



Brussel, 28.10.2022
COM(2022) 560 final

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 2021**

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
2.	Wat zijn voorwaardelijke verplichtingen?	4
3.	Voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit instrumenten waarvoor voorzieningen zijn aangelegd: begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen	9
4.	Voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit financiële bijstand aan lidstaten	10
5.	Beoordeling van de houdbaarheid van de voorwaardelijke verplichtingen van de EU	12
5.1.	Beoordelingskader.....	12
5.2.	Beoordeling van de houdbaarheid van de voorwaardelijke verplichtingen waarvoor voorzieningen zijn aangelegd.....	13
5.3.	Beoordeling van de houdbaarheid van de voorwaardelijke verplichtingen met inachtneming van de grenzen van het maximum van de eigen middelen	15
6.	Conclusies.....	17
Bijlage:	Duurzaamheid en marge met betrekking tot het maximum van de eigen middelen	19

1. Inleiding

Dit verslag is opgesteld overeenkomstig de vereisten van artikel 250 van het Financieel Reglement¹. Het verslag is opgesteld in samenhang met:

- werkdocumenten X en XI bij de ontwerpbegroting van de EU voor het begrotingsjaar 2023², die gedetailleerde informatie bevatten over de financieringsinstrumenten en begrotingsgaranties van de EU³; en
- het verslag over de langetermijnraming van toekomstige in- en uitstromen van de EU-begroting, waarin prognoses worden gegeven van de beschikbare financiële draagkracht van de EU in de periode 2023-2027, nadat de geplande begrotingsuitgaven in aanmerking zijn genomen⁴.

Het doel van dit verslag is een overzicht te geven van het bedrag en de samenstelling van de voorwaardelijke verplichtingen ten laste van de EU-begroting per 31 december 2021, met bijzondere aandacht voor het onderscheid tussen voorwaardelijke verplichtingen waarvoor een voorziening is aangelegd en voorwaardelijke verplichtingen waarvoor geen voorziening is aangelegd. Dit verslag bevat ook een beoordeling van de houdbaarheid op lange termijn van de voorwaardelijke verplichtingen op basis van zowel kwalitatieve als kwantitatieve factoren. Deze beoordeling werd uitgevoerd door een vergelijking te maken met:

- het bedrag van de bestaande voorzieningen in de respectievelijke compartimenten van het door de Commissie ingestelde gemeenschappelijk voorzieningsfonds (GVF) voor begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen;
- de limieten van het maximum van de eigen middelen en de beschikbare marge voor voorwaardelijke verplichtingen waarvoor geen voorziening is aangelegd en die voortvloeien uit financiële bijstand aan lidstaten.

Financieringsinstrumenten in de vorm van garanties zijn een bron van voorwaardelijke verplichtingen. De begroting bevat echter altijd een volledige voorziening voor dergelijke financieringsinstrumenten, d.w.z. dat in de begroting de maximale financiële verplichting is opgenomen die kan voortvloeien uit elk financieel instrument. Voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit financieringsinstrumenten vallen derhalve niet onder de beoordeling van de houdbaarheid van voorwaardelijke verplichtingen ten laste van de EU-begroting.

De belangrijkste conclusie van de houdbaarheidsanalyse voor 2021 is dat de EU-begroting in beginsel over voldoende middelen beschikt om het hoofd te bieden aan de mogelijke verwezenlijking van voorwaardelijke verplichtingen. Meer bepaald:

- **Eind 2021 omvatte de EU-begroting voorwaardelijke verplichtingen ten belope van ongeveer 163 miljard EUR in verband met aan lidstaten en derde landen verstrekte leningen, en meer dan 60 miljard EUR in verband met garanties die zijn verstrekt in**

¹ Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1).

² COM(2022) 400 final van 1.7.2022.

³ Werkdocument X over het gebruik van de financieringsinstrumenten, overeenkomstig artikel 41, lid 4, van het Financieel Reglement. 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(2022) 315 final van 30.6.2022.

het kader van het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI)⁵, het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO)⁶, het EFDO+⁷ en het mandaat voor externe leningen (ELM)⁸. Dit betekent een stijging van 43 % van de voorwaardelijke verplichtingen ten opzichte van eind 2020. Het grootste deel hiervan komt voor rekening van leningen aan lidstaten in het kader van het Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE)⁹ en de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF)¹⁰.

- Aan het eind van 2021 waren er geen problemen vastgesteld met betrekking tot te lage voorzieningen voor voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen.
- De financiële draagkracht van de EU op grond van het bestaande rechtskader (d.w.z. het eigenmiddelenbesluit¹¹ en de verordening betreffende het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027¹²) is voldoende om te voorzien in de bestaande verplichtingen van de Unie 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), zelfs onder extreem ongunstige omstandigheden.

Dit verslag heeft betrekking op voorwaardelijke verplichtingen die vóór eind 2021 zijn aangegaan en analyseert hoe daarmee in het MFK 2021-2027 rekening wordt gehouden.

In het verslag over 2020 werd reeds gedetailleerd ingegaan op de uitgebreide maatregelen en waarborgen die de Commissie kan gebruiken ter bescherming van de EU-begroting tegen mogelijke verliezen als gevolg van voorwaardelijke verplichtingen¹³. Deze omvatten met

⁵ 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).

⁶ 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).

⁷ Het EFDO+ werd opgericht in het kader 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).

⁸ 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).

⁹ 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).

¹⁰ 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).

¹¹ 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).

¹² 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).

¹³ 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).

name een horizontaal kader voor de hele Commissie om nauwlettend toe te zien op voorwaardelijke verplichtingen. Het Stuurcomité voor voorwaardelijke verplichtingen¹⁴ speelt een centrale rol in dat kader. In 2021 is dit Stuurcomité vijfmaal bijeengekomen om de ontwikkeling van gemeenschappelijke methoden voor het ontwerp van, de onderhandelingen over en de uitvoering van begrotingsgaranties en financiële bijstand te bevorderen.

Overeenkomstig artikel 250 biedt dit verslag ook een momentopname van de financieringsinstrumenten die uit de EU-begroting worden gefinancierd en die betrekking hebben op zowel intern als extern beleid.

2. Wat zijn voorwaardelijke verplichtingen?

Voorwaardelijke verplichtingen zijn potentiële financiële verplichtingen die voortvloeien uit bestaande bindende toezeggingen of gebeurtenissen in het verleden. Of deze voorwaardelijke verplichtingen leiden tot werkelijke verliezen, en de omvang daarvan, hangt af van toekomstige gebeurtenissen die moeilijk te voorspellen zijn. Er zijn drie belangrijke bronnen van voorwaardelijke verplichtingen voor de EU.

