

# Finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken

Anvendelsen af midlerne var kun delvis revolverende



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET

# Indhold

## Punkt

### 01-14 | **Hovedbudskaber**

01-05 | **Hvorfor dette område er vigtigt**

06-14 | **Hvad vi konstaterede og anbefaler**

### 15-64 | **Et nærmere blik på vores bemærkninger**

15-37 | **De finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken har potentiale for en mere langstrakt anvendelse af midlerne, men det udnyttes ikke fuldt ud**

17-27 | Midlerne genanvendes i meget begrænset omfang i løbet af støtteberettigelsesperioden

28-37 | Medlemsstaterne og regionerne anvender de resterende midler til samhørighedspolitiske formål, om end med visse begrænsninger

38-64 | **Rammen for finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken tilskynder ikke til genanvendelse**

39-51 | Den retlige ramme er ikke klar og utvetydig nok til at kunne maksimere genanvendelsen af tilbageførsler

52-60 | Kommissionen førte ikke effektivt tilsyn med genanvendelsen af tilbageførsler fra finansielle instrumenter

61-64 | Medlemsstaterne adresserer i et vist omfang genanvendelsesforpligtelsen, men i finansieringsaftalerne mangler der generelt incitament til geninvestering

## Bilag

**Bilag I - Om revisionen**

**Bilag II - Bestemmelser i finansieringsaftaler om genanvendelse efter støtteberettigelsesperiodens ophør (resterende midler) - for finansielle instrumenter i alle tre programperioder**

**Bilag III - Bestemmelser om genanvendelse i forordningerne om fælles bestemmelser for perioderne 2007-2013, 2014-2020 og 2021-2027**

