



Bruxelles, den 5.11.2021
COM(2021) 676 final

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om finansielle instrumenter, budgetgarantier, finansiel bistand og eventualforpligtelser
Opgjort pr. 31. december 2020

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	2
2.	Hvad er eventualforpligtelser?	3
3.	Eventualforpligtelser som følge af instrumenter, der dækkes gennem hensættelser: budgetgarantier og finansiel bistand til tredjelande	
3.1.	Oversigt over EU's samlede risikoeksponering ved udgangen af 2020	6
3.2.	EU's risikostyringssystem for eventualforpligtelser, der dækkes gennem hensættelser	8
3.2.1.	Budgetgarantier	9
3.2.2.	Finansiel bistand til tredjelande	11
3.3.	Europa-Kommissionens fælles ramme for forvaltning og overvågning af eventualforpligtelser, som dækkes gennem hensættelser	11
4.	Eventualforpligtelser som følge af finansiel bistand til medlemsstater	12
4.1.	Oversigt over EU's samlede risikoeksponering ved udgangen af 2020	12
4.2.	EU's risikostyringssystem for eventualforpligtelser som følge af finansiel bistand til medlemsstaterne	14
5.	Vurdering af bæredygtigheden af EU's eventualforpligtelser	15
5.1.	Vurderingsramme	15
5.2.	Vurdering af bæredygtigheden af eventualforpligtelser, som dækkes af hensættelser	16
5.3.	Vurdering af bæredygtigheden af eventualforpligtelser i forhold til loftet for de egne indtægter	17
6.	Konklusioner	
	Bilag: Bæredygtighed og buffer i forhold til det faste loft for de egne indtægter	20

1. Indledning

Dette er den første beretning i overensstemmelse med kravene i finansforordningens artikel 250¹. Den er udarbejdet sammen med:

- arbejdsdokument X og XI, der ledsager budgetforslaget for 2022, og som indeholder nærmere oplysninger om EU's finansielle instrumenter og budgetgarantier², samt
- den langsigtede prognose for fremtidige ind- og udgående pengestrømme i EU-budgettet, som indeholder fremskrivninger for EU's disponible finansielle kapacitet i perioden 2021-2027, efter at de planlagte budgetudgifter er taget i betragtning³.

Formålet med dette dokument er at give et overblik over de eventualforpligtelser, der bæres af EU-budgettet pr. 31. december 2020, og over viften af foranstaltninger, herunder af sikkerhedsmæssig art, som Kommissionen har til sin rådighed for fuldt ud at beskytte EU-budgettet mod mulige tab som følge af disse forpligtelser.

Efter en generel indledning om definitionen af og kilderne til eventualforpligtelser redegøres der i beretningen for de vigtigste karakteristika ved de to kategorier af eventualforpligtelser (som enten dækkes eller ikke dækkes gennem hensættelser), navnlig med henblik på at undersøge EU's rammer for overvågning og styring af de risici, der opstår som følge af eventualforpligtelser.

Endelig indeholder beretningen en vurdering af bæredygtigheden af Unionens eventualforpligtelser på lang sigt baseret på kvalitative og kvantitative faktorer. Vurderingen foretages:

- i forhold til de eksisterende midler i de garantifonde, som Kommissionen har oprettet i forbindelse med budgetgarantier og finansiell bistand til tredjelande
- i forhold til loftet for de egne indtægter og den disponible buffer til sådanne eventualforpligtelser som følge af finansiell bistand til medlemsstaterne, som ikke dækkes gennem hensættelser.

Hoved**konklusionen** i bæredygtighedsanalysen er, at EU-budgettet i princippet har tilstrækkelige ressourcer til at håndtere opståede eventualforpligtelser. Navnlig gælder følgende:

- **Der er ikke konstateret problemer med utilstrækkelige hensættelser til eventualforpligtelser som følge af budgetgarantier og finansiell bistand til tredjelande.**
- **EU's finansielle kapacitet under den nuværende retlige ramme (dvs. afgørelsen om egne indtægter⁴ og forordningen om den flerårige finansielle ramme (FFR) 2021-**

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (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 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT L 193 af 30.7.2018, s. 1).

² Arbejdsdokument X om brugen af finansielle instrumenter, jf. finansforordningens artikel 41, stk. 4; Arbejdsdokument XI om gennemførelsen af budgetgarantier, den fælles hensættelsesfond og vurderingen af bæredygtigheden af eventualforpligtelser som følge af budgetgarantier og finansiell bistand i henhold til finansforordningens artikel 41, stk. 5 (COM(2021) 300 — juni 2021).

³ COM(2021) 343 final af 30.6.2021.

⁴ Rådets afgørelse (EU, Euratom) 2020/2053 af 14. december 2020 om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter og om ophævelse af afgørelse 2014/335/EU, Euratom (EUT L 424 af 15.12.2020, s. 1).

2027⁵) er tilstrækkelig til at dække Unionens eksisterende forpligtelser i relation til både udgiftsprogrammer og finansielle markeder (for gæld udstedt i forbindelse med programmer for finansiel bistand til medlemsstaterne), selv under ekstremt ugunstige omstændigheder.

Denne beretning omhandler eventualforpligtelser, der er opstået før udgangen af 2020, og vurderer, hvordan der tages højde for dem under FFR 2021-2027. Den dækker derfor ikke eventualforpligtelser hidrørende fra **NextGenerationEU** (NGEU)⁶, som først er begyndt at slå igennem i løbet af 2021, og for hvilke der er etableret en supplerende finansiell kapacitet gennem en midlertidig forhøjelse af loftet for de egne indtægter.

2. Hvad er eventualforpligtelser?

Eventualforpligtelser er EU's potentielle finansielle forpligtelser, som skyldes eksisterende bindende forpligtelser eller tidligere begivenheder. Hvorvidt disse eventualforpligtelser vil føre til faktiske tab, vil afhænge af fremtidige begivenheder, som ikke fuldt ud kontrolleres af EU.

For EU er der tre hovedkilder til eventualforpligtelser⁷:

- **budgetgarantier**, dvs. garantier, som stilles til Den Europæiske Investeringsbank-Gruppen (EIB-Gruppen) eller andre gennemførelsespartnere under Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringers (EFSI)⁸ mandat, Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udviklings (EFSD)⁹ mandat og det eksterne låne mandat (ELM)¹⁰. Inden for rammerne af alle disse instrumenter stiller EU garantier over for gennemførelsespartnerne til (delvis) dækning af tab som følge af deres garanterede finansierings- og investeringstransaktioner (dvs. låne- eller egenkapitaltransaktioner). Under den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 samler InvestEU-programmet de aktiviteter, der tidligere blev gennemført under EFSI, og flere andre finansielle instrumenter under en enkelt EU-garanti, ligesom der ved programmet er givet andre søjlevurderede¹¹ gennemførelsespartnere end EIB-Gruppen adgang til en del af EU-garantien¹². På samme måde er EFSD blevet efterfulgt af EFSD+, der er oprettet ved forordningen om instrumentet for naboskab,

⁵ Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2093 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027 (EUT L 433 I af 22.12.2020, s. 11).

⁶ Rådets forordning (EU) 2020/2094 om oprettelse af et EU-genopretningsinstrument til støtte for genopretningen efter covid-19-krisen (EUT L 433 I af 22.12.2020, s. 23) ("NextGenerationEU").

⁷ En særskilt kilde til eventualforpligtelser er "juridiske risici". Disse er ikke omfattet af denne beretning.

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/1017 af 25. juni 2015 om Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer, Det Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning og Den Europæiske Portal for Investeringsprojekter og om ændring af forordning (EU) nr. 1291/2013 og (EU) nr. 1316/2013 (EUT L 169 af 1.7.2015, s. 1).

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1601 af 26. september 2017 om oprettelse af Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling (EFSD), en EFSD-garanti og en EFSD-garantifond (EUT L 249 af 27.9.2017, s. 1).