- **Begrotingsgaranties** zijn garanties die in het kader van het EFSI-, het EFDO- en het ELM-mandaat aan verschillende uitvoerende partners worden verstrekt. In het kader van al deze instrumenten verstrekt de EU garanties aan de uitvoerende partners ter dekking van een deel van de potentiële verliezen die voortvloeien uit hun financierings- en investeringsverrichtingen (d.w.z. vreemd- of eigenvermogensverrichtingen). In het kader van het MFK 2021-2027 combineert het InvestEU-programma¹⁵ – binnen één enkele EU-garantie – de activiteiten die voorheen onder het EFSI en verschillende andere financieringsinstrumenten vielen. Het heeft andere uitvoerende partners dan de Europese Investeringsbank (EIB) toegang gegeven tot een deel van de EU-garantie. Evenzo werden het EFDO en het ELM opgevolgd door het EFDO+, dat werd opgericht in het kader van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI) – Europa in de wereld, en dat nu fungeert als de financieringstak van een versterkt plan voor externe investeringen.
- Verstrekte leningen en daarmee samenhangende opgenomen leningen voor het verlenen van **financiële bijstand aan derde landen** (d.w.z. leningen in het kader van het programma voor macrofinanciële bijstand (“MFB-leningen”)¹⁶ en Euratom-leningen aan derde landen¹⁷). Leningen aan derde landen worden 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. Bijgevolg zijn beleggers in EU-obligaties alleen blootgesteld aan het EU-kredietrisico, en niet aan het kredietrisico van elk begunstigd land. Voor de EU is de

¹⁴ Besluit van de Commissie van 24 juli 2020 tot oprichting van het Stuurcomité voor voorwaardelijke verplichtingen voortvloeiend uit begrotingsgaranties (C(2020) 5154 final). Dit verslag bevat ook alle in artikel 7 van dat besluit bedoelde informatie.

¹⁵ 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).

¹⁶ De rechtsgrondslag voor macrofinanciële bijstand 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.

¹⁷ Besluit 94/179/Euratom van de Raad van 21 maart 1994 tot wijziging van Besluit 77/270/Euratom teneinde de Commissie te machtigen tot het aangaan van Euratom-leningen om aldus een bijdrage te leveren aan de financiering van de verbetering van de efficiëntie en de veiligheid van kerncentrales in bepaalde derde landen (PB L 84 van 29.3.1994, blz. 41).

verplichting voorwaardelijk, aangezien het begunstigde land contractueel verplicht is te zorgen voor de inkomstenstroom om de EU-obligaties terug te betalen. Er is in beginsel dus geen uitstroom van EU-middelen nodig voor de vereffening van de EU-schuld.

- Verstreckte leningen en daarmee samenhangende opgenomen leningen voor het verlenen van **financiële bijstand aan EU-lidstaten** (d.w.z. betalingsbalansleningen¹⁸, leningen van het Europees financieel stabilisatiemechanisme (EFSM)¹⁹, Euratom-leningen²⁰, leningen in het kader van het SURE-instrument en leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit). In de regel worden deze leningen – met uitzondering van de leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit – aan de EU-lidstaten verstrekt volgens dezelfde back-to-back-techniek als voor de financiële bijstand aan derde landen²¹. De leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden daarentegen gefinancierd via een gediversifieerde financieringsstrategie, waarbij de uitbetaling van leningen aan een lidstaat wordt losgekoppeld van de uitgifte van EU-obligaties. Ongeacht de financieringsmethode worden de terugbetalingen door de begunstigde lidstaten gebruikt om de EU-schuld te betalen. Ze gelden niet als eigen middelen onder het desbetreffende maximum van de eigen middelen.

Voor voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit **begrotingsgaranties** en uit **financiële bijstand** aan derde landen zijn voorzieningen aangelegd die zijn gebaseerd op voorzichtige ramingen van de verwachte verliezen voor elk instrument plus een veiligheidsbuffer om een deel van de onverwachte verliezen te dekken.

Het GVF bevat de bepalingen ter bescherming van de EU-begroting tegen verliezen die kunnen voortvloeien uit begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen. Op 31 december 2021 bestond het GVF uit vier compartimenten (EFSI, EFDO, het voormalige Garantiefonds voor externe acties (GFEA) en InvestEU). Het GVF is veruit de grootste portefeuille die rechtstreeks door de Commissie wordt beheerd. De marktwaarde van de uitstaande aandelen bedroeg op 31 december 2021 12,31 miljard EUR, wat gelijk staat aan de waarde van de nettoactiva²².

¹⁸ 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).

¹⁹ 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).

²⁰ 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.

²¹ In het kader van NGEU leent de Commissie ook op de markten om niet-terugvorderbare steun (waaronder subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit) te financieren. De terugbetaling van deze opgenomen leningen wordt gedekt door de kredieten van de 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 teneinde leningen te kunnen verstrekken (d.w.z. de financiering van leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven echter aanleiding tot nieuwe voorwaardelijke verplichtingen en komen in dit verslag aan bod.

²² De activa van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds worden momenteel belegd in overeenstemming met de richtsnoeren voor het beheer van de activa, met als doel kapitaalbehoud gedurende de beleggingshorizon. De portefeuille bestaat uit geldmarktinstrumenten in euro en vastrentende effecten in euro en Amerikaanse dollar. De Commissie herziert momenteel de GVF-benchmark met het oog op het opnemen van nieuwe activaklassen (d.w.z. aandeleninstrumenten). Samen met de gunstiger wordende marktomstandigheden zal het nieuwe beleggingsbeleid naar verwachting het verwachte rendement van de GVF-benchmark op lange termijn verbeteren.

Zoals gemeld in mei 2022²³ heeft het GVF in 2021 een verlies geleden van 1 % aan marktwaardering doordat de rente begon te stijgen, wat ten koste ging van de waarde van de reeds door de portefeuille aangehouden obligaties. Deze boekhoudkundige verliezen vloeien voort uit de toepassing van de boekhoudkundige normen voor waardering tegen marktwaarde op de door de EU beheerde portefeuilles. Ze worden pas geboekt als werkelijke verliezen als de Commissie de betrokken obligatie vóór de vervaldatum verkoopt. De door het GVF in 2021 geleden boekhoudkundige verliezen hadden geen wezenlijke invloed op de capaciteit van het GVF in 2021 om verwachte/onverwachte verliezen op te vangen en werden meer dan gecompenseerd door grote instromen. De voorzieningen voor alle compartimenten bleven in overeenstemming met de bedragen die zijn vastgelegd in de wetgeving tot vaststelling van de verschillende bronnen van voorwaardelijke verplichtingen. Het GVF, net als alle fondsen die in obligaties beleggen, heeft in 2022 verdere verliezen geleden als gevolg van de sterk stijgende rente²⁴. De Commissie volgt de situatie voortdurend en brengt verslag uit over deze ontwikkelingen in het kader van de jaarlijkse rapportage over de prestaties van het GVF in 2022.

Er zijn geen voorzieningen aangelegd voor voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit **financiële bijstand aan EU-lidstaten**. De door de EU geleende bedragen zijn directe en onvoorwaardelijke verplichtingen van de EU²⁵. Dit betekent dat indien een begunstigde lidstaat 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 andere lidstaten om het betreffende bedrag tijdelijk te dekken. Dergelijke benodigde fondsen worden ter beschikking gesteld boven de MFK-maxima, met inachtneming van het maximum van de eigen middelen²⁶.

Eind 2021 omvatte de EU-begroting totale voorwaardelijke verplichtingen ten belope van **223 miljard EUR** (ongeveer 163 miljard EUR in verband met aan lidstaten en derde landen verstrekte leningen, en meer dan 60 miljard EUR in verband met garanties die zijn verstrekt in het kader van het EFSI, EFDO, EFDO+ en het ELM). De programma's voor financiële bijstand gericht op de lidstaten (zie figuur 1) vormen de grootste blootstelling voor de EU-begroting.