**Bilag IV - Liste over reviderede finansielle instrumenter**

**Forkortelser**

**Glossar**

**Kommissionens svar**

**Tidslinje**

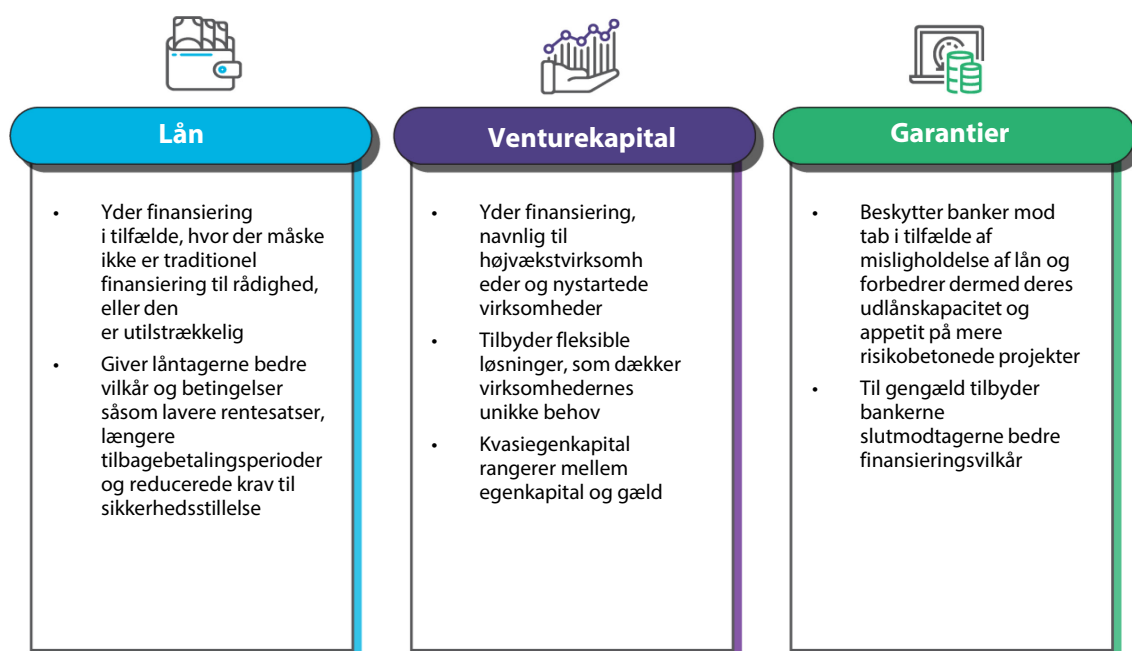
**Revisionsholdet**

# Hovedbudskaber

## Hvorfor dette område er vigtigt

- 01** Under EU's samhørighedspolitik ydes der traditionelt finansiering i form af ikketilbagebetalingspligtige engangstilskud. Finansielle instrumenter er en alternativ form for støtte, hvor der ved hjælp af finansielle produkter ydes EU-midler til slutmodtagere for at afhjælpe markedssvigt i finansieringen. De finansielle instrumenter gør det muligt for nationale forvaltningsmyndigheder at yde tilbagebetalingspligtig støtte i stedet for tilskud. Da tilbageførsler kan bruges til at støtte yderligere slutmodtagere, kan de samme offentlige midler anvendes adskillige gange med henblik på at nå samhørighedspolitikens mål gennem forsvarlige projekter. De egner sig bedst til at blive anvendt i forbindelse med investeringer, der efter al sandsynlighed vil give finansielle afkast eller besparelser, som er store nok til at kunne tilbagebetale den modtagne støtte. Inden for samhørighedspolitikken begyndte finansielle instrumenter at blive anvendt hyppigere i perioden 2007-2013 og yderligere i 2014-2020, hvorefter der skete en lille tilbagegang i perioden 2021-2027. Støtten gennem finansielle instrumenter stammer hovedsagelig fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden.
- 02** Finansielle instrumenter anses for at øge effektiviteten af den offentlige finansiering på grund af deres **potentielt revolverende** karakter. Det betyder, at tilbageførsler fra slutmodtagere (f.eks. et lån, som de tilbagebetaler) kan genanvendes til at yde lignende støtte til andre slutmodtagere. Kravet om, at slutmodtagere skal tilbagebetale den modtagne støtte, betragtes som et incitament for dem til at **forvalte deres finanser forsvarligt**, f.eks. ved at sikre planlægning og investeringer af højere kvalitet samt stærkere finansiell disciplin. Finansielle instrumenter har også potentiale til at **skabe en løftestangeffekt** ved at tiltrække yderligere privat eller offentlig finansiering. [Figur 1](#) viser de forskellige typer finansielle instrumenter.

Figur 1 | Typer af finansielle instrumenter



Kilde: Revisionsretten, baseret på FI-Compass.

**03** Det samlede beløb, der blev afsat til finansielle instrumenter i perioden 2007-2013, var 16,9 milliarder euro, og det steg til 31,0 milliarder euro i perioden 2014-2020, hvorefter det faldt igen til 19,4 milliarder euro i perioden 2021-2027. Når der ses bort fra omfordelingen af midler som følge af covid-19-pandemien, blev ca. 5 % af samhørighedsbudgettet i de tre perioder gennemført ved hjælp af finansielle instrumenter. Alle EU-medlemsstaterne, undtagen Irland og Luxembourg, har gjort brug af finansielle instrumenter.

**04** Den retlige ramme for finansielle instrumenter giver medlemsstaterne mulighed for at beholde ressourcer, der er blevet anvendt mindst én gang i løbet af støtteberettigelsesperioden. De nationale myndigheder skal dog **genanvende** de tilbageførsler, der foretages fra slutmodtagerne til de finansielle instrumenter, både **under og efter støtteberettigelsesperioderne**, selv om der gælder forskellige regler.

**05** Formålet med vores revision var at vurdere, om en af de vigtigste fordele ved de finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken - nemlig deres potentiale for en revolverende og dermed mere langstrakt anvendelse af disse offentlige midler - blev realiseret i praksis, og i så fald i hvilket omfang. Vi baserede vores konklusioner på vores analyse af, hvordan den **retlige ramme** for finansielle instrumenter inden for samhørighedspolitikken tilskynder til at genanvende **tilbageførsler**, og hvordan disse **i praksis blev anvendt** i en stikprøve på 90 finansielle instrumenter i fem medlemsstater (Tyskland, Grækenland, Ungarn, Italien og Slovakiet). Formålet med revisionen er at danne grundlag for forberedelsen af perioden efter 2027 og dermed bidrage til at optimere genanvendelsen af midler i forbindelse med eksisterende finansielle instrumenter og nye instrumenter oprettet i anden halvdel af den nuværende periode - vi peger på årsagerne til, at genanvendelsesniveauet endnu ikke er tilstrækkeligt, og fastlægger, hvordan genanvendelse kan fremmes yderligere. Yderligere baggrundsoplysninger og nærmere detaljer om revisionens omfang og revisionsmetoden kan findes i **bilag I**.