¹⁰ En oversigt over de relevante retsakter og tilsvarende garantiaftaler mellem Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank findes i den endelige vedtagelse (EU, Euratom) 2021/417 af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2021 — Sektion III — Kommissionen, anmærkninger til konto 14 20 03 02 i oversigten over udgifter til "Garanti for foranstaltninger udadtil for instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde, det europæiske instrument for nuklear sikkerhed, instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA III) og makrofinansiell bistand" (EUT L 93 af 17.3.2021, s. 959).

¹¹ Se afsnit 3.2.1 nedenfor for nærmere oplysninger om søjlevurderingsprocessen.

¹² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/523 om oprettelse af InvestEU-programmet og om ændring af forordning (EU) 2015/1017 (EUT L 107 af 26.3.2021, s. 30).

udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI) — et globalt Europa¹³, og som nu fungerer som finansieringsdelen af en styrket ekstern investeringsplan

- lån og dertil knyttet låntagning med henblik på at yde **finansiel bistand til tredjelande** (dvs. lån inden for rammerne af den makrofinansielle bistand (MFA)¹⁴ og Euratom-lån til tredjelande¹⁵), der i princippet finansieres gennem "back to back"-låntagningstransaktioner. Det betyder konkret, at hvert lån finansieres gennem en tilsvarende EU-obligation, som fuldt ud svarer til EU-lånet med hensyn til løbetid, rentesats og tilbagebetalingsplan. Som følge heraf er investorer i EU-obligationer kun eksponeret mod EU-kreditrisikoen og ikke mod kreditrisikoen i hvert enkelt modtagerland. For EU's vedkommende er der tale om en eventualforpligtelse, da der i princippet ikke er behov for at trække på EU-midler for at afvikle EU-gælden, idet modtagerlandet kontraktligt er forpligtet til at tilvejebringe indtægterne
- lån og dertil knyttet låntagning med henblik på at yde **finansiel bistand til EU-medlemsstater**, dvs. betalingsbalancelån¹⁶, lån inden for rammerne af den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme (EFSM)¹⁷, Euratom-lån¹⁸ og lån under det europæiske instrument for midlertidig støtte til mindskelse af risiciene for arbejdsløshed i en nødsituation (SURE-instrumentet)¹⁹. Disse lån ydes til EU-medlemsstater efter den samme "back to back"-teknik som den finansielle bistand til tredjelande²⁰. Indtægterne fra tilbagebetalinger fra de modtagende medlemsstater anvendes til betaling af renter og afdrag på EU-gælden. De medregnes ikke som egne indtægter under det pågældende loft for de egne indtægter.

Eventualforpligtelser som følge af **budgetgarantier** og **finansiel bistand til tredjelande** dækkes delvis gennem hensættelser, og beregningen af disse er baseret på forsigtige skøn over de forventede tab for hvert instrument plus en yderligere margen til dækning af en del af de uventede tab.

¹³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/947 af 9. juni 2021 om oprettelse af instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde — et globalt Europa, og om ændring og ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 466/2014/EU og ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1601 og Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 480/2009 (EUT L 209 af 14.6.2021, s. 1).

¹⁴ Retsgrundlaget for makrofinansiell bistand til andre tredjelande end udviklingslande er artikel 212 i traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Artikel 213 i TEUF kan anvendes som retsgrundlag, når tredjelandet har behov for akut finansiell bistand.

¹⁵ Rådets afgørelse 94/179/Euratom af 21. marts 1994 om ændring af afgørelse 77/270/Euratom om bemyndigelse for Kommissionen til at optage Euratom-lån med henblik på bidrag til finansiering af forbedring af sikkerheden og effektiviteten i atomkraftværkerne i visse tredjelande (EFT L 84 af 29.3.1994, s. 41).

¹⁶ Rådets forordning (EF) nr. 332/2002 af 18. februar 2002 om indførelse af en mekanisme for mellemfristet betalingsbalancestøtte til medlemsstaterne (EFT L 53 af 23.2.2002, s. 1).

¹⁷ Rådets forordning (EU) nr. 407/2010 af 11. maj 2010 om oprettelse af en europæisk finansiell stabiliseringsmekanisme (EUT L 118 af 12.5.2010, s. 1). Rådets forordning (EU) 2015/1360 af 4. august 2015 om ændring af forordning (EU) nr. 407/2010 om oprettelse af en europæisk finansiell stabiliseringsmekanisme (EUT L 210 af 7.8.2015, s. 1).

¹⁸ Rådets afgørelse 77/270/Euratom af 29. marts 1977 om bemyndigelse for Kommissionen til at optage Euratom-lån med henblik på et bidrag til finansieringen af atomkraftværker (EFT L 88 af 6.4.1977, s. 9) som ændret og suppleret.

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

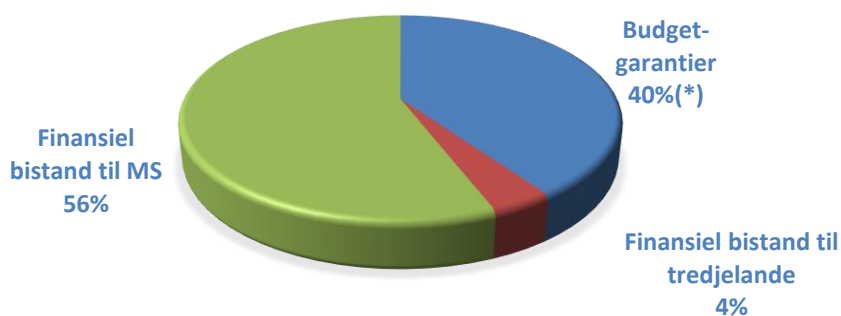
²⁰ I fremtiden vil Kommissionen også låne på markederne til finansiering af den ikketilbagebetalingspligtige støtte, der ydes under NGEU. Tilbagebetalingen af disse lånetransaktioner vil blive dækket via bevillingerne på de årlige budgetter inden for FFR-lofterne og vil derfor i princippet ikke udgøre en eventualforpligtelse for EU. NGEU's aktiviteter for så vidt angår lån til udlån vil imidlertid give anledning til nye eventualforpligtelser.

Til gengæld dækkes eventualforpligtelser som følge af **finansiel bistand til EU's medlemsstater** ikke gennem hensættelser. EU's låntagning udgør direkte og ubetingede forpligtelser for EU. Hvis en modtagende medlemsstat ikke opfylder sine forpligtelser over for EU, er EU derfor som en sidste udvej, når alle andre muligheder for at finde løsninger inden for de eksisterende budgetrammer er udtømt, berettiget til at søge dækning for det relevante likviditetskrav hos de øvrige medlemsstater. Sådanne indkaldelser af indtægter vil blive foretaget ud over FFR-lofterne, samtidig med at loftet for de egne indtægter respekteres²¹.

Ved udgangen af 2020 beløb EU-budgettets eventualforpligtelser i forbindelse med lån til medlemsstater og tredjelande sig til over 93 mia. EUR, mens garantier ydet inden for rammerne af EFSI, EFSD og ELM udgjorde ca. 63 mia. EUR. EU-budgettets største eksponering hidrører fra programmer for finansiel bistand til medlemsstaterne (jf. figur 1 nedenfor).

Under FFR 2021-2027 forventes anvendelsen af budgetgarantier at stige yderligere, bl.a. i kraft af InvestEU-programmet, som omfatter en garanti på 26,2 mia. EUR til støtte for investeringstransaktioner inden for fire politikområder (bæredygtig infrastruktur, forskning, innovation og digitalisering, SMV'er samt sociale investeringer og færdigheder). Ved udgangen af 2021 forventes Unionen at øge sine eventualforpligtelser betydeligt, også i forbindelse med låntagning til finansiering af NGEU-lån til medlemsstaterne under genopretnings- og resiliensfaciliteten. Resultaterne af disse transaktioner vil indgå i den næste udgave af denne beretning.

Figur1: Opdeling af eventualforpligtelser efter kilde pr. 31. december 2020



(*). Baseret på det samlede beløb for "disponible garantier undertegnet med modparter" (se tabel 1 nedenfor).

