksisterende afgørelse om egne indtægter og FFR-forordningen samt den foreslåede FFR-forordning og afgørelse om egne indtægter fra 2028) er i vid udstrækning tilstrækkelig til at tage højde for eventuelle tab i forbindelse med lån dækket af råderum, frem til udgangen af 2034.
- Der er tilstrækkelige ressourcer i råderummet til at sikre EU's finansielle robusthed og kreditværdighed, selv i et ekstremt negativt scenario, der kombinerer negative virkninger med hensyn til de økonomiske forhold, indtægter og udgifter. I et sådant negativt scenarie vil det resterende råderum under det faste loft for egne indtægter udgøre **83,1 mia. EUR** i gennemsnit pr. år i perioden 2026-2034 og **62,0 mia. EUR** i gennemsnit pr. år under det midlertidige NGEU-loft på 0,6 % af EU's BNI i samme periode. Disse beløb udgør en sikkerhedsbaseret buffer mod yderligere negative økonomiske chok, potentielle nye behov og fremtidige eventualforpligtelser i forbindelse med transaktioner både uden for og inden for rammerne af NGEU. Dette resultat er baseret på – og understreger betydningen af – en forhøjelse af loftet for egne indtægter til 1,75 % som foreslået af Kommissionen i forbindelse med dens FFR-pakke for 2028-2034.

5. Bilag:

Bæredygtighed og råderum i forhold til det faste loft for de egne indtægter (mia. EUR, løbende priser)

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Referencescenario										
Loft for egne indtægter (% af BNI)		1,40	1,40	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Loft for egne indtægter (mia. EUR)	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Egne indtægter til finansiering af budgettet (ekskl. NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Råderum under fast loft	a-b	90,8	90,5	116,7	97,7	112,9	128,9	156,3	171,2	191,2
Stresstest										
1) Stresstest – økonomien										
Loft for egne indtægter	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Egne indtægter til finansiering af budgettet (ekskl. NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Råderum	a-b	88,2	85,1	106,4	83,6	94,7	106,5	129,5	139,8	154,9
2) Stresstest af udgifter og indtægter										
Loft for egne indtægter	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Egne indtægter til finansiering af budgettet (ekskl. NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Supplerende egne indtægter (op til det maksimale FFR-loft og maksimum for særlige instrumenter) (*)	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7
Ekstraordinære egne indtægter til dækning af eventualforpligtelser, der ikke er knyttet til NGEU (**)	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Råderum	a-b-c-d	52,8	76,2	83,8	68,8	83,7	100,9	133,3	149,4	166,6
3) Kombination af negativt chok										
Loft for egne indtægter	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Egne indtægter til finansiering af budgettet (ekskl. NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Supplerende egne indtægter (op til det maksimale FFR-loft og maksimum for særlige instrumenter)	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7
Ekstraordinære egne indtægter til dækning af eventualforpligtelser, der ikke er knyttet til NGEU	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Råderum	a-b-c-d	50,2	70,9	73,5	54,7	65,5	78,5	106,5	118,0	130,4

Fremskrivninger af udgifterne er sat til det teoretiske maksimum for: 1) Loftet for FFR-betalingen i perioden 2026-2027 som fastsat i den seneste tekniske justering og fremtidige justeringer op til deres potentielle maksimum i et enkelt år og 2) de årlige lofter for de tematiske særlige instrumenter (fleksibilitetsinstrumentet, Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen, solidaritets- og nødhjælpsreserven og Ukrainereserven). Fra 2028 omfatter dette fuld mobilisering af fleksibilitetsinstrumentet og Ukrainereserven i form af tilskud.
(**) Dette omfatter låntagning med henblik på lånestøtte gennem EFSM, SURE, MFA+ og Ukrainefaciliteten. Risikovurderingen i forbindelse med SURE-instrumentet tager højde for den specifikke modgaranti, som alle medlemsstater har stillet på 25 % af den finansielle bistands maksimale beløb.

Bæredygtighed og råderum i forhold til det midlertidige loft for egne indtægter for NGEU (mia. EUR, løbende priser)

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Referencescenario										
Loft for egne indtægter (0,6 % af BNI)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Egne indtægter til finansiering af NGEU(*)	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Råderum	a-b	107,5	114,4	99,3	103,4	107,3	111,4	115,5	119,7	123,9
Stresstest										
1) Stresstest – økonomien										
Loft for egne indtægter (0,6 % af BNI)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
Egne indtægter til finansiering af NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Råderum	a-b	106,4	112,2	95,8	98,5	101,1	103,7	106,3	108,9	111,5
2) Stresstest af udgifter og indtægter										
Loft for egne indtægter (0,6 % af BNI)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Egne indtægter til finansiering af NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Supplerende ekstraordinære egne indtægter knyttet til NGEU (omkostningsoverskridelse, eventualforpligtelser)	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4
Råderum	a-b-c	72,5	73,5	57,8	51,3	81,6	51,9	77,0	80,5	69,5
3) Kombination af negativt chok										
Loft for egne indtægter (0,6 % af BNI)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
Egne indtægter til finansiering af NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Supplerende ekstraordinære egne indtægter knyttet til NGEU (omkostningsoverskridelse, eventualforpligtelser)	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4

Råderum	a-b-c	71,4	71,2	54,3	46,5	75,4	44,2	67,9	69,8	57,1

(*) For 2026 afspejler beløbet forpligtelsesbevillingerne i budgetforslaget for 2026. For 2027 svarer beløbet til den finansielle programmering af EURI-budgetposten. Beløbene for 2028 og 2029 er baseret på Kommissionens forslag til den næste FFR, som indeholdt i den langsigtede prognose for EU-budgettets ind- og udgående pengestrømme (COM(2025) 573 final).