EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 28.10.2024
COM(2024) 507 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 2023

Inhoudsopgave

1. Inleiding 2

2. Analyse van de verschillende bronnen van voorwaardelijke verplichtingen 4

2.1 Begrotingsgaranties 4

2.2 Leningen voor financiële bijstand aan derde landen waarvoor voorzieningen zijn aangelegd 7

2.3 Door de marge gedekte leningen 9

2.4 Overzicht van de voorwaardelijke verplichtingen aan het einde van 2023 12

3. Beoordeling van de houdbaarheid van de voorwaardelijke verplichtingen van de EU 15

3.1 Beoordelingskader 15

3.2 Beoordeling van de houdbaarheid van de voorwaardelijke verplichtingen waarvoor voorzieningen zijn aangelegd 15

3.3 Beoordeling van de houdbaarheid van de door de marge gedekte voorwaardelijke verplichtingen 20

4. Conclusies 24

5. Bijlagen: 25

Duurzaamheid en marge met betrekking tot het permanente maximum van de eigen middelen (in miljard EUR, lopende prijzen) 25

Duurzaamheid en marge met betrekking tot het tijdelijke maximum van de eigen middelen 26

1. Inleiding

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

- werkdocument XI bij de ontwerpbegroting van de EU voor het begrotingsjaar 2025[2], dat gedetailleerde informatie bevat over de begrotingsgaranties van de EU (verslag uit hoofde van artikel 41, lid 5)[3]; alsmede
- het verslag over de langetermijnraming van toekomstige in- en uitstromen op de EU-begroting, waarin prognoses worden gegeven van de beschikbare financiële draagkracht van de EU in de periode 2025-2029, waarbij de geplande begrotingsuitgaven in aanmerking zijn genomen[4].

Het doel van dit verslag is een overzicht te geven van het bedrag en de samenstelling van de voorwaardelijke verplichtingen — zowel voorwaardelijke verplichtingen **waarvoor voorzieningen zijn aangelegd**[5] als **door de marge gedekte** voorwaardelijke verplichtingen — ten laste van de EU-begroting op 31 december 2023. Voorwaardelijke verplichtingen zijn potentiële financiële verplichtingen die voortvloeien uit bestaande bindende toezeggingen of gebeurtenissen in het verleden[6]. Of deze voorwaardelijke verplichtingen al dan niet leiden tot daadwerkelijke aanspraken op de EU-begroting, en de omvang van die aanspraken, zullen afhangen van toekomstige gebeurtenissen die niet vooraf te voorspellen zijn

Eind 2023 was de EU-begroting blootgesteld aan voorwaardelijke verplichtingen ten belope van ruim 255 miljard EUR (eind 2022 was dit 206 miljard EUR) in verband met aan lidstaten (221 miljard EUR) en derde landen (34 miljard EUR) verstrekte leningen, en ruim 108 miljard EUR (eind 2022 was dat 106 miljard EUR) in verband met begrotingsgaranties die zijn verstrekt in het kader van het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI)[7], InvestEU[8], het mandaat voor

---

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 van 26.9.2024).

2 COM(2024) 300 van 19.6.2024.

3 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.

4 COM(2024) 276 final van 28.6.2024.

5 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 omstandigheden kan de term "voorziening" (bv. in een boekhoudkundige context) een andere betekenis hebben.

6 Een afzonderlijke bron van voorwaardelijke verplichtingen zijn "juridische risico's". Deze komen niet aan bod in dit verslag.

7 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).

8 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).

externe leningen (ELM)[9], het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO)[10] en het EFDO+[11]. De opwaartse trend in het bedrag aan voorwaardelijke verplichtingen is neerwaarts afgevlakt met een stijging van 16 % in 2023 in vergelijking met een in 2022 waargenomen stijging van 40 %.

Het overgrote deel van deze stijging is afkomstig van aanvullende leningen aan de lidstaten in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit[12] evenals van de buitengewone financiële steun aan Oekraïne (via het instrument voor macrofinanciële bijstand+ (MFB+))[13].

Dit verslag bevat ook een beoordeling, inclusief stresstests, van de houdbaarheid op lange termijn van de voorwaardelijke verplichtingen op basis van kwalitatieve en kwantitatieve factoren. Deze beoordeling van de houdbaarheid wordt uitgevoerd door de voorwaardelijke verplichtingen te vergelijken met:

- de marktwaarde van de bestaande voorzieningen in de respectieve compartimenten van het door de Commissie ingestelde gemeenschappelijk voorzieningsfonds (GVF)[14] voor **voorwaardelijke verplichtingen waarvoor voorzieningen zijn aangelegd**, 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 voor eind 2023 is dat de EU-begroting over voldoende middelen beschikt om het hoofd te bieden aan de mogelijke verwezenlijking van voorwaardelijke verplichtingen.

- Voor voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen is de eind 2023 beschikbare voorziening toereikend gezien de vereisten van de respectieve rechtskaders[15].
- De financiële draagkracht van de EU op grond van het bestaande rechtskader (d.w.z. het eigenmiddelenbesluit[16] en de verordening betreffende het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027[17]) is eind 2023 voldoende om te voorzien in de bestaande verplichtingen van de EU met betrekking tot zowel uitgavenprogramma's als de financiële markten (voor schulden die zijn uitgegeven in het kader van programma's voor financiële bijstand aan lidstaten en het "MFB+"-instrument), zelfs onder extreem ongunstige omstandigheden. Met andere woorden, de marge is goed toegerust om de robuustheid van het financiële stelsel van de EU en de

---

9 Een overzicht van de desbetreffende wetgevingshandelingen en overeenkomstige 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).

10 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).

11 Het EFDO+ werd opgericht 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 en Verordening (EG, Euratom) nr. 480/2009 van de Raad (PB L 209 van 14.6.2021, blz. 1).

12 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).

13 Verordening (EU) 2022/2463 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot vaststelling van een instrument voor de toekenning van steun aan Oekraïne voor 2023 (macrofinanciële bijstand +) (PB L 322 van 16.12.2022, blz. 1).

14 Voor nadere informatie over het GVF zie het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over het gemeenschappelijk voorzieningsfonds in 2023 (COM(2024) 180 final van 25.6.2024) en het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD(2024) 161 final van 25.6.2024).

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

16 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).

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

kredietwaardigheid ervan te waarborgen, zelfs in een extreem negatief scenario waarin negatieve effecten in verband met de economische omstandigheden, ontvangsten en uitgaven worden gecombineerd.

De risico's die voortvloeien uit voorwaardelijke verplichtingen worden beheerd en gemonitord via een horizontaal 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[18]. Het Stuurcomité voor voorwaardelijke verplichtingen[19] speelt een belangrijke rol in dat kader. In 2023 kwam het Stuurcomité voor voorwaardelijke verplichtingen viermaal bijeen om onder andere de evolutie in het volume en het risicoprofiel van de blootstellingen aan het Midden-Oosten en Oekraïne te beoordelen. Wat Oekraïne betreft, fungeerde het Stuurcomité voor voorwaardelijke verplichtingen als platform ter voorbereiding van het proces voor de evaluatie van de toereikendheid van het voorzieningspercentage voor specifieke verplichtingen ten aanzien van Oekraïne (als vastgelegd in artikel 13 van het MFB II-besluit[20]).

In dit verslag worden de drie verschillende categorieën voorwaardelijke verplichtingen (begrotingsgaranties, leningen aan derde landen waarvoor voorzieningen zijn aangelegd en leningen die door de marge worden gedekt) in kaart gebracht voordat een beoordeling wordt gegeven van de houdbaarheid ervan ten opzichte van de relevante bronnen van budgettaire dekking.

2. Analyse van de verschillende bronnen van voorwaardelijke verplichtingen

2.1 Begrotingsgaranties

Dit zijn garanties die in het kader van het ELM-, het EFSI-, het EFDO-, het InvestEU- en het EFDO+-mandaat aan verschillende uitvoerende partners worden verstrekt. In het kader van al deze instrumenten verstrekt de EU garanties aan de uitvoerende partners[21] ter dekking van een deel van de potentiële verliezen en kosten[22] die voortvloeien uit hun financierings- en investeringsverrichtingen (d.w.z. vreemd- of eigenvermogensverrichtingen).

De vijf 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+ maken deel uit van het externe beleid van de Europese Unie en ondersteunen investeringen in derde landen (waarbij het ELM en investeringsvenster 1 van het EFDO+ hoofdzakelijk gericht zijn op statelijke tegenpartijen, terwijl

[18] 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).

[19] Besluit van de Commissie van 24 juli 2020 tot oprichting van het Stuurcomité voor voorwaardelijke verplichtingen voortvloeiend uit begrotingsgaranties (COM(2020) 5154 final). Dit verslag bevat ook alle in artikel 7 van dat besluit bedoelde informatie.

[20] Besluit (EU) 2022/1628 van het Europees Parlement en de Raad van 20 september 2022 tot toekenning van buitengewone macrofinanciële bijstand aan Oekraïne, tot versterking van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds met garanties van de lidstaten en met een specifieke voorziening voor bepaalde financiële verplichtingen in verband met Oekraïne die worden gegarandeerd uit hoofde van Besluit nr. 466/2014/EU en tot wijziging van Besluit (EU) 2022/1201.

[21] In 2023 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.