I overensstemmelse med EU's regnskabsregler klassificeres **finansielle instrumenter** i form af garantier som eventualforpligtelser²², men giver ikke anledning til eventualforpligtelser ud fra et budgetmæssigt synspunkt, da de altid i fuldt omfang dækkes gennem hensættelser på budgettet, dvs. at der i budgettet er indregnet forpligtelser til at opfylde hele den eventualforpligtelse, der hidrører fra det finansielle instrument. Der er fuld sikkerhed for, at forpligtelsen i sin helhed kan opfyldes, hvis der i en ekstrem situation opstår behov herfor, da den allerede udgør en del af Unionens udestående forpligtelser.

EU-budgettet finansierer en lang række finansielle instrumenter (egenkapital, gæld, lånegarantier, venturekapital, kapacitetsopbygning og risikodelingsfaciliteter). Disse

²¹ Jf. artikel 2, stk. 3, og artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2093 af 17. December 2020 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027.

²² Se afsnit 4.1.3 i Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Revisionsretten — Årsregnskab for Den Europæiske Union for regnskabsåret 2020 (COM(2021) 381 final).

inddeles i to hovedkategorier, nemlig dem, der vedrører interne politiktiltag, og dem, der vedrører udenrigspolitiske foranstaltninger (afhængigt af om modtagerne overvejende befinder sig i eller uden for EU). Eksempler på finansielle instrumenter er de instrumenter, der er oprettet under Horisont 2020 for at forbedre adgangen til finansiering for enheder, der beskæftiger sig med forskning og innovation²³, Connecting Europe-facilitetens²⁴ låneinstrument, der er oprettet for at fremme infrastrukturprojekter (inden for transport-, telekommunikations- og energisektorerne), og EU's SMV-egenkapitalfaciliteter, der støtter oprettelse og finansiering af SMV'er i EU i opstart- og vækstfasen²⁵.

Arbejdsdokument X, der ledsager budgetforslaget for 2022, indeholder en nærmere redegørelse for alle de 36 eksisterende finansielle instrumenter.

3. Eventualforpligtelser som følge af instrumenter, der dækkes gennem hensættelser: budgetgarantier og finansiel bistand til tredjelande

3.1. Oversigt over EU's samlede risikoeksponering ved udgangen af 2020

I 2020 har EU udvidet budgetstøtten i form af garantier til EIB-Gruppen for låne- og egenkapitaltransaktioner, der er dækket af EFSI, og til EIB-Gruppen og ni andre finansielle institutioner (herunder Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling og flere nationale erhvervsfremmende banker) for transaktioner, der er dækket af EFSI. EU har også stillet garanti for lån ydet af EIB til modtagere uden for EU under ELM.

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

Garantien under **EFSI** blev indført for at støtte investeringer og forbedre adgangen til finansiering, primært i Afrika og naboskabslandene, og for at hjælpe disse lande med at opfylde verdensmålene for bæredygtig udvikling.

Det grundlæggende formål med EU's budgetgaranti under **ELM** er at gøre det lettere for EIB at gennemføre finansieringstransaktioner i mere risikobetonede miljøer uden for EU i forbindelse med f.eks. udvikling af den lokale private sektor og udvikling af socioøkonomisk infrastruktur.

²³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1291/2013 af 11. december 2013 om Horisont 2020 — rammeprogram for forskning og innovation (2014-2020) (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 104). De omtalte instrumenter er:

- InnovFin-lån og -garantier til forskning og innovation, hvorunder Kommissionen deler den finansielle risiko vedrørende en portefølje af nye finansieringstransaktioner, som EIB har indgået
- InnovFin-garantien til SMV'er og SMV-initiativet vedrørende instrumentet til garantier uden loft (SIUGI), som forvaltes af EIF og yder garantier og modgarantier til finansielle formidlere for nye låneporteføljer
- InnovFin-egenkapitalfaciliteten til forskning og innovation, som bidrager til investeringer i risikokapitalfonde og forvaltes af EIF, og
- EIC-fonden (Det Europæiske Innovationsråds fond), som yder egenkapitalfinansiering for at fremskynde innovations- og markedsudrulningsaktioner.

²⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1316/2013 af 11. december 2013 om oprettelse af Connecting Europe-faciliteten, om ændring af forordning (EU) nr. 913/2010 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 680/2007 og (EF) nr. 67/2010 (EUT L 348 af 20.12.2013, s. 129).

²⁵ Der er tale om egenkapitalinstrumenter, der finansieres af forskellige programmer, herunder Cosme. Med hensyn til Cosme, se Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1287/2013 af 11. december 2013 om et program for virksomheders konkurrenceevne og små og mellemstore virksomheder (Cosme) (2014-2020) og om ophævelse af afgørelse nr. 1639/2006/EF (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 33).

Den samlede risikoeksponering for EU-budgettet hidrørende fra de tre garantier fremgår af tabel 1²⁶.

²⁶ Udbetalte beløb repræsenterer de beløb, der allerede er betalt til slutmodtagerne, mens beløb relateret til transaktioner undertegnet af modparter omfatter de udbetalte beløb plus aftaler, der allerede er undertegnet med modtagere eller finansielle formidlere, men hvor beløbet endnu ikke er udbetalt. Endelig udgør den disponible garanti, der er undertegnet med modparter, den samlede garanti, der dækkes af EU-budgettet, og dermed EU's maksimalt mulige eksponering, heri medregnet transaktioner, der er godkendt til undertegnelse, men som endnu ikke er undertegnet. Tallene omfatter beløb, der er klassificeret som "hensættelser/finansielle forpligtelser" i overensstemmelse med de gældende europæiske regnskabsregler.

Tabel 1: Eventualforpligtelser som følge af budgetgarantier. Opgjort pr. 31. december 2020 (mio. EUR)

	Disponibel garanti understegnet med modparter	Disponibel garanti relateret til transaktioner undertegnet af modparter	Disponibel garanti relateret til transaktioner undertegnet af modparter og udbetalt
EFSI	25 833,27	24 121,52	18 880,06
EFSD	1 370,7	438, 56	34,52
ELM	35 574,71	32 732,34	20 252,21
I alt	62 778,68	57 292,42	39 166,78

Finansiel støtte til tredjelande i form af bilaterale lån fra EU og finansieret "back to back" på kapitalmarkederne er hovedsagelig blevet ydet inden for rammerne af **programmet for makrofinansiel bistand**, som er rettet mod lande uden for EU med betalingsbalanceproblemer. I 2020 blev der i alt udbetalt 1 675 mio. EUR i lån²⁷.

De udestående beløb ved udgangen af 2020 vises i tabel 2.

Tabel 2: Udestående beløb vedrørende lån til tredjelande pr. 31. december 2020 (mio. EUR)

	Udestående lån	Påløbne renter	I alt
MFA	5 786,80	26,17	5 812,97
Euratom	200	0,5	200,5
I alt	5 986,80	26,67	6 013,47

3.2. EU's risikostyringssystem for eventualforpligtelser, der dækkes gennem hensættelser

Finansforordningens afsnit X danner grundlaget for EU's ramme for forvaltning af eventualforpligtelser, da det indeholder en række centrale bestemmelser, der skal sikre, at EU-budgettet er tilstrækkeligt beskyttet mod de risici, der er forbundet med disse forpligtelser. For at sikre, at EU til enhver tid er i stand til fuldt ud og rettidigt at honorere gennemførelsespartnernes træk på budgetgarantier eller tilbagebetale obligationer, hvor lånomtageren har misligholdt sine forpligtelser, er der indført en række risikostyringsmekanismer og -værktøjer. Nogle af disse er horisontale og gælder for alle kategorier af eventualforpligtelser, mens andre er mere specifikke og vedrører enten budgetgarantier eller programmer for finansiel bistand.

²⁷ Yderligere oplysninger kan ses i Rapport fra Kommissionens til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelse af den makrofinansielle bistand til tredjelande i 2020 (COM(2021) 375 final).

3.2.1. Budgetgarantier

I dette afsnit redegøres der for de sikkerhedsforanstaltninger, der er indført for at sikre, at eventualforpligtelser som følge af budgetgarantier ikke overstiger den budgetmæssige kapacitet til at absorbere dem.