## Hvad vi konstaterede og anbefaler

**06** Vi konkluderer, at der i praksis delvis blev opnået en revolverende effekt, men at det fulde potentiale ikke blev nået. I løbet af støtteberettigelsesperioden foretages der kun i begrænset omfang genanvendelse af tilbageførsler i forbindelse med finansielle instrumenter, hvilket bl.a. skyldes faktorer som absorptionspres på forvaltningsmyndighederne, investeringernes langsigtede karakter, prioriteter vedrørende tiltrækning af private investorer og eksterne faktorer. Efter støtteberettigelsesperioden genanvendes de resterende midler generelt til samhørighedspolitiske formål, men den retlige ramme gør det muligt at omfordele disse midler som tilskud, hvilket hæmmer den revolverende effekt. Den retlige ramme omfatter en genanvendelsesforpligtelse, men vi konstaterede, at den ikke var klar og utvetydig nok til at kunne maksimere genanvendelsen af tilbageførsler. Sammen med manglen på effektivt tilsyn fra Kommissionens side fører dette til forskellige forpligtelsesniveauer blandt forvaltningsmyndighederne.

## De finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken har potentiale for en mere langstrakt anvendelse af midlerne, men det udnyttes ikke fuldt ud

- 07** Vi konstaterede, at **midlerne kun genanvendes i begrænset omfang i løbet af støtteberettigelsesperioden**. Kun 12 af de 61 reviderede finansielle instrumenter anvendte som minimum i et vist omfang tilbageførslerne i løbet af støtteberettigelsesperioden til at støtte yderligere investeringer. En af hovedårsagerne er det pres, der hviler på forvaltningsmyndighederne med hensyn til først at absorbere de fulde programtildelinger til finansielle instrumenter for at undgå at miste de midler, der er til rådighed fra EU-budgettet. Dette problem er mere udbredt, når de finansielle instrumenter oprettes sent, eller når der tildeles yderligere finansiering til instrumenterne i form af supplerende tildelinger (punkt [17-22](#)).
- 08** Lav genanvendelse i løbet af støtteberettigelsesperioden er også en naturlig konsekvens af investeringer, som er mellem- eller langsigtede (de kan eventuelt blive forlænget på grund af henstandsperioder), hvilket begrænser de tilbageførsler, der er til rådighed til genanvendelse. En anden vigtig årsag er, at forvaltningsmyndighederne i stedet for at anmode fondsforvalterne om automatisk genanvendelse af tilbageførsler nogle gange venter, indtil de har akkumuleret en vis mængde tilbageførsler, før de beslutter, hvordan de skal anvendes. Selv om dette kan bidrage til at tilpasse genanvendelsen til nye behov, markedsudviklingen og ændringer i det politiske miljø, mindsker det muligheden for, at tilbageførsler kan støtte flere slutmodtagere. En anden årsag er, at man prioriterer at opnå en løftestangseffekt ved at tiltrække yderligere private investorer i stedet for at genanvende tilbageførsler (punkt [23-27](#)).
- 09** Vi konstaterede også, at midler, der blev tilbageført i løbet af perioden og indsat på likviditetskonti for at støtte den nationale likviditet eller give renter, i sig selv forhindrede, at de blev genanvendt (punkt [25](#)).

**10** Med hensyn til **beløb, der blev genanvendt efter støtteberettigelsesperioden (resterende midler)**, konstaterede vi, at **medlemsstaterne og regionerne anvender midlerne til samhørighedspolitiske formål som krævet i lovgivningen, om end med visse begrænsninger**. I programperioden 2007-2013 blev resterende midler genanvendt i forbindelse med alle de finansielle instrumenter i vores stikprøve undtagen ét. Midlerne blev enten genanvendt i forbindelse med de samme finansielle instrumenter, til at oprette nye instrumenter for perioden 2014-2020, som national medfinansiering af nye finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken eller til at dække forvaltningsomkostninger og -gebyrer. De retlige rammer kræver ikke, at midlerne anvendes igen som tilbagebetalingspligtige midler, og nogle forvaltningsmyndigheder anvender dem derfor som tilskud. Selv om dette er juridisk muligt, udelukker det enhver yderligere revolverende effekt (punkt [28-37](#)).

