EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 11.12.2025
COM(2025) 781 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit begrotingsgaranties en financiële bijstand en de houdbaarheid van die voorwaardelijke verplichtingen

Situatie op 31 december 2024

Inhoud

1. Inleiding 2

2. Analyse van de verschillende bronnen van voorwaardelijke verplichtingen 6

2.1 Begrotingsgaranties 6

2.2 Leningen voor financiële bijstand aan derde landen waarvoor voorzieningen worden aangehouden 8

2.3 Door de marge gedekte leningen 10

2.4 Overzicht van voorwaardelijke verplichtingen per eind 2024 14

3. Beoordeling van de houdbaarheid van de voorwaardelijke verplichtingen van de EU. 16

3.1 Beoordelingskader 16

3.2 Beoordeling van de houdbaarheid van de voorwaardelijke verplichtingen waarvoor voorzieningen worden aangehouden 17

3.3 Beoordeling van de houdbaarheid van de door de marge gedekte voorwaardelijke verplichtingen 22

4. Conclusies 26

5. Bijlagen: 27

Houdbaarheid en marge met betrekking tot het permanente maximum van de eigen middelen (miljard EUR, lopende prijzen) 27

Houdbaarheid en marge met betrekking tot het tijdelijke NGEU-maximum van de eigen middelen (miljard EUR, lopende prijzen) 28

1. Inleiding

Dit verslag is opgesteld overeenkomstig de vereisten van artikel 256 van het Financieel Reglement[1] en moet worden gelezen in samenhang met:

- de geconsolideerde jaarrekening van de Europese Unie (begrotingsjaar 2024)[2];
- werkdocument XI bij de ontwerpbegroting van de EU voor het begrotingsjaar 2026[3], met uitvoerige informatie over begrotingsgaranties van de EU en financiële bijstandsleningen waarvoor voorzieningen worden aangehouden (het verslag uit hoofde van artikel 41, lid 5)[4]; en
- de langetermijnprognose voor de toekomstige in- en uitstromen van de EU-begroting (2026-2034), waarin de geplande begrotingsuitgaven in aanmerking worden genomen[5].

Dit verslag is ten eerste bedoeld om een overzicht te geven van de omvang en de samenstelling van de voorwaardelijke verplichtingen, waaronder zowel voorwaardelijke verplichtingen waarvoor **voorzieningen**[6] worden aangehouden als **door de marge gedekte**[7] voorwaardelijke verplichtingen, die op 31 december 2024 door de EU-begroting worden gedragen[8]. Voorwaardelijke verplichtingen zijn potentiële financiële verplichtingen die voortvloeien uit bestaande bindende toezeggingen of contractuele gebeurtenissen uit het verleden[9]. Of deze voorwaardelijke verplichtingen al dan niet leiden tot daadwerkelijke aanspraken op de EU-begroting, en wat in dat geval de omvang van die aanspraken zal zijn, hangt af van toekomstige gebeurtenissen die niet met zekerheid kunnen worden voorspeld.

Eind 2024 was de EU-begroting voor circa 300 miljard EUR blootgesteld aan voorwaardelijke verplichtingen in verband met **leningen** (tegen 255 miljard EUR eind 2023). Deze 300 miljard EUR bestond voor 252 miljard EUR uit leningen aan lidstaten. De resterende 48 miljard EUR was voor leningen aan derde landen (waarvan 42,4 miljard aan Oekraïne). Van de 42,4 miljard EUR aan leningen aan Oekraïne werd 31,1 miljard EUR door de marge gedekt. Daarnaast was de EU-begroting aan voorwaardelijke verplichtingen in verband met **begrotingsgaranties** blootgesteld voor een bedrag van circa 110 miljard EUR (tegen 108 miljard EUR eind 2023). Deze begrotingsgaranties werden verstrekt in het kader van het Europees Fonds voor strategische

1 Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2024 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (herschikking) (PB L, 2024/2509, 26.9.2024).
2 COM(2025) 359 final van 25.6.2025.
3 COM(2025) 300 final van 4.6.2025.
4 Werkdocument XI over de uitvoering van begrotingsgaranties, het gemeenschappelijk voorzieningsfonds en de beoordeling van de houdbaarheid van de voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit begrotingsgaranties en financiële bijstand overeenkomstig artikel 41, lid 5, van het Financieel Reglement.
5 COM(2025) 573 final van 16.7.2025.
6 In dit document wordt de term *"voorziening"* gebruikt in de zin van het Financieel Reglement, en met name artikel 214. Volgens artikel 214, lid 2, moet het voorzieningspercentage de verwachte nettoverliezen dekken en bovendien in een toereikende veiligheidsbuffer voor onverwachte verliezen voorzien. In andere situaties kan "voorziening" (bv. in een boekhoudkundige context) een andere betekenis hebben.
7 Onder "door de marge gedekt" moet worden verstaan dat de desbetreffende voorwaardelijke verplichtingen door de marge van de EU-begroting worden gegarandeerd. Mochten de desbetreffende voorwaardelijke verplichtingen werkelijkheid worden, dan kan dit in de praktijk worden opgevangen door bij de lidstaten tot het maximum van de eigen middelen aanvullende bedragen op te vragen die de MFK-plafonds te boven gaan.
8 Deze vastgestelde einddatum sluit aan bij de geconsolideerde jaarrekening van de EU en de doelstelling van het verslag om de houdbaarheid te beoordelen van aangegane verplichtingen die ten laste van de EU-begroting komen. Er worden geen prognoses gedaan over voorwaardelijke verplichtingen die na deze datum zullen ontstaan, omdat die afhangen van behoeften, marktomstandigheden en de beschikbaarheid van liquiditeit.
9 Een afzonderlijke bron van voorwaardelijke verplichtingen wordt gevormd door de "juridische risico's". Deze worden in dit verslag buiten beschouwing gelaten.

investeringen (EFSI)[10], InvestEU[11], het mandaat voor externe leningen (External Lending Mandate, ELM)[12], het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO)[13], het EFDO+[14], en het investeringskader voor Oekraïne (Ukraine Investment Framework, UIF) (de begrotingsgarantie voor ondersteuning van investeringen in Oekraïne in het kader van de verordening betreffende de faciliteit voor Oekraïne[15]).

In totaal waren de voorwaardelijke verplichtingen, waaronder zowel begrotingsgaranties als leningen, in 2024 met 410 miljard EUR 13 % hoger dan de 363 miljard EUR in 2023. Deze stijging komt in grote lijnen overeen met de toename die in 2023 was te zien (+16 %) en is kleiner dan de groei in 2022 (40 %). Het grootste deel van deze stijging houdt verband met extra uitbetalingen van leningen aan lidstaten in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility, RRF)[16], en met financiële bijstand aan Oekraïne in het kader van de faciliteit voor Oekraïne.

In de tweede plaats wordt in dit verslag de houdbaarheid op lange termijn van de voorwaardelijke verplichtingen beoordeeld op basis van kwalitatieve en kwantitatieve factoren, waaronder stresstests. Daarbij worden de voorwaardelijke verplichtingen afgezet tegen:

- de marktwaarde van bestaande voorzieningen die worden aangehouden in de respectieve compartimenten van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds (GVF)[17] dat door de Commissie is ingesteld voor **voorwaardelijke verplichtingen waarvoor voorzieningen zijn getroffen**, d.w.z. verplichtingen die voortvloeien uit begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen;
- de limieten van het maximum van de eigen middelen en de beschikbare marge voor **door de marge gedekte voorwaardelijke verplichtingen.**

De belangrijkste conclusie van de houdbaarheidsanalyse van eind 2024 is dat de EU-begroting over voldoende middelen beschikt voor het geval dat de op 31 december 2024 bestaande voorwaardelijke verplichtingen werkelijkheid worden. Aan deze conclusie liggen drie belangrijke redenen ten grondslag, die in de punten hieronder nader worden toegelicht.

10 Verordening (EU) 2015/1017 van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2015 betreffende het Europees Fonds voor strategische investeringen, de Europese investeringsadvieshub en het Europese investeringsprojectenportaal en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1291/2013 en (EU) nr. 1316/2013 (PB L 169 van 1.7.2015, blz. 1).

11 Verordening (EU) 2021/523 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het InvestEU-programma en tot wijziging van Verordening (EU) 2015/1017 (PB L 107 van 26.3.2021, blz. 30).

12 Een overzicht van de desbetreffende wetgevingshandelingen en bijbehorende garantieovereenkomsten tussen de Commissie en de Europese Investeringsbank is te vinden in de Definitieve vaststelling (EU, Euratom) 2021/417 van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2021 (Afdeling III — Commissie, opmerkingen bij post 14 20 03 02 van de staat van uitgaven "Garantie voor extern optreden voor NDICI, EINS, IPA III en MFB") (PB L 93 van 17.3.2021, blz. 959).

13 Verordening (EU) 2017/1601 van het Europees Parlement en de Raad van 26 september 2017 tot instelling van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO), de EFDO-garantie en het EFDO-garantiefonds (PB L 249 van 27.9.2017, blz. 1).

14 Het EFDO+ werd ingesteld in het kader van de verordening tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI) — Europa in de wereld. Verordening (EU) 2021/947 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juni 2021 tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld, tot wijziging en intrekking van Besluit nr. 466/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU) 2017/1601 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EG, Euratom) nr. 480/2009 van de Raad (PB L 209 van 14.6.2021, blz. 1).

15 Verordening (EU) 2024/792 van het Europees Parlement en de Raad van 29 februari 2024 tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne.

16 Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

17 Voor nadere informatie over het GVF wordt verwezen naar het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over het gemeenschappelijk voorzieningsfonds in 2024 (COM(2025) 400 final van 6.6.2025) en het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD(2025) 100 final van 6.6.2025).

- Voor voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen zijn de per eind 2024 aangehouden voorzieningen toereikend gezien de vereisten van de respectieve rechtskaders[18].

- De financiële draagkracht van de EU op grond van het bestaande rechtskader voor 2026 en 2027 (d.w.z. het eigenmiddelenbesluit (Own Resources Decision, ORD)[19] en de verordening tot bepaling van het meerjarig financieel kader (MFK) voor de jaren 2021-2027[20]) en, met ingang van 2028, het voorgestelde nieuwe eigenmiddelenbesluit en de nieuwe MFK-verordening 2028- 2034[21], is voldoende om alle door de marge gedekte voorwaardelijke verplichtingen te dekken die voortvloeien uit schulden die zijn uitgegeven in het kader van i) de herstel- en veerkrachtfaciliteit, SURE, en andere leningen aan lidstaten; ii) het instrument voor macrofinanciële bijstand+ (MFB+) aan Oekraïne; en iii) de faciliteit voor Oekraïne, zelfs onder extreem ongunstige omstandigheden. Met andere woorden: de marge is groot genoeg om de robuustheid van het financiële stelsel van de EU en de kredietwaardigheid ervan te waarborgen, zelfs in een extreem negatief scenario waarin de economische omstandigheden, de inkomsten en de uitgaven tegelijkertijd door negatieve effecten worden getroffen[22].

De risico's die uit voorwaardelijke verplichtingen voortvloeien, worden beheerd en gemonitord via een algemeen kader dat de gehele Commissie omvat, met uitgebreide maatregelen en waarborgen die de Commissie kan gebruiken om de EU-begroting te beschermen tegen potentiële verliezen als gevolg van voorwaardelijke verplichtingen[23]. In dat kader heeft het Stuurcomité voor voorwaardelijke verplichtingen[24] een belangrijke rol gespeeld. Dit kader werd begin 2025 versterkt bij Besluit (EU, Euratom) 2025/369 van de Commissie[25], waarin de Chief Risk Officer (CRO) een grotere rol kreeg. De CRO is onafhankelijk van de DG's van de Commissie die voor financiële verrichtingen verantwoordelijk zijn, en vervult op het gebied van financiële risico's een belangrijke en specifieke toezichthoudende functie voor alle financiële verrichtingen, te weten:

— opgenomen leningen, schulden, en bijbehorend liquiditeitsbeheer;

— blendingverrichtingen en begrotingsgaranties;

— beheer van activa, waaronder het beheer van de voorzieningen van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds, die de reserves vertegenwoordigen die opzij zijn gezet om aanspraken op EU-begrotingsgaranties te dekken[26].

