EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 11.12.2025
COM(2025) 781 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om ansvarsförbindelser som har sitt upphov i budgetgarantier och ekonomiskt stöd och hållbarheten hos dessa ansvarsförbindelsers

Situation per den 31 december 2024

SV

Innehållsförteckning

1. Inledning 2

2. Analys av de olika källorna till ansvarsförbindelser 5

2.1 Budgetgarantier 5

2.2 Lån som täcks av avsättningar för ekonomiskt stöd till länder utanför EU 8

2.3 Lån som backas upp av marginalen 9

2.4 Översikt över ansvarsförbindelser vid utgången av 2024 12

3. Bedömning av hållbarheten hos EU:s ansvarsförbindelser 15

3.1 Bedömningsram 15

3.2 Bedömning av hållbarheten hos ansvarsförbindelser som täcks av avsättningar 15

3.3 Bedömning av hållbarheten hos ansvarsförbindelser som backas upp av marginalen 21

4. Slutsatser 24

5. Bilagor: 26

Hållbarhet och marginal med avseende på det permanenta taket för egna medel (i miljarder euro, löpande priser) 26

Hållbarhet och marginal med avseende på det temporära taket för egna medel inom ramen för återhämtningsinstrumentet (i miljarder euro, löpande priser) 27

1. Inledning

Denna rapport utfärdas i enlighet med kraven i artikel 256 i budgetförordningen[1] och bör läsas tillsammans med följande:

- Europeiska unionens konsoliderade årsredovisning för budgetåret 2024[2].
- Arbetsdokument XI, som åtföljer förslaget till unionens budget för budgetåret 2026[3] och innehåller närmare information om EU:s budgetgarantier och avsättningar för ekonomiskt stöd (artikel 41.5 i rapporten)[4].
- Rapporten om prognosen för EU-budgetens kommande in- och utflöden på lång sikt (2026–2034), som tar hänsyn till planerade budgetutgifter[5].

Det främsta syftet med föreliggande rapport är att ge en översikt över antalet ansvarsförbindelser och deras sammansättning – både **ansvarsförbindelser som täcks av avsättningar**[6] och **ansvarsförbindelser som backas upp av marginaler** [7] – som bärs av EU:s budget per den 31 december 2024[8]. Ansvarsförbindelser är potentiella betalningsansvar som härrör från befintliga bindande åtaganden eller tidigare avtalsenliga händelser[9]. Huruvida dessa ansvarsförbindelser leder till faktiska anspråk på EU:s budget, och storleken på sådana anspråk, beror på framtida händelser som inte kan förutses med säkerhet.

I slutet av 2024 utsattes EU:s budget för ansvarsförbindelser på ungefär 300 miljarder euro för **lån** (255 miljarder euro i slutet av 2023). Av dessa 300 miljarder euro kom 252 miljarder euro från lån som beviljats medlemsstaterna. Återstående 48 miljarder euro var för lån till länder utanför EU (med 42,4 miljarder euro av de 48 miljarder euro som utgjorde lån till Ukraina). Av de 42,4 miljarder euro som utgjorde lån till Ukraina täcktes 31,1 miljarder euro av marginalen. EU:s budget utsattes också för ansvarsförbindelser med anknytning till **budgetgarantier** på omkring 110 miljarder euro (108 miljarder euro i slutet av 2023). Dessa budgetgarantier tillhandahölls inom ramen för Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi)[10], InvestEU[11], EIB:s externa

1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2024/2509 av den 23 september 2024 om finansiella regler för unionens allmänna budget (omarbetning) (EUT L, 2024/2509, 26.9.2024).
2 COM(2025) 359, 25.6.2025.
3 COM(2025) 300, 4.6.2025.
4 Arbetsdokument XI om genomförandet av budgetgarantier, den gemensamma avsättningsfonden och bedömningen av hållbarheten hos de ansvarsförbindelser som har sitt upphov i budgetgarantier eller ekonomiskt stöd i enlighet med artikel 41.5 i budgetförordningen.
5 COM(2024) 573 final, 16.7.2025.
6 I detta dokument används begreppet ”avsättning” i den mening som avses i budgetförordningen, särskilt artikel 214. I enlighet med artikel 214.2 måste avsättningsnivån täcka de förväntade nettoförlusterna, inbegripet en lämplig säkerhetsbuffert. Under andra omständigheter kan begreppet avsättning (t.ex. i redovisningssammanhang) ha en annan innebörd.
7 ”Som backas upp av marginalen” innebär att garantin för berörda ansvarsförbindelser kommer från EU:s budgetmarginal. Om de berörda ansvarsförbindelserna realiseras, kan i praktiken eventuella extrabelopp anslås från medlemsstaterna utöver taken inom den fleråriga budgetramen och upp till taket för egna medel för att tillgodose dem.
8 Detta slutdatum ligger i linje med EU:s konsoliderade redovisning och syftet med rapporten att bedöma hållbarheten hos de ansvarsförbindelser som belastar EU:s budget. Inga prognoser görs för ansvarsförbindelser som uppstår efter detta datum, eftersom de kommer att bero på behov, marknadsvillkor och tillgänglig likviditet.
9 Ett upphov till ansvarsförbindelser utgörs av ”juridiska risker”. De omfattas inte av denna rapport.
10 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/1017 av den 25 juni 2015 om Europeiska fonden för strategiska investeringar, Europeiska centrumet för investeringsrådgivning och portalen för investeringsprojekt på europeisk nivå samt om ändring av förordningarna (EU) nr 1291/2013 och (EU) nr 1316/2013 – Europeiska fonden för strategiska investeringar (EUT L 169, 1.7.2015, s. 1).
11 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/523 om inrättande av InvestEU-programmet och om ändring av förordning (EU) 2015/1017 (EUT L 107, 26.3.2021, s. 30).

utlåningsmandatet[12], Europeiska fonden för hållbar utveckling (EFHU)[13], EFHU+[14] och investeringsramen för Ukraina, som är budgetgarantin för att stödja investeringar i Ukraina som inrättats enligt förordningen om inrättande av Ukrainafaciliteten[15].

De totala ansvarsförbindelserna – som omfattar både budgetgarantier och lån – ökade till 410 miljarder euro 2024, en ökning från 363 miljarder euro 2023, vilket motsvarar en ökning med 13 %. Denna ökningstakt ligger i stort sett i linje med den ökningstakt som observerades 2023 (+16 %) och är lägre än den ökningstakt som observerades 2022 (40 %). Merparten av denna ökning kommer från ytterligare låneutbetalningar till medlemsstaterna inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens[16] och från det ekonomiska stödet till Ukraina inom ramen för Ukrainafaciliteten.

För det andra presenteras i rapporten också en bedömning av ansvarsförbindelsernas långsiktiga hållbarhet på grundval av både kvalitativa och kvantitativa faktorer, inbegripet stresstester. Denna hållbarhetsbedömning görs genom att jämföra ansvarsförbindelser med

- marknadsvärdet av befintliga avsättningar i respektive delar av den gemensamma avsättningsfonden[17] som inrättats av kommissionen för **ansvarsförbindelser som täcks av avsättningar**, dvs. de avsättningar som härrör från budgetgarantier och ekonomiskt stöd till tredjeländer,
- gränserna för taket för egna medel och den tillgängliga marginalen för **ansvarsförbindelser som backas upp av marginalen**.

Den huvudsakliga slutsatsen i slutet av 2024 års hållbarhetsanalys är att EU:s budget innehåller tillräckliga resurser för att hantera en potentiell realisering av ansvarsförbindelser som uppkommit per den 31 december 2024. Det finns tre huvudsakliga skäl till denna slutsats, som anges i punkterna nedan.

- Vad gäller ansvarsförbindelser som härrör från budgetgarantier och ekonomiskt stöd till länder utanför EU, är de avsättningar som fanns tillgängliga i slutet av 2024 tillräckliga med tanke på kraven i respektive rättsliga ramar[18].
- EU:s finansiella kapacitet enligt den befintliga rättsliga ramen för 2026 och 2027 (dvs. beslutet om egna medel[19] och förordningen om den fleråriga budgetramen 2021–2027[20]) och från och med 2028 det föreslagna nya beslutet om egna medel och förordningen om

12 En översikt över tillämpliga lagstiftningsakter och motsvarande garantiavtal mellan kommissionen och Europeiska investeringsbanken finns tillgänglig i det slutliga antagandet (EU, Euratom) 2021/417 av Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2021 – Avsnitt III – Kommissionen, anmärkningar till punkt 14 20 03 02 i utgiftsberäkningen ”Garantin för yttre åtgärder för NDICI EINS IPA III och MFA” (EUT L 93, 17.3.2021, s. 959).

13 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1601 av den 26 september 2017 om inrättande av Europeiska fonden för hållbar utveckling (EFHU), EFHU-garantin och EFHU-garantifonden (EUT L 249, 27.9.2017, s. 1).

14 EFHU+ inrättades genom förordningen om instrumentet för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/947 av den 9 juni 2021 om inrättande av instrumentet för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen – om ändring och upphävande av Europaparlamentets och rådets beslut nr 466/2014/EU och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1601 och rådets förordning (EG, Euratom) nr 480/2009 (EUT L 209, 14.6.2021, s. 1).

15 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/792 av den 29 februari 2024 om inrättande av Ukrainafaciliteten.

16 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17).

17 För närmare uppgifter om den gemensamma avsättningsfonden, se rapporten från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om den gemensamma avsättningsfonden 2024 (COM(2025) 400 final, 6.6.2025) och det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar (SWD(2025) 100 final, 6.6.2025).

18 Se avsnitt 3 i rapporten enligt artikel 41.5.

19 Rådets beslut (EU, Euratom) 2020/2053 av den 14 december 2020 om systemet för Europeiska unionens egna medel och om upphävande av beslut 2014/335/EU, Euratom (EUT L 424, 15.12.2020, s. 1).

20 Rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 om den fleråriga budgetramen 2021–2027 (EUT L 433 I, 22.12.2020, s. 11).

den fleråriga budgetramen 2028–2034[21] räcker till för att täcka alla ansvarsförbindelser som backas upp av marginaler från skulder som emitterats inom ramen för i) faciliteten för återhämtning och resiliens, Sure och andra lån som beviljats medlemsstaterna, ii) instrumentet för makroekonomiskt stöd till Ukraina plus (MFA+) och iii) Ukrainafaciliteten, till och med under extremt ogynnsamma omständigheter. Med andra ord omfattar marginalen så stora resurser att stabiliteten i EU:s finansiella system och dess kreditvärdighet kan säkerställas även i ett extremt negativt scenario som kombinerar negativa effekter avseende ekonomiska förhållanden, intäkter och utgifter[22].

De risker som härrör från ansvarsförbindelser hanteras och övervakas genom en allmän kommissionsövergripande ram med långtgående åtgärder och skyddsåtgärder som kommissionen kan använda för att skydda EU:s budget mot potentiella förluster till följd av ansvarsförbindelser[23]. Styrkommittén för ansvarsförbindelser har spelat en central roll i detta sammanhang[24]. Denna ram stärktes i början av 2025 genom kommissionens beslut (EU, Euratom) 2025/369[25], som utökade riskchefens funktion. Riskchefen verkar oberoende av kommissionens generaldirektorat med ansvar för finansiella transaktioner och tillhandahåller en kritisk och särskild översynsfunktion för finansiella risker för alla finansiella transaktioner, nämligen

- upplånings-, skuldförvaltnings- och relaterade likviditetshanteringstransaktioner
- utlåningstransaktioner och budgetgarantier
- kapitalförvaltningstransaktioner, inbegripet förvaltning av de avsättningar i den gemensamma avsättningsfonden som utgör de reserver som avsatts för att tillgodose anspråk på EU:s budgetgarantier[26].