### **Rammen for finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken tilskynder ikke til genanvendelse**

**11** Vi vurderede, at den retlige ramme, som dækker tre rapporteringsperioder, ikke er klar og utvetydig nok til at kunne maksimere genanvendelsen af tilbageførsler. Der er fastsat en genanvendelsesforpligtelse for alle tre perioder, men bestemmelserne var temmelig generelle for perioden 2007-2013. Der blev tilføjet mere præcise bestemmelser for perioden 2014-2020, og den pågældende forordning præciserede visse vigtige aspekter (jf. [bilag I](#)). Desuden blev de retlige bestemmelser suppleret med betydelig vejledning til forvaltningsmyndighederne. For den nuværende periode (2021-2027) mener Kommissionen, at bestemmelserne er tilstrækkeligt klare, og den besluttede ikke at udsende yderligere vejledning (punkt [38-51](#)).

**12** Vi konstaterede, at de fælles bestemmelser for 2014-2020 og 2021-2027 giver medlemsstaterne mulighed for at genanvende tilbageførte midler efter støtteberettigelsesperioden (resterende midler) som tilskud til støttemodtagere i stedet for at genanvende dem under forlængede nuværende eller nye finansielle instrumenter. Dette kan være berettiget i særlige tilfælde, men er ikke foreneligt med princippet om revolverende effekt, da det udelukker muligheden for at genanvende midlerne yderligere (punkt [43](#)).

- 13** Vi konkluderer også, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad overvågede genanvendelsen af tilbageførsler fra finansielle instrumenter. Forvaltningsmyndighederne skulle rapportere til Kommissionen om genanvendelsen af tilbageførsler både i perioden 2007-2013 og 2014-2020 (om end i forskelligt omfang), men Kommissionen har ikke i tilstrækkelig grad kontrolleret og anvendt disse data til overvågningsformål. Omfanget af den faktiske genanvendelse af tilbageførsler er derfor ukendt. Kommissionen udførte 11 tematiske revisioner af finansielle instrumenter, men kontrollerede kun 3 % af det samlede antal finansielle instrumenter i denne periode, og vi konstaterede, at revisionsdokumentationen vedrørende genanvendelsesforpligtelsen var begrænset (punkt [52-60](#)).
- 14** Endelig vurderede vi, hvordan ordningerne for oprettelse af individuelle finansielle instrumenter i medlemsstaterne adresserer genanvendelse. Vi konstaterede, at alle de finansieringsaftaler, vi reviderede, i et vist omfang omhandler genanvendelse **i løbet af støtteberettigelsesperioden**, men at der er betydelige forskelle med hensyn til forpligtelsen til at geninvestere tilbageførsler og detaljeringsgraden. Ved genanvendelse af **resterende midler** krævede halvdelen af de finansielle instrumenter i vores stikprøve, at tilbageførsler skulle overføres til myndighedernes (forvaltningsmyndighedens) konti, indtil der blev truffet en specifik beslutning om genanvendelse. Den anden halvdel fastsatte, at tilbageførsler skulle forblive hos fondsforvalteren, hvorved de kunne anvendes til samme formål i det samme eller det efterfølgende finansielle instrument og således ville sikre en øjeblikkelig genanvendelse (punkt [61-64](#)).

## Hvad vi anbefaler



### Anbefaling 1

#### Udnytte tilbageførslernes fulde potentiale i løbet af programperioderne

Kommissionen bør i samarbejde med medlemsstaterne sigte mod at maksimere genanvendelsen af tilbageførsler fra finansielle instrumenter i løbet af de relevante programperioder ved:

- a) at tilskynde til genanvendelse af tilbageførsler, inden der anmodes om yderligere midler
- b) at fremme automatisk genanvendelse af tilbageførsler som en standardprocedure med henblik på at støtte flere slutmodtagere og flere forsvarlige projekter med politisk relevans
- c) at tage potentielle tilbageførsler i betragtning, når der foretages forudgående vurdering af den passende størrelse på et finansielt instrument, og undgå sen oprettelse af finansielle instrumenter, da dette øger presset for at anvende tildelingene og dermed hindrer genanvendelse af tilbageførsler
- d) kun at tillade tillæg til oprindelige tildelinger til finansielle instrumenter, når der er anvendt tilbageførsler på effektiv vis.