[22] In sommige gevallen kan de garantie ook aanvullende posten dekken, zoals financieringskosten en andere vergoedingen.

het EFDO en de open architectuur en investeringsvenster 4 van het EFDO+ hoofdzakelijk gericht zijn op particuliere ondernemingen).

a) Begrotingsgaranties ter ondersteuning van investeringen buiten de EU

De oudste begrotingsgarantie is die in het kader van het **ELM**. Het hoofddoel hiervan is de Europese Investeringsbank (EIB) beter in staat te stellen financieringsverrichtingen uit te voeren in risicovollere omgevingen buiten de EU op gebieden als de ontwikkeling van de lokale particuliere sector en de ontwikkeling van sociaal-economische infrastructuur.

De **EFDO**-garantie is in 2017 ingevoerd om in de eerste plaats in Afrika en de nabuurschapslanden investeringen te ondersteunen en de toegang tot financiering te verbeteren en deze landen te helpen bij het verwezenlijken van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN.

Voortbouwend op de ervaringen met het ELM en het EFDO is het **EFDO+** opgezet voor de periode van het MFK 2021-2027 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 op gebieden als i) de vermindering van sociaal-economische ongelijkheden; ii) duurzame en inclusieve groei; iii) aanpassing aan en matiging van klimaatverandering; iv) milieubescherming en milieubeheer; en v) het creëren van banen.

b) Begrotingsgaranties ter ondersteuning van investeringen binnen de EU

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 neemt de vorm aan van een begrotingsgarantie van 26 miljard EUR uit de EU-begroting aan de EIB-groep, die wordt aangevuld met een toewijzing van eigen middelen van de EIB van 7,5 miljard EUR.

In het kader van het MFK 2021-2027 bundelt het **InvestEU**-programma de activiteiten die voorheen onder het EFSI en diverse andere financieringsinstrumenten vielen. Daarnaast heeft het andere uitvoerende partners dan de EIB-groep toegang gegeven tot 25 % van de totale EU-garantie. Het InvestEU-programma heeft tot doel te zorgen voor een extra impuls aan investeringen ter bevordering van het 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 huidige moeilijke economische en sociale context.

De vijf begrotingsgarantieprogramma's variëren op diverse punten, waaronder de verschillende fasen waarin ze worden uitgevoerd. Hoewel het ELM (dat in 1977 van kracht werd) een lange staat van dienst heeft, liep de periode voor de oprichting van het EFSI in 2022 af en loopt de periode voor de oprichting van het EFDO in 2024 af. Tegelijkertijd is de investeringsfase van InvestEU en het EFDO+ pas onlangs van start gegaan. Deze verschillende fasen van uitvoering voor de vijf begrotingsgarantieprogramma's worden getoond in de onderstaande tabel, waaruit blijkt dat verrichtingen die het volledige bedrag van de ELM-garantie verbruiken en nagenoeg het volledige bedrag van het EFSI zijn ondertekend, en dat de door deze instrumenten gewaarborgde steun grotendeels is uitbetaald. Het EFDO+ en InvestEU daarentegen verkeren nog in een veel eerder stadium van de opstartfase.

Tabel 1: stand van zaken op het gebied van de begrotingsgaranties (per 31 december 2023) (miljoen EUR)

	Beschikbare garantie ondertekend met tegenpartijen	Beschikbare garantie in verband met door tegenpartijen ondertekende verrichtingen	Beschikbare garantie in verband met door tegenpartijen ondertekende en uitbetaalde verrichtingen
EFSI	25 591	23 635	21 551
EFDO	1 077	548	478
ELM	27 729	27 729	19 856
InvestEU	25 767	6 592	1 433
EFDO+	28 115	7 660	634
Totaal	**108 279**	**66 164**	**43 952**

(*) De met de tegenpartijen ondertekende garantie vertegenwoordigt het bedrag van de garantie die aan de uitvoerende partner is verleend via de ondertekening van de garantieovereenkomst. De garantie in verband met door tegenpartijen ondertekende verrichtingen omvat bedragen van de garantie in alle verrichtingen die door de tegenpartijen met de eindontvangers/financiële intermediairs zijn ondertekend. 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.

Andere opvallende verschillen tussen de garantieprogramma's worden in de onderstaande opsomming samengevat:

- het ELM biedt twee producten aan (in hoofdzaak directe overheidsleningen en tot op zekere hoogte ook leningen aan particulieren) en wordt op exclusieve basis beheerd door de EIB[23].
- het EFSI is opgedeeld in twee vensters (een venster infrastructuur en innovatie ("IIW") en een venster kmo's ("SMEW") met verschillende producten die in het kader van beide vensters worden uitgevoerd) en maakt tevens gebruik van één exclusieve uitvoerende partner, namelijk de EIB-groep.
- het EFDO wordt uitgevoerd door tien tegenpartijen die verschillende financiële producten met verschillende risiconiveaus inzetten en in vijf belangrijke sectoren investeren: financiering voor kleine bedrijven; duurzame energie en connectiviteit; financiering in plaatselijke valuta; digitalisering; en duurzame steden.
- nieuwe begrotingsgaranties als InvestEU en het EFDO+ bouwen voort op de ervaringen met oudere garanties en hebben soortgelijke kenmerken als de oudere garanties. Zowel InvestEU als het EFDO+ kent echter een groter aantal uitvoerende partners ("open architectuur") en een naar verhouding breder aanbod van producten.

2.2 Leningen voor financiële bijstand aan derde landen waarvoor voorzieningen zijn aangelegd

De voorwaardelijke verplichtingen in deze rubriek vloeien voort uit financiële bijstand in de vorm van leningen van het **programma voor macrofinanciële bijstand** (MFB)[24] en **Euratom**-leningen aan derde landen[25].

Financiële steun aan derde landen in de vorm van bilaterale leningen van de EU is hoofdzakelijk verleend in het kader van het MFB-programma, dat gericht is op landen buiten de EU die te kampen hebben met een betalingsbalanscrisis. In 2023 is in totaal 18,3 miljard EUR aan nieuwe MFB-leningen uitbetaald[26]. Een bedrag van 18 miljard EUR kwam voor rekening van MFB+-leningen aan Oekraïne waarvoor voorzieningen zijn aangelegd.

Naast macrofinanciële bijstand aan overheidsentiteiten van derde landen, staat 300 miljoen EUR aan Euratom-leningen aan het Oekraïens kernenergieprogramma nog steeds uit.

---

[23] De blootstellingen aan private entiteiten hebben voornamelijk betrekking op het mandaat voor de particuliere sector van het initiatief voor economische veerkracht ten belope van 2,3 miljard EUR (in het kader van het ELM 2014-2020 op grond van Besluit (EU) 2018/412 tot wijziging van Besluit nr. 466/2014/EU) en op een aantal dekkingen van het politieke risico met betrekking tot commerciële blootstellingen.

[24] De rechtsgrondslag voor het 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 worden gebruikt als een rechtsgrondslag wanneer een derde land dringende financiële bijstand nodig heeft.

[25] 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.

[26] Deze omvatten 18 miljard EUR voor Oekraïne in het kader van het "MFB+"-instrument, de derde tranche van 200 miljoen EUR van de MFB-lening voor Jordanië, de tweede tranche van 40 miljoen EUR van de lening van 120 miljoen EUR aan Moldavië die oorspronkelijk in 2022 werd verstrekt, en de eerste tranche van 50 miljoen EUR van de aanvulling met 100 miljoen EUR op de lening aan Moldavië waartoe in 2023 is besloten. Voor nadere gegevens, waaronder het uitstaande bedrag per individuele begunstigde, zie het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de verlening van macrofinanciële bijstand aan derde landen in 2023 COM(2024) 240 final van 10.6.2024 en het begeleidende werkdocument SWD(2024) 150 final van 10.6.2024.

Tabel 2: uitstaande bedragen met betrekking tot leningen aan derde landen (per 31 december 2023) (miljoen EUR)

	Uitstaande leningen	Opgelopen rente	Totaal
MFB (*)	15 193	150	**15 343**
Euratom-faciliteit	300	1	**301**
Totaal	**15 493**	**151**	**15 644**

(*) Uitgezonderd MFB+-leningen (waarvoor voorzieningen zijn aangelegd)

Leningen aan derde landen (met uitzondering van de MFB+-leningen) werden gewoonlijk op back-to-backbasis gefinancierd, d.w.z. dat elke lening wordt gefinancierd via een overeenkomstige EU-obligatie die volledig overeenstemt met de EU-lening wat betreft looptijd, rentevoet en aflossingsschema. Beleggers in EU-obligaties zijn alleen blootgesteld aan het EU-kredietrisico, en niet aan het kredietrisico van het uiteindelijke begunstigde land. Voor de EU is de verplichting voorwaardelijk aangezien het begunstigde land contractueel verplicht is te zorgen voor de inkomstenstroom om de EU-obligaties terug te betalen. In beginsel is er dus geen uitstroom van EU-middelen voorzien voor de vereffening van de EU-schuld.

Als voorzorgsmaatregel voor het geval dat het begunstigde land geen rente betaalt of de hoofdsom van de ontvangen lening niet terugbetaalt, zijn er in de EU-begroting echter voorzieningen voor deze leningen opgenomen. Van oudsher wordt 9 % van de waarde van de leningen aangehouden als voorziening voor MFB- of Euratom-leningen aan derde landen in specifieke compartimenten van het GVF. Aangezien het betrekkelijk onwaarschijnlijk is dat er verliezen worden geleden op twee of meer MFB-leningen tegelijk, vergroot de bundeling van voorzieningen de capaciteit van de EU-begroting om verliezen op te vangen door dit diversificatie-effect. In afdeling 3.2 wordt nader ingegaan op de niveaus van de voorzieningen voor deze leningen.