Ruta 1: Den fleråriga budgetramen för 2028–2034

Syftet med denna rapport är att bedöma hållbarheten i de ansvarsförbindelser som bärs av EU:s budget. Medan de avsatta budgetgarantierna och lånen testas mot marknadsvärdet av avsättningarna i den gemensamma avsättningsfonden, bedöms ansvarsförbindelser som backas upp av marginalen som täcks av EU:s budget i ett framåtblickande perspektiv, delvis genom att titta på den beräknade utvecklingen av betalningarna från den fleråriga budgetramen och taket för egna medel. För åren 2028–2034 omfattar bedömningen därför det föreslagna taket för egna medel på 1,75 % av EU:s bruttonationalinkomst (BNI) och de beräknade utgifterna i samband med förslaget till den fleråriga budgetramen för 2028–2034, i enlighet med rapporten om prognosen för EU-budgetens kommande in- och utflöden på lång sikt (COM(2025)573). Den resulterande prognosen för marginalen utgör det referensscenario mot vilket de ansvarsförbindelser som bärs av budgeten i slutet av 2024 utvärderas.

Kommissionen lade fram sitt förslag till nästa fleråriga budgetram den 16 juli 2025. Förslaget omfattar ökad användning av finansieringsinstrument, budgetgarantier och lån som stöds av EU:s budget för att i) öka hävstångseffekten, ii) göra det möjligt för EU:s budget att spela en

21 Förslag till rådets förordning om den fleråriga budgetramen 2028–2034, COM(2025) 571 final. Förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel och om upphävande av beslut (EU, Euratom) 2020/2053, COM(2025)574 final.

22 Om det inte finns någon överenskommelse om lagstiftningsförslagen för 2028–2034, kommer det nuvarande taket för egna medel på 1,4 % av EU:s BNI att fortsätta gälla, och i enlighet med bestämmelserna i artikel 312.4 i EUF-fördraget ska giltighetstiden för taken och de övriga bestämmelser som gäller den föregående periodens sista år förlängas. I ett sådant scenario kommer marginalen för det permanenta taket för egna medel och dess hållbarhet att säkerställas, om än med en mer begränsad kapacitet för policyutgifter än den föreslagna och i den nuvarande fleråriga budgetramen, med beaktande av återbetalningen inom ramen för återhämtningsinstrumentet.

23 Se punkterna 3.2 och 4.2 i kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet om finansieringsinstrument, budgetgarantier, ekonomiskt stöd och ansvarsförbindelser – Situation per den 31 december 2020 (COM(2021) 676 final, 5.11.2021).

24 Styrkommittén för ansvarsförbindelser sammanträdde fem gånger under 2024.

25 Kommissionens beslut (EU, Euratom) 2025/369 av den 21 februari 2025 om fastställande av riskchefens funktion vad gäller övervakning av finansiella risker som uppstår i samband med unionens finansiella transaktioner (EUT L, 2025/369, 25.2.2025).

26 Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om den gemensamma avsättningsfonden 2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0400.

större roll när det gäller att minska risken vid privata investeringar, och iii) frigöra finansiering från institutionella investerare.

Vad gäller budgetgarantier och finansieringsinstrument, innehåller förslaget en EU-budgetgaranti för inre politik, enligt vad föreskrivs i den grundläggande rättsakten för Europeiska konkurrenskraftsfonden och en för yttre politik (med ett undertak för Ukraina), som fastställs i den grundläggande akten för Europa i världen. Andra program inom intern och extern politik får också använda de garantier som föreskrivs i Europeiska konkurrenskraftsfonden och Europa i världen.

Europeiska konkurrenskraftsfonden och Europa i världen har tilldelats ett högsta budgetgarantibelopp på 70 miljarder euro respektive 143 miljarder euro (det senare inklusive 48 miljarder euro för budgetgarantier för Ukraina som finansieras genom Ukrainareserven). De olika programmen får gradvis utnyttja hela kapaciteten. Maximibeloppet för Europa i världen kommer också att täcka lån till länder utanför EU (t.ex. makroekonomiskt stöd, policybaserade lån och Euratom).

Kommissionens långsiktiga budgetförslag omfattar också ytterligare användning av lån till medlemsstater och Ukraina med stöd av EU-budgetens marginal.

När det gäller Ukraina kommer den föreslagna Ukrainareserven på 100 miljarder euro att genomföras i form av lån och bidrag, lånen ska finansieras genom upplåning och backas upp av marginalen, som t.ex. Ukrainafaciliteten. Den faktiska uppdelningen mellan lån och bidrag kommer att beslutas efter behoven.

Kommissionen föreslår också en ökad användning av lån till medlemsstaterna som en del av programmet Catalyst Europe i de nationella och regionala partnerskapsplanerna. Catalyst Europe skulle tillhandahålla upp till 150 miljarder euro i lån som finansieras genom lån och stöds och backas upp av marginalen för att stödja reformer och investeringar.

Slutligen har kommissionen också föreslagit en ny extraordinär och tillfällig mekanism för att hantera konsekvenserna av allvarliga kriser, svåra problem eller allvarliga hot om svårigheter som drabbar EU eller dess medlemsstater. Om en allvarlig kris skulle uppstå kommer mekanismen att förse medlemsstater med lån som bygger på EU-upplåning enbart under den kommande långsiktiga budgeten, och efter beslut av rådet som kräver Europaparlamentets godkännande. Upplåningen skulle garanteras genom en särskild, ytterligare del av taket för egna medel motsvarande 0,25 % av EU:s BNI, som kommer att ha det enda syftet att stödja dessa lån, om mekanismen skulle aktiveras.

Framtida ansvarsförbindelsers hållbarhet i samband med genomförandet av både de nya instrument som föreslås inom ramen för nästa fleråriga budgetram och andra instrument som antogs eller genomfördes 2025 (dvs. samarbetsmekanism för Ukraina-lån och säkerhetsaktion för Europa-lån) är beroende av det faktiska utnyttjandet av lånestöd och blir föremål för bedömning i det framtida arbetet. Hållbarheten i den extraordinära mekanismen för att hantera allvarliga kriser kommer att bedömas enbart om och när faktiskt ekonomiskt stöd tillhandahålls under detta tak.

2. Analys av de olika källorna till ansvarsförbindelser

2.1 Budgetgarantier

Budgetgarantier är garantier som ställs till olika genomförandepartner inom ramen för mandaten för EIB:s externa utlåningsmandat, Efsi, EFHU, InvestEU och EFHU+ och investeringsramen för

Ukraina[27]. Genom alla dessa instrument ger EU sina genomförandepartner garantier[28] för att täcka en del av de potentiella förluster och kostnader[29] som kan uppkomma till följd av deras finansierings- och investeringstransaktioner (dvs. skuld- eller egetkapitaltransaktioner).

De sex garantiprogrammen har en annan geografisk inriktning, vilket påverkar de risker som de bär. Efsi och InvestEU bidrar till att överbrygga investeringsgap inom Europeiska unionen. EIB:s externa utlåningsmandat, EFHU och EFHU+ är en del av Europeiska unionens externa politik och stöder finansiering och investeringar i länder utanför EU (där EIB:s externa utlåningsmandat och investeringsfönster 1 inom ramen för EFHU+ främst är inriktade på statliga motparter, medan EFHU samt den öppna arkitekturen och investeringsfönster 4 inom ramen för EFHU+ främst är inriktade på privata transaktioner). Investeringsramen för Ukraina syftar till att stödja återhämtnings- och återuppbyggnadsinvesteringar i Ukraina som görs av ukrainska myndigheter, företag inom den privata sektorn, kommuner, statsägda företag eller andra aktörer.

Tabell 1: Läget när det gäller budgetgarantier (per den 31 december 2024) (miljoner euro)(*)

	Maximal tillgänglig garanti som undertecknats med genomförandepartner	Tillgänglig garanti med koppling till transaktioner som undertecknats av genomförandepartner med slutmottagare	Tillgänglig garanti med koppling till transaktioner som undertecknats av genomförandepartner och som betalats ut till slutmottagare
Efsi	25 373	22 998	21 033
EFHU	759	667	521
EIB:s externa utlåningsmandat	25 772	25 772	19 184
InvestEU	27 042	11 769	3 468
Investeringsramen för Ukraina	790	172	132
EFHU+	30 173	11 228	1 341
Totalt	**109 909**	**72 606**	**45 678**

(*) Den garanti som undertecknats med motparter motsvarar det garantibelopp som beviljats genomförandepartnern genom undertecknandet av garantiavtalet. Garantin för transaktioner som undertecknats av motparter omfattar garantibelopp i alla transaktioner som motparterna har undertecknat med slutmottagare/finansförmedlare. Garantin för undertecknade och utbetalade transaktioner omfattar de belopp som betalats ut från motparten till slutmottagaren/finansförmedlarna.

a) Budgetgarantier för att stödja investeringar utanför EU

EIB:s externa utlåningsmandat är EU:s äldsta budgetgaranti. Tack vare mandatet kan Europeiska investeringsbanken (EIB) genomföra finansieringstransaktioner i mer riskfyllda miljöer utanför EU, på områden som utveckling av socioekonomisk infrastruktur.

27 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/792 av den 29 februari 2024 om inrättande av Ukrainafaciliteten, https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj/swe.

28 År 2024 tillhandahöll EU budgetstöd i form av garantier till EIB-gruppen och andra finansieringsinstitutioner (inklusive EBRD och nationella utvecklingsbanker) inom ramen för de olika befintliga garantiprogrammen.

29 I vissa fall kan garantin också täcka ytterligare poster, t.ex. finansieringskostnader och andra avgifter.

Garantin inom ramen för **EFHU** infördes 2017 för att stödja investeringar och förbättra tillgången till finansiering, främst i Afrika och länderna i grannskapet som gränsar till EU, och bistå dessa länder med att uppnå FN:s mål för hållbar utveckling.

Som en vidareutveckling av erfarenheterna från EIB:s externa utlåningsmandat och EFHU har man också inrättat **EFHU+** för den fleråriga budgetramen 2021–2027 som ett integrerat finansiellt paket som tillhandahåller finansieringskapacitet till Afrika söder om Sahara, Asien och Stillahavsområdet, Latinamerika och Karibien samt till grannskaps- och utvidgningsländerna. Stöd inom ramen för EFHU+ riktas till investeringar som bidrar till i) minskning av socioekonomiska ojämlikheter, ii) hållbar tillväxt för alla, iii) anpassning till och begränsning av klimatförändringar, iv) miljöskydd och miljöstyrning och v) skapande av arbetstillfällen.

Investeringsramen för Ukraina är utformad för att finansiera de prioriteringar som anges i Ukrainaplanen[30]. Investeringsramen för Ukraina ingår i förordningen om Ukrainafaciliteten vars syfte är att i) locka offentliga och privata investeringar till Ukrainas återhämtning och återuppbyggnad, och ii) stödja Ukrainas väg mot EU-anslutning[31].

b) Budgetgarantier för att stödja investeringar inom EU

Efsi lanserades 2015 för att avhjälpa problemet med ihållande låga privata investeringar i EU efter finanskrisen. Detta består av en budgetgaranti på högst 26 miljarder euro från EU:s budget till EIB-gruppen, som kompletteras med en tilldelning av egna medel från EIB på 7,5 miljarder euro.