Foranstaltninger til beløbsmæssig begrænsning af eventualforpligtelser

For det første er der altid et klart defineret loft over EU-garantiens størrelse. I henhold til finansforordningen kan den finansielle forpligtelse og de samlede nettobetalingen fra budgettet ikke overstige størrelsen af den budgetgaranti, der er fastsat i basisretsakten. Eventualforpligtelsen som følge af en budgetgaranti kan kun overstige de finansielle aktiver, som er tilvejebragt til at dække Unionens finansielle forpligtelse, hvis dette er bestemt i den underliggende basisretsakt, og på de særlige betingelser, der er fastsat deri.

For det andet fastlægges risikoprofilen for de transaktioner/finansielle produkter, der garanteres af EU, på forhånd, dvs. på tidspunktet for undertegnelsen af garantiaftalerne. Den skal være fuldt forenelig med den tilførselssats, der er fastsat i forordningen om den relevante garanti, og den risikovillighed²⁸, der er fastsat for programmet. Hvis det er relevant, tilstræbes det at diversificere transaktionerne (geografisk anvendelsesområde, sektorer osv.) for at undgå for høje risikokoncentrationer.

Foranstaltninger vedrørende udvælgelse af gennemførelsespartnere

Inden kandidatinstitutioner bliver gennemførelsespartner i forbindelse med et eksisterende garantiprogram, skal de underkastes en "søjlevurdering", dvs. en grundig gennemgang af deres interne processer og gældende procedurer med henblik på at vurdere deres mulighed for at sikre en beskyttelse af EU's finansielle interesser svarende til den, der kræves i henhold til finansforordningen²⁹.

Desuden indeholder de eksisterende garantiaftaler bestemmelser, der skal sikre, at:

- (i) gennemførelsespartnere bidrager med deres egne ressourcer til de transaktioner, der er omfattet af budgetgarantien, og at
- (ii) der indføres passende mekanismer, således at en del af risikoen for tab bæres af gennemførelsespartnere (risikodeling), eller at der indføres andre finansielle incitamenter³⁰, der kan sikre tilstrækkelig overensstemmelse mellem interesser.

Gennemførelsespartnere anmodes også om at træffe passende foranstaltninger til at forhindre eventuelle interessekonflikter med andre aktiviteter, de måtte udføre som led i deres almindelige virksomhed.

Foranstaltninger til at sikre tilstrækkelig forudgående budgetmæssig kapacitet til at absorbere træk på garantien

Med hensyn til budgetgarantier kræver finansforordningen forudgående hensættelser baseret på en tilførselssats, som fastsættes på en sådan måde, at den dækker træk på garantier op til de forventede tab plus en "sikkerhedsbuffer" til en andel af de uventede tab³¹.

²⁸ Risikovilligheden er den maksimale finansielle risiko, som Kommissionen er villig og i stand til at påtage sig i forbindelse med udøvelsen af sine aktiviteter inden for rammerne af sine offentlige opgaver og mål og i overensstemmelse med gældende lovgivning.

²⁹ Kommissionens afgørelse af 17. april 2019 om nye retningslinjer for den metode til søjlevurdering, der skal anvendes i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 (COM(2019) 2882 final) (EUT C 191 af 6.6.2019, s. 2).

³⁰ Der kan f.eks. være tale om, at den modtagende gennemførelsespartner betaler et vederlag for EU-garantien. Dette skal være afstemt efter risikodelingen mellem de finansielle deltagere og budgetgarantiens politiske målsætninger.

Tilførselssatsen er fastsat i basisretsakten og udtrykkes som en procentdel af EU-garantiens samlede beløb. Satsen er underlagt regelmæssig overvågning under gennemførelsen af programmerne og revideres om nødvendigt for at sikre en fortsat tilpasning til udviklingen i risikoprofilen for de udestående forpligtelser.

Kommissionen har særlige foranstaltninger til sin rådighed for at sikre, at hensættelserne fortsat er tilstrækkelige. Disse er baseret på et system for tidlig varsling, der bidrager til at undgå en mulig udtømning af hensættelserne, og som om nødvendigt kan udløse en genetablering af hensættelserne og/eller en forhøjelse af tilførselssatsen, jf. retsgrundlaget³².

Når og hvis det er nødvendigt, gennemføres genetableringer i forbindelse med den normale årlige budgetprocedure. I modsætning til eventuelle tilbagebetalinger i forbindelse med finansiel bistand til medlemsstaterne medregnes genetableringen for budgetgarantier under FFR-lofterne for forpligtelses- og betalingsbevillinger.

For at mindske risikoen for den indvirkning, som gennemførelsespartneres træk på garantien kan have på EU-budgettet, har EU historisk set oprettet særlige garantifonde, der finansieres over EU-budgettet. Pr. 31. december 2020 udgjorde de samlede finansielle aktiver i disse tre fonde:

- EFSI-garantifonden: 8,0 mia. EUR
- Garantifonden for Aktioner i forhold til Tredjeland, som indeholder hensættelserne til ELM-, MFA- og Euratomprogrammerne: 2,8 mia. EUR
- EFSD-garantifonden: 0,8 mia. EUR.

Siden januar 2021 er aktiverne i de tre hensættelsesfonde samlet i en fælles hensættelsesfond³³, som nu indeholder hensættelser til dækning af de potentielle finansielle forpligtelser som følge af budgetgarantier og programmer for finansiel bistand til tredjelands i én investeringsportefølje (opdelt i særskilte segmenter svarende til træk på garantien fra de respektive garantiprogrammer).

Ved ikrafttrædelsen af FFR for 2021-2027 modtog den fælles hensættelsesfond aktiverne fra EFSI-garantifonden, som blev efterfulgt af overførslen af nettoaktiverne i henholdsvis Garantifonden for Aktioner i forhold til Tredjeland og EFSD-garantifonden i sommeren 2021 som fastsat i forordningen om oprettelse af instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde — et globalt Europa. Fremover vil også hensættelserne vedrørende de nye instrumenter under FFR for 2021-2027 (dvs. InvestEU-programmet og NDICI — programmet "Et globalt Europa") blive forvaltet gennem Den Fælles Hensættelsesfond.

Foranstaltninger til håndtering af realiserede tab, der overstiger de disponible hensættelser

³¹ Andelen af uventede tab bestemmes på grundlag af særprogrammets risikovillighed.

³² De udløsende begivenheder er beskrevet i finansforordningens artikel 211 som følger:

- hvis niveauet af hensættelser for en budgetgaranti som følge af træk på den pågældende budgetgaranti falder til under 50 % af tilførselssatsen og igen, såfremt den falder til under 30 % af nævnte tilførselssats, eller såfremt niveauet ifølge Kommissionens risikovurdering kan falde til under en af disse procentsatser inden for et år
- hvis et land, som modtager finansiel bistand fra Unionen, ikke betaler til et forfaldstidspunkt.

³³ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om idriftsættelsen af den fælles hensættelsesfond (COM(2021) 88 final). Se også Kommissionens afgørelse af 25. marts 2020 om retningslinjerne for forvaltning af aktiver i Den Fælles Hensættelsesfond (EUT C 131 af 22.4.2020, s. 3) og Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om identiteten af kapitalforvalteren for Den Fælles Hensættelsesfond i henhold til artikel 212 i finansforordning 2018/1046 (COM(2020) 130 final).

Hvis hensættelserne på et hvilket som helst tidspunkt under gennemførelsen af programmet viser sig ikke at være tilstrækkelige til at dække de faktiske tab, kan følgende foranstaltninger aktiveres:

- ekstraordinære midlertidige overførsler mellem hensættelsessegmenter, der understøtter forskellige budgetgarantier i den fælles hensættelsesfond; dvs. for at afhjælpe manglen på midler til at betale træk på garantien under én budgetgaranti kan de aktiver, der er hensat under en anden budgetgaranti, midlertidigt stilles til rådighed
- ekstraordinære yderligere udgifter, der skal godkendes gennem:
 - omfordeling af udgifter (forpligtelses- og betalingsbevillinger) fra andre poster på EU's budget og/eller
 - ændring af EU-budgettet for at give mulighed for yderligere udgifter (inden for rammerne af FFR-lofterne og fleksibilitetsmekanismerne)
- anvendelse af den centrale finansforvaltning: I ekstraordinære tilfælde kan den centrale finansforvaltnings likviditet midlertidigt anvendes til at dækning af træk på en budgetgaranti i afventning af godkendelsen af yderligere budgetmidler.