**Måldato for gennemførelsen: 2027**



### Anbefaling 2

#### Forbedre tilsynet med genanvendelsen af tilbageførsler i løbet af programperioden og revidere den efterfølgende anvendelse af resterende midler

Kommissionen bør i samarbejde med medlemsstaterne:

- a) overvåge den faktiske genanvendelse af midler i løbet af programperioden og styrke de tilknyttede revisionsforanstaltninger
- b) revidere anvendelsen af resterende midler efter programperiodens ophør.

**Måldato for gennemførelsen: 2027**

# 02

## Et nærmere blik på vores bemærkninger

### De finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken har potentiale for en mere langstrakt anvendelse af midlerne, men det udnyttes ikke fuldt ud

- 15** Langt størstedelen af EU's samhørighedsstøtte ydes til støttemodtagere i form af tilskud. I princippet skal disse tilskud ikke tilbagebetales, medmindre det konstateres, at de er blevet modtaget uretmæssigt. Finansielle instrumenter er en alternativ måde at yde EU-finansiering på. Finansieringen ydes i denne sammenhæng i form af lån, garantier og venturekapital. Disse skal - når visse betingelser er opfyldt - tilbagebetales til de offentlige myndigheder, der har ydet dem. De deraf følgende tilbageførsler kan anvendes til at støtte yderligere støttemodtagere og projekter. Denne "revolverende effekt" giver således mulighed for at anvende offentlige midler gentagne gange og dermed bedst muligt - og på langstrakt vis - udnytte deres potentiale (*bilag I*, punkt *01*).

**16** I forbindelse med finansielle instrumenter kan medlemsstaterne tilbageholde midler (tildelinger), der er anvendt (udbetalt til slutmodtagere) mindst én gang i løbet af støtteberettigelsesperioden. Desuden omfatter den retlige ramme en forpligtelse til at genanvende tilbageførsler fra finansielle instrumenter (*bilag I*, punkt *13-15*). Reglerne varierer afhængigt af, om tilbageførslerne modtages i løbet af eller efter de gældende støtteberettigelsesperioder, men konceptet er det samme: at anvende midlerne til at støtte yderligere investeringer i projekter, der fremmer økonomisk, social og territorial samhørighed. I vores revision vurderede vi, om og i givet fald i hvilket omfang Kommissionen og medlemsstaterne opnåede denne revolverende effekt i praksis.

## Midlerne genanvendes i meget begrænset omfang i løbet af støtteberettigelsesperioden

**17** I henhold til de fælles bestemmelser for 2014-2020<sup>1</sup> skal tilbageførsler fra finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken *i løbet af støtteberettigelsesperioden* anvendes til:

- at finansiere yderligere investeringer gennem det samme eller et andet finansielt instrument i overensstemmelse med de specifikke mål, der er fastsat i den tilsvarende programprioritet
- at dække eventuelle tab som følge af negative renter, der eventuelt pålægges deponerede saldi, hvis tabene opstår trods aktiv likviditetsstyring i de organer, der gennemfører finansielle instrumenter
- at finansiere forvaltningsomkostninger og -gebyrer afholdt i forbindelse med driften af det finansielle instrument.

**18** Vi undersøgte, hvordan tilbageførte midler var blevet anvendt i en tilfældig udvælgelse af 61 finansielle instrumenter fra 2014-2020 (*bilag IV*), og vurderede, om tilbageførslerne var blevet genanvendt i overensstemmelse med de fælles bestemmelser (jf. *bilag I* for yderligere oplysninger om vores revisionstilgang).

---

<sup>1</sup> Artikel 44 i [forordning \(EU\) nr. 1303/2013](#).