InvestEU-programmet lanserades inom ramen för den fleråriga budgetramen 2021–2027 och syftar till att ytterligare stimulera investeringar som främjar ekonomisk återhämtning, resiliens, grön tillväxt och sysselsättning i EU under perioden 2021–2027. Detta mål ska uppnås genom mobilisering av offentliga och privata finansieringskällor för att tillhandahålla långsiktig finansiering och stöd till företag och projekt i linje med EU:s prioriteringar i den nuvarande besvärliga ekonomiska och sociala situationen.

c) Jämförande analys av budgetgarantier

De sex budgetgarantiprogrammen skiljer sig åt i flera avseenden, bland annat de olika etapperna i genomförandet. Uppbyggnadsfaserna för Efsi och EFHU löpte ut först 2022 respektive 2024, medan EIB:s externa utlåningsmandat (som inrättades 1977) har en lång historia. Samtidigt har investeringsfasen för InvestEU, EFHU+ och investeringsramen för Ukraina inletts först nyligen. Dessa olika genomförandefaser för de sex budgetgarantiprogrammen återspeglas i tabellen ovan. För EIB:s externa utlåningsmandat och Efsi visar siffrorna att nästan hela det maximala garantibeloppet har utlovats till genomförandepartnerna och att de har åtagit sig att stödja transaktioner upp till hela beloppet. Nyare budgetgarantier däremot såsom EFHU+, InvestEU och investeringsramen för Ukraina befinner sig i ett mycket tidigare skede av expansionsfasen.

De nya budgetgarantierna, såsom EFHU+, InvestEU och investeringsramen för Ukraina, bygger på erfarenheterna av äldre garantier och har liknande egenskaper. InvestEU, EFHU+ och investeringsramen för Ukraina har dock fler genomförandepartner (”öppen arkitektur”) och ett bredare utbud av produkter.

30 https://enlargement.ec.europa.eu/proposal-council-implementing-decision-approval-assessment-ukraine-plan_sv.
31 https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-endorses-ukraine-plan-paving-way-regular-payments-under-ukraine-facility-2024-04-15_sv.

2.2 Lån som täcks av avsättningar för ekonomiskt stöd till länder utanför EU

Ansvarsförbindelserna under denna rubrik härrör från ekonomiskt stöd i form av lån från **makroekonomiska stödprogram**[32] och **Euratom-lån** till länder utanför EU[33]. Lån som beviljas Ukraina inom ramen för programmet MFA+ och Ukrainafaciliteten, och som uppgår till 31,1 miljarder euro i slutet av 2024, backas upp av marginalen och kommer att diskuteras i avsnitt 2.3.

Ekonomiskt stöd till länder utanför EU i form av bilaterala lån från EU har i huvudsak beviljats inom ramen för programmet för makroekonomiskt stöd, som är inriktat på länder utanför EU som är drabbade av en betalningsbalanskris. Nya makroekonomiska stödlån som uppgår till 1,15 miljarder euro betalades ut under 2024[34].

Investeringsramen för västra Balkan försågs med ordningar för tillhandahållande av lån på högst 4 miljarder euro för sex kandidatländer under 2024 med utbetalning av de första delbetalningarna med inledning 2025. En separat lånefacilitet har också inrättats för Moldavien (1,5 miljarder euro) – utbetalningen kommer också att inledas 2025. Utöver makroekonomiskt stöd till länder utanför EU är 300 miljoner euro i Euratomlån till det ukrainska kärnenergiprogrammet fortfarande utestående per den 31 december 2024.

Tabell 2: Utestående belopp när det gäller lån till länder utanför EU* (per den 31 december 2024) (i miljoner euro)

	Utestående lån	Upplupna räntor	Totalt
Makroekonomiskt stöd(*)	15 738	118	**15 856**
Euratom	300	1	**301**
Totalt	**16 038**	**119**	**16 157**

(*) Uteslutande av MFA+-lån till Ukraina och lån från Ukrainafaciliteten (backade av marginalen).

Lån till länder utanför EU har traditionellt finansierats genom back-to-back-lån, vilket innebär att varje lån finansierats med en motsvarande EU-obligation som till fullo matchar EU:s lån när det gäller löptid, ränta och återbetalningsplan. Från och med januari 2023 har en annan metod – strategin för enhetlig finansiering – fastställts som den allmänna lånemetoden för EU-obligationer[35]. Enligt strategin för enhetlig finansiering samlar kommissionen in alla emissionsintäkter i en centraliserad finansieringspool och fördelar dem sedan internt mellan de olika politiska programmen. De som investerar i EU-obligationer är exponerade för EU:s låga kreditrisk och inte för kreditrisken i det slutliga mottagarlandet. EU:s ansvar är villkorat, eftersom mottagarlandet enligt avtal är skyldigt att tillhandahålla intäktsflödet för att betala tillbaka EU-

32 Den rättsliga grunden för makroekonomiskt stöd till andra tredjeländer än utvecklingsländer är artikel 212 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*). Artikel 213 i EUF-fördraget kan användas som rättslig grund om ett tredjeland behöver brådskande ekonomiskt stöd.

33 Euratoms lånefacilitet bistår både medlemsstater och länder utanför EU med att finansiera investeringar i kärnkraftverk och industrianläggningar i kärnbränslecykeln. Se rådets beslut 77/270/Euratom av den 29 mars 1977 som ger kommissionen befogenhet att ta upp Euratom-lån i syfte att bidra till finansieringen av kärnkraftverk (EGT L 88, 6.4.1977, s. 9), i dess ändrade och kompletterade lydelse.

34 Dessa omfattar 1 miljard euro till Egypten, 95 miljoner euro till Moldavien och 50 miljoner euro till Nordmakedonien. Närmare uppgifter, inbegripet det utestående beloppet för varje enskild mottagare, finns i kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av makroekonomiskt stöd till tredjeländer under 2024, COM(2025) 330 final, 23.6.2025 och det åtföljande arbetsdokumentet SWD(2025) 166 final, 23.6.2025.

35 Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2022/2434 av den 6 december 2022 om ändring av förordning (EU, Euratom) 2018/1046 vad gäller inrättandet av en diversifierad finansieringsstrategi som en allmän lånemetod.

obligationerna. Så länge låntagaren fullföljer sina skyldigheter krävs inget utflöde av EU-medel för att reglera EU:s skuld.

För den händelse att mottagarlandet inte återbetalar ränta eller kapital på det mottagna lånet görs avsättningar i EU:s budget för dessa lån. Traditionellt och i linje med gällande lagstiftning hålls 9 % av lånens värde som avsättningar för makroekonomiskt stöd eller Euratomlån till länder utanför EU i särskilda delar av den gemensamma avsättningsfonden. Nivåerna på avsättningarna för dessa lån diskuteras närmare i avsnitt 3.2.

De återbetalningsbelopp som redovisas i tabell 3 ska därför ses som det högsta förutsebara belopp som skulle kunna tas i anspråk mot avsättningar under åren 2025–2030.

Tabell 3: Årlig återbetalningsplan för utestående lån som täcks av avsättningar till länder utanför EU (kapital + ränta) inom ramen för de befintliga programmen åren 2025–2030 (per den 31 december 2024) (miljoner euro)

År	Euratom	Makroekonomiskt stöd	Alla program
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**
Totalt	**204**	**2 948**	**3 152**

2.3 Lån som backas upp av marginalen

Ansvarsförbindelserna under denna rubrik härrör från **lån till medlemsstater** (dvs. betalningsbalanslån[36], lån från den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM)[37], Euratomlån, lån inom ramen för Sure[38] och lån inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens som tillhandahålls för att stödja investeringar och reformer). Dessutom backas **lån till Ukraina** som beviljades 2023 och 2024 (18 miljarder euro i makroekonomiska stöd+ lån till Ukraina och 13,1 miljarder euro i lån som beviljats inom ramen för Ukrainafaciliteten) också upp av budgetmarginalen under taket för egna medel.

De ansvarsförbindelser som härrör från lån till medlemsstater och från nyligen beviljade lån till Ukraina täcks inte av avsättningar på förhand. I stället backas de upp av möjligheten att begära ytterligare ”egna medel” från medlemsstaterna inom ramen för EU:s budgetram (upp till taket för egna medel, dvs. genom att använda budgetmarginalen).

Detta innebär att om en stödmottagare inte uppfyller sina skyldigheter gentemot EU skulle EU – som en sista utväg och först efter att ha uttömt alla andra möjligheter att hitta lösningar inom

36 Rådets förordning (EG) nr 332/2002 av den 18 februari 2002 om upprättandet av ett system för medelfristigt ekonomiskt stöd till medlemsstaters betalningsbalans (EGT L 53, 23.2.2002, s. 1).

37 Rådets förordning (EU) nr 407/2010 av den 11 maj 2010 om inrättandet av en europeisk finansiell stabiliseringsmekanism (EUT L 118, 12.5.2010, s. 1). Rådets förordning (EU) 2015/1360 av den 4 augusti 2015 om ändring av förordning (EU) nr 407/2010 om inrättandet av en europeisk finansiell stabiliseringsmekanism (EUT L 210, 7.8.2015, s. 1).

38 Rådets förordning (EU) 2020/672 av den 19 maj 2020 om inrättande av ett europeiskt instrument för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (SURE) till följd av covid-19-utbrottet (EUT L 159, 20.5.2020, s. 1).

den befintliga fleråriga budgetramen – ha rätt att kräva att medlemsstaterna tillfälligt skulle täcka beloppet i fråga. Framställningar om den typen av medel skulle göras utöver taken i den fleråriga budgetramen, samtidigt som de är helt i överensstämmelse med taket för egna medel.

Nyare lån (lån från faciliteten för återhämtning och resiliens och lån inom ramen för instrumentet för makroekonomiskt stöd plus till Ukraina och Ukrainafaciliteten) finansieras genom strategin för enhetlig finansiering, när lån med lång löptid beviljas stödmottagare, vanligtvis en förlängd period då kapitalbeloppet inte återbetalas, följt av en lång period med liten årlig amortering av kapitalbeloppet[39].

Under 2024 drev kommissionen för EU:s räkning fyra program inom ramen för vilka den beviljade medlemsstater lån. Inga nya lån betalades ut inom ramen för de tre första programmen 2024. Uppgifter om de fyra programmen återfinns i punkterna nedan.

- **Betalningsbalanssystemet**, som upprättades år 2002 för att bistå EU-länder utanför euroområdet som är drabbade av eller löper risk att drabbas av betalningsbalanssvårigheter.
- **Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM)**, som inrättades 2010 för att ge ekonomiskt stöd till medlemsstater som är drabbade av eller hotas av allvarliga ekonomiska svårigheter på grund av exceptionella händelser bortom deras kontroll.
- **Sure-programmet**, som godkändes i juni 2020 för att bidra till att finansiera plötsliga och kraftiga ökningar av nationella offentliga utgifter med koppling till nationella system för korttidsarbete och liknande åtgärder som svar på covid-19-krisen. Eftersom detta krisinstrument inrättades innan höjningen av taket för egna medel[40] och marginalen trädde i kraft 2020 har alla medlemsstater gått med på att ställa oåterkalleliga, ovillkorliga garantier som är tillgängliga på begäran för 25 % av det högsta beloppet för det ekonomiska stödet[41]. Varje medlemsstat bidrar till garantins totala belopp i proportion till deras relativa andel av EU:s BNI (på grundval av EU:s budget 2020).
- **Faciliteten för återhämtning och resiliens**, som är den centrala pelaren i programmet NextGenerationEU (*återhämtningsinstrumentet*) (2020)[42] och ett tillfälligt instrument för att stödja reformer och investeringar i medlemsstater med det yttersta målet att underlätta återhämtningen från covid-19-pandemin och samtidigt bidra till den gröna och den digitala omställningen. Inom ramen för EU:s återhämtningsinstrument lånar kommissionen medel som faciliteten för återhämtning och resiliens därefter använder för att finansiera medlemsstaternas reformer och investeringar. Finansieringen kan vara antingen ett lån (återbetalningspliktigt stöd) eller ett bidrag (icke återbetalningspliktigt stöd). Endast lån från faciliteten för återhämtning och resiliens ger upphov till ansvarsförbindelser (till skillnad från bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens), varför endast dessa lån beaktas för rapportens syfte.