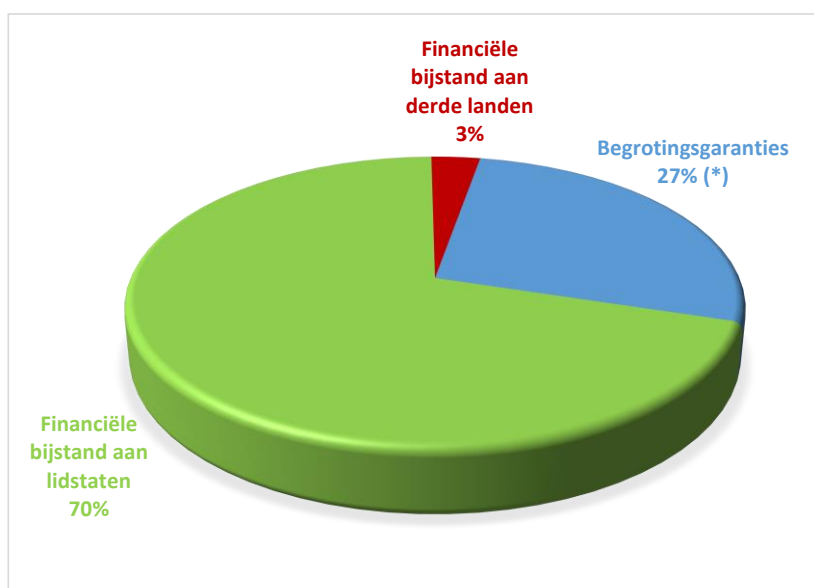
²³ Zie het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over het gemeenschappelijk voorzieningsfonds in 2021 (COM(2022) 213 final van 16.5.2022) en het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD(2022) 143 final van 16.5.2022).

²⁴ Dit verslag is op 30 september 2022 voltooid.

²⁵ Dit geldt ook voor de bedragen die worden geleend voor doorlening aan derde landen.

²⁶ Zie artikel 2, lid 3, en artikel 3, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad van 17 december 2020 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027.

Figuur 1: Uitsplitsing van voorwaardelijke verplichtingen naar bron per 31 december 2021



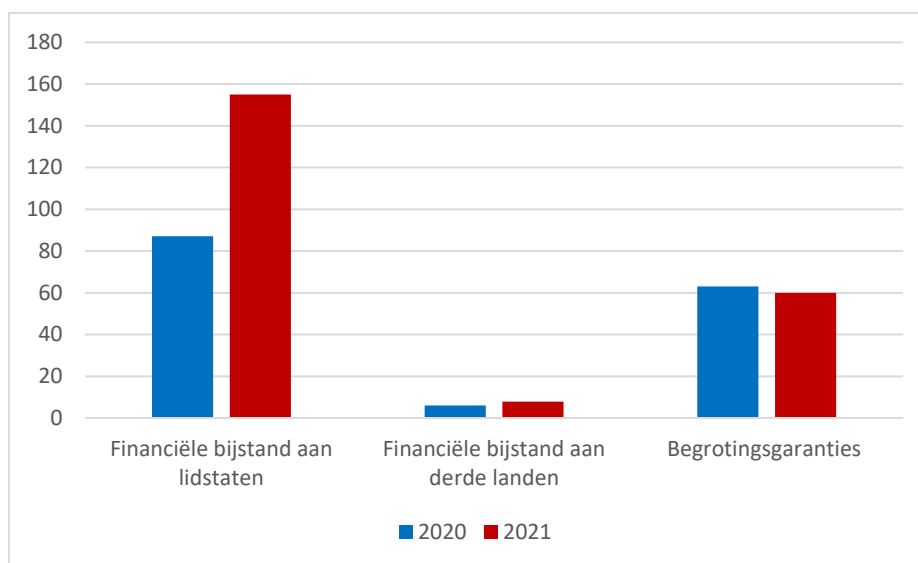
(*) Op basis van het totale bedrag van de “beschikbare garantie ondertekend met tegenpartijen” (zie tabel 1 hieronder).

Het toenemende belang van begrotingsgaranties en programma’s voor financiële bijstand voor de uitvoering van EU-beleid blijkt uit de sterke stijging met 43 % van het totale bedrag van de voorwaardelijke verplichtingen tussen de jaarafsluitingen van 2020 en van 2021. De leningen aan lidstaten zijn het sterkst gestegen (+78 %). Dit was voornamelijk het gevolg van de extra uitbetalingen van leningen in het kader van het SURE-programma en de eerste uitbetalingen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Ook de voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit financiële bijstand aan derde landen zijn aanzienlijk toegenomen (+30 %), terwijl de voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit begrotingsgaranties vrij stabiel zijn gebleven (zie figuur 2 hieronder).

Het bedrag van de voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit het gebruik van begrotingsgaranties zal naar verwachting toenemen in 2022, wanneer de investeringsfase van InvestEU en EFDO+ (waarmee respectievelijk 26,2 miljard EUR en 39,8 miljard EUR aan garanties is gemoeid) daadwerkelijk van start gaat. Dit wordt gedeeltelijk gecompenseerd door vervallende onderliggende blootstellingen in het kader van het EFSI en het ELM.

Naar verwachting zullen de voorwaardelijke verplichtingen van de EU tegen eind 2022 ook aanzienlijk toenemen in verband met de extra uitbetaling van leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit aan de lidstaten.

Figuur 2: Uitsplitsing van voorwaardelijke verplichtingen naar bron aan het eind van 2020 en van 2021



Zoals hierboven reeds is uitgelegd, houden **financieringsinstrumenten** in de vorm van garantie geen risicoblootstelling voor de EU-begroting in, aangezien hiervoor een volledige voorziening is aangelegd.

De EU-begroting financiert een groot aantal financieringsinstrumenten (eigen vermogen, vreemd vermogen, leninggaranties, risicokapitaal, capaciteitsopbouw en risicodelingsfaciliteiten). Deze zijn ingedeeld in twee hoofdcategorieën: instrumenten in verband met interne beleidsmaatregelen en instrumenten in verband met externe beleidsmaatregelen (afhankelijk van de vraag of de begunstigden voornamelijk binnen of buiten de EU zijn gevestigd). Een voorbeeld van een interne beleidsmaatregel is het Marguerite-fonds²⁷, een aandelenfonds waarmee de Commissie investeringen in infrastructuurprojecten en bedrijven in de sectoren vervoer, energie en volgroeiende hernieuwbare energie heeft kunnen bevorderen. Een voorbeeld van een maatregel op het gebied van extern beleid is het Europees Fonds voor Zuidoost-Europa (EFSE)²⁸, een van de grootste microfinancieringsfondsen ter wereld met ongeveer 1 miljard EUR aan kapitaaltoezeggingen. Het EFSE is de belangrijkste verstrekker van langetermijnfinanciering aan geselecteerde partner-kredietinstellingen in Zuidoost-Europa en Turkije en in de oostelijke nabuurschapsregio. Het voorziet in de financieringsbehoeften van micro- en kleine ondernemingen en huishoudens met een laag inkomen.

Werkdocument X bij de ontwerpbegroting 2023 bevat een gedetailleerde beschrijving van de 36 financieringsinstrumenten die op 31 december 2021 bestonden.

²⁷ Zie Verordening (EG) nr. 680/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 tot vaststelling van de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van de trans-Europese netwerken voor vervoer en energie (PB L 162 van 22.6.2007, blz. 1) en Besluit C(2010) 941 van de Commissie van 25 februari 2010 over de deelname van de Europese Unie aan het Europees Fonds 2020 voor energie, klimaatverandering en infrastructuur (het Margueritefonds).

²⁸ Verordening (EG) 1638/2006 (PB L 310 van 9.11.2006, blz. 1), Verordening (EU) 232/2014 (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 27) en Verordening (EU) 236/2014 (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 95).

3. Voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit instrumenten waarvoor voorzieningen zijn aangelegd: begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen

In 2021 heeft de EU begrotingssteun verstrekt in de vorm van garanties aan de EIB-groep voor door het EFSI gedekte vreemd- en eigenvermogensverrichtingen; en aan de EIB-groep en negen andere financiële instellingen (waaronder de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling en verscheidene nationale stimuleringsbanken) voor verrichtingen die onder het EFDO vallen. De EU heeft ook leningen gegarandeerd die door de EIB zijn verstrekt aan begunstigden buiten de EU in het kader van het ELM.

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

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. Het EFSI wordt aangevuld met een toewijzing van 7,5 miljard EUR uit eigen middelen van de EIB.

De garantie in het kader van het **EFDO** is ingevoerd om in de eerste plaats in Afrika en de nabuurschapslanden investeringen te ondersteunen en de toegang tot financiering te verbeteren en hen te helpen bij het verwezenlijken van de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen van de VN.

Voortbouwend op de succesvolle uitvoering van het ELM en het EFDO, is het **EFDO+** opgezet als een geïntegreerd financieel pakket dat financieringscapaciteit biedt aan Afrika bezuiden de Sahara, Azië en de Stille Oceaan, Latijns-Amerika en het Caribisch gebied en aan de nabuurschaps- en uitbreidingslanden op gebieden als de vermindering van sociaal-economische ongelijkheden; duurzame en inclusieve groei; aanpassing aan en matiging van klimaatverandering; milieubescherming en milieubeheer; en het creëren van banen.

Tabel 1 bevat informatie over de totale risicoblootstelling voor de EU-begroting die voortvloeit uit de vier garanties.

Tabel 1: Voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit begrotingsgaranties (per 31 december 2021) (miljoen EUR)²⁹

	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	25 825,74	24 730,24	20 358,06

²⁹ De uitbetaalde bedragen zijn de reeds aan de eindbegunstigden betaalde bedragen. De bedragen in verband met door tegenpartijen ondertekende verrichtingen omvatten de uitbetaalde bedragen plus overeenkomsten die reeds met begunstigden of financiële intermediairs zijn gesloten maar nog niet zijn uitbetaald. De beschikbare garantie ondertekend met tegenpartijen vertegenwoordigt de totale garantie die door de EU-begroting wordt gedekt en derhalve de maximale potentiële blootstelling van de EU, met inbegrip van de verrichtingen die voor ondertekening zijn goedgekeurd maar nog niet zijn ondertekend. De cijfers omvatten bedragen die overeenkomstig de toepasselijke Europese boekhoudregels zijn geclassificeerd als “voorzieningen/financiële verplichtingen”.

EFDO	1 390,70	610,67	535,25
ELM	33 025,55	33 025,55	20 834,52
EFDO+	200	200	200
Totaal	60 441,99	58 566,46	41 927,83

Financiële steun aan derde landen in de vorm van bilaterale leningen van de EU en op back-to-backbasis gefinancierd via de kapitaalmarkten is hoofdzakelijk verleend in het kader van het **programma voor macrofinanciële bijstand**, dat gericht is op landen buiten de EU die te kampen hebben met een betalingsbalanscrisis. In 2021 is in totaal 1 665 miljoen EUR aan leningen uitbetaald³⁰.

De uitstaande bedragen aan het eind van 2021 zijn weergegeven in tabel 2.

Tabel 2: Uitstaande bedragen met betrekking tot leningen aan derde landen (per 31 december 2021) (miljoen EUR)

	Uitstaande leningen	Opgelopen rente	Totaal
MFB	7 438	28,44	7 466,44
Euratom	300	0,47	300,47
Totaal	7 738	28,91	7 766,91

4. Voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit financiële bijstand aan lidstaten

In 2021 heeft de Commissie namens de EU vijf programma's uitgevoerd in het kader waarvan zij leningen heeft verstrekt aan lidstaten:

- **BB**-steun (betalingsbalanssteun) was bedoeld als hulpmiddel voor EU-landen buiten de eurozone die betalingsbalansproblemen ondervinden of dreigen te ondervinden;
- het **EFSM** werd opgericht in reactie op de financiële crisis 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;
- 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;
- de **herstel- en veerkrachtfaciliteit** is de centrale pijler van NextGenerationEU (NGEU)³¹ 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-

³⁰ 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 2021 (COM(2022) 341 final van 19.7.2022).

³¹ 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).

pandemie te vergemakkelijken en tegelijkertijd de groene en digitale transitie 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 (terugvorderbare steun) of een subsidie (niet-terugvorderbare steun). Om van de steun gebruik te kunnen maken, hebben de lidstaten plannen voor herstel en veerkracht ingediend bij de Commissie. Elk plan bevat de hervormingen en investeringen die vóór eind 2026 moeten worden uitgevoerd, met duidelijke mijlpalen en doelstellingen die door de Commissie moeten worden geanalyseerd en door de Europese Raad moeten worden goedgekeurd. 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 worden daarom in deze analyse alleen in aanmerking genomen. Het is belangrijk te benadrukken dat de leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd via een gediversifieerde financieringsstrategie (DFS) en niet via de traditionele back-to-backbenadering³². Alle opgenomen leningen in het kader van NGEU, die eind 2021 goed waren voor 91 miljard EUR, worden krachtens artikel 9, lid 4, van het eigenmiddelenbesluit gegarandeerd door de EU-begroting.

- De **Euratom-leenfaciliteit** helpt de lidstaten bij de financiering van investeringen in kerncentrales en industriële installaties in de splijtstofcyclus.

De uitstaande bedragen van de leningen in het kader van de vijf verschillende programma's eind 2021 zijn weergegeven in tabel 3.

Tabel 3: Uitstaande bedragen met betrekking tot leningen aan EU-lidstaten (per 31 december 2021) (miljoen EUR)

	Uitstaande leningen	Opgelopen rente	Totaal
BB-mechanisme	200	1,15	201,15
Euratom	49,5	0,01	49,51
EFSM	46 800	469,59	47 269,59
SURE	89 637	65,15	89 702,15
RRF(-leningen)	17 969,73	26,06	17 995,79
Totaal	154 656,23	561,96	155 218,19

Een maatstaf voor het totale jaarlijkse risico voor de EU-begroting dat voortvloeit uit de voorwaardelijke verplichtingen in verband met financiële bijstand aan de lidstaten is het totale bedrag van de jaarlijkse kapitaal- en renteterugbetalingen die de begunstigde lidstaten in een bepaald jaar in het kader van de verschillende programma's verschuldigd zijn. In het

³² NGEU-emissies worden gebruikt om zonder onderscheid leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, niet-terugvorderbare steun in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere MFK-programma's te financieren. De emissies zijn gebaseerd op een jaarlijks plan voor het opnemen van leningen dat zelf gebaseerd is op de verwachte uitstroom van leningen en niet-terugvorderbare steun. De Commissie volgt een gediversifieerde financieringsstrategie en maakt gebruik van verschillende lange- en kortetermijnfinancieringsinstrumenten. Zo kan de Commissie de lidstaten langetermijnleningen aanbieden tegen aantrekkelijke voorwaarden. De kosten van de opgenomen leningen worden vervolgens – middels een uniforme aanpak – toegerekend aan de begunstigde van de leningen en aan de EU-begroting (voor niet-terugvorderbare steun). Zie de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over een nieuwe financieringsstrategie voor de financiering van NGEU (COM(2021) 250 final van 14.4.2021).

geval van back-to-backleningen valt dit samen met het totale bedrag van de terugbetalingen van de EU-obligaties die zijn uitgegeven om de leningen aan de lidstaten te financieren.