- 19** Vi konstaterede, at kun 12 af de 61 reviderede finansielle instrumenter fra perioden 2014-2020 som minimum i et vist omfang anvendte tilbageførslerne i løbet af støtteberettigelsesperioden til at støtte yderligere investeringer. Yderligere 19 anvendte nogle af tilbageførslerne til at finansiere forvaltningsomkostninger og -gebyrer. Vi konstaterede også, at finansieringsaftalerne mellem forvaltningsmyndighederne og fondsforvalterne normalt ikke indeholder bestemmelser om øjeblikkelig "automatisk" genanvendelse af tilbageførsler, efterhånden som de opstår, men kræver en specifik beslutning fra forvaltningsmyndigheden om at anvende midlerne til at finansiere nye investeringer (jf. [tekstboks 1](#)).

## Tekstboks 1

### Automatisk genanvendelse eller individuelle beslutninger

Automatisk genanvendelse betyder, at tilbageførsler geninvesteres, efterhånden som de opstår, uden at forvaltningsmyndigheden er forpligtet til at træffe specifikke geninvesteringsbeslutninger. Kun fem af de 61 reviderede finansielle instrumenter fra perioden 2014-2020 indeholdt en bestemmelse om automatisk genanvendelse i deres respektive finansieringsaftaler: ét i lånefonden Thüringen Dynamik (Tyskland) og fire særlige fonde (låne- og garantifonde) i holdingfonden Fare Lazio (Italien).

Hvis der ikke er indført automatisk genanvendelse, kan forvaltningsmyndigheden eller fondsforvalteren dog stadig senere i støtteberettigelsesperioden beslutte at geninvestere de modtagne tilbageførsler. I Ungarn viste en fond for driftskapitallån sig f.eks. at være så vellykket, at forvaltningsmyndigheden besluttede at lancere den på ny inden for støtteberettigelsesperioden ved hjælp af finansiering med de modtagne tilbageførsler. Når genanvendelse afhænger af en specifik beslutning truffet af forvaltningsmyndigheden og ikke foregår automatisk, forsinker det imidlertid geninvesteringsprocessen og reducerer dermed potentialet for genanvendelse.

*Kilde:* Revisionsretten, baseret på oplysninger fra forvaltningsmyndighederne.

**20** Under vores revision konstaterede vi generelt, at forvaltningsmyndighederne eller fondsforvalterne ikke systematisk påtog sig at maksimere genanvendelsen af midler i løbet af støtteberettigelsesperioden. Dette skyldtes:

- presset for først at absorbere de fulde programtildelinger til finansielle instrumenter for at undgå frigørelser og tab af de midler, der er til rådighed fra EU-budgettet
- forsinket oprettelse af eller efterfølgende supplerende tildelinger til finansielle instrumenter, hvilket begrænsede den potentielle periode for tilbageførsler og dermed genanvendelsen heraf
- investeringer, som er mellem- eller langsigtede og eventuelt kan omfatte henstandsperioder, hvilket begrænsede tilbageførslerne i perioden
- forvaltningsmyndighedernes præference for at akkumulere tilbageførsler, inden de beslutter, hvordan de skal anvendes, for at tilpasse deres efterfølgende genanvendelse til nye behov, markedsudviklingen, ændringer i det politiske miljø osv.
- prioriteringen af at opnå en løftestangseffekt ved at tiltrække yderligere private investorer i stedet for at genanvende tilbageførsler
- indsættelsen af midler på likviditetskonti for at støtte den nationale likviditet eller skabe renteindtægter.

**21** Kun den første runde af investeringer, der finansieres af finansielle instrumenter, godtgøres over EU-budgettet og kan beholdes af medlemsstaten, og derfor nævnte adskillige forvaltningsmyndigheder absorptionspresset som en vigtig årsag til, at de kun foretog begrænset genanvendelse. Hvis de anvendte tilbageførte midler i stedet for oprindelige programtildelinger fra det finansielle instrument, ville det føre til frigørelser og dermed tab af EU-midler for medlemsstaten eller regionen (jf. [tekstboks 2](#)). Denne risiko er særlig høj, hvis de finansielle instrumenter er alt for store eller oprettes sent i støtteberettigelsesperioden, hvilket kun giver begrænset tid til at bruge tildelingerne. Som eksempel kan nævnes TEPIX II-låne- og garantifonden i Grækenland, som blev oprettet i november 2016 og samlet set var et vellykket produkt, selv om kun 89,7 % af hele den oprindelige programtildeling var blevet anvendt ved støtteberettigelsesperiodens ophør. Det betød, at der hverken var incitament eller tid til genanvendelse i denne periode, idet absorptionen i så fald ville have været endnu lavere.