39 I slutet av 2022 fastställdes den diversifierade finansieringsstrategin som referensmetod för genomförandet av alla lånetransaktioner, inklusive makroekonomiska stöd. Strategin för enhetlig finansiering gör det i huvudsak möjligt att helt frikoppla en specifik utbetalning av lån till en medlemsstat eller ett land utanför EU från emissionen av EU-obligationer. Inom ramen för återhämtningsinstrumentet lånar kommissionen också på marknaderna för att finansiera icke återbetalningspliktigt stöd (inbegripet bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens). Återbetalningen av dessa lånetransaktioner täcks med anslag från de framtida årliga budgetarna, inom ramen för taken i de fleråriga budgetramarna, och utgör därför inte någon ansvarsförbindelse för EU. Upplåning för utlåning inom ramen för återhämtningsinstrumentet (dvs. för att finansiera lån från faciliteten för återhämtning och resiliens) ger dock upphov till nya ansvarsförbindelser och behandlas i denna rapport.

40 Rådets beslut (EU, Euratom) 2020/2053 av den 14 december 2020 om systemet för Europeiska unionens egna medel och om upphävande av beslut 2014/335/EU.

41 Utöver den garanti som ställs av alla medlemsstater finns ett antal skyddsåtgärder i Sure-förordningen för att mildra den risk som härrör från Sure-ansvarsförbindelser. Dessa inbegriper en koncentrationsbegränsning för de tre största lånen på 60 % av det högsta belopp som beviljas inom ramen för Sure, en högsta årlig exponering på 10 % (dvs. betalningar som förfaller varje år får inte överstiga 10 miljarder euro) och möjligheten för kommissionen att förlänga upptagna lån om så krävs.

42 Rådets förordning (EU) 2020/2094 om inrättande av Europeiska unionens återhämtningsinstrument för att stödja återhämtningen efter covid-19-krisen (EUT L 433 I, 22.12.2020, s. 23).

I slutet av 2024 hade EU:s budget ådragit sig ansvarsförbindelser från två program till stöd för Ukraina som bokfördes mot marginalen. Det första av dessa program är **MFA+**, för vilket utestående belopp uppgick till 18 miljarder euro i slutet av 2023 utan att några nya ytterligare lån betalades ut 2024. Det andra av dessa program är **Ukrainafaciliteten** (13,1 miljarder euro utestående i slutet av 2024). Räntekostnader inom båda programmen subventioneras under perioden fram till slutet av 2027 för att öka förmånlighetsgraden för dessa lån, med olika arrangemang. Medlemsstaterna täcker räntekostnaderna för MFA+ genom externa inkomster avsatta för särskilda ändamål genom EU:s budget, medan EU:s budget täcker räntekostnaderna för lån inom ramen för Ukrainafaciliteten.

Tabell 4: Utbetalda lån som backats upp av EU:s budgetmarginal (per den 31 december 2024) (miljoner euro)

	Utbetalade lån	Upplupna räntor	Totalt
Betalningsbalanssystemet	200	1	**201**
EFSM	42 000	380	**42 380**
Sure	98 355	104	**98 459**
Faciliteten för återhämtning och resiliens (lån)	108 686	1 434	**110 120**
MFA+	18 000	273	**18 273**
Ukrainafaciliteten	13 112	205	**13 317**
Totalt	**280 353**	**2 397**	**282 750**

Mellan slutet av 2023 och slutet av 2024 omfattade den största ökningen lånen från faciliteten för återhämtning och resiliens, som ökade från 79,6 miljarder euro till 110,1 miljarder euro – en ökning med 30,5 miljarder euro sedan slutet av 2023 (+38,3 %). Totalt ökade de totala utestående beloppen från 239,7 miljarder euro i slutet av 2023 till 282,8 miljarder euro i slutet av 2024, vilket motsvarar en ökning med 43,0 miljarder euro (+17,9 %).

I tabell 5 nedan redovisas de totala årliga återbetalningar (kapital plus ränta) som ska betalas av alla mottagare av EU-lån som beviljats i samband med i) ekonomiskt stöd till medlemsstater och ii) ekonomiskt stöd till Ukraina inom ramen för MFA+ och Ukrainafaciliteten.

För vart och ett av de aktuella åren ger dessa belopp en indikation om det teoretiska högsta utflöde som ska täckas av EU:s budget i förhållande till de ansvarsförbindelser som uppstår till följd av ekonomiskt stöd till medlemsstaterna och Ukraina i slutet av 2024.

Under tidshorisonten för nästa fleråriga budgetram (fram till 2034) uppgår låntagarnas återbetalningar av kapitalbelopp och ränta (dvs. exklusive lån från faciliteten för återhämtning och resiliens) till i genomsnitt 9,2 miljarder euro per år. Kapital- och ränteåterbetalningarna från låntagarna med stöd av taket för återhämtningsinstrumentet (dvs. lån från faciliteten för återhämtning och resiliens) uppgår i genomsnitt till 2,8 miljarder euro per år under perioden 2025–2034.

Tabell 5: Årlig återbetalningsplan för utestående lån till EU:s medlemsstater som backas upp av marginalen (kapital + ränta) inom ramen för de befintliga programmen för åren 2025–2030 (per den 31 december 2024) (miljoner euro)

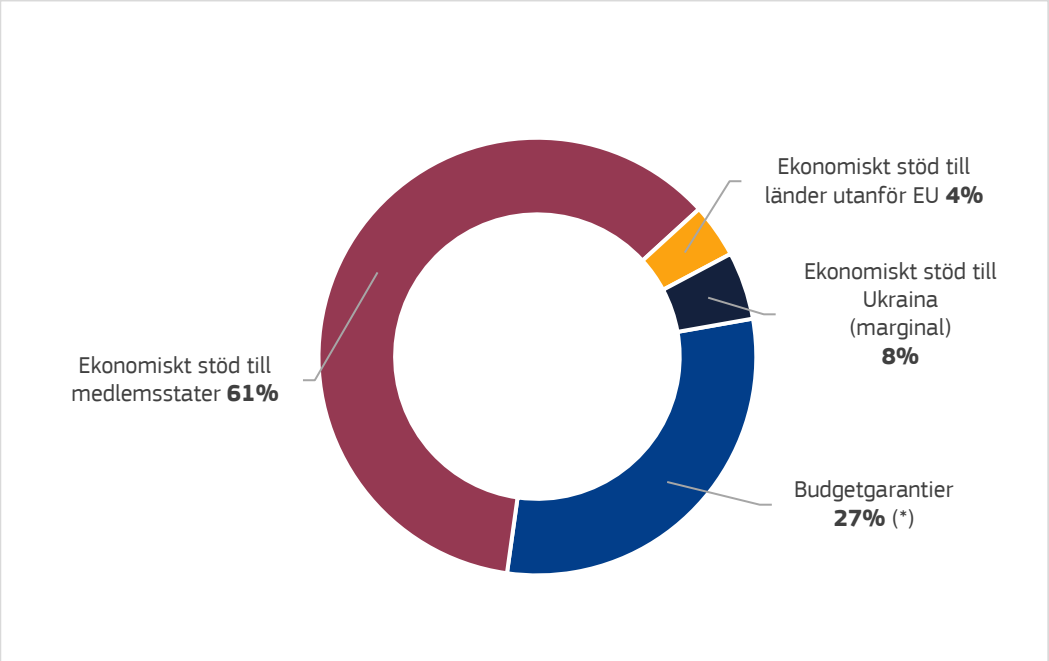
År	Betalningsbalanssystemet	EFSM	Sure	Faciliteten för återhämtning och resiliens (lån) (*)	Instrumentet MFA+ (**)	Ukrainafaciliteten(***)	Alla program
2025	206	306	8 217	2 215	570	320	11 834
2026	0	6 913	8 327	2 216	570	391	18 417
2027	0	3 587	327	2 216	570	391	7 091
2028	0	4 612	10 327	2 219	571	392	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
Totalt	**206**	**17 579**	**45 989**	**13 300**	**3 423**	**2 277**	**82 772**

(*) Ränta för lån från faciliteten för återhämtning och resiliens inom ramen för återhämtningsinstrumentet beräknas på rullande basis enligt en särskild metod (se kommissionens genomförandebeslut C(2022) 9701 final, 19.12.2022). Den årliga räntekostnaden för dessa lån som presenteras ovan är därför en uppskattning baserad på de nuvarande finansieringsvillkoren. (**) I enlighet med artikel 17 i förordning (EU) 2022/2463 får EU varje år på Ukrainas begäran bevilja en räntesubvention för att täcka räntekostnader i samband med MFA+-lån.
(***) I enlighet med artikel 23 i förordning (EU) 2024/792 får Ukraina varje år begära en räntesubvention för att täcka räntekostnader i samband med lån som beviljats inom ramen för Ukrainafaciliteten.

2.4 Översikt över ansvarsförbindelser vid utgången av 2024

I slutet av 2024 omfattade EU:s budget ansvarsförbindelser på totalt 410 miljarder euro, vilka kan delas upp i i) över **300 miljarder euro** för lån som beviljas medlemsstater och länder utanför EU, och ii) **110 miljarder euro** för garantier som tillhandahålls genom Efsi, InvestEU, EIB:s externa utlåningsmandat, EFHU, EFHU+ och investeringsramen för Ukraina. Den största exponeringen för EU:s budget härstammar från låneprogram inriktade på medlemsstater.

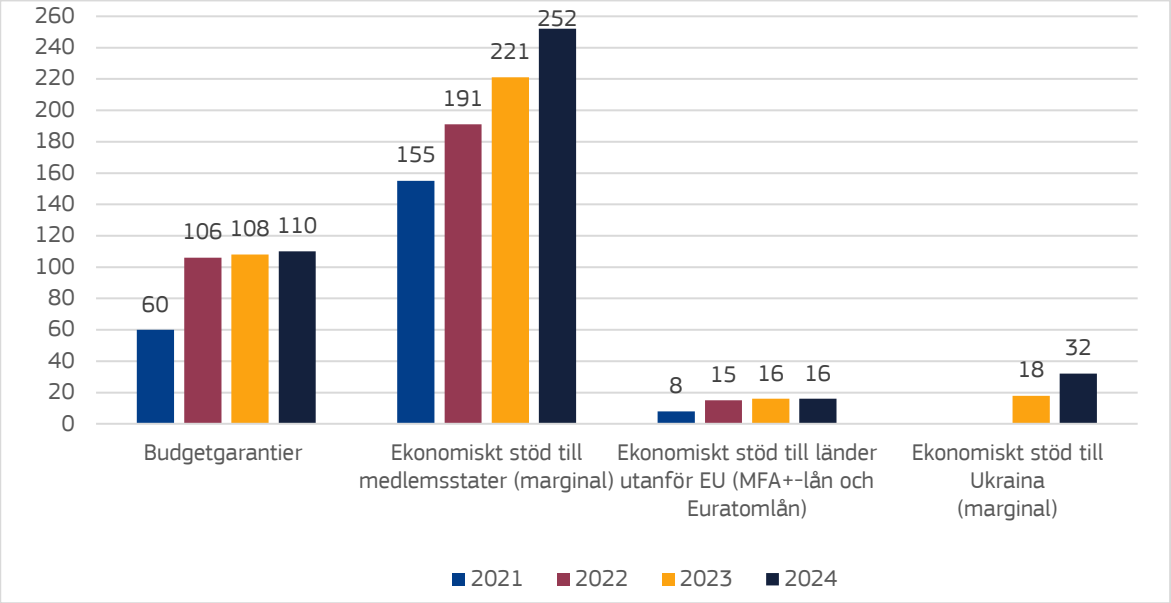
Figur 1: Uppdelning av ansvarsförbindelser per upphov (per den 31 december 2024)



(*) På grundval av det totala beloppet i "maximal tillgänglig garanti som undertecknats med genomförandepartner" (se tabell 1).