3.2.2. Finansiell bistand til tredjelande

Foranstaltninger til beløbsmæssig begrænsning af eventualforpligtelser

På samme måde som for budgetgarantier begrænser finansforordningen EU-budgettets samlede eksponering i forbindelse med programmer for finansiell bistand. Eventualforpligtelsen må kun overstige de finansielle aktiver, som er tilvejebragt til at dække Unionens finansielle forpligtelse, hvis dette er bestemt i den underliggende basisretsakt, og på de betingelser, der er fastsat deri. Desuden må den finansielle forpligtelse og de samlede nettobetaling fra budgettet på intet tidspunkt overstige det maksimale beløb af midler, som Kommissionen er beføjet til at låne for at finansiere den finansielle bistand, og den relevante rente.

For hvert program fastlægges det samlede støttebeløb, det antal rater, som skal udbetales, og den maksimale løbetid for lånepakken i den relevante retsakt. Raterne afhænger normalt af, at en række politiske betingelser overholdes, herunder i nogle tilfælde (f.eks. MFA-lån) af tilfredsstillende resultater med hensyn til gennemførelsen af Den Internationale Valutafonds (IMF) programreformer.

Foranstaltninger til sikring af tilbagebetaling af lån i tilfælde af misligholdelse af lån

EU's låntagning med henblik på at yde lån i form af finansiell bistand til tredjelande udgør for EU direkte og ubetingede forpligtelser. Låntagning til finansiering af MFA- og Euratom-lån til tredjelande er dækket af Garantifonden for Aktiver i forhold til Tredjeland, som dækkes gennem hensættelser på EU-budgettet svarende til 9 % af de garanterede lån, der er udestående ved årets udgang. Procedurerne i forbindelse med hensættelser, der er utilstrækkelige til at opfylde EU's forpligtelser, svarer til dem, der er beskrevet i slutningen af afsnit 3.2.1 for budgetgarantier, og som anvendes på hensættelserne til MFA-, ELM- og Euratom-lån i GFEA-segmentet.

3.3. Europa-Kommissionens fælles ramme for forvaltning og overvågning af eventualforpligtelser, som dækkes gennem hensættelser

På grund af budgetgarantiernes og de finansielle bistandsprogrammernes stigende betydning for gennemførelsen af EU's politikker har Kommissionen styrket sine risikostyringsværktøjer til håndtering af eventualforpligtelser med etableringen af en horisontal ramme på tværs af tjenestegrene til gennemførelse og overvågning af disse

programmer. I det omfang det kan lade sig gøre set i lyset af forskellene mellem programmerne, er det formålet med denne ramme at udvikle fælles metoder til udformning, forhandling og gennemførelse af budgetgarantier og finansiel bistand og at muliggøre en nøje overvågning af udviklingen i eventualforpligtelser. Det endelige mål er at beskytte EU-budgettet fuldt ud mod uforudsete tab som følge af budgetgarantier eller låneprogrammer, som dækkes gennem hensættelser.

Styringsudvalget for Eventualforpligtelser

Kernen i denne ramme er Styringsudvalget for Eventualforpligtelser³⁴, som fokuserer på tværgående spørgsmål, f.eks. udvikling af fælles værktøjer til effektiv risikostyring og rapportering om den overordnede bæredygtighed af eventualforpligtelser og koordinering af en fælles tilgang til relevante horisontale bestemmelser i garantiaftaler med gennemførelsespartnere.

Overvågning

For at gøre det muligt for Kommissionen konstant at overvåge mulige tab som følge af eventualforpligtelser er gennemførelsespartnere og modtagerlandene forpligtet til regelmæssigt at rapportere til Kommissionen om garantiprogrammets driftsmæssige og finansielle situation og fremskridtene med hensyn til de betingelser, der ligger til grund for EU's finansielle bistand. Finansielle oplysninger fra gennemførelsespartnere revideres eksternt.

Rapportering

Detaljeret rapportering til Europa-Parlamentet, Rådet og andre interessenter om eventualforpligtelsers opbygning og tidsprofil er et væsentligt element i EU's tilgang til forvaltning af eventualforpligtelser. Finansforordningen indeholder bestemmelser om et integreret rapporteringssystem for eventualforpligtelser med det formål at tilvejebringe omfattende og rettidige oplysninger om de forskellige kilder til eventualforpligtelser, både på individuelt og konsolideret niveau. Denne beretning og arbejdsdokumenterne i henhold til finansforordningens artikel 41, stk. 4 og 5, udgør de vigtigste elementer i rapporteringsrammen for eventualforpligtelser.

4. Eventualforpligtelser som følge af finansiel bistand til medlemsstater

4.1. Oversigt over EU's samlede risikoeksponering ved udgangen af 2020

I 2020 drev Kommissionen på vegne af EU fire programmer, hvorunder den kan yde lån til medlemsstaterne:

- **betalingsbalancestøtte** for at hjælpe EU-lande uden for euroområdet, som oplever eller er i risiko for at opleve betalingsbalanceproblemer
- **EFSM**, der blev oprettet som reaktion på finanskrisen med henblik på at yde finansiel støtte til EU-medlemsstater, der er i eller trues af alvorlige finansielle vanskeligheder som følge af usædvanlige begivenheder, som de ikke selv er herre over
- **SURE**-programmet, der blev vedtaget i juni 2020 for at bidrage til at finansiere pludselige og alvorlige stigninger i de nationale offentlige udgifter i forbindelse med arbejdsfordelingsordninger og lignende indenlandske foranstaltninger som reaktion på covid-19-krisen

³⁴ Commission decision of 24.7.2020 on establishing the Steering Committee on Contingent Liabilities arising from Budgetary Guarantees (Kommissionens afgørelse af 24.7.2020 om nedsættelse af Styringsudvalget for Eventualforpligtelser som følge af Budgetgarantier (ikke oversat til dansk)) (C(2020) 5154).

- **Euratoms lånefacilitet** til at hjælpe medlemsstater med at finansiere investeringer i kernekraftværker og industrielle anlæg i det nukleare brændselskredsløb.

Udestående lånebeløb under de fire forskellige programmer ved udgangen af 2020 fremgår af tabel 3.

Tabel 3: Udestående beløb vedrørende lån til EU-medlemsstater pr. 31. december 2020 (mio. EUR)

	Udestående lån	Påløbne renter	I alt
Betalingsbalancestøtte	200	1,15	201,15
Euratom	78,26	0,16	78,43
EFSM	46 800	596,02	47 396,02
SURE	39 500	3,48	39 503,48
I alt	86 578,26	600,81	87 179,08

Et passende mål for den samlede årlige risiko for EU-budgettet, der er forbundet med eventualforpligtelser som følge af finansiel bistand til medlemsstaterne, er den årligt forfaldne gæld, dvs. de samlede årlige tilbagebetalinger, som de modtagende medlemsstater skal foretage i et givet år (hovedstol og renter) under de forskellige programmer (tabel 4).

Tabel 4: Årlig tilbagebetalingsplan for udestående lån (hovedstol + renter) under de eksisterende programmer for årene 2021-2027 pr. 31. december 2020 (mio. EUR)

Year	Euratom	BoP	EFSM	SURE	All programmes
2021	29.05	5.75	10 849.88	23.92	10 908.59
2022	23.24	5.75	3 496.13	25	3 550.11
2023	13.22	5.75	4 221.88	25	4 265.84
2024	13.11	5.75	3 300	25	3 343.86
2025	0	205.75	3 051.25	8 025	11 282
2026	0	0	4 639.25	25	4 664.25
2027	0	0	3 519.25	25	3 544.25
Total	78.61	228.75	33 077.63	8 173.92	41 558.90

4.2. EU's risikostyringssystem for eventualforpligtelser som følge af finansiel bistand til medlemsstaterne

Foranstaltninger til beløbsmæssig begrænsning af eventualforpligtelser

På samme måde som for finansiel bistand til tredjelande begrænser finansforordningen EU's samlede eksponering i forbindelse med lån til medlemsstaterne. Den finansielle forpligtelse og de samlede nettobetaling fra budgettet er begrænset til det maksimale beløb af midler, som Kommissionen er beføjet til at låne for at finansiere den finansielle bistand (jf. den relevante basisretsakt), og den relevante rente.