De in tabel 3 vermelde aflossingsbedragen moeten daarom worden gezien als de maximaal te verwachten bedragen die in de jaren 2024-2029 ten laste van voorzieningen kunnen worden gebracht.

Tabel 3: jaarlijks aflossingsschema van uitstaande leningen aan derde landen (hoofdsom + rente) waarvoor voorzieningen zijn aangelegd in het kader van de bestaande programma's voor de jaren 2024-2029 (per 31 december 2023)

(miljoen EUR)

Jaar	Euratom-faciliteit	MFB	Alle programma's
2024	1	877	**878**
2025	1	261	**262**
2026	1	378	**379**
2027	51	410	**461**
2028	50	409	**459**
2029	0	1 153	**1 153**
Totaal	**104**	**3 488**	**3 592**

2.3 Door de marge gedekte leningen

De voorwaardelijke verplichtingen in deze rubriek vloeien voort uit **leningen aan de EU-lidstaten** (d.w.z. betalingsbalansleningen[27], leningen van het Europees financieel stabilisatiemechanisme (EFSM)[28], Euratom-leningen, leningen in het kader van SURE[29] en leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit die worden verstrekt ter ondersteuning van investeringen en hervormingen) en recente **leningen aan Oekraïne** (MFB+-leningen aan Oekraïne en — vanaf 2024 — in het kader van de faciliteit voor Oekraïne[30] verstrekte leningen ten belope van 18 miljard EUR).

Er zijn vooraf geen voorzieningen aangelegd 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 aan de limieten van 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 begrotingskader oplossingen te vinden zijn uitgeput — het recht heeft een beroep te doen op de lidstaten om het betreffende bedrag tijdelijk te dekken. Dergelijke benodigde fondsen worden ter beschikking gesteld boven de MFK-maxima, maar wel met volledige inachtneming van het maximum van de eigen middelen.

Gewoonlijk werden deze leningen aan de EU-lidstaten verstrekt volgens dezelfde back-to-backtechniek als voor de financiële bijstand aan derde landen. Leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en leningen in het kader van het "MFB+"-instrument voor Oekraïne (en vanaf 2024 in het kader van faciliteit voor Oekraïne) daarentegen worden gefinancierd door middel van de uniforme financieringsbenadering[31].

---

[27] 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).

[28] 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).

[29] 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).

[30] Verordening (EU) 2024/792 van het Europees Parlement en de Raad van 29 februari 2024 tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne. Zie kader 1 voor bijzonderheden.

[31] De uniforme financieringsbenadering is eind 2022, in combinatie met de goedkeuring van het zogenaamde "MFB+"-instrument dat bedoeld was om Oekraïne te helpen om een deel van zijn financieringsbehoeften op korte termijn te dekken, vastgesteld als basismethode voor de uitvoering van alle opgenomen leningen, waaronder MFB's. In het kader van deze financieringsstrategie geeft de Commissie obligaties met de uniforme aanduiding "EU-obligaties" uit en wijst zij de opbrengst toe aan een centrale financieringspool waaruit de verschillende beleidsprogramma's van de EU worden gefinancierd. In feite maakt de uniforme financieringsbenadering het mogelijk de uitbetaling van leningen aan een lidstaat of een derde land volledig los te koppelen van de uitgifte van de EU-obligaties. In het kader van NGEU leent de Commissie ook op de markten om niet terug te betalen steun (waaronder subsidies 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 meerjarige financiële kaders, en vormt derhalve geen voorwaardelijke verplichting voor de EU. De activiteiten van NGEU om leningen op te nemen

In 2023 heeft de Commissie namens de EU vijf programma's uitgevoerd in het kader waarvan zij leningen heeft verstrekt aan lidstaten. Deze vijf programma's worden besproken in de onderstaande opsomming:

- 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 opgericht om financiële steun te verlenen aan EU-lidstaten die ernstige financiële moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden als gevolg van buitengewone gebeurtenissen die zij niet kunnen beheersen.
- de **Euratom-leningfaciliteit**.
- het **SURE**-programma werd in juni 2020 overeengekomen om plotse en ernstige verhogingen van de nationale overheidsuitgaven in verband met nationale regelingen voor arbeidstijdverkorting en soortgelijke maatregelen te helpen financieren in reactie op de COVID-19-crisis. Aangezien dit noodinstrument werd ingevoerd voordat de verhoging van het maximum van de eigen middelen 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[32]. Elke lidstaat draagt bij aan het totale bedrag van de garantie in verhouding tot zijn relatieve aandeel in het totale bruto nationaal inkomen van de EU (op basis van de EU-begroting 2020).
- de **herstel- en veerkrachtfaciliteit** is de centrale pijler van het NextGenerationEU-programma (NGEU) (2020)[33] en is een tijdelijk instrument ter ondersteuning van hervormingen en investeringen in de EU-lidstaten met als uiteindelijk doel 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 de hervormingen en investeringen van de lidstaten te financieren. De financiering kan bestaan uit een lening (terug te betalen steun) of een subsidie (niet terug te betalen steun).

  Alle NGEU-leningen, die eind 2023 goed waren voor 284 miljard EUR, worden op grond van artikel 9, lid 4, van het eigenmiddelenbesluit door de EU-begroting gegarandeerd door een tijdelijke verhoging van het maximum van de eigen middelen met 0,6 % van het bruto nationaal inkomen (bni) van de EU, dat uitsluitend beschikbaar is voor NGEU-verplichtingen. Alleen leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (in tegenstelling tot subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven aanleiding tot voorwaardelijke verplichtingen en daarom worden alleen deze in aanmerking genomen in deze analyse. Het is belangrijk te benadrukken dat de leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zoals hierboven vermeld, worden gefinancierd via de uniforme financieringsbenadering.

Tabel 4: uitstaande bedragen met betrekking tot door de marge gedekte leningen (per 31 december 2023) (miljoen EUR)

teneinde leningen te kunnen verstrekken (d.w.z. de financiering van leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven niettemin aanleiding tot nieuwe voorwaardelijke verplichtingen en komen in dit verslag aan bod.

[32] 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.

[33] Verordening (EU) 2020/2094 van de Raad 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).

	Uitstaande leningen	Opgelopen rente	Totaal
BB-mechanisme	200	1	**201**
Euratom-faciliteit	13	0	**13**
EFSM	42 800	411	**43 211**
SURE	98 355	104	**98 459**
Herstel- en veerkrachtfaciliteit (leningen)	79 240	349	**79 589**
MFB+	18 000	270	**18 270**
Totaal	**238 608**	**1 135**	**239 743**

In tabel 5 worden de bedragen van de totale jaarlijkse terugbetalingen (hoofdsom + rente) weergegeven die zijn verschuldigd door alle begunstigden van EU-leningen die zijn verstrekt in het kader van de financiële bijstand aan de lidstaten en het "MFB+"-instrument.

Voor elk van de onderzochte jaren geven deze bedragen een indicatie van de theoretische maximale uitstroom die door de EU-begroting moet worden gedekt met betrekking tot de voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit financiële bijstand aan lidstaten en de MFB+-blootstellingen. In de begroting van de EU zijn evenwel begrotingsmiddelen vastgesteld om te allen tijde te voldoen aan de betalingen die voortvloeien uit haar obligaties, ook in de extreme en ongekende situatie waarin een of meer begunstigden hun leningen aan de EU niet aflossen.

Tabel 5: jaarlijks aflossingsschema voor uitstaande door de marge gedekte leningen (kapitaal + rente) in het kader van de bestaande programma's voor de jaren 2024-2029 (per 31 december 2023) (miljoen EUR)

Jaar	Euratom - faciliteit	Betalingsbalans-mechanisme	EFSM	SURE	RRF-leningen (*)	MFB+ (**)	Alle programma's
2024	14	6	3 317	327	918	419	**5 001**
2025	0	206	3 069	8 327	917	567	**13 086**
2026	0	0	6 857	8 327	917	566	**16 667**
2027	0	0	3 531	327	917	566	**5 341**
2028	0	0	2 756	10 327	919	567	**14 569**
2029	0	0	1 790	8 464	917	567	**11 738**
Total	**14**	**212**	**21 320**	**36 099**	**5 505**	**3 252**	**66 402**

(*) De rente voor leningen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit in het kader van het NGEU-programma wordt op voortschrijdende basis berekend volgens een specifieke methode (zie Uitvoeringsbesluit COM(2022) 9701 final van de Commissie van 19.12.2022). De hierboven gepresenteerde jaarlijkse rentekosten voor deze leningen zijn derhalve een raming op basis van de huidige financieringsvoorwaarden.

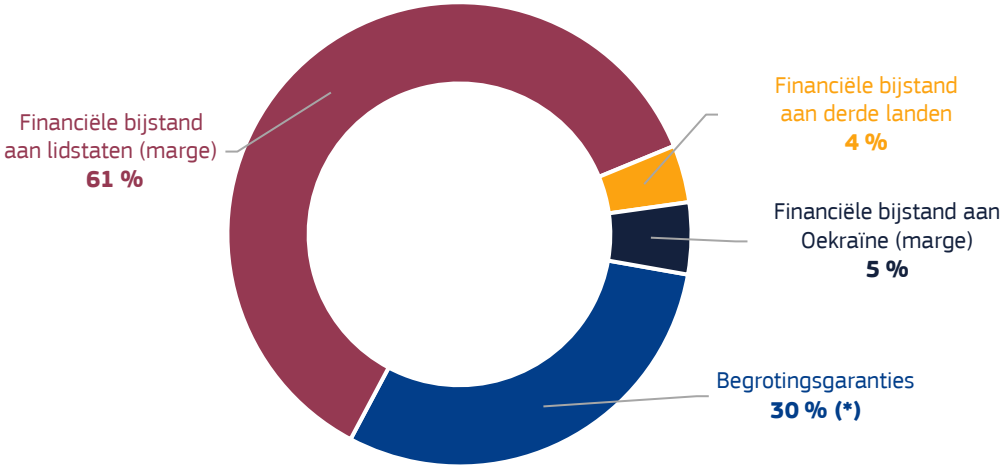
(**) Overeenkomstig artikel 17 van Verordening 2022/2463, kan de EU jaarlijks, op verzoek van Oekraïne, een rentesubsidie toekennen om de rentekosten in verband met MFB+-leningen te dekken.