18 Zie afdeling 3 van het verslag uit hoofde van artikel 41, lid 5.

19 Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (PB L 424 van 15.12.2020, blz. 1).

20 Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad van 17 december 2020 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027 (PB L 433 I van 22.12.2020, blz. 11).

21 Voorstel voor een verordening van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2028-2034 COM(2025) 571 final); Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 (COM(2025) 574 final).

22 Indien overeenstemming over de wetgevingsvoorstellen voor 2028-2034 uitblijft, zal het huidige maximum van de eigen middelen van 1,4 % van het bni van de EU van toepassing blijven, en blijven overeenkomstig artikel 312, lid 4, VWEU de "maximumbedragen en de overige bepalingen betreffende het laatste jaar van het voorgaand financieel kader van toepassing". In dat geval is de houdbaarheid van de marge binnen het permanente maximum van de eigen middelen gewaarborgd, zij het met een lagere draagkracht voor beleidsuitgaven dan voorgesteld en dan in het huidige MFK, rekening houdend met NGEU-aflossingen.

23 Zie de punten 3.2 en 4.2 van het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de financieringsinstrumenten, de begrotingsgaranties, de financiële bijstand en de voorwaardelijke verplichtingen - Situatie op 31 december 2020 (COM(2021) 676 final van 5.11.2021).

24 Het Stuurcomité voor voorwaardelijke verplichtingen (Steering Committee on Contingent Liabilities, SCCL) kwam in 2024 vijf keer bijeen.

25 Besluit (EU, Euratom) 2025/369 van de Commissie van 21 februari 2025 tot vaststelling van de rol van de Chief Risk Officer die toezicht houdt op de uit de financiële verrichtingen van de Unie voortvloeiende financiële risico's (PB L, 2025/369, 25.2.2025).

26 Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de RAAD over het gemeenschappelijk voorzieningsfonds in 2024 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0400.

Kader 1: MFK 2028-2034

Dit verslag is bedoeld om de houdbaarheid te beoordelen van de voorwaardelijke verplichtingen die door de begroting van de EU worden gedragen. Terwijl de door voorzieningen gedekte begrotingsgaranties en leningen worden getoetst aan de marktwaarde van de voorzieningen in het kader van het GVF, worden de door de marge gedekte voorwaardelijke verplichtingen die door de EU-begroting worden gedragen vanuit een toekomstgericht perspectief beoordeeld, deels door te kijken naar de verwachte ontwikkeling van MFK-betalingen en het maximum van de eigen middelen. Voor de jaren 2028- 2034 is in de beoordeling daarom het voorgestelde maximum voor de eigen middelen van 1,75 % van het bruto nationaal inkomen (bni) van de EU verwerkt, evenals de verwachte uitgaven in verband met het voorstel voor het MFK 2028- 2034, zoals omschreven in de langetermijnprognose voor de toekomstige in- en uitstromen van de EU-begroting (COM(2025) 573 final). De daaruit voortvloeiende prognose voor de marge is het uitgangspunt voor de beoordeling van de voorwaardelijke verplichtingen die eind 2024 ten laste van de begroting komen.

De Commissie heeft haar voorstel voor het volgende MFK op 16 juli 2025 gepresenteerd. Dit voorstel voorziet in een ruimer gebruik van door de EU-begroting gedekte financieringsinstrumenten, begrotingsgaranties en leningen om: i) meer te kunnen bereiken; ii) de EU-begroting een grotere rol te kunnen laten spelen bij het verkleinen van de risico's van particuliere investeringen; en iii) financiering door institutionele beleggers aan te trekken.

Met betrekking tot begrotingsgaranties en financieringsinstrumenten voorziet het voorstel in één EU-begrotingsgarantie voor intern beleid, krachtens de basishandeling voor het Europees Fonds voor concurrentievermogen (EFC), en één garantie voor extern beleid (met een submaximum voor Oekraïne), ingesteld in de basishandeling voor Europa in de wereld. Ook andere programma's op het gebied van intern en extern beleid kunnen gebruikmaken van de garanties in het kader van het EFC en Europa in de wereld.

Voor het EFC en Europa in de wereld is een maximale begrotingsgarantie van respectievelijk 70 miljard EUR en 143 miljard EUR afgegeven (de laatste inclusief 48 miljard EUR voor begrotingsgaranties voor Oekraïne, gefinancierd via de reserve voor Oekraïne). De verschillende programma's kunnen geleidelijk de volledige mogelijkheden gebruiken. Het maximumbedrag voor Europa in de wereld omvat ook leningen aan derde landen (bv. macrofinanciële bijstand, op beleid gebaseerde leningen, en Euratom).

Het begrotingsvoorstel van de Commissie voor de lange termijn voorziet ook in het verdere gebruik van door de marge van de EU-begroting gedekte leningen aan lidstaten en Oekraïne.

In het geval van Oekraïne zal de voorgestelde reserve voor Oekraïne van 100 miljard EUR worden uitgevoerd in de vorm van leningen en subsidies, waarbij de leningen met andere leningen worden gefinancierd en door de marge worden gedekt, zoals bijvoorbeeld in het geval van de faciliteit voor Oekraïne. De uiteindelijke verhouding tussen leningen en subsidies zal afhankelijk van de behoefte worden bepaald.

De Commissie stelt ook voor om ruimer gebruik te maken van leningen aan lidstaten, in het kader van het "Katalysator Europa"-programma uit de plannen voor nationaal en regionaal partnerschap. Voor ondersteuning van hervormingen en investeringen zou Katalysator Europa tot 150 miljard EUR aan leningen opleveren die met andere leningen worden gefinancierd en door de marge worden gedekt.

Tot slot heeft de Commissie ook een nieuw buitengewoon en tijdelijk mechanisme voorgesteld dat kan worden ingezet bij ernstige crises, zware tegenspoed of ernstige dreigingen van tegenspoed voor de EU of haar lidstaten. In het kader van dit instrument worden op basis van een besluit van de Raad en nadat de instemming van het Europees Parlement is verkregen uitsluitend voor de periode van de komende langetermijnbegroting leningen aan lidstaten verstrekt waarvoor de EU de financiering aantrekt. De opgenomen leningen worden gegarandeerd door een specifiek aanvullend compartiment binnen het maximum van de eigen

middelen van 0,25 % van het bni van de EU, dat uitsluitend bedoeld is om deze leningen te garanderen in het geval dat het mechanisme wordt geactiveerd.

De houdbaarheid van toekomstige voorwaardelijke verplichtingen in verband met de uitvoering van beide nieuwe instrumenten in het kader van het volgende MFK, en van andere in 2025 vastgestelde of uitgevoerde instrumenten (te weten het samenwerkingsmechanisme voor leningen aan Oekraïne en de leningen in het kader van het optreden voor de veiligheid van Europa) hangt af van het daadwerkelijke gebruik van de leningsteun en zal in toekomstige verslagen worden beoordeeld. De houdbaarheid van het buitengewone mechanisme voor ernstige crises zal uitsluitend worden beoordeeld indien en wanneer daadwerkelijke financiële bijstand binnen dit maximum wordt verleend.

2. Analyse van de verschillende bronnen van voorwaardelijke verplichtingen

2.1 Begrotingsgaranties

Dit zijn garanties die aan verschillende uitvoerende partners worden verstrekt in het kader van het mandaat voor externe leningen (hierna “ELM" genoemd) en de mandaten van het EFSI, het EFDO, InvestEU, het EFDO+ en het UIF (investeringskader voor Oekraïne[27]). In het kader van al deze instrumenten verstrekt de EU garanties aan uitvoerende partners [28]om een deel van de potentiële verliezen en kosten[29] te dekken die voortvloeien uit hun financieringen en investeringen (d.w.z. vreemd- of eigenvermogensverrichtingen).

De zes garantieprogramma’s hebben een verschillende geografische focus, hetgeen van invloed is op de risico’s die zij dragen. Het EFSI en InvestEU dragen ertoe bij investeringskloven in de Europese Unie te verhelpen. Het ELM, het EFDO en het EFDO+ vallen onder het externe beleid van de Europese Unie en ondersteunen financieringen en investeringen in derde landen (waarbij het ELM en investeringsvenster 1 van het EFDO+ hoofdzakelijk gericht zijn op statelijke tegenpartijen, terwijl het EFDO en de open architectuur en investeringsvenster 4 van het EFDO+ hoofdzakelijk gericht zijn op particuliere ondernemingen). Het UIF is met name gericht op ondersteuning van investeringen voor herstel en wederopbouw in Oekraïne door de Oekraïense autoriteiten, private ondernemingen, gemeenten, staatsbedrijven of andere partijen.

Tabel 1: stand van zaken met betrekking tot begrotingsgaranties (per 31 december 2024) (miljoen EUR)(*)

27 Verordening (EU) 2024/792 van het Europees Parlement en de Raad van 29 februari 2024 tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj?eliuri=eli%3Areg%3A2024%3A792%3Aoj&locale=nl

28 In 2024 verleende de EU begrotingssteun in de vorm van garanties aan de EIB-groep en aan andere financiële instellingen (waaronder de EBWO en nationale stimuleringsbanken) in het kader van de verschillende bestaande garantieprogramma’s.

29 In sommige gevallen kan de garantie ook aanvullende posten dekken, waaronder financieringskosten en andere vergoedingen.

	Max. beschikbare garantie, overeengekomen met uitvoerende partners	Beschikbare garantie voor verrichtingen, door uitvoerende partners overeengekomen met uiteindelijk begunstigden	Beschikbare garantie voor verrichtingen, door uitvoerende partners ondertekend en aan uiteindelijk begunstigden uitbetaald
EFSI	25 373	22 998	21 033
EFDO	759	667	521
ELM	25 772	25 772	19 184
InvestEU	27 042	11 769	3 468
UIF	790	172	132
EFDO+	30 173	11 228	1 341
Totaal	**109 909**	**72 606**	**45 678**

(*) De met wederpartijen overeengekomen garantie omvat het bedrag van de garantie die aan de uitvoerende partner is verleend door de ondertekening van de garantieovereenkomst. De garantie in verband met door wederpartijen ondertekende verrichtingen omvat bedragen van de garantie voor alle verrichtingen die door de tegenpartijen met de eindontvangers/financiële intermediairs zijn overeengekomen. De garantie in verband met ondertekende en uitbetaalde verrichtingen omvat de bedragen van de verrichtingen die door de tegenpartij aan de eindontvanger/de financiële intermediairs zijn uitbetaald.

a) Begrotingsgaranties ter ondersteuning van investeringen buiten de EU

Het **ELM** is de oudste begrotingsgarantie van de EU. Het stelt de Europese Investeringsbank (EIB) in staat om financieringsverrichtingen uit te voeren in risicovollere omgevingen buiten de EU, onder meer op het gebied van ontwikkeling van sociaal-economische infrastructuur.

De **EFDO**-garantie werd in 2017 ingevoerd om hoofdzakelijk in Afrika en de aan de EU grenzende nabuurschapslanden investeringen te ondersteunen en de toegang tot financiering te verbeteren, en om deze landen te helpen bij het bereiken van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN.

Voortbouwend op de ervaringen met het ELM en het EFDO werd het **EFDO+** voor het MFK 2021-2027 opgezet als een geïntegreerd financieel pakket dat financieringscapaciteit biedt aan Afrika bezuiden de Sahara, Azië, het gebied van de Stille Oceaan, Latijns-Amerika, het Caribisch gebied en de nabuurschaps- en uitbreidingslanden. Steun in het kader van het EFDO+ wordt met name gericht op investeringen die bijdragen aan: i) vermindering van sociaal-economische ongelijkheid; ii) duurzame en inclusieve groei; iii) aanpassing aan, en matiging van klimaatverandering; iv) milieubescherming en milieubeheer; en v) het scheppen van werkgelegenheid.

Het **UIF** is bedoeld voor de financiering van prioriteiten die zijn vastgesteld in het plan voor Oekraïne[30]. Het UIF is onderdeel van de verordening tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne, die tot doel heeft om: i) publieke en private investeringen voor herstel en wederopbouw van Oekraïne aan te trekken; en ii) Oekraïne te ondersteunen op weg naar toetreding tot de EU[31].

b) Begrotingsgaranties ter ondersteuning van investeringen binnen de EU

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?prefLang=nl

Het **EFSI** is in 2015 van start gegaan om het probleem van aanhoudend lage particuliere investeringen in de EU na de financiële crisis te verhelpen. Het heeft de vorm van een begrotingsgarantie van ten hoogste 26 miljard EUR uit de EU-begroting voor de EIB-groep, aangevuld met een toewijzing uit eigen middelen van de EIB van 7,5 miljard EUR.