Den växande betydelsen av budgetgarantier och program för ekonomiskt stöd för genomförandet av EU:s politik framgår av den konstant uppåtgående trenden under perioden 2021–2024. Den ökning som noterades 2024 (+13 % jämfört med föregående år) ligger i linje med den ökning som registrerades mellan slutet av 2022 och slutet av 2023, +16 %). Detta jämförs med den markanta ökning på 40 % som observerades mellan slutet av 2021 och slutet av 2022, med en lägre utgångspunkt.

Figur 2: Uppdelning av utestående ansvarsförbindelser per upphov under perioden 2021–2024 (miljarder euro)



Merparten av ökningen 2024 står för de ytterligare låneutbetalningarna inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens och det ekonomiska stödet till Ukraina. Ansvarsförbindelser som härrör från budgetgarantiprogrammen förblev i stort sett stabila under 2024. Ökningen i skulder som härrör från budgetgarantiprogrammen till följd av att genomförandefasen för InvestEU, EFHU+ och investeringsramen för Ukraina inleddes kompenserades nästan helt av minskningen i exponeringar från EIB:s externa utlåningsmandat, Efsi och EFHU till följd av förfallande eller annullerade exponeringar.

EU:s ansvarsförbindelser har ökat ytterligare under 2025 i förhållande till

i) ytterligare stöd till länder utanför EU (särskilt stöd till Ukraina inom ramen för Ukrainafaciliteten och lån för påskyndad användning av extraordinära intäkter (ERA-lån) för makroekonomiskt stöd[43]),

ii) ytterligare utbetalningar av lån från faciliteten för återhämtning och resiliens till medlemsstaterna,

iii) ytterligare framsteg i genomförandet av budgetgarantiprogrammen (InvestEU, EFHU+ och investeringsramen för Ukraina) och

iv) genomförandet av de nyligen godkända programmen för makroekonomiskt stöd till Egypten[44] och Jordanien[45], tillsammans med genomförandet av investeringsramen för västra Balkan[46] och Moldavienfaciliteten[47].

Utbetalningen av lån till medlemsstaterna inom instrumentet säkerhetsaktion för Europa (Safe) kommer att inledas i början av 2026[48].

3. Bedömning av hållbarheten hos EU:s ansvarsförbindelser

43 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/2773 av den 24 oktober 2024 om inrättande av en samarbetsmekanism för Ukraina-lån och om exceptionellt makroekonomiskt stöd till Ukraina.
44 Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2025/1267 av den 24 juni 2025 om makroekonomiskt stöd till Arabrepubliken Egypten.
45 Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2025/793 av den 14 april 2025 om makroekonomiskt stöd till Hashemitiska konungariket Jordanien.
46 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1449 av den 14 maj 2024 om inrättande av faciliteten för reformer och tillväxt för västra Balkan.
47 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/535 av den 18 mars 2025 om inrättande av faciliteten för reformer och tillväxt för Moldavien.
48 Rådets förordning (EU) 2025/1106 av den 27 maj 2025 om inrättande av instrumentet säkerhetsaktion för Europa (Safe) genom förstärkning av den europeiska försvarsindustrin.

3.1 Bedömningsram

Utan att det påverkar den bedömning av avsättningarna för vissa finansiella förpliktelser under hela deras löptid som krävs när skulder uppkommer, föreskriver artikel 213.3 i budgetförordningen att ”ansvarsförbindelser som har sitt upphov i budgetgarantier eller ekonomiskt stöd och som bärs av budgeten [ska] anses ligga på en hållbar nivå om deras prognostiserade fleråriga utveckling är förenlig med de gränser som anges i den förordning om fastställande av den fleråriga budgetramen som föreskrivs i artikel 312.2 i EUF-fördraget och det tak för årliga betalningsbemyndiganden som fastställs i artikel 3.1 i beslut (EU, Euratom) 2020/2053” (dvs. taken inom den fleråriga budgetramen och taket för egna medel).

Det innebär att de medel som EU kan utnyttja under ett enda år enligt den nuvarande fleråriga budgetramen och taket för egna medel bör räcka till att finansiera utgifterna i den fleråriga budgetramen samt eventuella nya ansvarsförbindelser.

I synnerhet måste betalningar som avser **ansvarsförbindelser som täcks av avsättningar** för budgetgarantier och ekonomiskt stöd till länder utanför EU finansieras genom de fastställda avsättningarna och eventuella ytterligare avsättningsbetalningar som planeras inom ramen för den fleråriga budgetramen. Avsnitt 3.2 i denna rapport innehåller en bedömning av de tillgängliga avsättningarnas förmåga att täcka förväntade och oväntade utbetalningar för budgetgarantier och ekonomiskt stöd till länder utanför EU i slutet av 2024.

Betalningar i samband med ansvarsförbindelser till följd av **ekonomiskt stöd som backas upp av marginalen** till medlemsstater och Ukraina kan finansieras genom att ytterligare egna medel anslås upp till det tak som fastställts i beslutet om egna medel som en sista utväg efter andra medel för att täcka dessa betalningar eller omplanera de relaterade skulderna. Marginalen (dvs. skillnaden mellan taket för egna medel och de egna medel som krävs för att finansiera EU:s budgetutgifter) motsvarar EU:s ekonomiska kapacitet att täcka ytterligare utflöden med koppling till realiseringen av ansvarsförbindelser som har sitt upphov i ekonomiskt stöd som backas upp av marginalen[49]. Resultaten av denna bedömning av hållbarheten hos befintliga ansvarsförbindelser som backas upp av marginalen i slutet av 2024 presenteras i avsnitt 3.3. Genom 2020 års beslut om egna medel höjs taket för egna medel tillfälligt (med upp till ytterligare 0,6 % av BNI fram till 2058) för att täcka de skulder som uppstod under genomförandet av återhämtningsinstrumentet, inklusive ansvarsförbindelser som backas upp av marginalen och som har sitt upphov i lån från faciliteten för återhämtning och resiliens till medlemsstaterna.

3.2 Bedömning av hållbarheten hos ansvarsförbindelser som täcks av avsättningar

a) Tillgängliga avsättningar vid utgången av 2024

Ansvarsförbindelser som har sitt upphov i budgetgarantier och ekonomiskt stöd till länder utanför EU täcks av avsättningar i EU:s budget som grundas på en försiktig bedömning av de förväntade förlusterna för varje instrument plus en ytterligare säkerhetsbuffert (för att täcka oförutsedda förluster). De avsättningar som skyddar EU:s budget mot förluster som kan uppstå till följd av budgetgarantier och ekonomiskt stöd till länder utanför EU finns i den gemensamma avsättningsfonden.

Den 31 december 2024 uppgick marknadsvärdet på nettotillgångarna i den gemensamma avsättningsfonden till 23,2 miljarder euro, vilket är en ökning från 18,8 miljarder euro i slutet av 2023[50]. För de återstående åren av denna fleråriga budgetram kommer kommissionen att bygga upp ytterligare avsättningar till den gemensamma avsättningsfonden (särskilt avsättningar för

49 Bedömningsramen för denna uppsättning ansvarsförbindelser beskrevs i detalj i 2021 års utgåva av denna rapport, dvs. COM(2021) 676 final, 5.11.2021.

50 Under 2024 tog den gemensamma avsättningsfonden emot 3,6 miljarder euro i nettobidrag från EU-budgeten eller bidrag från deltagande medlemsstater och länder i Europeiska frihandelsområdet (Efta).

InvestEU, EFHU+ och Ukrainagarantin), vilket kommer att leda till ytterligare ökningar av den gemensamma avsättningsfonden.

Enligt riktlinjerna för förvaltning av tillgångar har den gemensamma avsättningsfonden en likvid diversifierad portfölj som främst investerar i skuldinstrument med hög kreditvärdighet, som obligationer som emitterats av regeringar, överstatliga organisationer, statliga organ och företag, i syfte att bevara kapitalet under dess investeringshorisont. Vid årsslutet var den gemensamma avsättningsfondens portfölj väl diversifierad mellan de olika tillgångsklasserna inom sfären för fast avkastning, bl.a. genom viss begränsad exponering mot värdepapper i andra valutor än euro, börshandlade aktiefonder och likvida medel eller motsvarigheter till likvida medel.

År 2024 uppnådde den gemensamma avsättningsfonden en årlig avkastning på +3,57 %, vilket överstiger dess portföljriktmärke (+3,31 %)[51].

Medan medlen i den gemensamma avsättningsfonden förvaltas i enlighet med en enda investeringspolitik och med hjälp av en gemensam infrastruktur öronmärks avsättningarna till det program (eller den medlemsstat) som är källan till den budgetmässiga avsättningen.

Den 31 december 2024 bestod den gemensamma avsättningsfonden av 18 delar (varav 15 var fullt operativa och innehöll medel), däribland delar för alla pågående garantiprogram, delen för garantifonden för åtgärder avseende tredjeland (GFEA) (som omfattar utbetalade lån från EIB:s externa utlåningsmandat, Euratom och makroekonomiskt stöd) och delar för makroekonomiska stödlån och Euratomlån efter 2020. Av de 18 delarna var 11 kopplade till EU-exponeringar och 7 medlemsstatskomponenter enligt ramen för InvestEU där de bidragande medlemsstaterna äger avsättningarna och är ensamt ansvariga för de tillhörande ansvarsförbindelserna.

Avsättningarna för makroekonomiskt stöd och Euratomlån fördelas på ett antal olika delar av den gemensamma avsättningsfonden:

- De kvarvarande exponeringarna (7,3 miljarder euro i makroekonomiska stödlån och 300 miljoner euro i Euratomlån) ingår i GFEA-delen.
- De nya makroekonomiska stödlånen (2,7 miljarder euro) som anslagits efter 2020, inbegripet det makroekonomiska nödlånet till Ukraina på 1,2 miljarder år 2022, ingår i delen för makroekonomiskt stöd efter 2020.
- De exceptionella makroekonomiska stödlånen till Ukraina på 6 miljarder euro (exceptionellt makroekonomiskt stöd I och makroekonomiskt stöd II) ingår i en separat del med tanke på deras särskilda riskdelning (dvs. för detta exceptionella paket för makroekonomiska stödlån till Ukraina krävs en täckningsgrad på 70 %: 9 % i form av inbetalda avsättningar från EU-budgeten och 61 % i form av infordringsbara garantier från medlemsstaterna).

51 För ytterligare information, se kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet om den gemensamma avsättningsfonden 2024.