Foranstaltninger til sikring af tilbagebetaling af lån i tilfælde af misligholdelse af lån

I modsætning til finansiell bistand til tredjelande er der ikke i budgettet medtaget hensættelser til at tage højde for den hidtil usete situation, hvor en EU-medlemsstat misligholder sine lån til EU. I et så ekstremt tilfælde, hvor en modtagende medlemsstat ikke opfylder sine forpligtelser over for Unionen, vil Kommissionen i overensstemmelse med den gældende lovgivning om egne indtægter anvende aktiv likviditetsstyring (dvs. trække likviditet fra den disponible likviditetssaldo) og om nødvendigt aktivere andre foranstaltninger, der er fastsat i de finansielle ordninger, der gælder for lånet. Som en sidste udvej kan Kommissionen opfordre alle medlemsstaterne til midlertidigt at tilvejebringe forskellen mellem de disponible aktiver og likviditetskravene. Hvis en medlemsstat ikke efterkommer en sådan opfordring til tiden, er Kommissionen berettiget til midlertidigt at foretage yderligere indkaldelser fra de øvrige medlemsstater. Tilvejebringelsen af sådanne likvide midler vil straks blive kompenseret inden for rammerne af EU-budgettet.

SURE-instrumentet er et særligt tilfælde, da alle medlemsstater har indvilliget i at stille uigenkaldelige, ubetingede anfordringsgarantier på 25 % af den finansielle bistands maksimale beløb³⁵. De enkelte medlemsstater bidrager til det samlede garantibeløb i forhold til deres relative andel af EU's samlede bruttonationalindkomst (ifølge EU-budgettet for 2020).

5. Vurdering af bæredygtigheden af EU's eventualforpligtelser

5.1. Vurderingsramme

I henhold til finansforordningens artikel 210, stk. 3, anses "eventualforpligtelser, som følger af budgetgarantier eller finansiell bistand, og som bæres af budgettet, for bæredygtige, hvis prognosen for deres udvikling over flere år er i overensstemmelse med fristerne i den i artikel 312, stk. 2, i TEUF foreskrevne forordning, der fastlægger den flerårige finansielle ramme, og med loftet over årlige bevillinger til betalinger i artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2014/335/EU, Euratom" (dvs. MFF-loftet og loftet for de egne indtægter).

Med andre ord skulle de egne indtægter, som EU kan trække på i et enkelt år, være tilstrækkelige til at finansiere udgifterne i forbindelse med FFR samt opståede eventualforpligtelser. Hvert år udarbejder Kommissionen en langsigtet prognose for disse udgifter og de egne indtægter, der er nødvendige for finansieringen heraf. Forskellen mellem loftet for de egne indtægter og de egne indtægter, der er nødvendige for at finansiere EU-budgettet, kaldet "bufferen", repræsenterer EU's finansielle kapacitet til at dække yderligere udgående pengestrømme i forbindelse med opståede eventualforpligtelser. For at anse eventualforpligtelserne for bæredygtige, bør følgende ligning være opfyldt.

$$\text{Loft for de egne indtægter}_N \geq \frac{\text{Egne indtægter}}{\text{til finansiering af EU's budget}_N} + \text{EU's forfaldne gæld}_N$$

hvor:

$$\frac{\text{Egne indtægter}}{\text{til finansiering af EU's budget}_N} = \frac{\text{Budgetudgifter}}{(\text{inkl. hensættelser til garantier})_N} - \frac{\text{Andre}}{\text{indtægter}_N}$$

På denne baggrund bør der skelnes mellem eventualforpligtelser, som henholdsvis dækkes og ikke dækkes gennem hensættelser:

³⁵ Ud over den garanti, der stilles af alle medlemsstater, er der i SURE-forordningen fastsat en række sikkerhedsforanstaltninger for at mindske risikoen fra eventualforpligtelser i forbindelse med SURE. Disse omfatter en koncentrationsgrænse for de tre største lån på 60 % af det maksimale beløb, der ydes under SURE, en maksimal årlig eksponering på 10 % (dvs. betalinger, der forfalder hvert år, må ikke overstige 10 mia. EUR) og mulighed for Kommissionen til om nødvendigt at forny sine lån.

- 1) For eventualforpligtelser, som delvis dækkes af hensættelser, skal de årlige tab først og fremmest dækkes af de ressourcer, der er til rådighed i de relevante segmenter i den fælles hensættelsesfond. Kun hvis tabene bliver større end forventet, vil der være behov for yderligere ressourcer til genetablering af det pågældende segment i den fælles hensættelsesfond i de efterfølgende år, hvilket kan få konsekvenser i form af yderligere udgifter på EU's årlige budget (inden for FFR-lofterne — jf. punkt 3.2 ovenfor). For så vidt angår instrumenter, som dækkes af hensættelser, skal den årlige vurdering af bæredygtigheden af eventualforpligtelserne derfor først og fremmest bestå i at kontrollere, om hensættelserne er tilstrækkelige til at dække de anslåede tab i løbetiden fratrukket indtægter ved et tilstrækkeligt højt konfidensniveau.
- 2) For eventualforpligtelser som følge af låntagnings- og långivningsaktiviteter i relation til medlemsstaterne foretages der ingen hensættelser. Hvis disse eventualforpligtelser slår igennem, kan de give anledning til yderligere indkaldelser af indtægter fra medlemsstaterne. De dermed forbundne udgifter ligger fortsat uden for FFR-lofterne. På indtægtssiden skal det imidlertid sikres, at det samlede loft for de egne indtægter for året overholdes.

5.2. Vurdering af bæredygtigheden af eventualforpligtelser, som dækkes af hensættelser

Indledningsvis kan EU's budgetgarantier variere betydeligt med hensyn til de politiske mål og dermed risikoprofilen for de underliggende transaktioner, hvilket igen kan føre til forskelle med hensyn til den risikovillighed, der finder anvendelse på hver af disse. Risikovilligheden udtrykkes normalt ved value-at-risk (VaR) over levetiden³⁶ ved et bestemt (foruddefineret) konfidensniveau.

På grundlag af de foreliggende data over anslåede nettotab i løbetiden pr. 31. december 2020 vedrørende de budgetgarantier, der var stillet pr. denne dato, er det muligt at drage følgende konklusioner:

- Den gældende tilførselssats på 35 % af den samlede EFSI-garanti er tilstrækkelig til at dække anslåede tab som følge af de transaktioner, der er garanteret under de forskellige EFSI-felter, ved et konfidensniveau på 95 %, jf. programmets ex ante-risikovillighed
- Med hensyn til EFSD er tilførselssatsen på 50 % forenelig med de anslåede tab ved et tilsigtet konfidensniveau på 90 %, jf. programmets ex ante-risikovillighed
- Hensættelserne til ELM i GFEA er tilstrækkelige til at dække anslåede tab ved et konfidensniveau på 86 %³⁷.

Med hensyn til de eksisterende eksponeringer hidrørende fra finansiel bistand til tredjelande bekræftes tilstrækkeligheden af tilførselssatsen på 9 % af følgende faktorer³⁸:

- manglende betalingsmisligholdelse indtil udgangen af 2020
- Kommissionens vurdering af værdiforringelsen i 2020, som konkluderede, at der ikke er behov for at bogføre en regnskabsmæssig værdiforringelse for disse lån³⁹

³⁶ Value-at-risk (VaR) kan defineres som det tabsniveau for en portefølje, som set over en vis tidshorisont ikke vil blive overskredet ved et vist konfidensniveau.