Het **InvestEU**-programma ging van start in het kader van het MFK 2021-2027 en is bedoeld om een extra impuls te geven aan investeringen ter bevordering van economisch herstel, veerkracht, groene groei, en werkgelegenheid in de EU in de periode 2021-2027. Het doel van dit programma moet worden bereikt door publieke en private financieringsbronnen in te zetten om ondernemingen en projecten langetermijnfinanciering en -ondersteuning te bieden in overeenstemming met de prioriteiten van de EU in de lastige economische en sociale omstandigheden van dit moment.

c) Vergelijkende analyse van begrotingsgaranties

De zes programma's voor begrotingsgaranties verschillen op diverse punten, waaronder de verschillende fasen waarin hun uitvoering verkeert. Waar het ELM (dat in 1977 werd ingesteld) al een lange staat van dienst heeft, werd de vorming van het EFSI en het EFDO respectievelijk pas in 2022 en 2024 voltooid. De investeringsfase van InvestEU, het EFDO+ en het UIF is echter meer recentelijk van start gegaan. De verschillende stadia waarin de uitvoering van de zes programma's voor begrotingsgaranties verkeert, zijn ook opgenomen in bovenstaande tabel. Voor het ELM en het EFSI blijkt uit de cijfers dat nagenoeg het maximale garantiebedrag is toegekend aan uitvoerende partners, die hebben toegezegd om tot ten hoogste deze volledige bedragen verrichtingen te zullen ondersteunen. Nieuwere begrotingsgaranties, waaronder het EFDO+, InvestEU en het UIF, daarentegen verkeren nog in een veel eerder stadium van de opstartfase.

De nieuwe begrotingsgaranties, waaronder InvestEU, het EFDO+ en het UIF, zijn gebaseerd op de ervaringen met oudere garanties en hebben vergelijkbare kenmerken. Wel kennen InvestEU, het EFDO+ en het UIF meer uitvoerende partners ("open architectuur") en een grotere variëteit aan producten.

2.2 Leningen voor financiële bijstand aan derde landen waarvoor voorzieningen worden aangehouden

De voorwaardelijke verplichtingen in deze rubriek vloeien voort uit financiële bijstand in de vorm van leningen van het **programma voor macrofinanciële bijstand** (MFB)[32] en **Euratom**-leningen aan derde landen[33]. De leningen aan Oekraïne in het kader van het MFB+-programma en de faciliteit voor Oekraïne, die eind 2024 een bedrag van 31,1 miljard EUR beliepen, worden door de marge gedekt en komen aan de orde in afdeling 2.3.

Financiële steun aan derde landen in de vorm van bilaterale leningen van de EU is hoofdzakelijk toegekend in het kader van het MFB-programma, dat zich richt op derde landen die te kampen hebben met een betalingsbalanscrisis. In 2024 werd voor 1,15 miljard EUR aan nieuwe MFB-leningen uitbetaald[34].

Het investeringskader voor de Westelijke Balkan (Western Balkans Investment Framework, WBIF) werd in 2024 ingesteld om leningen tot ten hoogste 4 miljard EUR te verstrekken aan zes

32 De rechtsgrondslag voor MFB aan andere derde landen dan ontwikkelingslanden is artikel 212 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 213 VWEU kan als rechtsgrondslag worden gebruikt wanneer een derde land dringend financiële bijstand nodig heeft.

33 De Euratom-leenfaciliteit helpt zowel de lidstaten als derde landen bij de financiering van investeringen in kerncentrales en industriële installaties in de splijtstofcyclus. Zie Besluit 77/270/Euratom van de Raad van 29 maart 1977 waarbij de Commissie wordt gemachtigd tot het aangaan van Euratom-leningen teneinde een bijdrage te leveren tot de financiering van kerncentrales (PB L 88 van 6.4.1977, blz. 9), zoals gewijzigd en aangevuld.

34 Deze leningen omvatten 1 miljard EUR aan Egypte, 95 miljoen EUR aan Moldavië en 50 miljoen EUR aan Noord-Macedonië. Voor nadere gegevens, waaronder het uitstaande bedrag per individuele begunstigde, wordt verwezen naar het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de verlening van macrofinanciële bijstand aan derde landen in 2024 COM(2025) 330 final van 23.6.2025 en het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2025) 166 final van 23.6.2025.

kandidaat-lidstaten, en de eerste tranches zullen in 2025 worden uitbetaald. Daarnaast is voor Moldavië een afzonderlijke leenfaciliteit in het leven geroepen (1,5 miljard EUR), waarvan de uitbetaling eveneens in 2025 van start zal gaan. Naast MFB-leningen aan overheidsentiteiten in derde landen staat per 31 december 2024 nog een bedrag van 300 miljoen EUR aan Euratom-leningen uit, die werden verstrekt aan het kernenergieprogramma van Oekraïne.

Tabel 2: uitstaande bedragen voor leningen aan derde landen* (per 31 december 2024) (miljoen EUR)

	Uitstaande leningen	Opgelopen rente	Totaal
MFB (*)	15 738	118	**15 856**
Euratom	300	1	**301**
Totaal	**16 038**	**119**	**16 157**

(*) Met uitzondering van leningen in het kader van MFB+ aan Oekraïne en leningen in het kader van de faciliteit voor Oekraïne (door de marge gedekt).

Leningen aan derde landen werden gewoonlijk op back-to-backbasis gefinancierd, d.w.z. dat elke lening is gefinancierd via een overeenkomstige EU-obligatie waarvan looptijd, rentevoet en aflossingsschema volledig aansluiten bij de EU-lening. Met ingang van januari 2023 wordt als algemene leenmethode voor EU-obligaties een andere benadering toegepast, te weten de uniforme financieringsbenadering[35]. Deze benadering houdt in dat de Commissie alle opbrengsten van de uitgifte in een centrale financieringspool onderbrengt en ze vervolgens intern toewijst aan de verschillende beleidsprogramma's. Beleggers in EU-obligaties zijn blootgesteld aan het lage EU-kredietrisico, en niet aan het kredietrisico van het uiteindelijk begunstigde land. Voor de EU is de verplichting voorwaardelijk omdat het begunstigde land contractueel verplicht is om te zorgen voor de inkomstenstroom om de EU-obligaties terug te betalen. Zolang de begunstigde van de lening niet in gebreke blijft, is geen uitstroom van EU-middelen nodig om de schuld aan de EU te vereffenen.

Als voorzorgsmaatregel voor het geval dat het begunstigde land geen rente betaalt of de hoofdsom van de ontvangen lening niet terugbetaalt, worden in de EU-begroting echter voorzieningen voor deze leningen aangehouden. Van oudsher, en overeenkomstig de bestaande wetgeving, wordt 9 % van de waarde van de leningen als voorziening aangehouden voor MFB- of Euratom-leningen aan derde landen in specifieke compartimenten van het GVF. In afdeling 3.2 wordt nader ingegaan op de niveaus van de voorzieningen voor deze leningen.

De aflossingsbedragen uit tabel 3 moeten daarom worden gezien als de maximaal te verwachten bedragen die in de jaren 2025-2030 ten laste van voorzieningen kunnen worden gebracht.

35 Verordening (EU, Euratom) 2022/2434 van het Europees Parlement en de Raad van 6 december 2022 tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 met betrekking tot de vaststelling van een gediversifieerde financieringsstrategie als algemene leenmethode.

Tabel 3: jaarlijks aflossingsschema van uitstaande en door voorzieningen gedekte leningen aan derde landen (hoofdsom + rente) in het kader van de bestaande programma's voor de jaren 2025-2030 (per 31 december 2024)

(miljoen EUR)

Jaar	Euratom	MFB	Alle programma's
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**
Totaal	**204**	**2 948**	**3 152**

2.3 Door de marge gedekte leningen

De voorwaardelijke verplichtingen in deze rubriek vloeien voort uit **leningen aan lidstaten** (d.w.z. leningen in het kader van het betalingsbalansmechanisme[36], leningen van het Europees financieel stabilisatiemechanisme (EFSM)[37], leningen in het kader van de Euratom-faciliteit en van SURE[38], en leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit die worden verstrekt om investeringen en hervormingen te ondersteunen). Daarnaast worden **leningen aan Oekraïne** die in 2023 en 2024 zijn verstrekt (18 miljard EUR in het kader van MFB+ en 13,1 miljard EUR in het kader van de faciliteit voor Oekraïne) binnen het maximum van de eigen middelen door de begrotingsmarge gedekt.

Er worden niet op voorhand voorzieningen aangehouden voor voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit leningen aan EU-lidstaten en uit recente leningen aan Oekraïne. In plaats daarvan is er een achtervangmechanisme via de mogelijkheid om aanvullende "eigen middelen" van de lidstaten aan te spreken in het begrotingskader van de Unie (tot ten hoogste het maximum van de eigen middelen, d.w.z. met gebruikmaking van de "marge" van de begroting).

Dit betekent dat indien een begunstigde zijn verplichtingen jegens de EU niet nakomt, de EU als laatste redmiddel en pas nadat alle andere mogelijkheden om binnen het bestaande meerjarig financieel kader oplossingen te vinden zijn uitgeput, het recht heeft een beroep te doen op de lidstaten om het desbetreffende bedrag te dekken. De middelen die dan nodig zijn, gaan in dat geval de MFK-maxima te boven, maar zijn volledig in overeenstemming met de maxima van de eigen middelen.

Leningen van recentere datum (in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, het MFB+-instrument voor Oekraïne, en de faciliteit voor Oekraïne) worden gefinancierd volgens de uniforme

36 Verordening (EG) nr. 332/2002 van de Raad van 18 februari 2002 houdende instelling van een mechanisme voor financiële ondersteuning op middellange termijn van de betalingsbalansen van de lidstaten (PB L 53 van 23.2.2002, blz. 1).

37 Verordening (EU) nr. 407/2010 van de Raad van 11 mei 2010 houdende instelling van een Europees financieel stabilisatiemechanisme (PB L 118 van 12.5.2010, blz. 1). Verordening (EU) 2015/1360 van de Raad van 4 augustus 2015 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 407/2010 houdende instelling van een Europees financieel stabilisatiemechanisme (PB L 210 van 7.8.2015, blz. 1).

38 Verordening (EU) 2020/672 van de Raad van 19 mei 2020 betreffende de instelling van een Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) als gevolg van de COVID-19-uitbraak (PB L 159 van 20.5.2020, blz. 1).

financieringsbenadering, waarbij aan begunstigden langlopende leningen worden verstrekt, meestal voor een langere termijn waarin de hoofdsom niet wordt afgelost, gevolgd door een lange termijn met kleine jaarlijkse aflossingen van de hoofdsom[39].

In 2024 heeft de Commissie namens de EU vier programma's uitgevoerd in het kader waarvan zij leningen heeft verstrekt aan lidstaten. In 2024 werden in het kader van de eerste drie programma's geen nieuwe leningen uitbetaald. Deze vier programma's worden hieronder puntsgewijs toegelicht.

- Het **betalingsbalansmechanisme** werd in 2002 opgezet om EU-landen buiten de eurozone te helpen die betalingsbalansproblemen ondervinden of dreigen te ondervinden.
- Het **EFSM** werd in 2010 ingesteld om financiële steun te verlenen aan EU-lidstaten die ernstige financiële moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden als gevolg van buitengewone gebeurtenissen waarop zij geen invloed hebben.
- Het **SURE**-programma werd in juni 2020 vastgesteld om bij te dragen in de financiering van plotselinge en ernstige verhogingen van de nationale overheidsuitgaven in verband met nationale regelingen voor arbeidstijdverkorting en soortgelijke maatregelen in reactie op de COVID-19-crisis. Aangezien dit noodinstrument werd ingevoerd voordat in 2020 de verhoging van het maximum van de eigen middelen[40] en de marge zijn beslag kreeg, hebben alle lidstaten ermee ingestemd om onherroepelijke, onvoorwaardelijke en op aanvraag gebaseerde garanties te verstrekken voor 25 % van het maximumbedrag aan financiële bijstand[41]. Elke lidstaat draagt aan het totale bedrag van de garantie bij in verhouding tot zijn relatieve aandeel in het totale bni van de EU (op basis van de EU-begroting 2020).
- De **herstel- en veerkrachtfaciliteit** is de centrale pijler van het NextGenerationEU-programma (NGEU) (2020)[42] en is een tijdelijk instrument ter ondersteuning van hervormingen en investeringen in de lidstaten, dat uiteindelijk is bedoeld om het herstel van de COVID-19-pandemie te vergemakkelijken en tegelijkertijd de groene en digitale transities te ondersteunen. In het kader van het EU-herstelinstrument leent de Commissie middelen die vervolgens door de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gebruikt om hervormingen en investeringen van lidstaten te financieren. De financiering kan bestaan uit een lening (terug te betalen steun) of een subsidie (niet terug te betalen steun). Alleen door leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (in tegenstelling tot subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit) ontstaan voorwaardelijke verplichtingen, en daarom wordt in dit verslag alleen op deze leningen ingegaan.