Rekening houdend met alle leningen die eind 2023 uitstaan, bedragen de jaarlijkse terugbetalingen (hoofdsom + rente) in de periode 2028-2054 met betrekking tot leningen die door de marge onder het permanente maximum van de eigen middelen worden gedekt, gemiddeld 5,4 miljard EUR. De gemiddelde jaarlijkse terugbetalingen (hoofdsom + rente) voor leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit die worden gedekt door de marge onder het tijdelijke maximum van de eigen middelen, bedragen in dezelfde periode 3,5 miljard EUR.

2.4 Overzicht van de voorwaardelijke verplichtingen aan het einde van 2023

Eind 2023 was de EU-begroting blootgesteld aan voorwaardelijke verplichtingen voor in totaal **255 miljard EUR** in verband met aan lidstaten en derde landen verstrekte leningen, en **108 miljard EUR** in verband met garanties die zijn verstrekt in het kader van EFSI, InvestEU, ELM, EFDO en EFDO+. De programma's voor financiële bijstand die gericht zijn op de lidstaten, vormen de grootste blootstelling voor de EU-begroting.

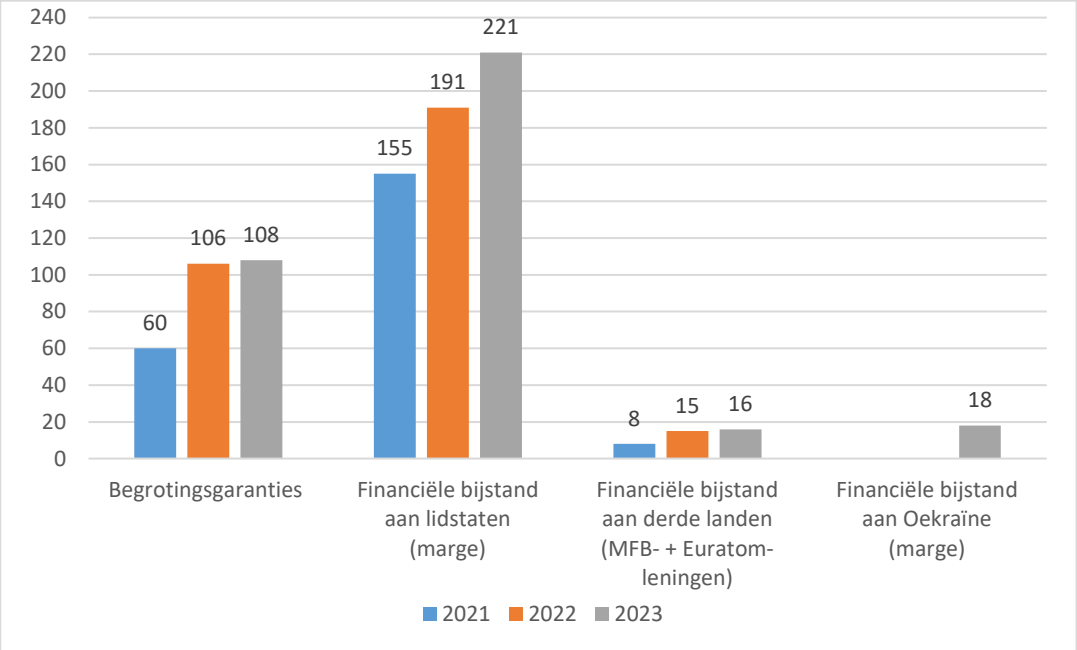
Figuur 1: uitsplitsing van voorwaardelijke verplichtingen naar bron per 31 december 2023



(*) Op basis van het totale bedrag van de "beschikbare garantie ondertekend met tegenpartijen" (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 2021-2023. Een bescheidener stijging met 16 % in het totale bedrag werd opgetekend tussen de jaarafsluitingen van 2022 en die van 2023 in vergelijking met de stijging met 40 % die zich aftekende tussen de jaarafsluitingen van 2021 en die van 2022.

Figuur 2: uitsplitsing van voorwaardelijke verplichtingen naar bron in de periode 2021-2023 (miljard EUR)



Tevens werd tussen de jaarafsluitingen van 2022 en die van 2023 een bescheiden stijging in leningen aan lidstaten (+16 %) geregistreerd, met name als gevolg van aanvullende uitbetalingen van leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De financiële bijstand aan derde landen is meer dan verdubbeld, hoofdzakelijk in verband met de buitengewone inspanningen om Oekraïne financieel te ondersteunen, terwijl de voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit de begrotingsgarantieprogramma's overwegend stabiel zijn gebleven. De toename van de verplichtingen die voortvloeien uit de begrotingsgarantieprogramma's als gevolg van de start van de uitvoeringsfase voor InvestEU en EFDO+ werd nagenoeg geheel gecompenseerd door de daling van de ELM- en EFSI-blootstellingen als gevolg van de toegenomen terugbetalingen door de eindontvangers.

Naar verwachting zullen de voorwaardelijke verplichtingen van de EU tegen eind 2024 verder toenemen in verband met: i) de aanvullende steun aan derde landen (met name in het kader van de faciliteit voor Oekraïne); ii) de aanvullende uitbetaling van leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit; en iii) de verdere vooruitgang bij de uitvoering van de begrotingsgarantieprogramma's (InvestEU, het EFDO+ en de faciliteit voor Oekraïne).

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

3.1 Beoordelingskader

Onverminderd de beoordeling van de voorziening die wordt aangelegd voor bepaalde financiële verplichtingen over de gehele looptijd, hetgeen vereist is wanneer verplichtingen ontstaan, 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).

Dit betekent dat de middelen waarop de EU in één jaar een beroep kan doen in het kader van het huidig MFK (maximum van de eigen middelen), moeten volstaan om de uitgaven in het kader van het MFK en eventuele voortvloeiende voorwaardelijke verplichtingen te financieren.

Met name betalingen in verband met **voorwaardelijke verplichtingen** inzake begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen **waarvoor voorzieningen zijn aangelegd**, moeten worden gefinancierd uit de vastgestelde voorzieningen en eventuele verdere betalingen in het kader van het MFK. Afdeling 3.2 van dit verslag bevat de beoordeling van de toereikendheid van de beschikbare voorzieningen om te voldoen aan de verwachte en onverwachte betalingen uit hoofde van begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen voor de verplichtingen zoals die er eind 2023 uitzagen.

Betalingen in verband met het materialiseren van voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit **door de marge gedekte financiële bijstand** aan EU-lidstaten en aan Oekraïne, kunnen worden gefinancierd door een beroep te doen op aanvullende eigen middelen tot het maximum dat in het eigenmiddelenbesluit is vastgesteld. 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 begrotingsuitgaven van de EU) 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. Het beoordelingskader voor deze reeks voorwaardelijke verplichtingen was uitvoerig beschreven in het verslag van 2021 uit hoofde van het voormalige artikel 250 van het Financieel Reglement[34]. De resultaten van deze beoordeling van de houdbaarheid van de door de marge gedekte voorwaardelijke verplichtingen aan het einde van 2023 worden gepresenteerd in afdeling 3.3. Bij het eigenmiddelenbesluit 2020 is het maximum van de eigen middelen tijdelijk verhoogd om de verplichtingen tijdens de uitvoering van NGEU op te vangen, waaronder door de marge gedekte voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit aan lidstaten.

[34] COM(2021) 676 final van 5.11.2021.

3.2 Beoordeling van de houdbaarheid van de voorwaardelijke verplichtingen waarvoor voorzieningen zijn aangelegd

a) Eind 2023 beschikbare voorzieningen

Voor voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit begrotingsgaranties en uit financiële bijstand aan derde landen zijn in de EU-begroting voorzieningen aangelegd die zijn gebaseerd op een voorzichtige raming van de verwachte verliezen voor elk instrument plus een veiligheidsbuffer (om onverwachte verliezen op te vangen). De bepalingen ter bescherming van de EU-begroting tegen verliezen die kunnen voortvloeien uit begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen zijn opgenomen in de compartimenten van het GVF. Op 31 december 2022 bestond het GVF uit 16 compartimenten (waarvan er 13 volledig operationeel waren en middelen bevatten), waaronder die voor alle lopende garantieprogramma's, het voormalige Garantiefonds voor externe acties of GFEA (dat de oude ELM-, Euratom- en MFB-leningen dekt) en die voor de MFB- en Euratom-leningen na 2020.