## Tekstboks 2

### **Supplerende tildelinger til et slovakisk finansielt instrument bidrog til at absorbere uudnyttede midler under programmerne for 2007-2013 i støtteberettigelsesperioden, men gav ikke incitament til at genanvende tilbageførsler**

I Slovakiet oprettede den statslige boligudviklingsfond (Štátny fond rozvoja bývania, SFRB) i programperioden 2007-2013 et finansielt instrument for lån til investeringer i energieffektivitetsforanstaltninger i beboelsejendomme under [JESSICA-initiativet](#).

Finansieringsaftalen mellem SFRB og den ansvarlige forvaltningsmyndighed blev undertegnet i 2013. Det oprindelige beløb, der blev tildelt i 2013, var på 8 millioner euro (herunder 6,8 millioner euro fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling - EFRU).

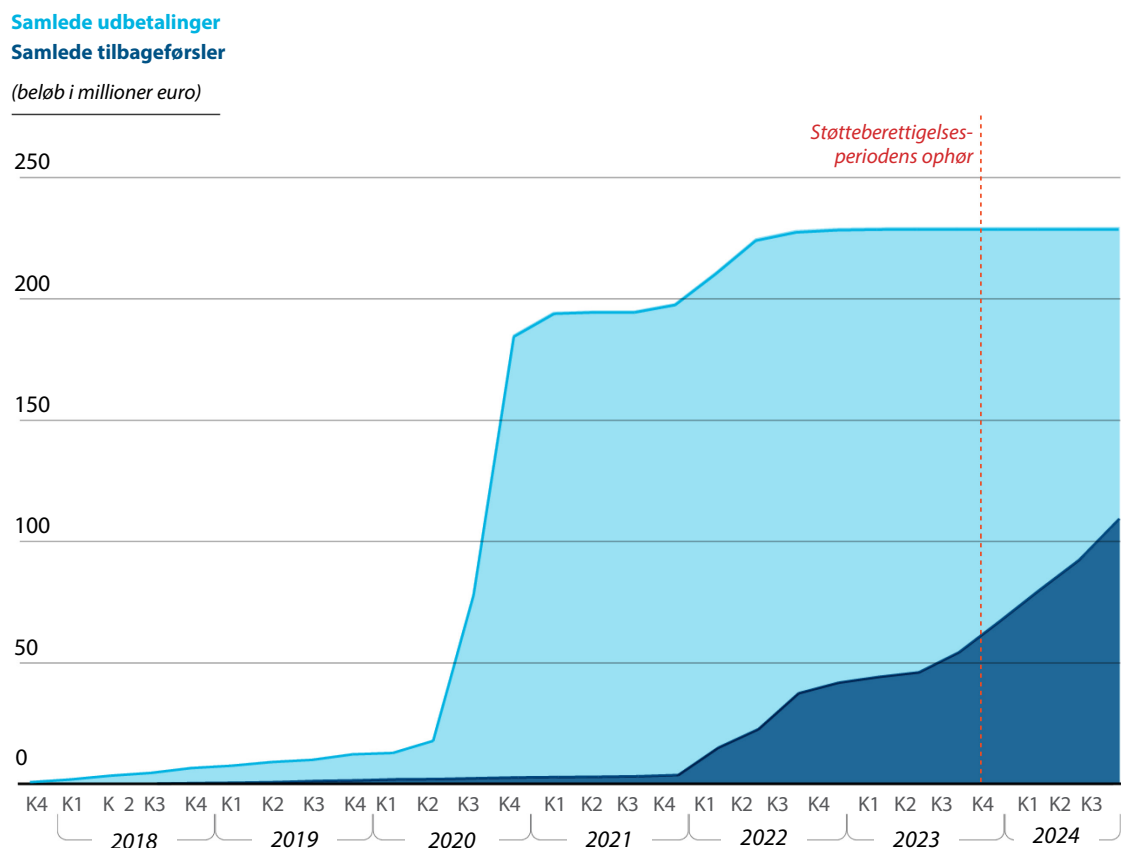
I 2015, da afslutningen af perioden 2007-2013 nærmede sig, var forvaltningsmyndigheden for det pågældende regionale operationelle program nødt til at absorbere de resterende programmidler - ellers ville den miste dem. Efter en vellykket gennemførelse af det finansielle instrument besluttede SFRB at supplere det med yderligere 90,6 millioner euro og derefter yderligere 66,3 millioner euro.