Tabell 6: Den gemensamma avsättningsfondens delar (per den 31 december 2024)

Del	Marknadsvärde i euro
Delar som öppnades 2021	
Efsi	8 880 303 796
GFEA[52]	3 225 691 236
EFHU	761 545 053
InvestEU[53]	5 530 142 834
Delar som öppnades 2022	
EFHU+	2 942 175 755
Makroekonomiskt stöd efter 2020	128 662 218
Exceptionellt makroekonomiskt stöd till Ukraina[54]	240 575 443
Euratomlån efter 2020	-
Lån med ny inriktning till Ukraina inom ramen för EIB:s externa utlåningsmandat	-
InvestEU-garanti Rumänien	187 974 119
InvestEU-garanti Tjeckien	44 099 187
InvestEU-garanti Finland	30 657 774
InvestEU-garanti Grekland	252 204 112
Blandfinansieringsinsatser inom InvestEU	667 045 123
Delar som öppnades 2023	
InvestEU-garanti Bulgarien	79 674 706
InvestEU-garanti Malta	7 939 418
Delar som öppnades 2024	
Ukrainagarantin	201 878 310
InvestEU-garanti Spanien	-
TOTALT	**23 180 569 085**

b) Bedömning av budgetgarantiernas hållbarhet

På det sätt som förklarats i avsnitt 2.1 skiljer sig EU:s budgetgarantier avsevärt åt när det gäller de politiska målen, riskdelningsstrukturerna och riskprofilen för de underliggande transaktionerna. Detta kan i sin tur leda till olika avsättningsnivåer för olika program, baserat på ett livslångt värde

52 Garantifonden för åtgärder avseende tredje land (GFEA) som innehåller avsättningar för EIB:s externa utlåningsmandat, tidigare makroekonomiskt stöd och Euratomprogram.
53 EU-del.
54 Enligt beslut (EU) 2022/12018 och beslut (EU) 2022/1628 om exceptionellt makroekonomiskt stöd till Ukraina.

för Value-at-Risk (VaR)[55] som säkerställer en lämplig täckning av potentiella förluster vid en viss (fördefinierad) konfidensgrad. Den analys som gjorts som en del av den senaste rapporten om artikel 41.5 i budgetförordningen bekräftar att de tillgängliga avsättningsbeloppen för de relevanta delarna av den gemensamma avsättningsfonden överensstämmer med kraven i respektive förordning. För Efsi- och EFHU-programmen identifierades överskottsavsättningar.

Följande slutsatser kan dras från tillgängliga uppgifter om totala uppskattade nettoförluster den 31 december 2024 rörande befintliga budgetgarantier det datumet:

- **Efsi** är en helt upprättad budgetgaranti för vilken den berättigade perioden för undertecknande löpte ut i slutet av 2022. Kommissionen måste därför genomföra den beräkning av överskott i avsättningar och påfyllningar som krävs enligt artikel 216.4 i budgetförordningen. Kommissionen drog i år slutsatsen att målnivån för avsättningar till Efsi på 35 % fortfarande är lämplig (dvs. riskbedömningen på grundval av analysen av Value-at-Risk (VaR) med en konfidensnivå på 95 % visade en erforderlig avsättningsnivå på 34 % (en ökning från 31 % under föregående år). Nuvarande avsättningar som innehas mot Efsi-exponeringar (38,7 %) överskrider målnivån för avsättningar på 35 %. Enligt lag kan denna överskjutande Efsi-avsättning på 853 miljoner euro användas för att finansiera avsättningskostnaden för EU-garantin inom ramen för InvestEU och den återstående delen kommer att finansiera lånefaciliteten för den offentliga sektorn.
- **EFHU** är också helt upprättad per slutet av 2024. Riskanalysen visar att målnivån för avsättningar på 50 % fortfarande är lämplig i detta skede. Jämfört med det relevanta riktmärket[56] finns det överskott i avsättningar på 321,4 miljoner euro, och på grundval av den eftersträvade avsättningsnivån uppgår överskottet till 405 miljoner euro.
- **GFEA**, med avsättningar för makroekonomiska stödlån före 2021, Euratomlån, och EIB:s externa utlåningsmandat, har för närvarande en faktisk avsättningsnivå på 9,96 % (utan att ta hänsyn till de lån med nya användningsområden från EIB:s externa utlåningsmandat till Ukraina), som jämförs med en målnivå för avsättningar på 9 % som fastställs i GFEA-förordningen. För lån med nya användningsområden från EIB:s externa utlåningsmandat till Ukraina anser kommissionen att en avsättningsnivå på 70 % fortfarande är lämplig.
- **InvestEU**, **EFHU+** och **investeringsramen för Ukraina** befinner sig fortfarande i expansionsfasen, vilket innebär att de underliggande portföljerna och avsättningarna ännu inte är helt upprättade. Därför är det för tidigt att dra slutsatser om huruvida avsättningsnivåerna för dessa garantier är tillräckliga.

c) Bedömning av hållbarheten hos lån till länder utanför EU som täcks av avsättningar

Sammansättningen av det utestående makroekonomiska stödets låneportfölj till tredjeländer omfattar lån till en diversifierad uppsättning av i) kandidatländer och potentiella kandidatländer, ii) länder och territorier som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken och iii) andra tredjeländer som spelar en avgörande roll för den regionala stabiliteten och som är av strategisk betydelse för unionen och som är politiskt, ekonomiskt och geografiskt nära EU.

De överväganden som anges i de tre punkterna nedan stöder den fortsatta lämpligheten hos den övergripande avsättningsnivån på 9 % för makroekonomiska stödlån:

- Stödmottagarnas ekonomiska ställning, med beaktande av faktorer såsom BNP per capita, ekonomins relativa mognadsgrad, närheten till EU:s ekonomi osv.
- Det makroekonomiska stödprogrammets direkta koppling till och beredskap för ett befintligt IMF-program och ett tillfredsställande resultat i fråga om dess genomförande,

55 VaR kan definieras som portföljens förlustnivå, vilken statistiskt sett över en viss tidshorisont inte kommer att överskridas med en viss konfidensgrad. Konfidensgraderna för interna program (Efsi/InvestEU) och externa program (EFHU, EFHU+) – 95 % respektive 90 % – tar hänsyn till faktorer som de olika politiska målen och respektive ramar.

56 VaR med 90 % konfidensnivå.

vilket bör säkerställa den ekonomiska bärkraften i landet utanför EU och därmed en eventuell återbetalning av unionens medel.

- En bedömning av stödmottagarnas ekonomiska situation och den senaste makroekonomiska utvecklingen i partnerländerna.

När det gäller likviditetsrisken, bör man också komma ihåg att den nuvarande strukturen för makroekonomiska stödlån, löptider och återbetalningar från stödmottagare är väl utspridd över nuvarande och kommande fleråriga budgetramar (vilket framgår i EU:s konsoliderade årsredovisningar[57]), vilket minskar omfattningen av EU-budgetens exponering även i händelse av en försening eller betalningsinställelse. Dessutom fungerar den gemensamma avsättningsfondens likviditet som en buffert, vilket säkerställer att det finns tillräcklig likviditet för att hantera potentiella finansiella störningar.

Ruta 2: EU:s ansvarsförbindelser till följd av ekonomiskt stöd till Ukraina – den viktigaste utvecklingen under 2024–2025

Sedan Rysslands invasion av Ukraina 2022 har EU konsekvent gett starkt politiskt, ekonomiskt, militärt, finansiellt och humanitärt stöd till Ukraina. Hela uppsättningen direkta och indirekta finansiella exponeringar mot Ukraina inom ramen för befintliga program den 30 juni 2025 visas i tabell 7 nedan.

Det viktigaste instrumentet för att ge ekonomiskt stöd till Ukraina för perioden 2024–2027 är **Ukrainafaciliteten**, med en total kapacitet på upp till 50 miljarder euro för 2024–2027[58].

År 2024 åtog sig EU att tillhandahålla ytterligare ett makroekonomiskt stödlån på 18,1 miljarder euro inom ramen för **G7:s initiativ att införa ERA-lån till Ukraina**[59]. Lånet, som ska betalas ut till fullo under loppet av 2025, kommer att återbetalas med intäkter från immobiliserade ryska statstillgångar i EU genom **samarbetsmekanismen för Ukraina-lån**[60] som förvaltas av Europeiska kommissionen. Intäkterna från de immobiliserade tillgångarna kommer även att täcka räntekostnaderna för dessa lån.

Lån inom ramen för Ukrainafaciliteten (33 miljarder euro för 2024–2027) och ERA-lån (18,1 miljarder euro för 2024–2027) på mycket förmånliga villkor, med tanke på räntesubventioneringen och den långa återbetalningsperioden på 35 respektive 45 år, inklusive en tioårig anståndsperiod. Detta minskar den årliga bördan för Ukrainas offentliga finanser samtidigt som riskerna för EU:s budget minimeras. Lån på totalt 16,2 miljarder euro var utestående inom ramen för Ukrainafaciliteten i slutet av juni 2025, medan 7 miljarder euro betalades ut under första halvan av 2025 inom ramen för ERA-lånet för makroekonomiskt stöd.

Budgettäckning för ansvarsförbindelser som härrör från lån till Ukraina efter 2023 har tillhandahållits genom marginalen i budgeten (diskuteras i nästa avsnitt). De lån som

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

58 Se ruta 1 i 2024 års rapport för mer information.

59 I juni och oktober 2024 tillkännagav G7 ett avtal om att lansera initiativet ERA-lån till Ukraina (*Extraordinary Revenue Acceleration Loans for Ukraine*), genom vilket G7-medlemmarna gick med på att ge Ukraina lån på upp till 45 miljarder euro (cirka 50 miljarder US-dollar) mot icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd från samarbetsmekanismen för Ukraina-lån. Finansieringsdelen av initiativet består av enskilda bilaterala lån från vart och ett av Förenta staterna, Förenade kungariket, Kanada och Japan och en exceptionell lånefacilitet för makroekonomiskt stöd från Europeiska unionen. Initiativet ERA-lån till Ukraina har utformats så att dessa lån kan återbetalas utan att Ukraina anlitas, med medel för förvaltning och återbetalning av lånen från samarbetsmekanismen för Ukraina-lån. Samarbetsmekanismen för Ukraina-lån, som förvaltas av Europeiska kommissionen, kommer själv att finansieras genom extraordinära nettovinster som genereras av värdepapperscentraler i Europeiska unionen och (eventuellt) andra G7-länder på ryska centralbankstillgångar och reserver som immobiliserades i de internationella clearingsystemen kort efter det att Ryssland inledde sitt olagliga anfallskrig.

60 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/2773 av den 24 oktober 2024 om inrättande av en samarbetsmekanism för Ukraina-lån och om exceptionellt makroekonomiskt stöd till Ukraina.

beviljades Ukraina i slutet av 2022 (6 miljarder euro i makroekonomiskt stöd och 1,59 miljarder euro i lån med nya användningsområden inom ramen för EIB:s externa utlåningsmandat) omfattas av en budgettäckning på 70 %[61].

I enlighet med artikel 13 i beslut (EU) 2022/1628 granskade kommissionen den 70-procentiga avsättningsnivåns lämplighet i slutet av juni 2025 i samband med rapporten om artikel 41.5 i budgetförordningen. Efter denna översyn drog kommissionen slutsatsen att det under den granskade perioden inte fanns tillräckligt med nya varaktiga och meningsfulla faktorer som skulle motivera en ändring av avsättningsnivån på 70 %. Den senaste utvecklingen, inbegripet resultaten av IMF:s åttonde översyn av den utvidgade lånefaciliteten inom ramen för programmet för den utvidgade fonden för Ukraina, bekräftar att avsättningsnivån på 70 % för exponeringar mot landet efter kriget fortfarande är lämplig[62].

Tabell 7: Utestående direkta och indirekta exponeringar mot Ukraina (kapital) inom ramen för de befintliga programmen (den 30 juni 2025) (miljoner euro)

Direkta exponeringar	Utestående belopp	Budgettäckning
Tidigare makroekonomiskt stöd	3 810	9 %
Utbetalda Euratomlån	300	9 %
Makroekonomiskt krisstöd	1 200	9 %
Exceptionellt makroekonomiskt stöd I + II	6 000	9 % (+61 % garantier från medlemsstaterna)
Instsrumentet MFA+	18 000	Marginal
Ukrainafaciliteten – första pelaren	13 200	Marginal
ERA-lån för makroekonomiskt stöd	7 000	Marginal
Totalt	**49 510**	
Indirekta exponeringar		
Lån från EIB:s externa utlåningsmandat som betalats ut före februari 2022	1 708	9 %
EIB:s första paket inom ramen för EIB:s externa utlåningsmandat	668	9 %
EIB:s andra paket inom ramen för EIB:s externa utlåningsmandat	1 338	70 %
EFHU+ IW1	103	70 %
Ukrainagarantin	1 489	70 %
Totalt	**5 306**	

61 För de lån som omfattas av EIB:s externa utlåningsmandat kommer täckningen att ske i form av inbetalda avsättningar som finansieras genom EU:s budget. Samma effekt uppnås för det exceptionella makroekonomiska stödet genom att komplettera den inbetalda avsättningsnivån på 9 % med garantier från medlemsstaterna för att täcka en andra förlustandel på upp till 61 % av låneexponeringarna.