Eind 2024 bestonden er ten laste van de EU-begroting voorwaardelijke verplichtingen uit twee programma's ter ondersteuning van Oekraïne, die door de marge werden gedekt. Het eerste van deze programma's is **MFB+**, waarvoor per ultimo 2023 een bedrag van 18 miljard EUR uitstond en in 2024 geen nieuwe aanvullende leningen werden uitbetaald. Het tweede van deze

39 Eind 2022 werd de gediversifieerde financieringsstrategie ingesteld als algemene methode voor de uitvoering van alle leenactiviteiten, waaronder MFB. Zo kan een specifieke uitbetaling van leningen aan een lidstaat of een derde land volledig worden losgekoppeld van de uitgifte van specifieke EU-obligaties. In het kader van NGEU leent de Commissie ook op de markten om niet terug te betalen steun (waaronder subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit) te financieren. De terugbetaling van deze opgenomen leningen wordt gedekt door de kredieten van de toekomstige jaarlijkse begrotingen, binnen de maxima van de MFK's, en vormt derhalve geen voorwaardelijke verplichting voor de EU. Wanneer echter in NGEU-verband leningen worden opgenomen (om leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit te financieren), ontstaan daardoor nieuwe voorwaardelijke verplichtingen. Het opnemen van die leningen komt in dit verslag aan de orde.

40 Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom.

41 Naast de garantie die door alle lidstaten wordt verstrekt, voorziet de SURE-verordening in een aantal waarborgen om het risico van voorwaardelijke SURE-verplichtingen te beperken. Deze omvatten een concentratiegrens voor de drie grootste leningen van 60 % van het in het kader van SURE toegekende maximumbedrag, een maximale jaarlijkse blootstelling van 10 % (d.w.z. de jaarlijks verschuldigde betalingen mogen niet hoger zijn dan 10 miljard EUR) en de mogelijkheid voor de Commissie om zo nodig haar aangegane leningen door te rollen.

42 Verordening (EU) 2020/2094 van de Raad van 14 december 2020 tot vaststelling van een herstelinstrument van de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel na de COVID-19-crisis (PB L 433 I van 22.12.2020, blz. 23).

programma's is **de faciliteit voor Oekraïne** (waarvoor eind 2024 een bedrag van 13,1 miljard EUR uitstond). De rentekosten voor beide programma's worden in het kader van verschillende regelingen tot eind 2027 gesubsidieerd om de concessionaliteit van deze leningen te vergroten. De lidstaten dekken de rentekosten van leningen in het kader van MFB+ door externe bestemmingsontvangsten via de EU-begroting, terwijl die EU-begroting de rentelasten voor leningen in het kader van de faciliteit voor Oekraïne dekt.

Tabel 4: uitbetaalde en door de marge in de EU-begroting gedekte leningen (per 31 december 2024 (miljoen EUR)

	Uitbetaalde leningen	Opgelopen rente	Totaal
Betalingsbalansmechanisme	200	1	**201**
EFSM	42 000	380	**42 380**
SURE	98 355	104	**98 459**
Herstel- en veerkrachtfaciliteit (leningen)	108 686	1 434	**110 120**
MFB +	18 000	273	**18 273**
Faciliteit voor Oekraïne	13 112	205	**13 317**
Totaal	**280 353**	**2 397**	**282 750**

Tussen eind 2023 en eind 2024 was de meest significante stijging te zien bij de leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, die van 79,6 miljard EUR opliepen tot 110,1 miljard EUR (30,5 miljard EUR meer dan eind 2023 (+38,3 %)). Het totale uitstaande bedrag steeg van 239,7 miljard EUR eind 2023 tot 282,8 miljard EUR eind 2024, en dat kwam neer op een stijging van 43,0 miljard EUR (+17,9 %).

In tabel 5 hieronder zijn de bedragen opgenomen van de totale jaarlijkse terugbetalingen (hoofdsom + rente) zoals verschuldigd door alle begunstigden van EU-leningen die zijn verstrekt in het kader van: i) de financiële bijstand aan lidstaten en ii) de financiële bijstand aan Oekraïne in het kader van de instrumenten van MFB+ en de faciliteit voor Oekraïne.

Voor elk van de onderzochte jaren geven deze bedragen een indicatie van de theoretische maximale uitstroom die door de EU-begroting per ultimo 2024 moet worden gedekt in verband met de voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit financiële bijstand aan lidstaten en Oekraïne.

In de periode tot het eind van het volgende MFK (2034) belopen de terugbetalingen van hoofdsommen en rente door begunstigden van leningen die voor het permanente maximum in aanmerking moeten worden genomen (met uitzondering van leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit).gemiddeld 9,2 miljard EUR per jaar. De terugbetalingen van hoofdsommen en rente door begunstigden van door het NGEU-maximum gedekte leningen (d.w.z. leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit) bedragen in de periode 2025-2034 gemiddeld 2,8 miljard EUR per jaar.

Tabel 5: jaarlijks aflossingsschema van door de marge gedekte uitstaande leningen (hoofdsom + rente) in het kader van de bestaande programma's voor de jaren 2025-2030 (per 31 december 2024) (miljoen EUR)

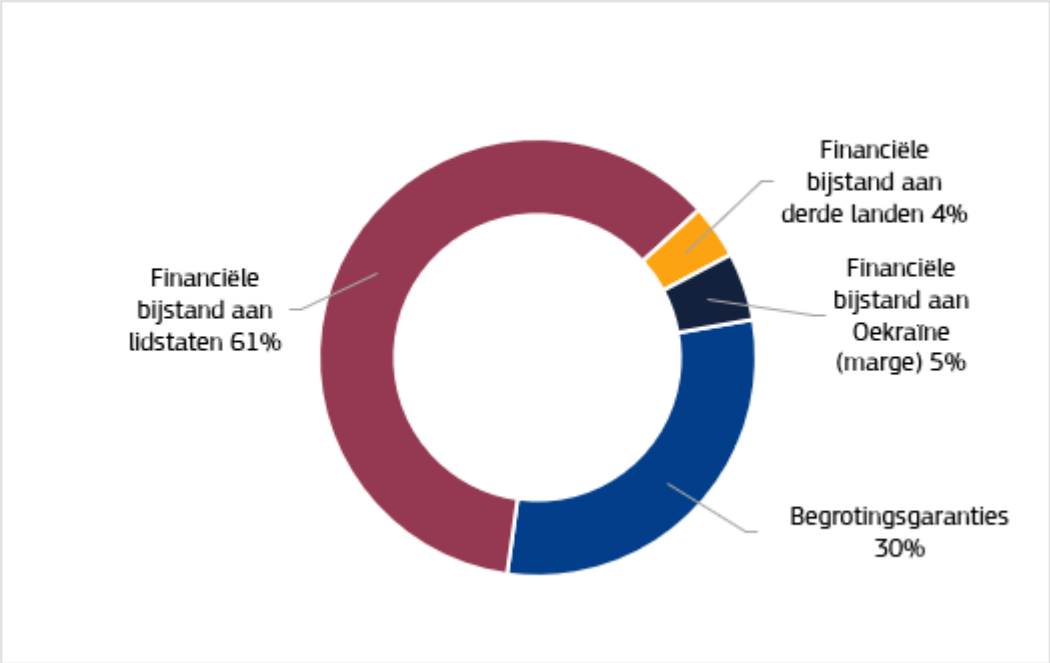
Jaar	Betalingsbalansmechanisme	EFSM	SURE	Leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (*)	MFB+ (**)	Faciliteit voor Oekraïne(***)	Alle programma's
2025	206	306	8 217	2 215	570	320	11 834
2026	0	6 913	8 327	2 216	570	391	18 417
2027	0	3 587	327	2 216	570	391	7 091
2028	0	4 612	10 327	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
Totaal	**206**	**17 579**	**45 989**	**13 300**	**3 423**	**2 277**	**82 772**

(*) De rente voor leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit uit hoofde van het NGEU-programma wordt op voortschrijdende basis berekend volgens een specifieke methode (zie Uitvoeringsbesluit C(2022) 9701 final van de Commissie van 19.12.2022). Bovenstaande jaarlijkse rentelasten voor deze leningen zijn derhalve een raming op basis van de huidige financieringsvoorwaarden.
(**) Overeenkomstig artikel 17 van Verordening 2022/2463 kan de EU jaarlijks, op verzoek van Oekraïne, een rentesubsidie toekennen om de rentekosten in verband met MFB+-leningen te dekken.
(***) Overeenkomstig artikel 23 van Verordening (EU) 2024/792 kan Oekraïne jaarlijks een rentesubsidie aanvragen om de rentekosten in verband met leningen in het kader van de faciliteit voor Oekraïne te dekken.

2.4 Overzicht van voorwaardelijke verplichtingen per eind 2024

Eind 2024 was de EU-begroting aan voorwaardelijke verplichtingen blootgesteld voor een totaalbedrag van 410 miljard EUR, dat als volgt kan worden uitgesplitst: i) meer dan **300 miljard EUR** in verband met leningen aan lidstaten en derde landen; en ii) **110 miljard EUR** in verband met garanties verstrekt via het EFSI, InvestEU, het ELM, het EFDO, het EFDO+, en het UIF. De grootste blootstellingen voor de EU-begroting vloeien voort uit leenprogramma's aan lidstaten.

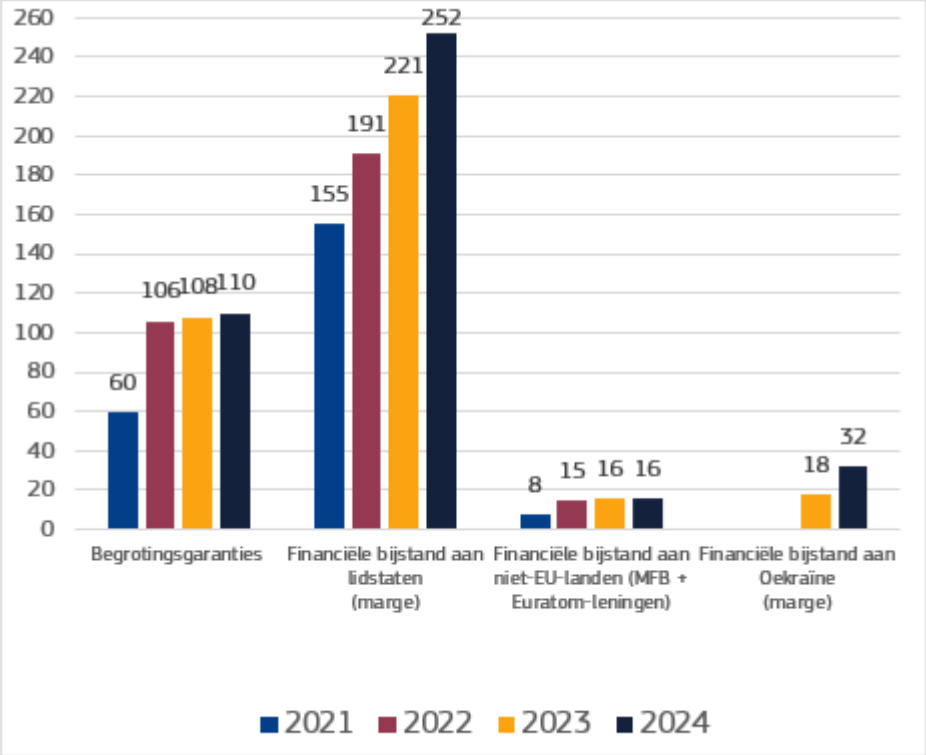
Figuur1: uitsplitsing van voorwaardelijke verplichtingen naar bron (per 31 december 2024)



(*) Op basis van het totale bedrag van de "Max. beschikbare garantie, overeengekomen met uitvoerende partners" (zie tabel 1).