³⁷ Da GFEA fungerer som likviditetsbuffer, blev der ikke fastlagt en ex ante-risikovillighed i form af et konfidensniveau for hensættelserne over transaktionernes levetid.

³⁸ Kommissionen er i øjeblikket i færd med at forbedre kapaciteten for kreditrisikomodellering med henblik på at overvåge sine eksponeringer hidrørende fra finansiel bistand til tredjelande. Undersøgelsen af bæredygtigheden af denne kategori af medtagne eventualforpligtelser har hovedsagelig haft form af en ekspertvurdering baseret på en række kvalitative og kvantitative faktorer.

- for MFA-lån, deres forbindelse til og afhængighed af et eksisterende IMF-program, som understøtter tredjelandets finansielle levedygtighed og dermed den eventuelle tilbagebetaling af EU-midler.

5.3. Vurdering af bæredygtigheden af eventualforpligtelser i forhold til loftet for de egne indtægter

For at vurdere EU-budgettets robusthed til at tage højde for en situation, hvor der også opstår en eksponering mod eventualforpligtelser, som ikke dækkes af hensættelser, er der foretaget en stringent følsomhedsanalyse.

Indledningsvis opstilles der et centralt scenario (referencescenario), der svarer til den forventede udvikling i EU's udgifter og finansielle kapacitet i årene frem til 2027, i overensstemmelse med den langsigtede prognose for budgetudgifter og indtægtsbehov (figur 2 nedenfor).

Hvis man ser bort fra indeværende budgetår, ligger den disponible buffer til dækning af eventualforpligtelser (eksisterende og nye) i perioden 2022-2027 på ca. **64 mia. EUR** om året, når der alene tages hensyn til det faste loft for de egne indtægter på 1,40 % af bruttonationalindkomsten (BNI).

Bufferen for den resterende del af loftet for de egne indtægter på 0,6 % af BNI, som er midlertidigt og udelukkende til rådighed for NGEU-forpligtelser, er endnu ikke undersøgt særskilt i dette års beretning, da eventualforpligtelser knyttet til NGEU først begyndte at slå igennem efter udgangen af 2020.

Efter opstilling af det centrale scenario bestod det næste skridt i at foretage en supplerende undersøgelse i form af følsomhedstest for at vurdere bæredygtigheden af de eksisterende eventualforpligtelser i ekstreme scenarier for årene 2022-2027. Testene omfatter:

- 1) **Følsomhedstest — økonomien:** I det centrale scenario følger BNI prognoserne for realvækst og inflation i fremskrivningerne af bruttonationalproduktet (BNP), jf. Kommissionens økonomiske forårsprognose 2021⁴⁰. Med henblik på følsomhedstesten er fremskrivningen af de nominelle vækstrater sat 0,5 procentpoint lavere end i referencescenariet for hvert år i rapporteringsperioden⁴¹. I forhold til det faste loft for de egne indtægter på 1,40 % af BNI medfører dette, at den nominelle værdi heraf og dermed den disponible buffer reduceres med i gennemsnit **2,9 mia. EUR** om året.
- 2) **Følsomhedstest — budgettets indtægtsside:** I dette ekstreme scenario vurderes det, om den disponible buffer er tilstrækkeligt stor til, at der lovligt kan opkræves yderligere egne indtægter, hvis alle de medlemsstater, der modtager finansiel bistand, samtidig undlader at opfylde deres tilbagebetalingsforpligtelser. De pågældende beløb afspejler tilbagebetalingsplanen ultimo 2020 (se tabel 4 ovenfor). I simuleringen er muligheden for at omfordele ressourcer inden for budgettet og for midlertidigt at udskyde andre udgifter udelukket, hvilket forstærker scenariets usandsynlighed. Dette vil reducere den disponible buffer med i gennemsnit **3,8 mia. EUR**.
- 3) **Chok tilført budgettets udgiftsside:** I dette scenario svarer fremskrivningen af udgifterne til disses teoretiske maksimum. Det er vigtigt at understrege, at dette ikke

³⁹ Se afsnit 2.4.3.1 "Loans for financial assistance (Lån i forbindelse med finansiel bistand)" i Den Europæiske Unions konsoliderede årsregnskab for 2020, som findes på (på engelsk): https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/2020_eu_annual_accounts_web.pdf.

⁴⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip149_en.pdf.

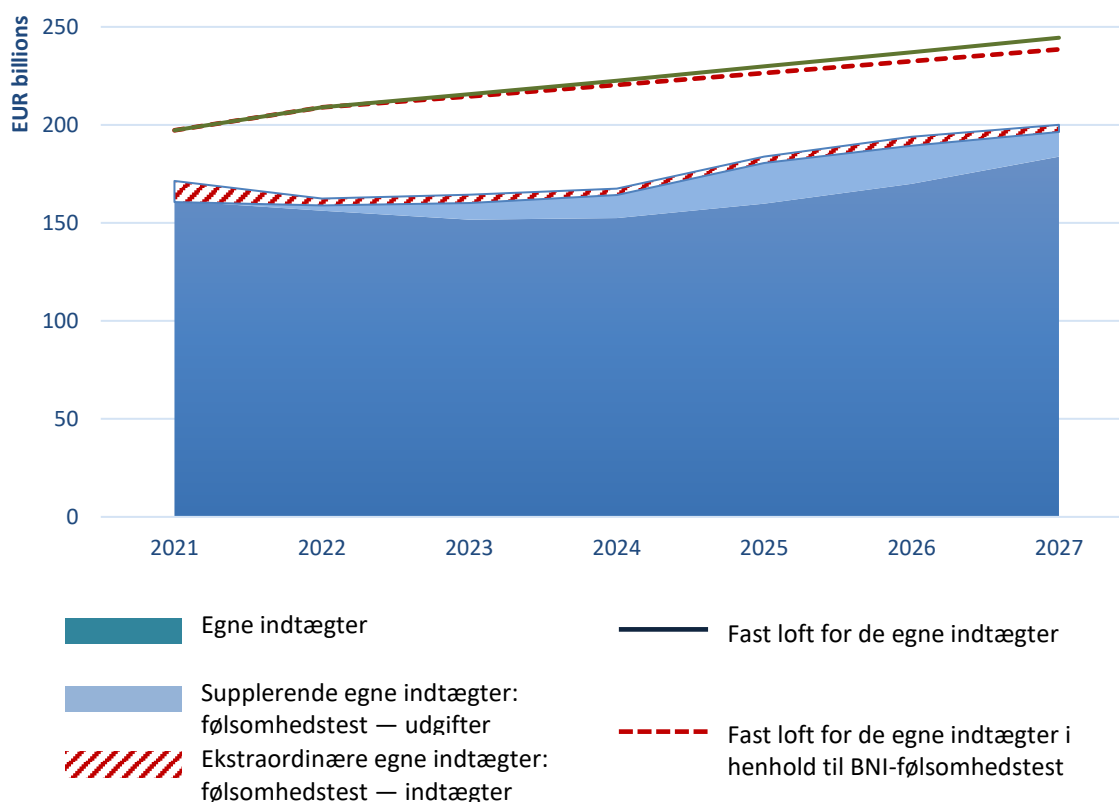
⁴¹ Baseret på tilgangen i Kommissionens gælds bæredygtighedsundersøgelse: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip143_en.pdf.

afspejler en bottom-up-prognose og ikke er udtryk for faktiske forventninger til udviklingen i EU-betalingerne. I modsætning til et indtægtschok er afgørelsen om at afholde yderligere udgifter på udgiftssiden desuden betinget af et forslag fra Kommissionen samt Europa-Parlamentets og Rådets godkendelse. Hvis en sådan afgørelse er uforenelig med Unionens finansielle kapacitet i et givet år, er det urealistisk at antage, at der vil blive fremsat forslag herom. Den gennemsnitlige reduktion af bufferen under denne simulering vil være på ca. **12.6 mia. EUR** svarende til de maksimale lofter for FFR-betalingerne og individuelle særlige instrumenter.