Tabel 4: Jaarlijks aflossingsschema van uitstaande leningen (hoofdsom + rente) in het kader van de bestaande programma's voor de jaren 2022-2027 op 31 december 2021 (miljoen EUR)

Jaar	Euratom	BoP	EFSM	SURE	RRF-leningen	Alle programma's
2022	23,24	5,75	3 507,86	111,11	32,76	3 680,72
2023	13,22	5,75	4 233,75	122,5	32,76	4 407,98
2024	13,11	5,75	3 311,88	122,5	32,76	3 486
2025	0	205,75	3 063,13	8 122,5	32,76	11 424,14
2026	0	0	4 651,13	8 122,5	32,76	12 806,39
2027	0	0	3 531,13	122,5	32,76	3 686,39
Totaal	49,57	223	22 298,88	16 723,61	196,56	39 491,62

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

5.1. Beoordelingskader

Onverminderd de beoordeling van de voorziening die wordt aangelegd voor bepaalde financiële verplichtingen over de gehele looptijd, hetgeen vereist is wanneer verplichtingen ontstaan, wordt in artikel 210, 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 2014/335/EU, Euratom”. (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 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 5.2 van dit verslag bevat de beoordeling van de toereikendheid van de beschikbare voorzieningen om te voldoen aan de verwachte betalingen uit hoofde van begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen voor de verplichtingen zoals die er eind 2021 uitzagen.

Betalingen in verband met het materialiseren van voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit financiële bijstand aan EU-lidstaten waarvoor geen voorzieningen zijn aangelegd, kunnen worden gefinancierd door een beroep te doen op aanvullende eigen middelen tot het maximum dat is vastgesteld in het eigenmiddelenbesluit. Het verschil

tussen het maximum van de eigen middelen en de eigen middelen die nodig zijn voor de financiering van de EU-begroting (“marge”) vertegenwoordigt de financiële draagkracht van de EU om extra uitstromen te dekken in verband met het ontstaan van voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit financiële bijstand aan EU-lidstaten waarvoor geen voorzieningen zijn aangelegd. Het beoordelingskader voor deze reeks voorwaardelijke verplichtingen is uitvoerig beschreven in het verslag van 2021. De resultaten van deze beoordeling van de voorwaardelijke verplichtingen waarvoor geen voorzieningen zijn aangelegd aan het eind van 2021 worden gepresenteerd in afdeling 5.3. Bij het eigenmiddelenbesluit 2020 is het maximum van de eigen middelen tijdelijk verhoogd om de verplichtingen tijdens de uitvoering van NextGenerationEU op te vangen, waaronder voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit aan lidstaten waarvoor geen voorzieningen zijn aangelegd.

5.2. Beoordeling van de houdbaarheid van de voorwaardelijke verplichtingen waarvoor voorzieningen zijn aangelegd

Vooraf zij opgemerkt dat de begrotingsgaranties van de EU aanzienlijk kunnen verschillen wat betreft de beleidsdoelstellingen en het risicoprofiel van de onderliggende verrichtingen die worden ondersteund in het kader van een specifiek programma. Dit kan er dan weer toe leiden dat op elk van hen een andere risicobereidheid wordt toegepast. Risicobereidheid wordt gewoonlijk uitgedrukt als Value-at-Risk (VaR)³³ over de gehele levensduur bij een bepaald (vooraf gedefinieerd) betrouwbaarheidsniveau (in %).

Op basis van de beschikbare gegevens over de geraamde nettoverliezen over de levensduur per 31 december 2021 kunnen de volgende conclusies worden getrokken met betrekking tot de op die datum geldende begrotingsgaranties:

- het toepasselijke voorzieningspercentage van 35 % van de totale EFSI-garantie volstaat ter dekking van de geraamde nettoverliezen over de gehele levensduur die voortvloeien uit de verrichtingen die in het kader van de verschillende EFSI-vensters worden gegarandeerd, met een betrouwbaarheidsniveau van 95 %, in overeenstemming met de risicobereidheid vooraf van het programma³⁴;
- wat het EFDO betreft, stemt het voorzieningspercentage van 50 % overeen met de geraamde verliezen over de gehele levensduur met een beoogd betrouwbaarheidsniveau van 90 %, in overeenstemming met de risicobereidheid vooraf van het programma;
- de voorzieningen voor het ELM in het compartiment externe acties van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds (het voormalige Garantiefonds) volstaan om de geraamde verliezen te dekken met een betrouwbaarheidsniveau van 91 %³⁵.

Wat betreft de bestaande blootstellingen die voortvloeien uit financiële bijstand aan derde landen, wordt voor de toereikendheid van het streefvoorzieningspercentage van 9 % rekening gehouden met de volgende factoren:

³³ De Value-at-Risk (VAR) kan worden gedefinieerd als het portefeuillevliesniveau dat, statistisch gezien, met een zeker betrouwbaarheidsniveau niet zal worden overschreden over een bepaalde tijdshorizon.

³⁴ Rekening houdend met de resultaten van het kredietrisicomodel van de Commissie met betrekking tot het vreemdvermogenproduct IIW in combinatie met de ontwikkeling van de blootstellingen en verliezen in het kader van het subvenster eigenmiddelen van het venster infrastructuur en innovatie (IIW) en het venster kmo's (SMEW) per 31 december 2021. Nadere bijzonderheden zijn te vinden in punt 3.3.1 van werkdocument XI bij de ontwerpbegroting 2023.

³⁵ Toen de voorgangers van het compartiment externe acties van het GVF werden opgericht, was er geen risicobereidheid vooraf in de vorm van een betrouwbaarheidsniveau van de voorziening voor de looptijd van de verrichtingen vastgesteld. De tijdshorizon van de in de analyse gebruikte toekomstige garantieaanvragen is vijf jaar.

- het uitblijven van betalingsachterstanden in het verslagjaar 2021 en in voorgaande jaren;
- het bedrag van de in de rekeningen van de EU voor 2021 opgenomen voorziening voor waardevermindering in vergelijking met het totale uitstaande bedrag³⁶;
- de geografische blootstelling van de uitstaande leningen;
- de structuur van de looptijden van de leningen aan derde landen die financiële bijstand ontvangen, die redelijk goed gespreid zijn over het huidige MFK en de daaropvolgende MFK's;
- het directe verband van MFB-leningen met en de afhankelijkheid van een bestaand programma van het Internationaal Monetair Fonds garanderen de financiële levensvatbaarheid van het derde land en dus de uiteindelijke terugbetaling van de EU-middelen.

Vak 1: Voorwaardelijke verplichtingen van de EU die voortvloeien uit MFB- en Euratom-leningen en ELM-verrichtingen in Oekraïne

Na de afsluiting van de verslaglegging is Rusland op 24 februari 2022 een niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde aanvalsoorlog tegen Oekraïne begonnen, hetgeen gevolgen kan hebben voor de blootstelling aan begunstigde landen die direct of indirect door het conflict worden getroffen.

Op het moment van schrijven³⁷ had de Commissie voor 6,9 miljard EUR aan rechtstreekse blootstellingen met betrekking tot Oekraïne die door het GVF werden gedekt. Per 31 december 2021 had de EU MFB-leningen ter waarde van 4,4 miljard EUR en een Euratom-lening ter waarde van 300 miljoen EUR verstrekt.