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.

3.3 Bedömning av hållbarheten hos ansvarsförbindelser som backas upp av marginalen

EU-budgetens kapacitet att hantera en situation där exponeringen i förhållande till ansvarsförbindelser som backas upp av marginalen realiseras bedöms genom tillämpning av den ram som avses i punkt 3.1.

För skulder som omfattas av det permanenta taket för egna medel tar den årliga bedömningen hänsyn till de utestående exponeringarna per den 31 december 2024. Såsom förklaras i ruta 1 omfattar detta ansvarsförbindelser relaterade till aktuell upp- och utlåning enligt EFSM, betalningsbalansfaciliteten, Sure-programmet, makroekonomiskt stöd+ till Ukraina och Ukrainafaciliteten. Nyare ansvarsförbindelser, t.ex. till följd av ERA-lån för makroekonomiskt stöd och Safe-instrumentet, kommer att bedömas i framtida årliga bedömningar[63].

För skulder inom ramen för återhämtningsinstrumentet i den fleråriga budgetramen 2021–2027 har taket för egna medel höjts med 0,6 % av EU:s BNI uteslutande för att garantera dessa emissioner. Detta säkerställer att EU har medel för att återbetala ränta och kapitalbelopp på skuldförbindelser som emitterats för att finansiera icke återbetalningspliktigt stöd från återhämtningsinstrumentet (bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens) och återbetalningspliktigt stöd (lån från faciliteten för återhämtning och resiliens) till medlemsstaterna. Eftersom räntekostnader och återbetalning av bidrag ingår i den framtida årliga budgetplaneringen utgör endast lånen från faciliteten för återhämtning och resiliens ansvarsförbindelser till budgeten. För att tillämpa en konservativ metod beaktas dessutom förfallande obligationer som planeras att bli förlängda i stresstesterna.

Det första steget är att utarbeta ett huvudscenario (referensscenario) som motsvarar den förväntade utvecklingen av EU:s utgifter och finansiella kapacitet under de kommande åren. Därför tar denna rapport sin utgångspunkt i det offentliggjorda budgetförslaget för 2026[64] och prognosen för EU-budgetens kommande in- och utflöden på lång sikt[65], i vilken intäkter och utgifter från den fleråriga budgetramen 2021–2027, NextGenerationEU och nästa fleråriga budgetram och beslut om egna medel beräknas i enlighet med kommissionens förslag.

I detta huvudscenario fastställs därför det permanenta taket för egna medel till 1,4 % av EU:s BNI 2026 och 2027 och 1,75 % av EU:s BNI från och med 2028[66]. För NextGenerationEU utgår man i huvudscenariot från en återbetalning 2028 med ett fast årligt belopp på 24 miljarder euro, i linje med kommissionens förslag till fleråriga budgetram.

Detta scenario ger en referens för prognosen för marginalen mot vilken hållbarheten hos ansvarsförbindelser som uppkommit per den 31 december 2024 bedöms enligt artikel 256 i budgetförordningen. Den senaste tidens upp- och utlåningstransaktioner kommer att omfattas av framtida årsrapporter.

Enligt detta referensscenario, och med undantag för det innevarande budgetåret 2025, uppgår den marginal som finns tillgänglig för att täcka befintliga och nya ansvarsförbindelser under perioden 2026–2034 till i genomsnitt omkring **128,5 miljarder euro** per år när det gäller den permanenta delen av taket för egna medel och omkring **111,4 miljarder euro** per år för det tillfälliga taket på 0,6 % av EU:s BNI. Detta referensscenario förutsätter således att inga ansvarsförbindelser realiseras.

Ytterligare stresstester bedömer befintliga ansvarsförbindelsers hållbarhet i extrema situationer 2026–2034. Med strategin för enhetlig finansiering rapporteras de ansvarsförbindelser som är

63 Förslag till rådets förordning om den fleråriga budgetramen 2028–2034, COM(2025) 571 final. Förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel och om upphävande av beslut (EU, Euratom) 2020/2053, COM(2025)574 final.

64 Inklusive ändringsskrivelse 1/2026 (COM(2025)851).

65 COM(2025) 573 final.

66 I kommissionens förslag till det framtida beslutet om egna medel ingår även möjligheten till en tillfällig höjning av taket för egna medel med ytterligare 0,25 % av EU:s BNI om ”krismekanismen” aktiveras. Om inte mekanismen aktiveras under nästa fleråriga budgetram påverkar denna bestämmelse dock inte den bedömning som presenteras här.

relaterade till upplåning inom ramen för olika program på ett integrerat sätt, oavsett om de hänför sig till en utgiftsrisk (planerade förlängningar av obligationer för bidrag från återhämtningsinstrumentet) eller inkomstrisk (planerade förlängningar av obligationer för lån till medlemsstater inom ramen för återhämtningsinstrumentet eller till Ukraina inom ramen för MFA+ och Ukrainafaciliteten). Därför kombineras stresstesterna av inkomster och utgifter till ett gemensamt test, som jämförs med tidigare utgåvor av rapporten. Stresstestet omfattar tre typer av stresstester, som vart och ett beskrivs i punkterna nedan.

1) **Stresstest av ekonomin.** I huvudscenariot följer EU:s BNI beräkningarna av real tillväxt och inflation i kommissionens europeiska ekonomiska prognos från våren 2025[67]. För stresstestet ligger de prognostiserade nominella tillväxttakterna en procentenhet under referensscenariot för varje år under rapporteringsperioden[68].

   Detta minskar det nominella värdet av taket för egna medel och därmed den tillgängliga marginalen med i genomsnitt **18,6 miljarder euro** per år för de ”obudgeterade” beloppen (marginalen) under det permanenta taket för egna medel och med **6,5 miljarder euro** under det tillfälliga taket för återhämtningsinstrumentet under perioden 2026–2034.

2) **Stresstest av budgetens utgifts- och intäktssida.** Inom ramen för detta scenario ligger prognosen för utgifterna inom den fleråriga budgetramen på den teoretiska högsta nivån (dvs. de högsta möjliga taken för utbetalningar inom den fleråriga budgetramen och enskilda särskilda instrument, inbegripet Ukrainareserven). Det bör betonas i) att detta inte återspeglar en underifrånprognos och att det inte har någon koppling till de faktiska förväntningarna på hur EU:s betalningar ska utvecklas, och ii) att varje beslut på budgetens utgiftssida om ökade utgifter (inom gränserna för den fleråriga budgetramens tak) kräver ett förslag från kommissionen och ett godkännande från Europaparlamentet och rådet som budgetmyndighet.

   När det gäller finansieringskostnaderna för återhämtningsinstrumentet, förutsätter detta scenario att kostnadsöverskridandet jämfört med den tekniska uppdateringen av budgetplaneringen 2027 uppgår till 50 % av överskridandet som ska täckas av andra tillgängliga budgetmedel och övriga 50 % som ska täckas av återhämtningsinstrumentet.

   I detta extrema scenario bedöms också om den tillgängliga marginalen skulle vara tillräcklig om alla ansvarsförbindelser som backas upp av marginalen skulle realiseras samtidigt. I praktiken skulle det innebära att alla de länder som åtnjuter ekonomiskt stöd från olika program (mestadels medlemsstater) samtidigt skulle underlåta att inkomma med sina återbetalningar när de förfaller till betalning. För program som finansieras genom strategin för enhetlig finansiering (både återhämtningsinstrumentet och de relevanta programmen i den fleråriga budgetramen) är antagandet i detta stresstest att alla räntekostnader bärs av budgeten och att alla emissioner som förfaller under ett visst år återbetalas. Planerade skuldförlängningar beaktas inte i denna hypotetiska situation.

   Observera att detta är ett ytterst osannolikt scenario som inte tar hänsyn till alla de åtgärder som står till kommissionens förfogande för att undvika en sådan situation (t.ex. omläggning av skulder och aktiv likviditetsförvaltning).

   Detta stresstest visar att marginalen är tillräcklig i ett scenario där utgifterna når det teoretiska maximibeloppet och alla stödmottagare underlåter att fullgöra sina låneskyldigheter. Den resulterande marginalen under det permanenta taket för egna medel under perioden 2026–2034 skulle bli i genomsnitt **101,7 miljarder euro**, dvs. **26,7 miljarder euro** lägre än i referensscenariot.

67 Europeiska kommissionens ekonomiska vårprognos 2025: Institutionellt dokument 318, maj 2025. *Spring 2025 Economic Forecast: Moderate growth amid global economic uncertainty* – Europeiska kommissionen.

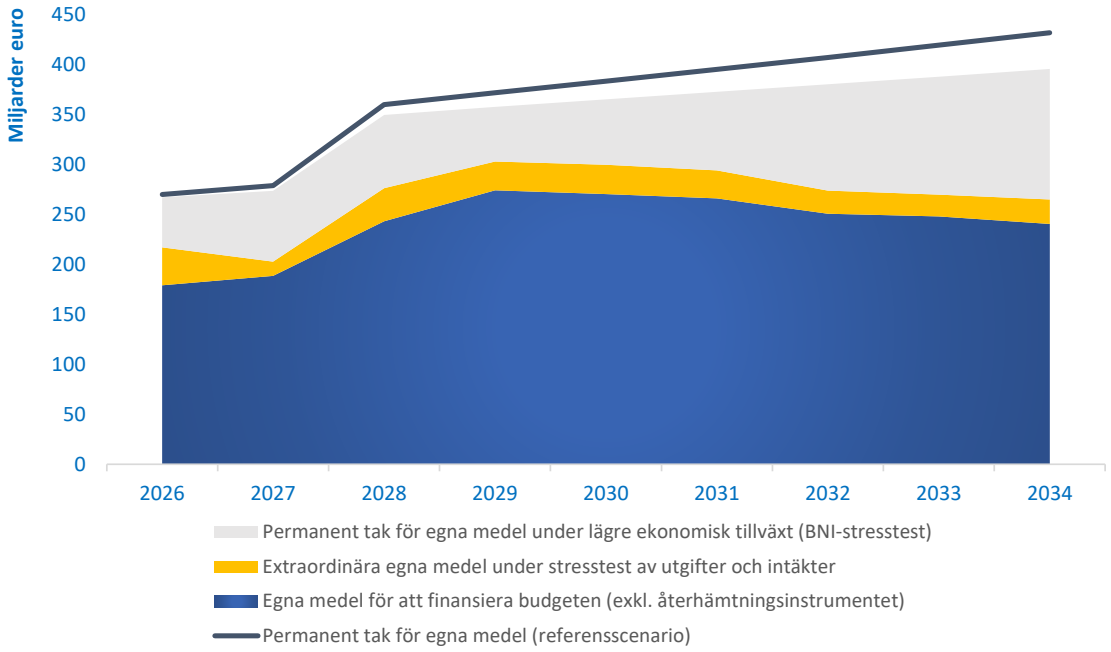
68 Detta liknar stresstestet av det ”negativa r–g-scenariot”, som genomfördes i kommissionens Debt Sustainability Monitor: 2024. *European Economy Institutional Paper 306*, mars 2025.