Het toenemende belang van begrotingsgaranties en programma's voor financiële bijstand voor de uitvoering van EU-beleid blijkt uit de aanhoudende opwaartse trend in de periode 2021-2024. De toename in 2024 (+13 % ten opzichte van het voorgaande jaar) komt overeen met de toename die tussen eind 2022 en eind 2023 (+16 %) te zien viel. Ter vergelijking: tussen eind 2021 en eind 2022 was er een aanzienlijke toename (met +40 %), maar lag het beginniveau wel lager.

Figuur 2: uitsplitsing van uitstaande voorwaardelijke verplichtingen naar bron in de periode 2021-2024 (miljard EUR)



Het grootste deel van de stijging in 2024 komt voor rekening van de extra uitbetalingen van leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en van de financiële bijstand aan Oekraïne. De voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit de begrotingsgarantieprogramma's bleven in 2024 min of meer stabiel. De toename van de uit de begrotingsgarantieprogramma's voortvloeiende verplichtingen als gevolg van het begin van de uitvoeringsfase van InvestEU, het EFDO+ en het UIF werd nagenoeg volledig tenietgedaan door de afname van de blootstellingen in het kader van het ELM, het EFSI en het EFDO vanwege vervallende of geannuleerde blootstellingen.

In 2025 namen de voorwaardelijke verplichtingen van de EU verder toe in verband met:

i) extra steun aan derde landen (met name aan Oekraïne in het kader van de faciliteit voor Oekraïne en de MFB-lening met versnelde terbeschikkingstelling van uitzonderlijke inkomsten (Extraordinary Revenue Acceleration, ERA)[43];

ii) extra uitbetalingen van leningen aan lidstaten in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit;

iii) verdere vooruitgang bij de uitvoering van de begrotingsgarantieprogramma's (InvestEU, EFDO+ en het UIF); en

43 Verordening (EU) 2024/2773 van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 2024 tot instelling van het samenwerkingsmechanisme voor leningen aan Oekraïne en tot toekenning van buitengewone macrofinanciële bijstand aan Oekraïne.

iv) de uitvoering van de nieuw goedgekeurde MFB-programma's voor Egypte[44] en Jordanië[45], in combinatie met de uitvoering van het investeringskader voor de Westelijke Balkan (WBIF)[46] en de faciliteit voor Moldavië[47].

De uitbetaling van de leningen aan lidstaten in het kader van het programma "Optreden voor de veiligheid van Europa" (Security Action for Europe, SAFE) zal begin 2026 van start gaan[48].

3. Beoordeling van de houdbaarheid van de voorwaardelijke verplichtingen van de EU

3.1 Beoordelingskader

Onverminderd de beoordeling van de voorziening die voor bepaalde financiële verplichtingen over de gehele looptijd wordt aangehouden en vereist is wanneer verplichtingen worden aangegaan, is in artikel 213, lid 3, van het Financieel Reglement het volgende bepaald: "*de voorwaardelijke verplichtingen ten laste van de begroting als gevolg van begrotingsgaranties of financiële bijstand [worden] houdbaar geacht indien hun geraamde meerjarige evolutie verenigbaar is met de grenzen die zijn vastgesteld in de in artikel 312, lid 2, VWEU bedoelde verordening tot bepaling van het meerjarig financieel kader en het plafond van de jaarlijkse betalingskredieten als bepaald in artikel 3, lid 1, van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053*." (d.w.z. de MFK-plafonds en het maximum van de eigen middelen).

De middelen waarop de EU in één jaar een beroep kan doen in het kader van het huidige MFK en het maximum van de eigen middelen, moeten dus volstaan voor het financieren van de uitgaven in het kader van het MFK en de voorwaardelijke verplichtingen die eventueel ontstaan.

Met name betalingen in verband met **door voorzieningen gedekte voorwaardelijke verplichtingen** voor begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen moeten worden gefinancierd uit de vastgestelde voorzieningen en eventuele andere uit hoofde van het MFK geplande betalingen voor voorzieningen. Afdeling 3.2 van dit verslag bevat een beoordeling van de toereikendheid van de beschikbare voorzieningen voor de verwachte en onverwachte betalingen uit hoofde van begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen voor de verplichtingen zoals die er eind 2024 uitzagen.

Betalingen in verband met het ontstaan van voorwaardelijke verplichtingen uit hoofde van **door de marge gedekte financiële bijstand** aan lidstaten en Oekraïne kunnen (als uiterste middel en nadat andere middelen om deze betalingen te dekken of om de desbetreffende verplichtingen te herschikken geen effect hebben gesorteerd) worden gefinancierd door aanvullende eigen middelen aan te spreken tot ten hoogste het maximum dat in het eigenmiddelenbesluit is vastgelegd. De marge (d.w.z. het verschil tussen het maximum van de eigen middelen en de eigen middelen die nodig zijn voor de financiering van de uitgaven in het kader van de EU-begroting) vertegenwoordigt de financiële draagkracht van de EU om extra uitstromen te dekken in verband met het ontstaan van voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit door de marge gedekte financiële bijstand[49]. De resultaten van deze beoordeling van de houdbaarheid van door de marge gedekte voorwaardelijke verplichtingen per ultimo 2024 worden besproken in afdeling 3.3. In het eigenmiddelenbesluit 2020 wordt het maximum van de eigen middelen tijdelijk verhoogd (met ten

44 Besluit (EU) 2025/1267 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2025 tot toekenning van macrofinanciële bijstand aan de Arabische Republiek Egypte.
45 Besluit (EU) 2025/793 van het Europees Parlement en de Raad van 14 april 2025 tot toekenning van macrofinanciële bijstand aan het Hasjemitisch Koninkrijk Jordanië.
46 Verordening (EU) 2024/1449 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot oprichting van de hervormings- en groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan.
47 Verordening (EU) 2025/535 van het Europees Parlement en de Raad van 18 maart 2025 tot oprichting van de hervormings- en groeifaciliteit voor de Republiek Moldavië.
48 Verordening (EU) 2025/1106 van de Raad van 27 mei 2025 tot vaststelling van het instrument "Optreden voor de veiligheid van Europa (SAFE) door middel van versterking van de Europese defensie-industrie".
49 Het beoordelingskader voor deze reeks voorwaardelijke verplichtingen is uitvoerig beschreven in het verslag van 2021, te weten COM(2021) 676 final van 5.11.2021.

hoogste nog eens 0,6 % van het bni tot 2058) om de verplichtingen op te vangen die zijn ontstaan tijdens de uitvoering van NGEU, waaronder door de marge gedekte voorwaardelijke verplichtingen uit hoofde van leningen aan lidstaten in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

3.2 Beoordeling van de houdbaarheid van de voorwaardelijke verplichtingen waarvoor voorzieningen worden aangehouden

a) Eind 2024 beschikbare voorzieningen

Voor voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit begrotingsgaranties en uit financiële bijstand aan derde landen worden in de EU-begroting voorzieningen aangehouden die zijn gebaseerd op een voorzichtige raming van de verwachte verliezen over de gehele looptijd van elk instrument, vermeerderd met een extra veiligheidsbuffer (om onverwachte verliezen op te vangen). De voorzieningen die de EU-begroting moeten beschermen tegen mogelijke verliezen voortvloeiend uit begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen zijn ondergebracht in het GVF.

Op 31 december 2024 bedroeg de marktwaarde van de nettoactiva in het GVF 23,2 miljard EUR, tegen 18,8 miljard EUR eind 2023[50]. Voor de resterende jaren van dit MFK zal de Commissie in het GVF aanvullende voorzieningen opbouwen (met name in verband met InvestEU, het EFDO+ en de garantie voor Oekraïne), waardoor de omvang van het GVF verder zal toenemen.

Volgens de richtsnoeren voor het beheer van activa houdt het GVF een gediversifieerde liquide portefeuille aan, die hoofdzakelijk belegd is in schuldinstrumenten met een hoge rating, waaronder obligaties uitgegeven door overheden, supranationale instellingen, overheidsinstanties en ondernemingen, met als doel kapitaalbehoud gedurende de beleggingshorizon. Aan het eind van het jaar was de GVF-portefeuille goed gespreid over de verschillende activaklassen binnen het in aanmerking komende vastrentende universum, inclusief een beperkte blootstelling aan niet in euro luidende effecten, op de aandelenbeurs verhandelde fondsen (ETF's) en geldmiddelen of kasequivalenten.

In 2024 behaalde het GVF een jaarrendement van +3,57 %, en dat was hoger dan zijn portefeuillebenchmark (+3,31 %)[51].

Hoewel voor het beheer van de middelen in het GVF één beleggingsbeleid wordt toegepast en een gemeenschappelijke infrastructuur wordt gebruikt, zijn de voorzieningen geoormerkt voor het programma (of de lidstaat) waarvoor de voorziening in de begroting is opgenomen.

Op 31 december 2024 telde het GVF achttien compartimenten (waarvan er vijftien volledig operationeel waren en middelen bevatten), waaronder de compartimenten voor alle lopende garantieprogramma's en het Garantiefonds voor externe acties (GFEA) (dat oude ELM-, Euratom- en MFB-leningen dekt) en de compartimenten voor de MFB- en Euratom-leningen van na 2020. Elf van de achttien compartimenten hielden verband met blootstellingen van de EU en zeven waren lidstaatcompartimenten in het kader van InvestEU, waarbij de bijdragende lidstaten eigenaar van de voorzieningen zijn, en als enige aansprakelijk voor de bijbehorende voorwaardelijke verplichtingen.

De voorzieningen voor de MFB- en Euratom-leningen zijn gespreid over een aantal verschillende compartimenten van het GVF:

- de oude blootstellingen (7,3 miljard EUR aan MFB-leningen en 300 miljoen EUR aan Euratom-leningen) maken deel uit van het GFEA-compartiment;

50 In 2024 ontving het GVF 3,6 miljard EUR aan nettobijdragen uit de EU-begroting of van lidstaten en landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA).

51 Voor nadere informatie wordt verwezen naar het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over het gemeenschappelijk voorzieningsfonds in 2024.

- de nieuwe MFB-leningen (2,7 miljard EUR) die na 2020 zijn vastgelegd, waaronder de MFB-noodlening van 1,2 miljard EUR aan Oekraïne uit 2022, behoren tot het MFB-compartiment van na 2020;
- de buitengewone MFB-leningen aan Oekraïne van 6 miljard EUR (buitengewone MFB I en MFB II) bevinden zich in een afzonderlijk compartiment omdat voor deze leningen gebruik wordt gemaakt van een aanvullende risicodekking (voor dit pakket buitengewone MFB-leningen aan Oekraïne is namelijk een dekkingspercentage van 70 % vereist: 9 % aan volgestorte voorzieningen uit de EU-begroting en 61 % aan opvraagbare garanties van de lidstaten).

Tabel 6: Compartimenten van het GVF (per 31 december 2024)

Compartiment	Marktwaarde in EUR
In 2021 geopende compartimenten	
EFSI	8 880 303 796
GFEA[52]	3 225 691 236
EFDO	761 545 053
InvestEU[53]	5 530 142 834
In 2022 geopende compartimenten	
EFDO+	2 942 175 755
MFB na 2020	128 662 218
Buitengewone MFB Oekraïne[54]	240 575 443
Euratom-leningen na 2020	—
Herbestemde ELM-leningen Oekraïne	—
InvestEU-garantie Roemenië	187 974 119
InvestEU-garantie Tsjechië	44 099 187
InvestEU-garantie Finland	30 657 774
InvestEU-garantie Griekenland	252 204 112
InvestEU-blendingverrichtingen	667 045 123
In 2023 geopende compartimenten	
InvestEU-garantie Bulgarije	79 674 706
InvestEU-garantie Malta	7 939 418
In 2024 geopende compartimenten	

52 Garantiefonds voor externe acties (GFEA), met de voorzieningen voor het mandaat voor externe leningen (ELM) en oude MFB- en Euratom-programma's.
53 EU-compartiment.
54 Krachtens Besluit (EU) 2022/1201 en Besluit (EU) 2022/1628 tot toekenning van buitengewone macrofinanciële bijstand aan Oekraïne.