Na de Russische invasie in Oekraïne heeft de EU nog eens 2,2 miljard EUR aan Oekraïne verstrekt in de vorm van MFB-leningen. In maart en mei is 1,2 miljard EUR aan nood-MFB uitbetaald en begin augustus is nog eens 1 miljard EUR aan buitengewone MFB uitbetaald. In september 2022 hebben de Raad en het Europees Parlement overeenstemming bereikt over een aanvullende buitengewone MFB van 5 miljard EUR aan Oekraïne.

Naast het verlenen van directe steun is de Commissie ook indirect betrokken via haar garantie van de ELM-portefeuille van de EIB³⁸. Eind 2021 omvatte de onder het ELM vallende portefeuille leningen uitbetaald aan Oekraïne ter waarde van 2 miljard EUR. Het bedrag aan ELM-blootstellingen is sindsdien verder toegenomen. In maart 2022 hebben de EIB en de Commissie besloten 688 miljoen EUR aan niet-uitbetaalde ELM-leningen te herbestemmen. Dit werd in juli 2022 gevolgd door het besluit van de Commissie om nog eens 1,59 miljard EUR aan niet-uitbetaalde leningen te herbestemmen.

Gezien de bovengemiddelde risico's die verbonden zijn aan de financiële steun aan Oekraïne in de huidige oorlogssituatie, krijgen alle nieuwe blootstellingen met betrekking tot Oekraïne, d.w.z. tot dusver de in augustus uitbetaalde MFB van 1 miljard EUR (MFA1); de

³⁶ De waardeverminderingen voor MFB- en Euratom-leningen bedroegen respectievelijk 293 miljoen EUR en 13 miljoen EUR. Zie punt 2.4.1.1. in "Leningen voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit (NGEU) en financiële bijstand" van de geconsolideerde jaarrekening van de Europese Unie - begrotingsjaar 2021 (COM(2022) 323 final van 23.6.2022).

³⁷ 30.9.2022.

De EU-garantie dekt de verliezen die zich in de gegarandeerde portefeuille kunnen voordoen tot 65 % van de gegarandeerde portefeuille.

MFB van 5 miljard EUR die de Raad en het Europees Parlement in september 2022 zijn overeengekomen (MFB2)³⁹; en de 1,59 miljard EUR aan herbestemde leningen in het kader van het ELM een begrotingsdekking van 70 %, hetgeen hoger is dan het traditionele voorzieningspercentage dat wordt toegepast op landen die macrofinanciële bijstand ontvangen (9 %). Terwijl de behoefte aan hogere bescherming in het geval van herbestemde ELM-leningen volledig wordt opgevangen door het voorzieningspercentage te verhogen tot het niveau van 70 % uit de EU-begroting, wordt hetzelfde bereikt voor de 6 miljard EUR aan buitengewone MFB door het voorzieningspercentage te handhaven op 9 % en aan te vullen met garanties van de lidstaten ter dekking van 61 % van de leningen. Vanaf medio 2023 wordt de toereikendheid van dit voorzieningspercentage regelmatig getoetst om ervoor te zorgen dat het op adequate en snelle wijze eventuele toekomstige ontwikkelingen in het risicoprofiel van de blootstellingen weerspiegelt⁴⁰.

De blootstellingen met betrekking tot Oekraïne, waarvan de omvang en het risicoprofiel zijn veranderd door de Russische invasie eerder dit jaar, worden voortdurend gecontroleerd en beheerd. Ze worden hier niet verder besproken, omdat ze buiten de periode en de reikwijdte van dit verslag vallen.

5.3. Beoordeling van de houdbaarheid van de voorwaardelijke verplichtingen met inachtneming van de grenzen van het maximum van de eigen middelen

Om te beoordelen of de EU-begroting berekend is op een situatie waarbij de blootstelling ten aanzien van voorwaardelijke verplichtingen waarvoor geen voorzieningen zijn aangelegd, zich voordoet, wordt het in punt 5.1 bedoelde kader toegepast.

De NGEU-gerelateerde emissies zijn in 2021 van start gegaan, zodat het verslag van dit jaar ook betrekking heeft op het tijdelijke maximum van de eigen middelen van 0,6 % van het bni van de EU, dat alleen beschikbaar is voor alle NGEU-verplichtingen. Zoals vermeld in afdeling 4, voorziet de Commissie bij de financiering van NextGenerationEU weliswaar in een DFS met een gemeenschappelijke financieringspool voor leningen en niet-terugvorderbare steun, maar alleen de leningen vertegenwoordigen voorwaardelijke verplichtingen. De opgenomen leningen voor de niet-terugvorderbare steun worden terugbetaald via de EU-begroting en gefinancierd uit de begrotingsontvangsten. De marge wordt derhalve geraamd ten opzichte van de totale NGEU-verplichtingen, maar de gevoeligheidsanalyse is specifiek gericht op de voorwaardelijke verplichtingen overeenkomstig de vereisten van artikel 210, 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 jaren tot en met 2027, in overeenstemming met het verslag over de langetermijnraming van de in- en uitstromen van de begroting (figuur 3). Exclusief het lopende begrotingsjaar bedraagt de beschikbare marge voor de dekking van bestaande en nieuwe voorwaardelijke verplichtingen in de periode 2023-2027 gemiddeld **187 miljard EUR** per jaar (ongeveer **83 miljard EUR** voor het permanente gedeelte van het maximum van de eigen middelen van 1,40 % van het bni van de EU ongeveer **104 miljard EUR** voor het tijdelijke maximum van 0,6 % van het bni van de EU).

³⁹ 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 (PB L 245 van 22.9.2022, blz. 1).

⁴⁰ Zie artikel 13 van Besluit (EU) 2022/1628.

Zodra het centrale scenario is vastgesteld, wordt in aanvullende tests de houdbaarheid van de bestaande voorwaardelijke verplichtingen in extreme scenario's in de periode 2023-2027 beoordeeld.

- 1) **Stresstest voor de economie.** In het centrale scenario volgt het bni de projecties voor reële groei en inflatie in de Europese economische voorjaarsprognose 2022 van de Commissie⁴¹. Voor de stresstest liggen de verwachte nominale groeipercentages voor elk jaar van de verslagperiode één procentpunt lager dan het basisscenario⁴². Dit vermindert de nominale waarde van het maximum van de eigen middelen en dus de beschikbare marge met gemiddeld **3,5 miljard EUR** per jaar (waarvan **2,4 miljard EUR** betrekking heeft op het permanente maximum van de eigen middelen).
- 2) **Stresstest aan de ontvangstenzijde van de begroting.** In dit extreme scenario wordt beoordeeld of de beschikbare marge voldoende zou zijn indien alle voorwaardelijke verplichtingen waarvoor geen voorzieningen zijn aangelegd, zich op hetzelfde moment zouden voordoen. In de praktijk zou dit betekenen dat alle lidstaten 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 ultimo 2021 (zie tabel 4). 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 beschikbare marge met gemiddeld **3,85 miljard EUR** per jaar afnemen. Dit zou bijna volledig (**3,82 miljard EUR**) verband houden met het permanente maximum van de eigen middelen. De voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit de leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zouden minimaal zijn (**0,03 miljard EUR** per jaar), omdat de terugbetaling van de hoofdsom van de leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit onder het tijdelijke plafond pas in 2032 begint.
- 3) **Stresstest aan de uitgavenzijde van de begroting.** In dit scenario, dat betrekking heeft op het MFK, worden de uitgaven geraamd op het theoretische maximum (d.w.z. de maximaal mogelijke plafonds voor de MFK-betalingen en de afzonderlijke speciale instrumenten). Het is belangrijk om te benadrukken dat dit geen weerspiegeling is van een bottom-upprognose en geen verband houdt met de feitelijke verwachtingen met betrekking tot de ontwikkeling van de betalingen van de EU. Bovendien is, in tegenstelling tot een stresstest van de ontvangsten, aan de uitgavenkant van de begroting een voorstel van de Commissie en de goedkeuring van het Europees Parlement en de Raad vereist om de uitgaven te verhogen (binnen de MFK-plafonds). Het is niet realistisch te veronderstellen dat de Commissie een besluit zou voorstellen dat niet verenigbaar is met de financiële draagkracht van de EU in een bepaald jaar. Er is geen specifiek MFK-plafond uitsluitend voor EU-begrotingsuitgaven om te voldoen aan terugbetalingsverplichtingen voor niet-terugvorderbare steun van de NGEU⁴³. In de stresstest wordt er daarom wat betreft de terugbetaling van de NGEU-schuld van uitgegaan dat de maximale begrotingsuitgaven gelijk zijn aan de vervallende NGEU-emissies (verminderd met de voorwaardelijke verplichtingen die in de bovengenoemde stresstest aan de ontvangstenzijde van de begroting zijn getest, omdat in deze stresstest aan de uitgavenzijde van de begroting geen rekening wordt gehouden met het scenario