Met name de MFB- en Euratom-leningen worden gedekt door verschillende compartimenten van het GVF:

- de oude blootstellingen (7,9 miljard EUR aan MFB-leningen en 300 miljoen EUR aan Euratom-leningen) maken deel uit van het GFEA-compartiment;
- de nieuwe MFB-leningen (1,4 miljard EUR), waaronder de nood-MFB-lening aan Oekraïne, die in 2022 en 2023 zijn vastgelegd, bevinden zich in het MFB-compartiment voor de periode na 2020;
- de buitengewone MFB-leningen aan Oekraïne ten belope van 6 miljard EUR (buitengewone MFB I en MFB II) bevinden zich in een nieuw gecreëerd afzonderlijk compartiment aangezien voor deze leningen gebruik wordt gemaakt van aanvullende dekking voor risico's (d.w.z. voor dit pakket buitengewone MFB-leningen aan Oekraïne is een dekkingspercentage van 70 % vereist: 9 % aan volgestorte voorzieningen uit de EU-begroting en 61 % aan opvraagbare garanties van de lidstaten).

Op 31 december 2023 bedroeg de marktwaarde van de nettoactiva in het GVF 18,8 miljard EUR, een stijging ten opzichte van 14,39 miljard EUR eind 2022[35]. Voor de resterende jaren van dit MFK heeft de Commissie reeds verdere voorzieningen aan het GVF toegewezen (met name voorzieningen met betrekking tot InvestEU, het EFDO+ en pijler 2 van de faciliteit voor Oekraïne), hetgeen zal leiden tot een verdere verhoging van het GVF.

Volgens de richtsnoeren voor het beheer van zijn activa houdt het GVF een liquide gediversifieerde portefeuille aan, die voornamelijk belegd is in schuldinstrumenten met een hoge rating, zoals obligaties uitgegeven door overheden, supranationale instellingen, overheidsinstanties en ondernemingen, met als doel kapitaalbehoud gedurende de beleggingshorizon. Aan het jaareinde 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 (USD), op de aandelenbeurs verhandelde fondsen (ETF's) en geldmiddelen of kasequivalenten.

Tegen deze achtergrond behaalde het GVF in 2023 een jaarlijks rendement van +5,21 % , in overeenstemming met zijn portefeuillebenchmark (+5,40 %)[36].

b) Beoordeling van de houdbaarheid van begrotingsgaranties

[35] In 2023 ontving het GVF voor 3,53 miljard EUR aan nettobijdragen uit de EU-begroting of van deelnemende lidstaten en EVA-landen.

[36] Zie voor aanvullende informatie het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over het gemeenschappelijk voorzieningsfonds in 2023.

Vooraf zij opgemerkt dat de begrotingsgaranties van de EU aanzienlijk verschillen wat de beleidsdoelstellingen, de structuren voor risicodeling en het risicoprofiel van de onderliggende verrichtingen betreft. Dit kan op zijn beurt leiden tot een ander voorzieningsniveau voor verschillende programma's, op basis van een value-at-risk (VaR) gedurende de levensduur[37] om een passende dekking van potentiële verliezen te waarborgen met een zeker (vooraf bepaald) betrouwbaarheidsniveau. Ofschoon de beschikbare voorzieningen eind 2023 in sommige gevallen iets lager waren dan de respectieve VaR's met het toepasselijke betrouwbaarheidsniveau, wordt de conclusie over de toereikendheid van de voorzieningen ondersteund door verschillende elementen, waaronder de levenscyclusfase van de garantie (volledig gevormd of niet volledig gevormd) en de specifieke voorzieningsregels voor de desbetreffende begrotingsgaranties (bv. voor het ELM).

Op basis van de beschikbare gegevens over de nettoverliezen over de levensduur per 31 december 2023 kunnen de volgende conclusies worden getrokken met betrekking tot de op die datum geldende begrotingsgaranties:

- voor het **EFSI** wijzen de resultaten van de risicoanalyse die is uitgevoerd op basis van een kredietrisicomodel voor de schuldverrichtingen[38] in verband met het venster infrastructuur en innovatie alsook op basis van het oordeel van deskundigen voor eigenvermogensproducten in het venster infrastructuur en innovatie alsmede het venster kmo's, en schuldproducten in het venster kmo's, op een VaR-bedrag van 7,4 miljard EUR met een betrouwbaarheidsniveau van 95 % tijdens de levensduur. Deze VaR wordt volledig gedekt door de thans beschikbare EFSI-voorzieningen ten belope van 9,2 miljard EUR[39].
- wat het **EFDO** betreft, wijzen de resultaten van de risicoanalyse op een VaR-bedrag voor de levensduur van 700,7 miljoen EUR bij het beoogde betrouwbaarheidsniveau van 90 %. Dit bedrag wordt volledig gedekt door de marktwaarde van het GVF-compartiment van het EFDO eind 2023 (765 miljoen EUR).
- de belangrijkste maatstaven voor het kredietrisico van het **ELM-**programma zijn, voor het geheel van de diverse desbetreffende mandaten, iets verslechterd doordat het ELM oude blootstellingen met betrekking tot Oekraïne heeft ten belope van 2,3 miljard EUR[40]. De resultaten van de risicoanalyse wijzen op een VaR-bedrag van 3,2 miljard EUR met een betrouwbaarheidsniveau van 90 % voor de volledige looptijd van de garantie en dat is hoger dan de overeenkomstige proportionele voorziening in het GVF-compartiment (2,3 miljard EUR). In dit verband zij benadrukt dat het ELM een oud instrument is zonder een vooraf vastgesteld betrouwbaarheidsniveau dat specifieke onder- en overvoorzieningsregels volgt. Het GFEA-compartiment (waarin het ELM is ondergebracht) wordt jaarlijks aangevuld indien de voorziening daalt tot minder dan 9 % van de gegarandeerde uitstaande uitbetaalde bedragen. Bovendien bestaat het ELM uit het afschrijven van leningen met lange aflossingstermijnen, waarbij verliezen doorgaans op een niet-abrupte wijze worden uitgekristalliseerd.
- voor **InvestEU** en het **EFDO+** is het nog te vroeg om conclusies te trekken over de toereikendheid van de voorzieningen, aangezien de uitbreiding van de programma's zich nog in een vroeg stadium bevindt en de eerste verrichtingen pas in 2022 werden ondertekend.

---

[37] 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 %, en daarbij wordt rekening gehouden met factoren als de verschillende beleidsdoelstellingen, en de respectieve kaders.

[38] Zie voor bijzonderheden over de risicobeoordeling het verslag uit hoofde van artikel 41, lid 5.

[39] De huidige EFSI-voorzieningen overtreffen de wettelijk vereiste voorzieningen (35 % van het totale bedrag van de beschikbare garantie ondertekend met tegenpartijen) met 859 miljoen EUR. Dit overschot zal, overeenkomstig de bepalingen van de leenfaciliteit voor de overheidssector en de InvestEU-verordening, worden toegewezen voor de financiering van de leenfaciliteit voor de overheidssector en de voorzieningen in het kader van InvestEU.

[40] Daarnaast werd nog eens 1,3 miljard EUR aan herbestemde ELM-leningen uitbetaald. Deze leningen, waarvoor een voorzieningspercentage van 70 % geldt, worden gedekt door een specifiek compartiment (zie kader 1).

c) Beoordeling van de houdbaarheid van leningen aan derde landen waarvoor voorzieningen zijn aangelegd

De samenstelling van de uitstaande MFB-leningportefeuille aan derde landen omvat leningen aan een gediversifieerde reeks: 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 spelen in de regionale stabiliteit en die van strategisch belang zijn voor de EU en politiek, economisch en geografisch dicht bij de EU liggen.

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

- de economische status van de MFB-begunstigden (rekening houdend met factoren als bbp per hoofd van de bevolking, de relatieve volwassenheid van de economie, de nabijheid tot de EU-economie enz.);
- de voorwaarden voor MFB-leningen met betrekking tot een bevredigende staat van dienst bij de uitvoering van een IMF-programma, die vertrouwen biedt in de financiële levensvatbaarheid van het derde land en de volledige terugbetaling van EU-middelen;
- een beoordeling van de economische situatie van de MFB-leningen en de recente macro-economische ontwikkelingen in partnerlanden waaruit blijkt dat de meeste landen in 2023 een solide herstel na COVID-19 hebben gemeld. De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft de economische onzekerheid echter vergroot, de energiecrisis verergerd en bijgedragen tot hoge voedsel- en energie-inflatie in de regio. De geopolitieke vooruitzichten voor begunstigden in het Midden-Oosten zijn verder verslechterd als gevolg van het conflict in de Gazastrook naar aanleiding van de terroristische aanval van Hamas in oktober 2023, hoewel de economische effecten (door middel van handel, toerisme en consumptie) op de regio als geheel tot dusverre beperkt blijven.

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 waardoor de EU-begroting minder risico loopt in het geval van vertraging of wanbetaling.

Kader 1: voorwaardelijke verplichtingen van de EU als gevolg van financiële steun van de EU aan Oekraïne — Belangrijkste ontwikkelingen in 2024

Sinds de Russische invasie van Oekraïne in 2022 heeft de EU standvastig krachtige politieke, economische, militaire, financiële en humanitaire steun aan Oekraïne verleend. De volledige reeks directe en indirecte blootstellingen aan Oekraïne (kapitaal) in het kader van de bestaande programma's per 30 juni 2024 worden weergegeven in tabel 6.

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. Er zal steun worden verleend in de vorm van leningen, subsidies en garanties, op basis van de drie pijlers die hieronder worden beschreven.