- 4) **En kombination af chok tilført konjunktursituationen, indtægter og udgifter:** Dette bør anses for et ekstremt negativt scenario, da det rummer flere meget usandsynlige scenarier såsom alle de modtagende medlemsstaters samtidige misligholdelse af deres tilbagebetalinger på lån. Det vil reducere bufferen med i gennemsnit **19 mia. EUR** årligt til omkring **45 mia. EUR** om året i perioden 2022-2027. Dette beløb vil fortsat udgøre en sikkerhedsbuffer for EU's finansielle robusthed og evne til at dække sine forpligtelser, selv i tilfælde af mere ekstreme og større økonomiske chok og en potentiel lovgivningsmæssig ændring, der udløser højere udgifter, samt for en eventuel udstedelse af nye eventalforpligtelser.

De detaljerede resultater for referencescenariet og scenarierne i følsomhedstestene findes i bilaget.

Figur 2: Loft for de egne indtægter og behov for egne indtægter under et referencescenario og en kombination af følsomhedstest



6. Konklusioner

Ved udgangen af 2020 beløb EU-budgettets eventalforpligtelser i forbindelse med lån til medlemsstater og tredjelande sig til over 93 mia. EUR, mens garantier ydet inden for rammerne af EFSI, EFSD og ELM udgjorde ca. 63 mia. EUR.

Risiciene for, at modtagerlandene ikke tilbagebetaler disse lån, eller at der trækkes på garantier, forvaltes omhyggeligt gennem en omfattende risikostyringsramme, der for visse kategorier af eventualforpligtelser omfatter øremærkning af budgetmidler som hensættelser til dækning af mulige tab ved et tilstrækkeligt forsigtigt konfidensniveau.

Under hensyntagen til de mange sikkerhedsforanstaltninger, der er fastsat i EU-rammen for overvågning og styring af de risici, der er knyttet til de to hovedkategorier af eventualforpligtelser (som enten dækkes eller ikke dækkes gennem hensættelser), og den bæredygtighedsvurdering, der fremlægges i denne beretning, er det muligt at drage følgende konklusioner:

- Risici hidrørende fra instrumenter, der dækkes gennem hensættelser, dvs. budgetgarantier og finansiel bistand til tredjelande, forvaltes omhyggeligt, og hensættelserne hertil er tilstrækkelige. Denne vurdering tager hensyn til opbygningen af risikopositioner i den foregående periode, data om tidligere misligholdelser og anslåede tab samt de foranstaltninger, der er truffet for at undgå, at tabene overstiger forud fastsatte tolerancetærskler og de budgetmæssige hensættelser, der er til rådighed til dækning af forventede tab.
- EU's finansielle kapacitet under den eksisterende retlige ramme (dvs. afgørelsen om egne indtægter og FFR-forordningen) er tilstrækkelig til at tage højde for tab i forbindelse med lån, som ikke dækkes gennem hensættelser, i perioden frem til udgangen af 2027. Der er i gennemsnit **64 mia. EUR eller 0,40 % af EU's BNI** i perioden 2022-2027 til rådighed til at imødekomme ekstraordinære indkaldelser af indtægter til finansiering af uforudsete udgifter under FFR eller til opfyldelse af opståede eventualforpligtelser (eksisterende og potentielle nye).
- Bufferen er tilstrækkelig selv i et ekstremt negativt scenario, der består af samtidige negative virkninger for budgetindtægter, budgetudgifter og den økonomiske vækst. Der vil fortsat være et gennemsnitligt beløb på **45 mia. EUR** eller ca. **0,28 % af EU's BNI** til rådighed til at understøtte EU's finansielle robusthed og kreditvurdering og fungere som en sikkerhedsbuffer i tilfælde af yderligere negative økonomiske chok samt nye udgiftsinitiativer og eventualforpligtelser.

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

FFR		2022	2023	2024	2025	2026	2027
Referencescenario							
Loft for de egne indtægter 1,4 % af BNI	<i>a</i>	208,91	215,63	222,59	229,85	237,04	244,45
Egne indtægter til finansiering af budgettet minus NGEU	<i>b</i>	156,24	151,67	152,41	159,82	169,86	183,76
Buffer	<i>a-b</i>	52,67	63,96	70,18	70,03	67,18	60,69
Følsomhedstest							
1) Følsomhedstest — økonomien:							
Loft for de egne indtægter 1,4 % af BNI	<i>a</i>	208,91	214,57	220,41	226,48	232,42	238,50
Egne indtægter til finansiering af budgettet minus NGEU	<i>b</i>	156,24	151,67	152,41	159,82	169,86	183,76
Buffer	<i>a-b</i>	52,67	62,90	67,99	66,66	62,55	54,74
2) Følsomhedstest — indtægter:							
Loft for de egne indtægter 1,4 % af BNI	<i>a</i>	208,91	215,63	222,59	229,85	237,04	244,45
Egne indtægter til finansiering af budgettet (ekskl. NGEU)	<i>b</i>	156,24	151,67	152,41	159,82	169,86	183,76
Ekstraordinære egne indtægter til dækning af eventualforpligtelser**	<i>c</i>	3,53	4,24	3,32	3,26	4,64	3,57
Buffer	<i>a-b-c</i>	49,14	59,72	66,86	66,77	62,54	57,12
3) Følsomhedstest — udgifter:							
Loft for de egne indtægter 1,4 % af BNI	<i>a</i>	208,91	215,63	222,59	229,85	237,04	244,45
Egne indtægter til finansiering af budgettet minus NGEU	<i>b</i>	156,24	151,67	152,41	159,82	169,86	183,76
Supplerende egne indtægter (op til det maksimale FFR-loft og maksimum for særlige instrumenter)***	<i>b*</i>	2,65	8,40	11,76	20,78	19,47	12,69
Buffer	<i>a-(b+b*)</i>	50,01	55,56	58,42	49,25	47,71	48,00
4) Kombination af negativt/ugunstigt chok							
Loft for de egne indtægter 1,4 % af BNI	<i>a</i>	208,91	214,57	220,41	226,48	232,42	238,50
Egne indtægter til finansiering af budgettet (referencescenario)	<i>b</i>	156,24	151,67	152,41	159,82	169,86	183,76
Supplerende egne indtægter (op til det maksimale FFR-loft og maksimum for særlige instrumenter)	<i>b*</i>	2,65	8,40	11,76	20,78	19,47	12,69
Ekstraordinære egne indtægter til dækning af eventualforpligtelser	<i>c</i>	3,53	4,24	3,32	3,26	4,64	3,57
Buffer	<i>a-(b+b*)-c</i>	46,48	50,26	52,91	42,62	38,45	38,48

* Bæredygtigheden med hensyn til den resterende del af loftet for de egne indtægter på 0,6 % af BNI vil blive undersøgt i næste udgave af denne beretning, når der begynder at opstå forpligtelser som følge af NextGenerationEU.

** Risikovurderingen i forbindelse med SURE-instrumentet tager højde for den specifikke modgaranti, som alle medlemsstater har stillet på 25 % af den finansielle bistands maksimale beløb. I praksis kan alle de årlige betalinger i forbindelse med SURE-lånene udelukkes fra den årlige risiko for de år, der er omfattet af den undersøgte periode, da de skyldige beløb fuldt ud er dækket af medlemsstaternes garantier.

*** Fremskrivningerne af udgifterne er sat til det teoretiske maksimum for: 1) Loftet for FFR-betalingen for 2022-2027⁴², 2) fremtidige justeringer op til deres potentielle maksimum i et enkelt

⁴² Som fastsat i den seneste tekniske justering af FFR: COM(2021) 365 final af 7.6.2021.

år⁴³ og 3) de årlige lofter for de tematiske særlige instrumenter (Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen, solidaritets- og nødhjælpsreserven, brexittilpasningsreserven) og fleksibilitetsinstrumentet.

⁴³ I forbindelse med mekanismen i FFR-forordningens artikel 5 og artikel 11, stk. 1, litra b), (op til de lofter, der er fastsat i samme forordnings artikel 11, stk. 3, og kun under hensyntagen til eventuelle justeringer i opadgående retning).