⁴¹ https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/european-economic-forecast-spring-2022_en

⁴² Dit is vergelijkbaar met de stresstest die wordt uitgevoerd in het verslag van de Commissie over de budgettaire houdbaarheid: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp171_en_voll1.pdf

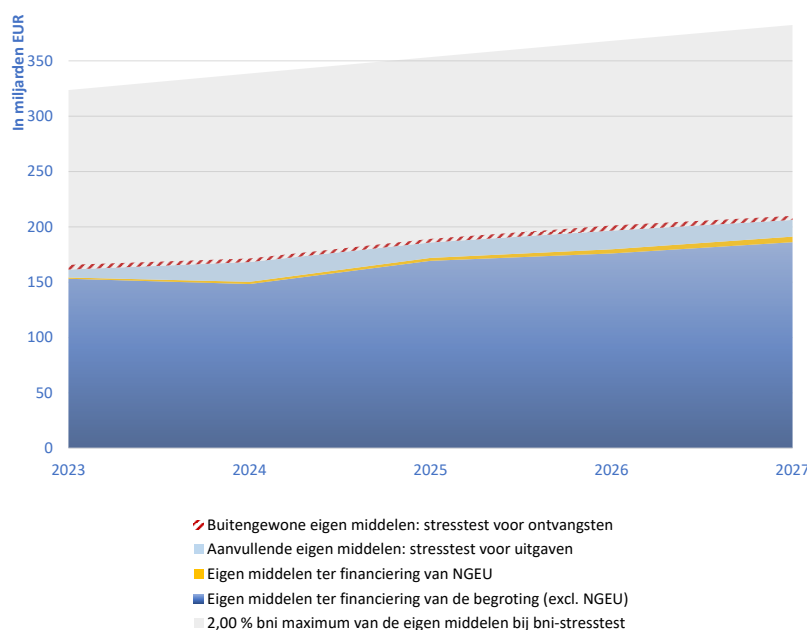
⁴³ Artikel 5, lid 2, van het eigenmiddelenbesluit beperkt de terugbetaling door de EU van de hoofdsom van de op de kapitaalmarkten voor NextGenerationEU geleende middelen in een bepaald jaar tot 7,5 % van 390 miljard EUR in prijzen van 2018 (d.w.z. 29,25 miljard EUR in prijzen van 2018).

waarin alle lidstaten die financiële bijstand ontvangen, tegelijkertijd hun terugbetalingsverplichtingen niet nakomen). In deze hypothetische situatie worden geplande schuldvernieuwingen niet in aanmerking genomen. De marge zou ongeveer **15,8 miljard EUR** lager liggen dan in het centrale scenario, met inbegrip van **14,2 miljard EUR** voor het permanente maximum van de eigen middelen.

- 4) **Een gecombineerde stresstest op de economische omstandigheden, ontvangsten en uitgaven.** Dit is een uiterst negatief scenario dat alle in de drie bovenstaande punten beschreven ongunstige scenario's combineert. Dit zou de marge met gemiddeld **23 miljard EUR** per jaar verminderen tot ongeveer **164 miljard EUR** per jaar in de periode 2023-2027 (met inbegrip van **63 miljard EUR** voor het permanente maximum van de eigen middelen). Dit bedrag zou 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, zelfs in geval van ernstige economische schokken, een mogelijke wetgevingswijziging die tot hogere uitgaven leidt en het mogelijke ontstaan van nieuwe voorwaardelijke verplichtingen.

De gedetailleerde resultaten van de basis- en stresstestscenario's zijn opgenomen in de bijlage.

Figuur 3: Maximum van de eigen middelen en behoeften aan eigen middelen in het kader van een basis- en een gecombineerde gevoeligheidstest



6. Conclusies

Eind 2021 omvatte de EU-begroting voorwaardelijke verplichtingen ten belope van ongeveer 163 miljard EUR in verband met leningen aan lidstaten en derde landen en meer dan 60 miljard EUR voor de garanties in het kader van het EFSI, EFDO, EFDO+ en het ELM.

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 al dan niet voorzieningen zijn aangelegd, en met de in dit verslag gepresenteerde houdbaarheidsbeoordeling, kunnen verscheidene conclusies worden getrokken.

- 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 de opbouw van risicoposities in de afgelopen periode; gegevens over wanbetalingen in het verleden en over geraamde verliezen; de maatregelen die zijn genomen om te voorkomen dat verliezen de vooraf vastgestelde tolerantieniveaus overschrijden; en de budgettaire voorzieningen die beschikbaar zijn om verwachte verliezen te dekken.
- De financiële draagkracht van de EU op grond van het bestaande rechtskader (d.w.z. het eigenmiddelenbesluit en de MFK-verordening) is voldoende om de verliezen op te vangen die zich tussen nu en eind 2027 kunnen voordoen met betrekking tot leningen waarvoor geen voorzieningen zijn aangelegd. Gemiddeld is in de periode 2023-2027 **187 miljard EUR per jaar (d.w.z. 1,05 % van het bni van de EU)** beschikbaar onder het maximum van de eigen middelen (met inbegrip van 0,47 % van het bni van de EU onder het permanente plafond) om te voldoen aan buitengewone verzoeken om ontvangsten ter financiering van onvoorziene uitgaven of om te voldoen aan bestaande en potentiële voorwaardelijke verplichtingen die zich zouden kunnen voordoen.
- De marge is zelfs toereikend in een extreem negatief scenario met negatieve gevolgen voor de begrotingsontvangsten, de uitgaven en de economische groei. Een gemiddeld bedrag van **164 miljard EUR per jaar** (d.w.z. ongeveer **0,94 % van het bni van de EU**) zou beschikbaar blijven onder het maximum van de eigen middelen (met inbegrip van 0,37 % van het bni van de EU onder het permanente plafond) om de soliditeit van het financiële stelsel van de EU en haar kredietrating te waarborgen, hetgeen een veiligheidsbuffer biedt tegen verdere negatieve economische schokken, nieuwe uitgaveninitiatieven en voorwaardelijke verplichtingen.