- Pijler 1 (steun voor Oekraïne via het Oekraïneplan): deze pijler omvat het verlenen van financiële bijstand aan Oekraïne, ten belope van in totaal 38,27 miljard EUR, bestaande uit zowel subsidies (5,27 miljard EUR) als leningen (33 miljard EUR). De in het kader van de faciliteit voor Oekraïne uitgekeerde leningen, bv. in het kader van het MFB+-pakket, worden gefinancierd door leningen aan te gaan en gedekt door de "marge".
- Pijler 2 (investeringskader voor Oekraïne): deze pijler, waaraan bijna 7 miljard EUR uit de EU-begroting is toegewezen, heeft tot doel publieke en private investeringen aan te trekken en te mobiliseren met het oog op het herstel en de wederopbouw van Oekraïne. Om pijler 2

uit te voeren, wordt een garantie voor Oekraïne ten belope van 7,8 miljard EUR opgezet met een voorzieningspercentage van 70 % (en 1,51 miljard EUR voor gemengde financiering).

- Pijler 3 (4,6 miljard EUR aan niet terug te betalen steun): deze pijler zal onder meer de rentesubsidie dekken voor de buitengewone MFB-leningen en voor de in het kader van pijler 1 verstrekte leningen.

De leningen in het kader van de faciliteit voor Oekraïne hebben een hoge concessionaliteit, gezien de rentesubsidiëring en de lange aflossingstermijn van 35 jaar, met een aflossingsvrije periode van 10 jaar. Dit vermindert de jaarlijkse druk op de Oekraïense overheidsfinanciën en minimaliseert tegelijkertijd de risico's voor de EU-begroting. In de eerste helft van 2024 werden in het kader van de faciliteit voor Oekraïne leningen voor een totaalbedrag van 7,9 miljard EUR uitgekeerd (4,5 miljard EUR in maart, 1,5 miljard EUR in april en 1,9 miljard EUR in juni). Daarnaast werden in de eerste helft van 2024 garantieovereenkomsten ter ondersteuning van verrichtingen in Oekraïne met een totale waarde van 940 miljoen EUR ondertekend in het kader van de garantie voor Oekraïne.

Budgettaire dekking voor voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit leningen aan Oekraïne sedert 2023 wordt verschaft door de begrotingsmarge (wordt besproken in de volgende afdeling). Voor de leningen die eind 2022 aan Oekraïne zijn verstrekt (MFB van 6 miljard EUR en de herbestemde leningen van 1,59 miljard EUR in het kader van het ELM), geldt een budgettaire dekking van 70 %[41]. Overeenkomstig artikel 13 van het MFB II-besluit heeft de Commissie eind juni 2024, in het kader van het verslag uit hoofde van artikel 41, lid 5, de toereikendheid van het voorzieningspercentage van 70 % geëvalueerd en voor de onderzochte periode geconcludeerd dat er onvoldoende nieuwe duurzame en zinvolle elementen waren die een wijziging van het voorzieningspercentage van 70 % zouden rechtvaardigen.

[41] Hoewel de dekking voor de herbestemde ELM-leningen de vorm zal aannemen van uit de EU-begroting gefinancierde volgestorte voorzieningen, wordt hetzelfde effect bereikt voor de buitengewone MFB 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..

Die conclusie was gestoeld op zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve beoordeling van de risico's zoals die er eind 2023 uitzagen[42]. De meest recente IMF-evaluatie bevestigt dat het verstandig is dit voorzieningsniveau te handhaven[43],[44].

Tabel 6: uitstaande directe en indirecte blootstellingen aan Oekraïne (kapitaal) in het kader van de bestaande programma's (op 30 juni 2024) (miljoen EUR)

Directe blootstellingen	Uitstaand bedrag	Begrotingsdekking
Oude MFB	3 810	9 %
Oude Euratom-leningen	300	9 %
Nood-MFB	1 200	9 %
Buitengewone MFB I + II	6 000	9 % (+ 61 % garanties van de lidstaten)
MFB+	18 000	Marge
Faciliteit voor Oekraïne — Pijler 1	7 890	Marge
Totaal	**37 200**	
Indirecte blootstellingen		
Vóór februari 2022 uitbetaalde ELM-leningen	1 708	9 %
Eerste EIB-pakket in het kader van het ELM	668	9 %
Tweede EIB-pakket in het kader van het ELM	1 338	70 %
EBWO-leningen in het kader van het EFDO	103	50 %
Oekraïnegarantie	940	70 %
Totaal	**4 757**	

[42] Naast een aantal risico-indicatoren werd bij de kwalitatieve beoordeling ook rekening gehouden met de volgende elementen: i) de derde evaluatie door het IMF van de uitgebreide regeling in het kader van de uitgebreide Fondsfaciliteit in maart 2024; ii) de goedkeuring en invoering van verrichtingen in het kader van de faciliteit voor Oekraïne van de EU; en iii) het Amerikaanse steunpakket van mei 2024. Het IMF schetste een gemengd beeld van de financiële en macro-economische situatie van het land op dat ogenblik. Enerzijds beklemtoonde het IMF dat de economie in 2023 veerkrachtiger was dan verwacht, met redelijk robuuste groei, aanhoudende desinflatie en goede deviezenreservecijfers. Anderzijds waarschuwde het IMF ervoor dat er in 2024 opnieuw sprake is van opstekende tegenwind, waarbij de groei naar verwachting zal afzwakken tot 3-4 % als gevolg van de onzekerheid over de voortdurende oorlog en de aanhoudende arbeidskrapte, onder meer door de verwachte mobilisatie. De door het IMF geschetste vooruitzichten bleven onderhevig aan uitzonderlijk hoge neerwaartse risico's als gevolg van factoren die verband houden met de oorlog, mogelijke externe financieringstekorten en de sociaal-economische effecten van beleid dat nodig kan zijn als zich schokken voordoen.

[43] In de vierde IMF-evaluatie van de uitgebreide regeling in het kader van de uitgebreide Fondsfaciliteit werd geconcludeerd dat de Oekraïense economie in het eerste kwartaal van 2024 weliswaar veerkrachtiger was dan verwacht, maar dat de vooruitzichten voor de rest van 2024 en begin 2025 sinds de derde evaluatie zijn verslechterd, iets wat grotendeels te wijten is aan de verwoestende aanvallen op de Oekraïense energie-infrastructuur en onzekerheid over de duur van de oorlog van Rusland tegen Oekraïne.
Zie *Ukraine: Fourth Review of the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, Request for Modifications of a Performance Criterion, and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine* (imf.org).

[44] Eind augustus 2024 kondigde de Oekraïense regering aan dat de onderhandelingen met commerciële obligatiehouders over de herstructurering van ruim 20 miljard USD aan buitenlandse schuld met goed gevolg zijn afgerond.
Zie https://mof.gov.ua/en/news/ukraine_announces_successful_bondholders_vote_in_favor_of_debt_restructuring-4761.

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 waarbij de blootstelling ten aanzien van door de marge gedekte voorwaardelijke verplichtingen zich voordoet, wordt het in punt 3.1 bedoelde kader toegepast.

Wat de NGEU-verplichtingen betreft, is het maximum van de eigen middelen verhoogd met 0,6 % van het bni van de EU, uitsluitend om deze uitgiften te garanderen. Dit zorgt ervoor dat de EU over de middelen beschikt 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 uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) en leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit aan de lidstaten. Aangezien de eerstgenoemde zullen worden betaald via bedragen die in de toekomstige jaarlijkse begrotingsprogrammering worden opgenomen, vormen alleen de leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit voorwaardelijke verplichtingen.

De marge wordt dan ook berekend met inbegrip van de totale NGEU-verplichtingen, maar de in dit deel gerapporteerde gevoeligheidsanalyse is specifiek gericht op het ontstaan van voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, overeenkomstig de vereisten van artikel 213, lid 3, van het Financieel Reglement.

In de eerste fase wordt een centraal scenario (basisscenario) opgesteld dat overeenstemt met de verwachte ontwikkeling van de uitgaven en de financiële draagkracht van de EU voor de komende jaren. Voor de jaren tot 2027 is dit in overeenstemming met de ontwerpbegroting voor 2025 en de langetermijnraming van toekomstige in- en uitstromen op de EU-begroting.

Voor de jaren 2028-2029 wordt een eenvoudige extrapolatie gehanteerd, met als referentie de gemiddelde jaarlijkse betalingen gedurende de periode 2021-2027 vermeerderd met het groeipercentage van het bni van de EU. Het gaat hierbij louter om een mechanische extrapolatie, die wordt uitgevoerd om in dit verslag een voldoende lang tijdsbestek voor de analyse te verschaffen. Dit mag niet worden opgevat als het op enigerlei wijze vooruitlopen op het voorstel voor het MFK voor de periode na 2027. Bij deze extrapolaties wordt uitgegaan van een lineaire aflossing van de in de periode 2021-2023 in het kader van NGEU uitgegeven schuld, te beginnen in 2028.

Met uitzondering van het lopende begrotingsjaar bedraagt de beschikbare marge voor de dekking van bestaande en nieuwe voorwaardelijke verplichtingen in de periode 2025-2029 gemiddeld ongeveer **106,3 miljard EUR** per jaar ten aanzien van de marge onder het maximum van de eigen middelen van 1,4 % van het bni van de EU en ongeveer **111,7 miljard EUR** per jaar voor het tijdelijke maximum van 0,6 % van het bni van de EU.

Zodra het centrale scenario is vastgesteld, wordt in vier aanvullende stresstests de houdbaarheid van de bestaande voorwaardelijke verplichtingen in extreme scenario's in de periode 2024-2029 beoordeeld. Deze vier stresstests worden hieronder nader beschreven.

1) **Stresstest voor de economie.** In het centrale scenario volgt het bni van de EU de prognoses voor reële groei en inflatie in de Europese economische voorjaarsprognose 2024 van de Commissie[45]. Voor de stresstest liggen de verwachte nominale groeipercentages voor elk jaar van de verslagperiode één procentpunt lager dan het basisscenario[46].