Compartiment	Marktwaarde in EUR
Garantie voor Oekraïne	201 878 310
InvestEU-garantie Spanje	—
TOTAAL	**23 180 569 085**

b) Beoordeling van de houdbaarheid van begrotingsgaranties

Zoals uiteengezet in afdeling 2.1, bestaan er tussen de begrotingsgaranties van de EU aanzienlijke verschillen in beleidsdoelstellingen, structuren voor risicodeling en risicoprofielen van onderliggende verrichtingen. Dit kan er vervolgens toe leiden dat voor verschillende programma's ook verschillende voorzieningsniveau's worden aangehouden, op basis van een value-at-risk (VaR)[55] voor de levensduur, waarmee wordt gezorgd voor een passende dekking van potentiële verliezen met een zeker (vooraf bepaald) betrouwbaarheidsniveau. De analyse in het kader van het meest recente verslag over artikel 41, lid 5, van het Financieel Reglement bevestigt dat de beschikbare bedragen aan voorzieningen voor de desbetreffende compartimenten van het GVF voldoen aan de vereisten van de respectieve verordeningen. Voor de EFSI- en EFDO-programma's werd een overschot aan voorzieningen geconstateerd.

Op basis van de beschikbare gegevens over de nettoverliezen over de looptijd per 31 december 2024 kunnen de volgende conclusies worden getrokken met betrekking tot de op die datum geldende begrotingsgaranties:

- Het **EFSI** is een volledig gevormde begrotingsgarantie die tot eind 2022 kon worden verstrekt. Daarom moet de Commissie de in artikel 216, lid 4, van het Financieel Reglement vereiste beoordeling van overschotten/aanvullingen uitvoeren. De Commissie heeft dit jaar geconcludeerd dat het beoogde voorzieningspercentage van het EFSI van 35 % nog steeds passend is (de risicobeoordeling op basis van de Value at Risk-analyse (VaR) met een betrouwbaarheidsniveau van 95 % kwam uit op een vereist voorzieningspercentage van 34 % (tegen 31 % in het voorgaande jaar)). De voorziening die op dit moment wordt aangehouden tegen EFSI-blootstellingen (38,7 %) is hoger dan het beoogde percentage van 35 %. Wettelijk is vastgelegd dat deze te ruime EFSI-voorziening van 853 miljoen EUR kan worden gebruikt om de voorzieningskosten van de EU-garantie in het kader van InvestEU te financieren, en met het resterende deel zal de leenfaciliteit voor de overheidssector worden gefinancierd.
- Eind 2024 is ook het **EFDO** volledig gevormd. Uit de risicoanalyse blijkt dat het beoogde voorzieningspercentage van 50 % onder de huidige omstandigheden nog passend is. Ten opzichte van de toepasselijke benchmark[56] is de voorziening 321,4 miljoen EUR te ruim, en op basis van het beoogde voorzieningspercentage bedraagt het overschot 405 miljoen EUR.
- Het **GFEA**, waarin de voorziening is ondergebracht voor aan 2021 voorafgaande MFB-leningen, Euratom-leningen en het ELM, heeft momenteel een feitelijk voorzieningspercentage van 9,96 % (herbestemde ELM-leningen aan Oekraïne buiten beschouwing gelaten), terwijl in de GFEA-verordening een beoogd voorzieningspercentage van 9 % is vastgesteld. Voor herbestemde ELM-leningen aan Oekraïne is de Commissie van mening dat een voorzieningspercentage van 70 % nog steeds passend is.
- **InvestEU**, het **EFDO+** en het **UIF** verkeren nog in de opstartfase, wat betekent dat de onderliggende portefeuilles en voorziening nog niet volledig gevormd zijn. Het is daarom

55 De VaR kan worden gedefinieerd als het portefeuilleverliesniveau dat, statistisch gezien, met een zeker betrouwbaarheidsniveau niet zal worden overschreden over een bepaalde tijdshorizon. De respectieve betrouwbaarheidsniveaus voor interne programma's (EFSI/InvestEU) en externe programma's (EFDO, EFDO+) bedragen respectievelijk 95 % en 90 %, onder meer rekening houdend met de verschillende beleidsdoelstellingen en de respectieve kaders.

56 Value at Risk met een betrouwbaarheidsniveau van 90 %.

nog te vroeg om conclusies te trekken over de toereikendheid van de voorzieningspercentages voor deze garanties.

c) Beoordeling van de houdbaarheid van door voorzieningen gedekte leningen aan derde landen

De samenstelling van de uitstaande MFB-leningportefeuille aan derde landen omvat leningen aan uiteenlopende: i) kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten van de EU; ii) landen en gebieden die onder het Europese nabuurschapsbeleid vallen; en iii) andere derde landen die een bepalende rol in de regionale stabiliteit spelen, van strategisch belang zijn voor de EU, en politiek, economisch en geografisch dicht bij de EU liggen.

De overwegingen in onderstaande opsomming ondersteunen de blijvende toereikendheid van het algehele streefvoorzieningspercentage van 9 % voor MFB-leningen:

- de economische status van de MFB-begunstigden, rekening houdend met onder meer het bbp per hoofd van de bevolking, de relatieve volwassenheid van de economie, de nabijheid tot de EU-economie enz.;
- het directe verband van MFB-programma's met, en de gevolgen voor een bestaand uitbetalend IMF-programma, en een bevredigende staat van dienst bij de uitvoering ervan, die de financiële levensvatbaarheid van het derde land, en dus de uiteindelijke terugbetaling van de middelen van de Unie zouden moeten waarborgen;
- een beoordeling van de economische situatie van de MFB-begunstigden en de recente macro-economische ontwikkelingen in partnerlanden.

Wat het liquiditeitsrisico betreft, zij er tevens op gewezen dat de huidige structuur van MFB-leningen, looptijden en terugbetalingen van begunstigden goed gespreid zijn over het huidige en volgende MFK's (zoals gerapporteerd in de geconsolideerde jaarrekening van de EU[57]), waardoor de EU-begroting ook bij niet-tijdige aflossing of bij wanbetaling minder risico loopt. Daarnaast fungeert de liquiditeit in het GVF als buffer, zodat voldoende liquiditeit beschikbaar is om mogelijke financiële verstoringen op te vangen.

Kader 2: voorwaardelijke verplichtingen van de EU die voortvloeien uit financiële steun aan Oekraïne — belangrijkste ontwikkelingen in 2024-2025

Sinds de Russische invasie van Oekraïne in 2022 heeft de EU standvastig krachtige politieke, economische, militaire, financiële en humanitaire steun aan Oekraïne verleend. Alle directe en indirecte financiële blootstellingen aan Oekraïne in het kader van de bestaande programma's per 30 juni 2025 zijn opgenomen in tabel 7.

Het belangrijkste instrument voor financiële steun aan Oekraïne gedurende de periode 2024-2027 is de **faciliteit voor Oekraïne**, met een totale capaciteit van maximaal 50 miljard EUR voor de periode 2024-2027[58].

In 2024 heeft de EU een aanvullende MFB-lening van 18,1 miljard EUR toegezegd in het kader van het **initiatief van de G7 voor leningen aan Oekraïne door versnelde terbeschikkingstelling van uitzonderlijke inkomsten (ERA-leningen)**[59]. De lening, die in

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

58 Zie kader 1 in het verslag over 2024 voor nadere gegevens.

59 In juni en oktober 2024 maakte de G7 bekend dat er overeenstemming was bereikt over het *initiatief voor versnelde terbeschikkingstelling van uitzonderlijke inkomsten aan Oekraïne*, de zogenoemde *ERA-leningen* (Extraordinary Revenue Acceleration). Dit initiatief houdt in dat de leden van de G7 hebben afgesproken om aan Oekraïne tot ten hoogste 45 miljard EUR (circa 50 miljard USD) leningen te verstrekken tegen niet-terugbetaalbare financiële steun uit het samenwerkingsmechanisme voor leningen aan Oekraïne (Ukraine Loan Cooperation Mechanism, ULCM). Het fundament van dit initiatief wordt gevormd door individuele bilaterale leningen van de VS, het VK, Canada en Japan, en een leenfaciliteit van de Europese Commissie voor buitengewone macrofinanciële bijstand. Het initiatief voor

de loop van 2025 volledig moet worden uitbetaald, zal worden afgelost met de opbrengsten van bevroren activa van de Russische staat in de EU via het **samenwerkingsmechanisme voor leningen aan Oekraïne (Ukraine Loan Cooperation Mechanism, ULCM)**[60], dat door de Europese Commissie wordt beheerd. De opbrengsten van de bevroren activa zullen ook de rentelasten van deze leningen dekken.

Leningen in het kader van de faciliteit voor Oekraïne (33 miljard EUR voor 2024-2027) en de MFB-lening in het kader van de versnelde terbeschikkingstelling van uitzonderlijke inkomsten (ERA) (18,1 miljard EUR voor 2024-2027) hebben een hoge concessionaliteit, gezien de rentesubsidiëring en de lange aflossingstermijn van respectievelijk 35 en 45 jaar, met een aflossingsvrije periode van 10 jaar. Dit vermindert de jaarlijkse druk op de Oekraïense overheidsfinanciën en beperkt tegelijkertijd zo veel mogelijk de risico's voor de EU-begroting. Eind juni 2025 stond in het kader van de faciliteit voor Oekraïne in totaal voor 16,2 miljard EUR aan leningen uit, terwijl in het eerste halfjaar van 2025 in het kader van de ERA-lening voor MFB 7 miljard EUR werd uitbetaald.

De begrotingsdekking voor voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit leningen aan Oekraïne sedert 2023 wordt verschaft door de begrotingsmarge (dit komt in de volgende afdeling aan de orde). Voor de leningen die eind 2022 aan Oekraïne zijn verstrekt (6 miljard EUR aan MFB en 1,59 miljard EUR aan herbestemde leningen in het kader van het ELM), geldt een begrotingsdekking van 70 %[61].

Overeenkomstig artikel 13 van Besluit (EU) 2022/1628 inzake MFB heeft de Commissie de toereikendheid van het voorzieningspercentage van 70 % eind juni 2025 beoordeeld in het kader van het verslag over artikel 41, lid 5, van het Financieel Reglement. Naar aanleiding van deze beoordeling heeft de Commissie geconcludeerd dat er voor de onderzochte periode niet voldoende nieuwe, blijvende en betekenisvolle factoren waren die wijziging van het voorzieningspercentage van 70 % zouden kunnen rechtvaardigen. De meest recente ontwikkelingen, waaronder de resultaten van de achtste IMF-evaluatie van de uitgebreide regeling in het kader van de uitgebreide Fondsfaciliteit (Extended Fund Facility, EFF) voor Oekraïne, bevestigen dat het voorzieningspercentage van 70 % voor naoorlogse blootstelling aan het land nog steeds passend is[62].

Tabel 7: uitstaande directe en indirecte blootstellingen aan Oekraïne (kapitaal) in het kader van de bestaande programma's (per 30 juni 2025) (miljoen EUR)

Directe blootstellingen	Uitstaand bedrag	Begrotingsdekking
Oude MFB	3 810	9 %
Oude Euratom-leningen	300	9 %
Nood-MFB	1 200	9 %

ERA-leningen aan Oekraïne is zodanig opgezet dat deze leningen kunnen worden terugbetaald zonder Oekraïne aan te spreken, omdat de middelen voor rente en aflossing van de leningen uit het ULCM zullen komen. Het door de Europese Commissie beheerde ULCM zal op zijn beurt worden gefinancierd uit buitengewone nettowinsten die worden gegenereerd door centrale effectenbewaarinstellingen in de Europese Unie en (mogelijk) andere G7-landen uit activa en reserves van de Russische centrale bank die in de internationale clearingsystemen werden bevroren kort nadat Rusland zijn illegale aanvalsoorlog startte.

60 Verordening (EU) 2024/2773 van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 2024 tot instelling van het samenwerkingsmechanisme voor leningen aan Oekraïne en tot toekenning van buitengewone macrofinanciële bijstand aan Oekraïne.