Marginalen under det tillfälliga taket för egna medel på 0,6 % av EU:s BNI, som garanterar emissioner inom ramen för återhämtningsinstrumentet, skulle minskas med i genomsnitt **43,0 miljarder euro** per år till i genomsnitt **68,4 miljarder euro** under perioden 2026–2034.

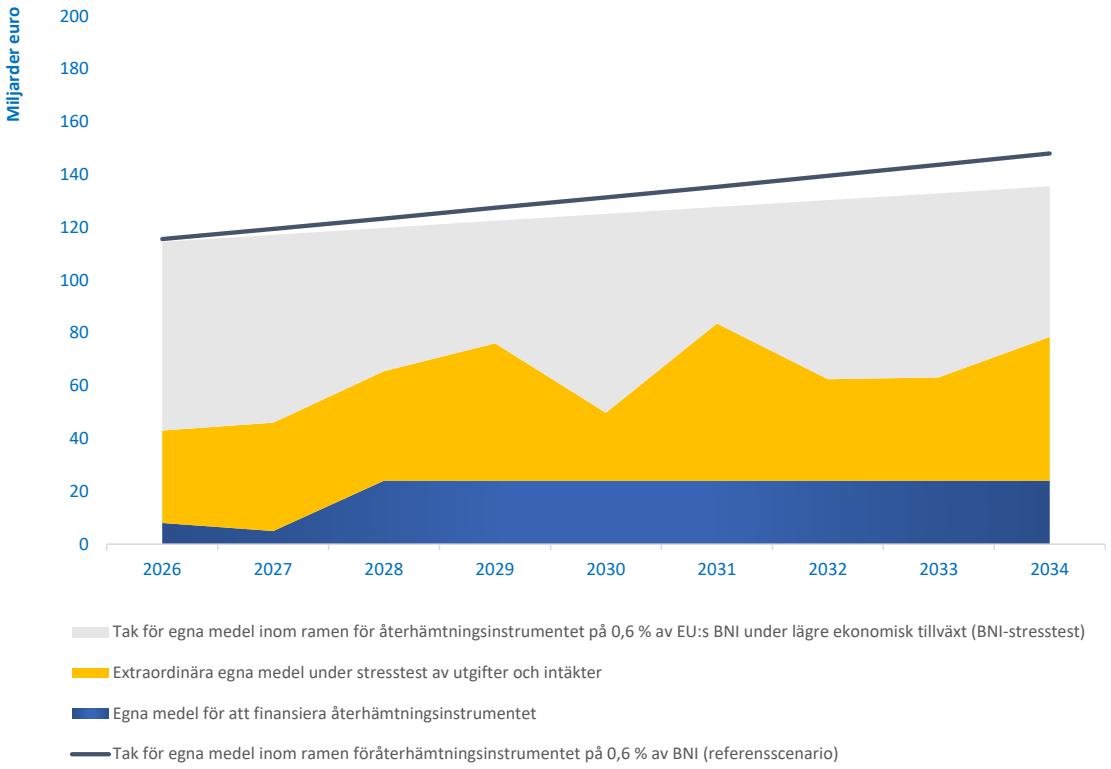
3) **Kombinerat stresstest av ekonomiska villkor, intäkter och utgifter.** Detta är ett extremt negativt scenario som kombinerar de ogynnsamma scenarier som beskrivs i de två stresstesterna ovan. Det skulle minska marginalen under det permanenta taket till i genomsnitt **83,1 miljarder euro** under perioden 2026–2034 och för det tillfälliga taket till **62,0 miljarder euro**. Dessa belopp framstår som en stor säkerhetsbuffert för EU:s ekonomiska kapacitet att täcka sina skulder (som kommer från både transaktioner utanför återhämtningsinstrumentet och transaktioner inom återhämtningsinstrumentet).

Ingående uppgifter om resultatet för referens- och stresstestscenarierna anges i bilagan och sammanfattas i figurerna 3 och 4.

Figur 3: Tak för egna medel och behov av egna medel enligt ett referensscenario och kombinerade känslighetstester för det permanenta taket.



Figur 4: Tak för egna medel och behov av egna medel enligt ett referensscenario och kombinerade känslighetstester för det tillfälliga taket inom ramen för återhämtningsinstrumentet.



4. Slutsatser

I slutet av 2024 stödde EU:s budget 410 miljarder euro i ansvarsförbindelser, utspridda över **300 miljarder euro** i ansvarsförbindelser till följd av lån som beviljats till medlemsstater och länder utanför EU. Av detta avser 252 miljarder euro lån till medlemsstater och 48 miljarder euro till lån till tredjeländer. Dessutom härrörde ytterligare **110 miljarder euro** i ansvarsförbindelser från investeringsgarantier inom ramen för programmen EIB:s externa utlåningsmandat, Efsi, EFHU, InvestEU, EFHU+ och investeringsramen för Ukraina.

Mot bakgrund av de olika skyddsåtgärder som återfinns i EU:s ram för övervakning och hantering av riskerna med koppling till både ansvarsförbindelser som täcks av avsättningar och ansvarsförbindelser som backas upp av marginaler och den hållbarhetsbedömning som läggs fram i denna rapport kan tre primära slutsatser dras. Dessa slutsatser redovisas i de tre punkter som tas upp nedan.

- Risker till följd av instrument som täcks av avsättningar (dvs. budgetgarantier och ekonomiskt stöd till länder utanför EU) hanteras noggrant och ges tillräckliga avsättningar. Denna bedömning tar hänsyn till följande: i) Uppgifter om tidigare betalningsinställelser och förväntade förluster. ii) De åtgärder som vidtagits för att undvika att förlusterna

överstiger fördefinierade toleransnivåer. iii) De budgetavsättningar som finns tillgängliga för att täcka potentiella betalningar.

- EU:s finansiella kapacitet enligt den befintliga och föreslagna rättsliga ramen (dvs. det befintliga beslutet om egna medel och den befintliga förordningen om den fleråriga budgetramen samt den föreslagna förordningen om flerårig budgetram och beslutet om egna medel från och med 2028) är fullt tillräcklig för att hantera realiseringen av förluster som kan uppstå med avseende på lån som backas upp av marginalen från och med nu och fram till slutet av 2034.
- Marginalen omfattar tillräckliga resurser för att säkerställa stabiliteten i EU:s finansiella system och dess kreditvärdighet även i ett extremt negativt scenario som kombinerar negativa effekter när det gäller ekonomiska förhållanden, intäkter och utgifter. I ett sådant negativt scenario skulle den återstående marginalen under det permanenta taket för egna medel uppgå till i genomsnitt **83,1 miljarder euro** per år under perioden 2026–2034 och till i genomsnitt **62,0 miljarder euro** per år under det tillfälliga taket inom ramen för återhämtningsinstrumentet på 0,6 % av EU:s BN under samma period. Dessa belopp utgör en säkerhetsbuffert mot ytterligare negativa ekonomiska chocker, potentiella nya behov och framtida ansvarsförbindelser för transaktioner både utanför och inom återhämtningsinstrumentet. Detta resultat bygger på – och understryker vikten av – en höjning av taket för egna medel till 1,75 %, vilket kommissionen föreslår i sitt paket med den fleråriga budgetramen 2028–2034.

5. Bilagor:

Hållbarhet och marginal med avseende på det permanenta taket för egna medel (i miljarder euro, löpande priser)

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Referensvärde										
Tak för egna medel (% av BNI)		1,40	1,40	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Tak för egna medel (i miljarder euro)	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Egna medel för att finansiera budgeten (exkl. återhämtningsinstrumentet)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Marginal vid permanent tak	a–b	90,8	90,5	116,7	97,7	112,9	128,9	156,3	171,2	191,2
Stresstester										
1) Stresstest av ekonomin										
Tak för egna medel	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Egna medel för att finansiera budgeten (exkl. återhämtningsinstrumentet)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Marginal	a–b	88,2	85,1	106,4	83,6	94,7	106,5	129,5	139,8	154,9
2) Stresstest av utgifter och intäkter										
Tak för egna medel	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Egna medel för att finansiera budgeten (exkl. återhämtningsinstrumentet)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Ytterligare egna medel (upp till högsta taket i den fleråriga budgetramen och de särskilda instrumentens högsta nivå) (*)	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7
Extraordinära egna medel för att täcka ansvarsförbindelser utanför återhämtningsinstrumentet (**)	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Marginal	a–b–c–d	52,8	76,2	83,8	68,8	83,7	100,9	133,3	149,4	166,6
3) Kombinerad negativ chock										
Tak för egna medel	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Egna medel för att finansiera budgeten (exkl. återhämtningsinstrumentet)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Ytterligare egna medel (upp till högsta taket i den fleråriga budgetramen och de särskilda instrumentens högsta nivå)	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7
Extraordinära egna medel för att täcka	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8

ansvarsförbindelser utanför återhämtningsinstrumentet										
Marginal	a–b–c–d	50,2	70,9	73,5	54,7	65,5	78,5	106,5	118,0	130,4

(*) Prognosen för utgifterna ligger på den teoretiskt högsta nivån för 1) den fleråriga budgetramens utgiftstak 2026–2027 enligt den senaste tekniska justeringen och framtida justeringar upp till deras potentiella högsta belopp under ett enda år, och 2) de årliga taken för de tematiska särskilda instrumenten (flexibilitetsmekanismen, Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter, reserven för solidaritet och katastrofbistånd samt Ukrainareserven). Från och med 2028 omfattar detta fullständigt utnyttjande av flexibilitetsmekanismen och Ukrainareserven i form av bidrag.

(**) Detta inbegriper upplåning för lånestöd genom EFSM, Sure, MFA+ och Ukrainafaciliteten. Riskbedömningen för Sure-instrumentet tar hänsyn till den särskilda motgaranti som ställs av samtliga medlemsstater för 25 % av det högsta beloppet för det ekonomiska stödet.

Hållbarhet och marginal med avseende på det temporära taket för egna medel inom ramen för återhämtningsinstrumentet (i miljarder euro, löpande priser)

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Referensvärde										
Tak för egna medel (0,6 % av BNI)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Egna medel för att finansiera återhämtningsinstrumentet(*)	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Marginal	a–b	107,5	114,4	99,3	103,4	107,3	111,4	115,5	119,7	123,9
Stresstester										
1) Stresstest av ekonomin										
Tak för egna medel (0,6 % av BNI)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
Egna medel för att finansiera återhämtningsinstrumentet	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Marginal	a–b	106,4	112,2	95,8	98,5	101,1	103,7	106,3	108,9	111,5
2) Stresstest av utgifter och intäkter										
Tak för egna medel (0,6 % av BNI)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Egna medel för att finansiera återhämtningsinstrumentet	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Ytterligare extraordinära egna medel för återhämtningsinstrumentet (kostnadsöverskridande, ansvarsförbindelser)	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4
Marginal	a–b–c	72,5	73,5	57,8	51,3	81,6	51,9	77,0	80,5	69,5
3) Kombinerad negativ chock										
Tak för egna medel (0,6 % av BNI)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
Egna medel för att finansiera	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0

återhämtningsinstrumentet										
Ytterligare extraordinära egna medel för återhämtningsinstrumentet (kostnadsöverskridande, ansvarsförbindelser)	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4
Marginal	a–b–c	71,4	71,2	54,3	46,5	75,4	44,2	67,9	69,8	57,1

(*) För 2026 återspeglar beloppet åtagandebemyndigandena i budgetförslaget för 2026. För 2027 motsvarar beloppet budgetplaneringen för budgetposten för återhämtningsinstrumentet. Beloppen för 2028 och 2029 baseras på kommissionens förslag till nästa fleråriga budgetram som ingår i rapporten om prognosen för EU-budgetens kommande in- och utflöden på lång sikt (COM(2025) 573 final).