   Dit verlaagt de nominale waarde van het maximum van de eigen middelen en daarmee de beschikbare marge met **8,2 miljard EUR** per jaar voor de "niet-begrote" bedragen (marge) onder het permanente maximum van de eigen middelen en met **5,2 miljard EUR** onder het tijdelijke plafond voor NGEU gedurende de periode 2025-2029.

[45] https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/c63e0da2-c6d6-4d13-8dcb-646b0d1927a4_en?filename=ip286_en.pdf.

[46] Dit is vergelijkbaar met de stresstest inzake het "adverse r-g scenario" die wordt uitgevoerd in de Debt Sustainability Monitor van de Commissie: Debt Sustainability Monitor 2023 — Europese Commissie (europa.eu).

2) **Stresstest aan de ontvangstenzijde van de begroting.** In dit extreme scenario wordt beoordeeld of de beschikbare marge voldoende zou zijn indien alle door de marge gedekte voorwaardelijke verplichtingen zich op hetzelfde moment zouden voordoen. In de praktijk zou dit betekenen dat alle landen die profiteren van programma's voor financiële bijstand tegelijkertijd hun terugbetalingen niet zouden nakomen wanneer deze verschuldigd zijn. De betrokken bedragen weerspiegelen de aflossingsschema's aan het einde van 2023 (zie tabel 5 hierboven).

   Dit is een uiterst onwaarschijnlijk scenario dat geen rekening houdt met alle maatregelen die de Commissie kan nemen om een dergelijke situatie te voorkomen (bijvoorbeeld schuldsanering en actief kasbeheer). In dit scenario zou de marge onder het permanente maximum van de eigen middelen jaarlijks met gemiddeld **10,5 miljard EUR** worden verminderd. De voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit uit hoofde van NGEU zouden tijdens de beoordelingsperiode verhoudingsgewijs klein zijn (ongeveer **0,9 miljard EUR** aan rentebetalingen per jaar), aangezien de aflossing van de hoofdsom van leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit pas in 2032 van start zal gaan.

3) **Stresstest aan de uitgavenzijde 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). Het is belangrijk te benadrukken dat: i) dit geen weerspiegeling is van een bottom-upprognose en geen verband houdt met de feitelijke verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van de betalingen van de EU; en ii) aan de uitgavenkant van de begroting een voorstel van de Commissie en de goedkeuring van het Europees Parlement en de Raad vereist zijn om de uitgaven te verhogen (binnen de MFK-plafonds).

   Evenzo wordt voor 2028-2029 een eenvoudige lineaire projectie van de huidige betalingsmaxima in de toekomst gehanteerd, op basis van de prognose van de groei van het bni, zonder vooruit te lopen op het volgende MFK-voorstel dat ook een maximum voor betalingen zal omvatten. Wat betreft begrotingsuitgaven om te voldoen aan de terugbetalingsverplichtingen voor niet-terugvorderbare NGEU-steun, is er geen specifiek uitgavenplafond in het MFK 2021-2027. Wat de schuldaflossingen in het kader van NGEU betreft, wordt er in deze stresstest dan ook van uitgegaan dat alle in een bepaald jaar vervallende NGEU-uitgiften worden terugbetaald. In deze hypothetische situatie worden geplande schuldvernieuwingen dus niet in aanmerking genomen[47].

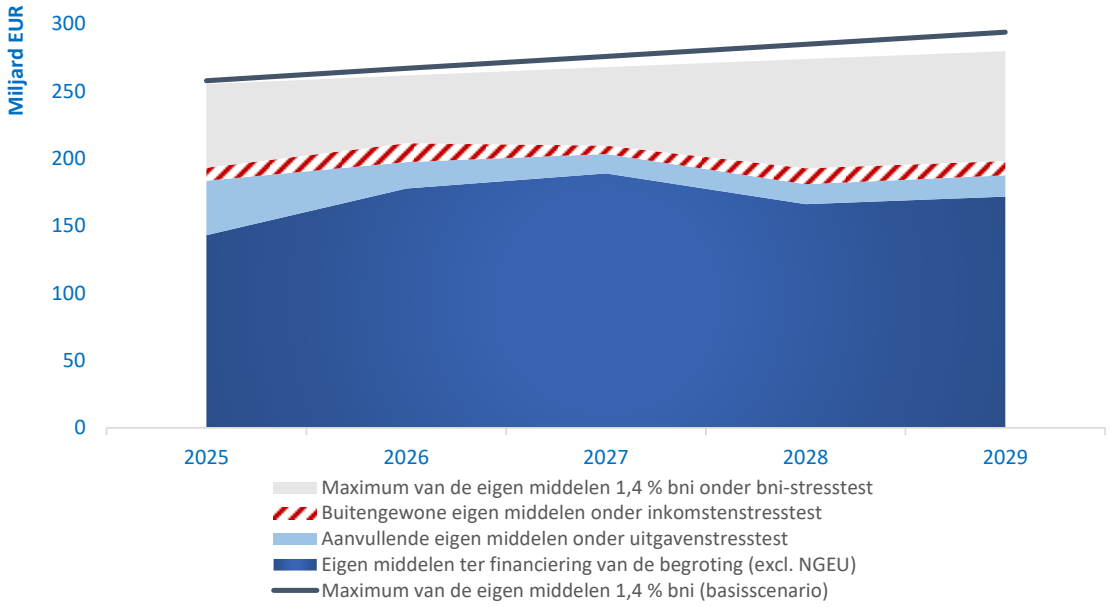
   Uit deze stresstest blijkt dat er voldoende marge is in het scenario waarin de uitgaven het theoretische maximum bereiken. De resulterende marge onder het permanente maximum van de eigen middelen zou gemiddeld **85,3 miljard EUR** bedragen, d.w.z. **12,9 miljard EUR** minder dan in het referentiescenario. De marge onder het tijdelijke maximum van de eigen middelen van 0,6 % van het bni van de EU waarmee NGEU-uitgiften worden gegarandeerd, zou met gemiddeld **19,5 miljard EUR** per jaar worden verminderd, tot **gemiddeld 92,2 miljard EUR** over de periode 2025-2029.

4) **Een gecombineerde stresstest op de economische omstandigheden, ontvangsten en uitgaven.** Dit is een extreem scenario dat alle in de drie bovenstaande punten beschreven ongunstige scenario's combineert. Hierdoor zou de marge onder het permanente plafond tot gemiddeld **66,7 miljard EUR** over de periode 2025-2029 en die voor het tijdelijke plafond tot **86,1 miljard EUR** worden teruggebracht. Deze bedragen zouden een grote veiligheidsbuffer vormen voor de financiële draagkracht van de EU om haar verplichtingen (die voortvloeien uit zowel niet-NGEU- als NGEU-verrichtingen) te dekken.

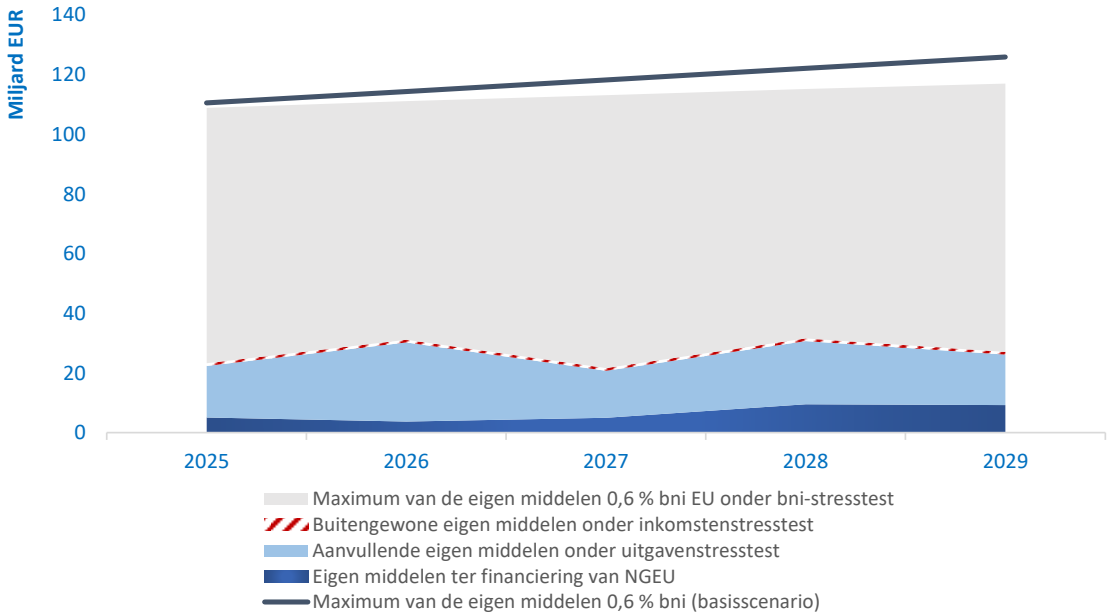
[47] De voorwaardelijke verplichtingen in verband met leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden in deze stresstest afgetrokken van de vervallende NGEU-verplichtingen. De stresstest is namelijk gericht op de uitgavenzijde en niet op de ontvangstenzijde zoals stresstest 2.

De gedetailleerde resultaten van de basis- en stresstestscenario's zijn opgenomen in de bijlage en worden samengevat in de figuren 3 en 4.

Figuur 3: maximum van de eigen middelen en behoeften aan eigen middelen in het kader van een basis- en een gecombineerde gevoeligheidstest voor het permanente maximum van 1,4 % van het bni van de EU.