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

		2023	2024	2025	2026	2027
Uitgangssituatie						
Maximum van de eigen middelen (1,4 % + 0,6 % bni)	<i>a</i>	326,85	342,00	356,97	371,81	386,25
Eigen middelen ter financiering van de begroting (excl. NGEU)	<i>b</i>	153,15	148,28	169,32	175,94	186,19
Eigen middelen ter financiering van NGEU	<i>c</i>	1,04	2,08	2,68	3,75	4,99
Marge	<i>a-b-c</i>	172,66	191,64	184,97	192,12	195,07
Stresstests						
1) Stresstest voor de economie						
Maximum van de eigen middelen (1,4 % + 0,6 % bni)	<i>a</i>	323,68	338,66	353,48	368,18	382,47
Eigen middelen ter financiering van de begroting (excl. NGEU)	<i>b</i>	153,15	148,28	169,32	175,94	186,19
Eigen middelen ter financiering van NGEU	<i>c</i>	1,04	2,08	2,68	3,75	4,99
Marge	<i>a-b-c</i>	169,49	188,30	181,48	188,49	191,29
2) Stresstest voor de ontvangsten						
Maximum van de eigen middelen (1,4 % + 0,6 % bni)	<i>a</i>	326,85	342,00	356,97	371,81	386,25
Eigen middelen ter financiering van de begroting (excl. NGEU)	<i>b</i>	153,15	148,28	169,32	175,94	186,19
Eigen middelen ter financiering van NGEU	<i>c</i>	1,04	2,08	2,68	3,75	4,99
Buitengewone eigen middelen ter dekking van voorwaardelijke verplichtingen die geen verband houden met NGEU*	<i>d1</i>	4,25	3,33	3,27	4,65	3,58
Buitengewone eigen middelen ter dekking van voorwaardelijke verplichtingen die verband houden met NGEU (verschuldigde terugbetalingen van NGEU-leningen)	<i>d2</i>	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Marge	<i>a-b-c-d1-d2</i>	168,38	188,28	181,67	187,44	191,46
3) Stresstest voor de uitgaven						
Maximum van de eigen middelen (1,4 % + 0,6 % bni)	<i>a</i>	326,85	342,00	356,97	371,81	386,25
Eigen middelen ter financiering van de begroting (excl. NGEU)	<i>b</i>	153,15	148,28	169,32	175,94	186,19
Eigen middelen ter financiering van NGEU	<i>c</i>	1,04	2,08	2,68	3,75	4,99
Aanvullende eigen middelen (maximaal MFK-plafond en maximum speciale instrumenten)**	<i>b*</i>	7,21	17,78	13,92	16,89	15,12
Aanvullende eigen middelen voor NGEU (vervallende emissies, exclusief voorwaardelijke verplichtingen en begrote bedragen)	<i>c*</i>	0,00	0,00	0,00	7,85	0,00
Marge	<i>a-(b+b*+c+c*)</i>	165,46	173,86	171,05	167,38	179,96
4) Gecombineerde negatieve/ongunstige schok						
Maximum van de eigen middelen (1,4 % + 0,6 % bni)	<i>a</i>	323,68	338,66	353,48	368,18	382,47
Eigen middelen ter financiering van de begroting (excl. NGEU)	<i>b</i>	153,15	148,28	169,32	175,94	186,19
Eigen middelen ter financiering van NGEU	<i>c</i>	1,04	2,08	2,68	3,75	4,99
Aanvullende eigen middelen (maximaal MFK-plafond en maximum speciale instrumenten)**	<i>b*</i>	7,21	17,78	13,92	16,89	15,12
Aanvullende eigen middelen voor NGEU (vervallende emissies, exclusief voorwaardelijke verplichtingen en begrote bedragen)	<i>c*</i>	0,00	0,00	0,00	7,85	0,00
Buitengewone eigen middelen ter dekking van voorwaardelijke verplichtingen die geen verband houden met NGEU*	<i>d1</i>	4,25	3,33	3,27	4,65	3,58
Buitengewone eigen middelen ter dekking van voorwaardelijke verplichtingen die verband houden met NGEU	<i>d2</i>	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03

Marge

$a-(b+b^*)-(c+c^*)-d1-d2$ 158,00 167,16 164,26 159,06 172,56

<i>Waarvan – permanente maximum van de eigen middelen</i>		2023	2024	2025	2026	2027
Uitgangssituatie						
Maximum van de eigen middelen 1,4 % bni	<i>a</i>	228,80	239,40	249,88	260,27	270,38
Eigen middelen ter financiering van de begroting (excl. NGEU)	<i>b</i>	153,15	148,28	169,32	175,94	186,19
Marge	<i>a-b</i>	75,64	91,12	80,56	84,33	84,18
Stresstests						
1) Stresstest voor de economie						
Maximum van de eigen middelen 1,4 % bni	<i>a</i>	226,57	237,06	247,44	257,73	267,73
Eigen middelen ter financiering van de begroting (excl. NGEU)	<i>b</i>	153,15	148,28	169,32	175,94	186,19
Marge	<i>a-b</i>	73,42	88,78	78,12	81,78	81,54
2) Stresstest voor de ontvangsten						
Maximum van de eigen middelen 1,4 % bni	<i>a</i>	228,80	239,40	249,88	260,27	270,38
Eigen middelen ter financiering van de begroting (excl. NGEU)	<i>b</i>	153,15	148,28	169,32	175,94	186,19
Buitengewone eigen middelen ter dekking van voorwaardelijke verplichtingen*	<i>c</i>	4,25	3,33	3,27	4,65	3,58
Marge	<i>a-b-c</i>	71,39	87,78	77,29	79,68	80,60
3) Stresstest voor de uitgaven						
Maximum van de eigen middelen 1,4 % bni	<i>a</i>	228,80	239,40	249,88	260,27	270,38
Eigen middelen ter financiering van de begroting (excl. NGEU)	<i>b</i>	153,15	148,28	169,32	175,94	186,19
Aanvullende eigen middelen (maximaal MFK-plafond en maximum speciale instrumenten)**	<i>b*</i>	7,21	17,78	13,92	16,89	15,12
Marge	<i>a-(b+b*)</i>	68,44	73,34	66,64	67,44	69,07
4) Gecombineerde negatieve/ongunstige schok						
Maximum van de eigen middelen 1,4 % bni	<i>a</i>	226,57	237,06	247,44	257,73	267,73
Eigen middelen ter financiering van de begroting (uitgangssituatie)	<i>b</i>	153,15	148,28	169,32	175,94	186,19
Aanvullende eigen middelen (maximaal MFK-plafond en maximum speciale instrumenten)**	<i>b*</i>	7,21	17,78	13,92	16,89	15,12
Buitengewone eigen middelen ter dekking van voorwaardelijke verplichtingen*	<i>c</i>	4,25	3,33	3,27	4,65	3,58
Marge	<i>a-(b+b*)-c</i>	61,96	67,67	60,93	60,24	62,84

* 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. In de praktijk kunnen alle jaarlijkse betalingen in verband met de SURE-leningen worden uitgesloten van het jaarlijkse risico voor de jaren die in de onderzochte periode worden gedekt, aangezien de vervallen bedragen volledig worden gedekt door de garanties van de lidstaten.

** De uitgaven worden geraamd op het theoretische maximum voor: 1) het MFK-betalingsmaximum voor 2023-2027⁴⁴, 2) toekomstige aanpassingen tot hun potentiële maximum in één jaar⁴⁵, 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) en het flexibiliteitsinstrument.

⁴⁴ Zoals vastgesteld in de meest recente technische aanpassing van het MFK (COM(2022) 266 final van 7.6.2022).

⁴⁵ 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).