61 De herbestemde ELM-leningen worden gedekt door volgestorte voorzieningen die uit de EU-begroting worden gefinancierd. Hetzelfde effect wordt voor de buitengewone MFB bereikt door het volgestorte voorzieningspercentage op het niveau van 9 % aan te vullen met garanties van de lidstaten ter dekking van een tweedeverliestranche van ten hoogste 61 % van de kredietblootstellingen.

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

Buitengewone MFB I + II	6 000	9 % (+61 % garanties van de lidstaten)
MFB+	18 000	Marge
Faciliteit voor Oekraïne — Pijler I	13 200	Marge
MFB-lening ERA	7 000	Marge
Totaal	**49 510**	
Indirecte blootstellingen		
Vóór februari 2022 uitbetaalde ELM-leningen	1 708	9 %
Eerste EIB-pakket in ELM-verband	668	9 %
Tweede EIB-pakket in ELM-verband	1 338	70 %
EFDO+ IW1	103	70 %
Garantie voor Oekraïne	1 489	70 %
Totaal	**5 306**	

3.3 Beoordeling van de houdbaarheid van de door de marge gedekte voorwaardelijke verplichtingen

Om te beoordelen of de EU-begroting berekend is op een situatie waarin de blootstelling in verband met door de marge gedekte voorwaardelijke verplichtingen realiteit wordt, zal het in punt 3.1 bedoelde kader worden toegepast.

Voor verplichtingen die worden gedekt door het permanente maximum van de eigen middelen, wordt in de jaarlijkse beoordeling rekening gehouden met de uitstaande blootstellingen per 31 december 2024. Zoals toegelicht in kader 1, vallen hier ook voorwaardelijke verplichtingen onder die verband houden met de huidige staat van opgenomen en verstrekte leningen in het kader van: het EFSM; het betalingsbalansmechanisme; het SURE-programma; MFB+ aan Oekraïne; en de faciliteit voor Oekraïne. Voorwaardelijke verplichtingen van recentere datum, onder meer voortvloeiend uit de ERA-lening in het kader van MFB en de SAFE-faciliteit, zullen in toekomstige jaarlijkse beoordelingen worden meegenomen[63].

Wat de NGEU-verplichtingen betreft, is in het MFK 2021-2027 het maximum van de eigen middelen uitsluitend om deze uitgiften te garanderen met 0,6 % van het bni van de EU verhoogd. Zo beschikt de EU over de middelen om de rente en hoofdsom terug te betalen over schulden die zijn uitgegeven voor de financiering van niet-terugvorderbare steun in het kader van NGEU (subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit) en terug te betalen steun (leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit) aan de lidstaten. Aangezien rentelasten en de terugbetaling van subsidies in de toekomstige jaarlijkse begrotingsprogrammering worden opgenomen, vormen alleen de leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit voorwaardelijke verplichtingen voor de begroting. Vanuit een oogpunt van voorzichtigheid worden daarnaast vervallende obligaties die vernieuwd gaan worden ook in aanmerking genomen in de stresstests.

In eerste instantie wordt daarbij een centraal scenario (referentiescenario) opgesteld dat overeenkomt met de verwachte ontwikkeling van de uitgaven en de financiële draagkracht van de EU in de komende jaren. Met het oog daarop gaat dit verslag uit van de gepubliceerde ontwerpbegroting voor 2026[64] en van de langetermijnprognose voor toekomstige in- en

63 Voorstel voor een verordening van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2028-2034 COM(2025) 571 final); Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 (COM(2025) 574 final).

64 Met inbegrip van nota van wijzigingen 1/2026 (COM(2025) 851 final).

uitstromen van de EU-begroting[65], waarin een raming is opgenomen van de ontvangsten en uitgaven voortvloeiend uit het MFK 2021- 2027, NextGenerationEU en het volgende MFK en eigenmiddelenbesluit, conform het voorstel van de Commissie.

In dit centrale scenario is het permanente maximum van de eigen middelen dus vastgesteld op 1,4 % van het bni van de EU in 2026 en 2027, en op 1,75 % van het bni van de EU met ingang van 2028[66]. Voor NextGenerationEU gaat het centrale scenario ervan uit dat de terugbetaling in 2028 van start gaat met een vast jaarlijks bedrag van 24 miljard EUR, overeenkomstig het voorstel van de Commissie voor het MFK.

Dit scenario voorziet in een referentieprognose voor de marge waaraan de houdbaarheid van op 31 december 2024 aangegane voorwaardelijke verplichtingen wordt getoetst overeenkomstig artikel 256 van het Financieel Reglement. Opgenomen en verstrekte leningen van recentere datum zullen in toekomstige jaarverslagen worden meegenomen.

Met uitzondering van het lopende begrotingsjaar 2025 bedraagt de beschikbare marge voor de dekking van bestaande en nieuwe voorwaardelijke verplichtingen in de periode 2026-2034 in dit referentiescenario gemiddeld circa **128,5 miljard EUR** per jaar voor de marge binnen het permanente maximum van de eigen middelen en circa **111,4 miljard EUR** per jaar voor het tijdelijke maximum van 0,6 % van het bni van de EU. In dit referentiescenario wordt dus aangenomen dat er geen voorwaardelijke verplichtingen werkelijkheid worden.

Door middel van aanvullende stresstests wordt de houdbaarheid van bestaande voorwaardelijke verplichtingen in extreme scenario's in de periode 2026- 2034 beoordeeld. Volgens de uniforme financieringsbenadering worden de voorwaardelijke verplichtingen in verband met in het kader van verschillende programma's verstrekte leningen geïntegreerd gerapporteerd, ongeacht of zij verband houden met een uitgavenrisico (geplande vernieuwing van obligaties voor NGEU-subsidies) of een ontvangstenrisico (geplande vernieuwing van obligaties voor leningen aan lidstaten in het kader van NGEU of aan Oekraïne in het kader van de MFB+-faciliteit en de faciliteit voor Oekraïne). Anders dan in voorgaande edities van het verslag worden de stresstests op ontvangsten en uitgaven daarom gecombineerd tot een gemeenschappelijke test. De stresstest omvat drie soorten testen, die hieronder afzonderlijk worden besproken.

1) **Stresstest voor de economie.** In het centrale scenario volgt het bni van de EU de prognoses voor reële groei en inflatie uit de Europese economische voorjaarsprognose 2025 van de Commissie[67]. Voor de stresstest zijn de verwachte nominale groeipercentages voor elk jaar van de verslagperiode één procentpunt lager dan in het referentiescenario[68].

   Dit verlaagt de nominale waarde van het maximum van de eigen middelen en daarmee de beschikbare marge met gemiddeld **18,6 miljard EUR** per jaar voor de "niet-begrote" bedragen (marge) bij het permanente maximum van de eigen middelen en met **6,5 miljard EUR** bij het tijdelijke plafond voor NGEU gedurende de periode 2026-2034.

2) **Stresstest aan de uitgaven- en ontvangstenzijde van de begroting.** In dit scenario worden de uitgaven in het kader van het MFK geraamd op het theoretische maximum (d.w.z. de maximaal mogelijke plafonds voor de MFK-betalingen en alle afzonderlijke speciale instrumenten, waaronder de reserve voor Oekraïne). Het volgende moet hierbij echter benadrukt worden: i) dit is geen afspiegeling van een bottom-upprognose en staat los van de

65 COM(2025) 573 final.

66 Het voorstel van de Commissie voor het toekomstige eigenmiddelenbesluit voorziet ook in de mogelijkheid om het maximum van de eigen middelen tijdelijk met nog eens 0,25 % van het bni van de EU te verhogen indien het "crisismechanisme" wordt geactiveerd. Deze voorziening zal echter alleen van invloed zijn op de beoordeling in dit verslag indien het mechanisme tijdens het volgende MFK wordt geactiveerd, en ook pas vanaf het moment waarop dat het geval is.

67 Europese Commissie, Europese economische prognoses, voorjaar 2025. Institutional paper 318, mei 2025. Economische voorjaarsprognose 2025: Gematigde groei ondanks wereldwijde economische onzekerheid — Europese Commissie.

68 Dit is vergelijkbaar met de stresstest voor het "adverse r-g scenario" die wordt uitgevoerd in de Debt Sustainability Monitor van de Commissie: 2024. European Economy, Institutional Paper 306, februari 2025.

huidige verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van de betalingen van de EU; en ii) aan de uitgavenkant van de begroting zijn een voorstel van de Commissie en de goedkeuring van het Europees Parlement en de Raad als begrotingsautoriteit vereist om de uitgaven te verhogen (binnen de MFK-plafonds).

Met betrekking tot NGEU-financieringskosten wordt er in dit scenario van uitgegaan dat de kostenoverschrijding ten opzichte van de technische actualisering van de financiële programmering in 2027 voor 50 % zal worden gedekt door andere beschikbare begrotingsmiddelen en voor de resterende 50 % door het EURI-instrument.

Voor dit extreme scenario wordt ook beoordeeld of de beschikbare marge voldoende zou zijn indien alle door de marge gedekte voorwaardelijke verplichtingen op hetzelfde moment werkelijkheid zouden worden. In de praktijk zou dit betekenen dat alle landen die van programma's voor financiële bijstand profiteren (hoofdzakelijk lidstaten) op de vervaldag tegelijkertijd met hun terugbetalingen in gebreke zouden blijven. Voor programma's die volgens de uniforme financieringsbenadering worden gefinancierd (zowel NGEU als de desbetreffende MFK-programma's) wordt er in deze stresstest van uitgegaan dat alle rentelasten door de begroting worden gedragen en dat in een bepaald jaar alle vervallende uitgiften worden terugbetaald. Voor deze hypothetische situatie worden geplande schuldvernieuwingen dus niet in aanmerking genomen.

Opgemerkt zij dat het hier om een uiterst onwaarschijnlijk scenario gaat, waarin alle maatregelen die de Commissie kan nemen om een dergelijke situatie te voorkomen (bijvoorbeeld schuldherschikking en actief kasbeheer) buiten beschouwing worden gelaten.

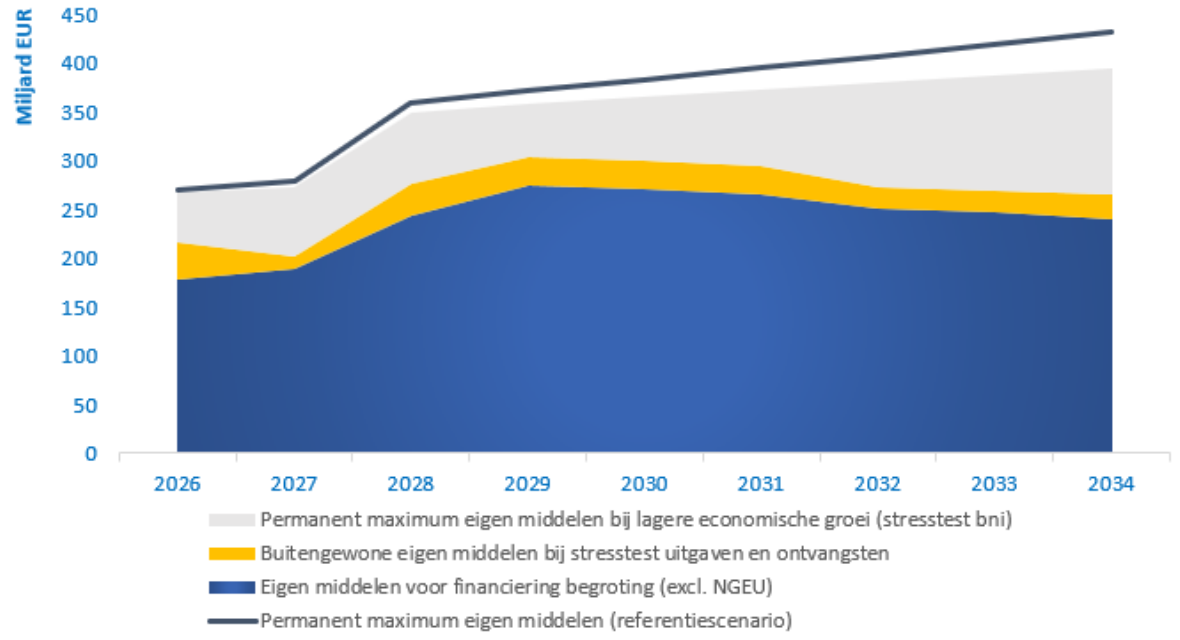
Uit deze stresstest blijkt dat er voldoende marge is in het scenario waarin de uitgaven het theoretische maximum bereiken en alle begunstigden met betrekking tot hun lening in gebreke blijven. De resulterende marge zou bij het permanente maximum van de eigen middelen in de periode 2026-2034 gemiddeld **101,7 miljard EUR** bedragen, **26,7 miljard EUR** minder dan in het referentiescenario.