Figuur 4: maximum van de eigen middelen en behoeften aan eigen middelen in het kader van een basis- en een gecombineerde gevoeligheidstest voor het tijdelijke maximum van 0,6 % van het bni van de EU.



4. Conclusies

Eind 2023 steunde de EU-begroting voorwaardelijke verplichtingen ten belope van meer dan **255 miljard EUR** die voortvloeien uit aan lidstaten en derde landen verstrekte leningen. Hiervan houdt 221 miljard EUR verband met leningen aan lidstaten en 34 miljard EUR met leningen aan niet-lidstaten. Daarnaast vloeit nog eens **108 miljard EUR** aan voorwaardelijke verplichtingen voort uit investeringsgaranties die zijn verstrekt in het kader van de ELM-, de EFSI-, de EFDO-, de InvestEU- en de EFDO+-programma's.

De risico's dat deze leningen door de begunstigde landen niet worden terugbetaald of dat garanties worden opgevraagd, worden zorgvuldig beheerd door middel van een alomvattend kader voor risicobeheer, met inbegrip van, voor bepaalde categorieën van voorwaardelijke verplichtingen, de reservering van begrotingsmiddelen ter dekking van potentiële verliezen met een voldoende voorzichtig betrouwbaarheidsniveau.

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

- Risico's die voortvloeien uit de instrumenten waarvoor voorzieningen zijn aangelegd (d.w.z. begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen) worden zorgvuldig beheerd en op passende wijze ondervangen door voorzieningen. Bij deze beoordeling wordt rekening gehouden met: i) gegevens over wanbetalingen 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 budgettaire voorzieningen die beschikbaar zijn om potentiële betalingen te dekken.
- De financiële draagkracht van de EU op grond van het bestaande rechtskader (d.w.z. het eigenmiddelenbesluit en de MFK-verordening) is ruimschoots voldoende om de verliezen op te vangen die zich volgens mechanische extrapolaties van het uitgavenniveau na 2027, tussen nu en eind 2029 kunnen voordoen met betrekking tot door de marge gedekte leningen. De beschikbare marge voor de dekking van deze voorwaardelijke verplichtingen in de periode 2025-2029 is gemiddeld **106,3 miljard EUR** per jaar ten aanzien van het maximum van de eigen middelen van 1,4 % van het bni van de EU en ongeveer **111,7 miljard EUR** per jaar voor het tijdelijke maximum van 0,6 % van het bni van de EU. Deze marge kan worden aangewend om tegemoet te komen aan buitengewone behoeften aan ontvangsten om onvoorziene uitgaven te financieren of om bestaande en potentiële voorwaardelijke verplichtingen na te komen indien deze zich voordoen.
- De marge is goed toegerust om de robuustheid van het financiële stelsel van de EU en de kredietwaardigheid ervan te waarborgen, zelfs in een extreem negatief scenario waarin negatieve effecten met betrekking tot de economische omstandigheden, ontvangsten en uitgaven worden gecombineerd. In een dergelijk ongunstig scenario zou de resterende marge onder het maximum van de eigen middelen van 1,4 % van het bni van de EU in de periode 2025-2029 gemiddeld **66,7 miljard EUR** per jaar bedragen en in de periode 2025-2029 gemiddeld **86,1 miljard EUR** per jaar onder het tijdelijke maximum van 0,6 % van het bni van de EU. Deze bedragen vormen een veiligheidsbuffer tegen verdere negatieve economische schokken, potentiële nieuwe behoeften en voorwaardelijke verplichtingen voor zowel niet-NGEU- als NGEU-verrichtingen.

5. Bijlagen:

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

(in miljard EUR, tegen lopende prijzen)

		2025	2026	2027	2028	2029
Basisscenario						
Maximum van de eigen middelen (1,4 % bni)	a	257,9	267,0	275,9	285,0	293,9
Eigen middelen ter financiering van de begroting (excl. NGEU)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Marge onder permanent maximum	a-b	114,7	89,1	86,9	118,8	122,1
Stresstests						
1) Stresstest voor de economie						
Maximum van de eigen middelen (1,4 % bni)	a	255,4	261,8	267,9	274,0	279,7
Eigen middelen ter financiering van de begroting (excl. NGEU)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Marge	a-b	112,2	83,9	78,9	107,8	108,0
2) Stresstest voor de ontvangsten						
Maximum van de eigen middelen (1,4 % bni)	a	257,9	267,0	275,9	285,0	293,9
Eigen middelen ter financiering van de begroting (excl. NGEU)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Buitengewone eigen middelen ter dekking van voorwaardelijke verplichtingen die geen verband houden met NGEU (*)	c	9,5	14,0	6,2	11,9	10,7
Marge	a-b-c	105,2	75,1	80,7	106,9	111,4
3) Stresstest voor de uitgaven						
Maximum van de eigen middelen (1,4 % bni)	a	257,9	267,0	275,9	285,0	293,9
Eigen middelen ter financiering van de begroting (excl. NGEU)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Aanvullende eigen middelen (maximaal MFK-plafond en maximum speciale instrumenten) (**)	c	40,5	19,5	14,5	14,9	15,8
Marge	a-b-c	74,3	69,6	72,4	104,0	106,3
4) Gecombineerde negatieve/ongunstige schok						
Maximum van de eigen middelen (1,4 % bni)	a	255,4	261,8	267,9	274,0	279,7
Eigen middelen ter financiering van de begroting (excl. NGEU)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Aanvullende eigen middelen (maximaal MFK-plafond en maximum speciale instrumenten)	c	40,5	19,5	14,5	14,9	15,8
Buitengewone eigen middelen ter dekking van voorwaardelijke verplichtingen die geen verband houden met NGEU	d	9,5	14,0	6,2	11,9	10,7
Marge	a-b-c-d	62,2	50,4	58,2	81,1	81,5

(*) Dit omvat leningsteun via het EFSM, het betalingsbalansmechanisme, SURE en MFB+. Bij de risicobeoordeling in verband met 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.

(**) De uitgaven worden geraamd op het theoretische maximum voor: 1) het MFK-betalingsmaximum voor 2025-2027[48]; 2) toekomstige aanpassingen tot hun potentiële maximum in één jaar[49]; en 3) de jaarlijkse maxima voor de thematische speciale instrumenten (het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering, de reserve voor solidariteit en noodhulp, de reserve voor aanpassing aan de brexit), het flexibiliteitsinstrument en de reserve voor Oekraïne.

Duurzaamheid en marge met betrekking tot het tijdelijke maximum van de eigen middelen

(in miljard EUR, tegen lopende prijzen)

		2025	2026	2027	2028	2029
Basisscenario						
Maximum van de eigen middelen (0,6 % bni)	a	110,5	114,4	118,3	122,1	125,9
Eigen middelen ter financiering van NGEU (*)	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Marge	a-b	105,4	110,7	113,3	112,6	116,6
Stresstests						
1) Stresstest voor de economie						
Maximum van de eigen middelen (0,6 % bni)	a	109	111,1	113,2	115,2	117,1
Eigen middelen ter financiering van NGEU	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Marge	a-b	103,8	107,4	108,2	105,7	107,7
2) Stresstest voor de ontvangsten						
Maximum van de eigen middelen (0,6 % bni)	a	110,5	114,4	118,3	122,1	125,9
Eigen middelen ter financiering van NGEU	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Buitengewone eigen middelen ter dekking van voorwaardelijke verplichtingen die verband houden met NGEU (verschuldigde terugbetalingen van NGEU-leningen)	c	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Marge	a-b-c	104,5	109,8	112,4	111,7	115,7
3) Stresstest voor de uitgaven						
Maximum van de eigen middelen (0,6 % bni)	a	110,5	114,4	118,3	122,1	125,9
Eigen middelen ter financiering van NGEU	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Aanvullende eigen middelen voor NGEU (vervallende emissies, exclusief voorwaardelijke verplichtingen en begrote bedragen)	c	17,2	26,5	15,8	21,2	16,9
Marge	a-b-c	88,2	84,2	97,5	91,4	99,7
4) Gecombineerde negatieve/ongunstige schok						
Maximum van de eigen middelen (0,6 % bni)	a	109	111,1	113,2	115,2	117,1
Eigen middelen ter financiering van NGEU	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Aanvullende eigen middelen voor NGEU (vervallende emissies, exclusief	c	17,2	26,5	15,8	21,2	16,9

[48] Zoals omschreven in de recentste technische aanpassing van het MFK (COM(2024) 110 final van 29.2.2024).

[49] Met betrekking tot het mechanisme van artikel 5 en artikel 11, lid 1, punt b), van de MFK-verordening (tot de in artikel 11, lid 3, van dezelfde verordening vastgestelde maxima en alleen rekening houdend met de mogelijke opwaartse aanpassingen).

voorwaardelijke verplichtingen en begrote bedragen)						
Buitengewone eigen middelen ter dekking van voorwaardelijke verplichtingen die verband houden met NGEU	d	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Marge	a-b-c-d	85,6	80	91,5	83,6	90,0

(*) Voor 2025 weerspiegelt het bedrag de vastleggingskredieten in de ontwerpbegroting 2025. Voor 2026 en 2027 stemmen de bedragen overeen met de financiële programmering van het EURI-begrotingsonderdeel. De bedragen voor 2028 en 2029 zijn gebaseerd op een technische extrapolatie van onder meer een lineaire aflossing van de hoofdsom van in de periode 2021-2023 in het kader van NGEU uitgegeven schuld voor niet terug te betalen steun.