De marge bij het tijdelijke maximum van de eigen middelen van 0,6 % van het bni van de EU waarmee NGEU-uitgiften worden gegarandeerd, zou met gemiddeld **43,0 miljard EUR** per jaar afnemen tot gemiddeld **68,4 miljard EUR** in de periode 2026-2034.

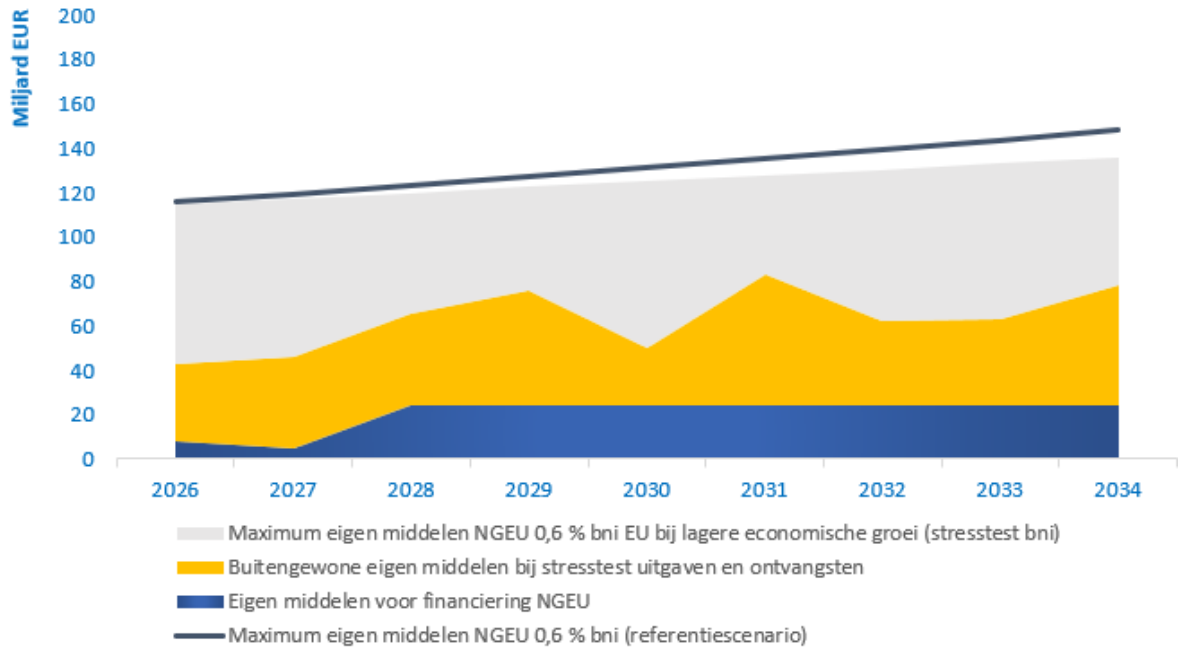
3) **Een gecombineerde stresstest op de economische omstandigheden, ontvangsten en uitgaven.** Dit is een extreem scenario, waarin de ongunstige scenario's samenvallen die in de twee bovenstaande tests worden beschreven. Hierdoor zou de marge bij het permanente maximum afnemen tot gemiddeld **83,1 miljard EUR** in de periode 2026-2034, en voor het tijdelijke maximum tot **62,0 miljard EUR**. Deze bedragen vormen een grote veiligheidsbuffer voor de financiële draagkracht van de EU om haar verplichtingen (die voortvloeien uit zowel niet-NGEU- als NGEU-verrichtingen) te dekken.

De uitvoerige resultaten voor het referentiescenario en de stresstestscenario's zijn opgenomen in de bijlage en worden samengevat in de onderstaande figuren 3 en 4.

Figuur 3: maximum van de eigen middelen en benodigde eigen middelen voor een gevoeligheidstest van het referentiescenario en een gecombineerde gevoeligheidstest voor het permanente maximum.



Figuur 4: maximum van de eigen middelen en benodigde eigen middelen voor een gevoeligheidstest van het referentiescenario en een gecombineerde gevoeligheidstest voor het tijdelijke NGEU-maximum.



4. Conclusies

Eind 2024 werd vanuit de EU-begroting een bedrag van 410 miljard EUR aan voorwaardelijke verplichtingen ondersteund, gespreid over **300 miljard EUR** aan voorwaardelijke verplichtingen voortvloeiend uit leningen aan lidstaten en derde landen. Hiervan houdt 252 miljard EUR verband met leningen aan lidstaten en 48 miljard EUR met leningen aan niet-lidstaten. Daarnaast vloeide nog eens **110 miljard EUR** aan voorwaardelijke verplichtingen voort uit investeringsgaranties die zijn verstrekt in het kader van de programma's van het ELM, het EFSI, het EFDO, InvestEU, het EFDO+ en het UIF.

Rekening houdend met de talrijke waarborgen waarin het EU-kader voorziet voor het toezicht op, en het beheer van de risico's die verband houden met zowel verplichtingen waarvoor voorzieningen zijn aangelegd als voorwaardelijke verplichtingen die door de marge worden gedekt, en met de houdbaarheidsbeoordeling uit dit verslag, kunnen drie hoofdconclusies worden getrokken. Deze conclusies worden in de volgende drie punten toegelicht.

- De risico's die voortvloeien uit instrumenten waarvoor voorzieningen worden aangehouden (d.w.z. begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen) worden zorgvuldig beheerd en worden door passende voorzieningen gedekt. Bij deze beoordeling wordt rekening gehouden met: i) gegevens over wanbetaling in het verleden en over verwachte verliezen; ii) de maatregelen die zijn genomen om te voorkomen dat verliezen de vooraf vastgestelde tolerantieniveaus overschrijden; en iii) de voorzieningen die in de begroting beschikbaar zijn om potentiële betalingen te dekken.
- De financiële draagkracht van de EU binnen het bestaande en voorgestelde rechtskader (d.w.z. het bestaande eigenmiddelenbesluit, de bestaande MFK-verordening, de voorstelde MFK-verordening en het voorgestelde eigenmiddelenbesluit vanaf 2028) is ruimschoots voldoende om verliezen op te vangen die mogelijk op door de marge gedekte leningen ontstaan in de periode tussen nu en eind 2034.
- De marge is groot genoeg om de robuustheid van het financiële stelsel van de EU en de kredietwaardigheid ervan te waarborgen, zelfs in een extreem negatief scenario waarin de economische omstandigheden, de ontvangsten en de uitgaven tegelijkertijd door negatieve effecten worden getroffen. In een dergelijk negatief scenario zou de resterende marge bij het permanente maximum van de eigen middelen in de periode 2026-2034 gemiddeld **83,1 miljard EUR** per jaar bedragen, en in dezelfde periode gemiddeld **62,0 miljard EUR** per jaar bij het tijdelijke NGEU-maximum van 0,6 % van het bni in de EU. Deze bedragen vormen een veiligheidsbuffer tegen verdere negatieve economische schokken, potentiële nieuwe behoeften en toekomstige voorwaardelijke verplichtingen voor zowel niet-NGEU- als NGEU-verrichtingen. Dit resultaat is gebaseerd op een verhoging van het maximum van de eigen middelen tot 1,75 %, zoals door de Commissie voorgesteld in haar MFK-pakket voor 2028-2034, en onderstreept het belang daarvan.

5. Bijlagen:

Houdbaarheid en marge met betrekking tot het permanente maximum van de eigen middelen

(miljard EUR, lopende prijzen)

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Referentiescenario										
Maximum eigen middelen (% van het bni)		1,40	1,40	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Maximum eigen middelen (miljard EUR)	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Eigen middelen voor financiering begroting (excl. NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Marge bij permanent maximum	a-b	90,8	90,5	116,7	97,7	112,9	128,9	156,3	171,2	191,2
Stresstests										
1) Stresstest voor de economie										
Maximum eigen middelen	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Eigen middelen voor financiering begroting (excl. NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Marge	a-b	88,2	85,1	106,4	83,6	94,7	106,5	129,5	139,8	154,9
2) Stresstest voor uitgaven en ontvangsten										
Maximum eigen middelen	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Eigen middelen voor financiering begroting (excl. NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Aanvullende eigen middelen (tot MFK-maximum en maximum speciale instrumenten) (*)	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7
Buitengewone eigen middelen voor de dekking van voorwaardelijke verplichtingen die geen verband houden met NGEU (**)	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Marge	a-b-c-d	52,8	76,2	83,8	68,8	83,7	100,9	133,3	149,4	166,6
3) Gecombineerde negatieve schok										
Maximum eigen middelen	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Eigen middelen voor de financiering van de begroting (excl. NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Aanvullende eigen middelen (tot MFK-maximum en maximum speciale instrumenten)	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7

Buitengewone eigen middelen voor de dekking van voorwaardelijke verplichtingen die geen verband houden met NGEU	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Marge	a-b-c-d	50,2	70,9	73,5	54,7	65,5	78,5	106,5	118,0	130,4

(*) De uitgaven worden geraamd op het theoretische maximum voor: 1) het MFK-betalingsmaximum in 2026-2027 zoals omschreven in de meest recente technische aanpassing en toekomstige aanpassingen tot hun potentiële maximum in één jaar; en 2) de jaarlijkse maxima voor de thematische speciale instrumenten (flexibiliteitsinstrument, Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering, reserve voor solidariteit en noodhulp, en reserve voor Oekraïne). Met ingang van 2028 worden hierbij het flexibiliteitsinstrument en de reserve voor Oekraïne volledig ingezet in de vorm van subsidies.
(**) Waaronder het opnemen van leningen voor leningsteun via het EFSM, SURE, MFB+ en de faciliteit voor Oekraïne. Bij de risicobeoordeling van het SURE-instrument wordt rekening gehouden met de specifieke tegengarantie die door alle lidstaten is verstrekt voor 25 % van het maximumbedrag van de financiële bijstand.

Houdbaarheid en marge met betrekking tot het tijdelijke NGEU-maximum van de eigen middelen

(miljard EUR, lopende prijzen)

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Referentiescenario										
Maximum eigen middelen (0,6 % bni)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Eigen middelen voor de financiering van NGEU (*)	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Marge	a-b	107,5	114,4	99,3	103,4	107,3	111,4	115,5	119,7	123,9
Stresstests										
1) Stresstest voor de economie										
Maximum eigen middelen (0,6 % bni)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
Eigen middelen voor de financiering van NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Marge	a-b	106,4	112,2	95,8	98,5	101,1	103,7	106,3	108,9	111,5
2) Stresstest voor uitgaven en inkomsten										
Maximum eigen middelen (0,6 % bni)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Eigen middelen voor de financiering van NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Aanvullende buitengewone eigen middelen voor NGEU (kostenoverschrijding, voorwaardelijke verplichtingen)	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4
Marge	a-b-c	72,5	73,5	57,8	51,3	81,6	51,9	77,0	80,5	69,5
3) Gecombineerde negatieve schok										
Maximum eigen middelen (0,6 % bni)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5

Eigen middelen voor de financiering van NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Aanvullende buitengewone eigen middelen voor NGEU (kostenoverschrijding, voorwaardelijke verplichtingen)	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4
Marge	a-b-c	71,4	71,2	54,3	46,5	75,4	44,2	67,9	69,8	57,1

(*) Voor 2026 komt het bedrag overeen met de vastleggingskredieten in de ontwerpbegroting 2026. Voor 2027 komt het bedrag overeen met de financiële programmering van het EURI-begrotingsonderdeel. De bedragen voor 2028 en 2029 zijn gebaseerd op het voorstel van de Commissie voor het volgende MFK, zoals opgenomen in het verslag met de langetermijnprognose voor de in- en uitstromen van de EU-begroting (COM(2025) 573 final).