Disse to supplementer øgede næsten den oprindelige tildeling til det tyvedobbelte. Dette gjorde det muligt for forvaltningsmyndigheden at opnå fuld absorption af programmets ressourcer ved dets afslutning og dermed undgå en potentiel frigørelse. Selv om alle lån var blevet udbetalt i løbet af støtteberettigelsesperioden, undergravede supplementerne ethvert incitament til at genanvende de tilbageførsler, der var modtaget i perioden.

*Kilde:* Revisionsretten, baseret på oplysninger fra den statslige boligudviklingsfond (SFRB).

- 22** Nogle forvaltningsmyndigheder valgte at øge den oprindelige tildeling til finansielle instrumenter i støtteberettigelsesperioden ved hjælp af "supplementer". Denne tilgang øgede absorptionen på programniveau, men den øgede også presset for at anvende disse yderligere midler, hvilket reelt tilskyndte til at vælge denne mulighed i stedet for at prioritere genanvendelse af tilbageførsler. Desuden øgede sådanne supplementer de resterende midler, der var til rådighed efter støtteberettigelsesperiodens ophør (jf. punkt **28**), og som medlemsstaterne kan anvende mere fleksibelt end finansieringen under de oprindelige programmer. F.eks. blev EU-tildelingen til lånefonden KMU Darlehenfonds Berlin i Tyskland forhøjet flere gange af forvaltningsmyndigheden, og den sidste stigning fandt sted kun 13 dage før støtteberettigelsesperiodens ophør, hvilket udelukkede enhver mulighed for at genanvende tilbageførsler.
- 23** En anden faktor, der begrænser potentialet for genanvendelse, er, at langt størstedelen af de finansielle instrumenter omfatter finansielle produkter med mellemlang til lang løbetid. Nogle instrumenter, f.eks. langfristede boligudviklingslån, kan først tilbagebetales fuldt ud efter 25 år eller endda senere, hvis der forekommer henstandsperioder. Egenkapitalfonde er typisk lukkede, men har en varighed på mindst ti år. Tilbageførsler kan derfor modtages hen imod slutningen af eller endda efter støtteberettigelsesperioden. Dette begrænser i sagens natur enhver potentiel revolverende effekt i løbet af støtteberettigelsesperioden.
- 24** I vores stikprøve var den korteste varighed tre år, mens den længste var 25 år. *Figur 2* illustrerer tilbageførslerne over tid vedrørende POR Puglia Microcredito, en italiensk lånefond for små og mellemstore virksomheder (SMV'er), som blev oprettet i juli 2017 og yder lån på op til fem år med en henstandsperiode på op til yderligere 12 måneder. De første udbetalinger af lån begyndte ved udgangen af 2017, og de sidste tilbagebetalinger er planlagt til 2028. Ved støtteberettigelsesperiodens ophør (2023) var kun 23 % af de udbetalte midler blevet tilbageført og var til rådighed til geninvestering.

**Figur 2 | Samlede kvartalsvise udbetalinger og tilbageførsler, POR Puglia Microcredito, 2017-2024**



Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger fra Puglia-regionen.

- 25** Vores revision bekræftede, at en anden vigtig årsag til den begrænsede revolverende effekt i løbet af støtteberettigelsesperioden er, at finansieringsaftaler med fondsforvaltere ikke kræver automatisk genanvendelse ([tekstboks 1](#)), fordi forvaltningsmyndighederne foretrækker at træffe individuelle beslutninger om genanvendelse. Disse beslutninger træffes typisk først efter, at tilbageførslerne er blevet akkumuleret, hvilket endda kan være efter støtteberettigelsesperiodens ophør. En sådan tilgang kan afspejle de nationale eller regionale myndigheders ønske om at akkumulere tilbageførsler og først senere genanvende disse midler, fordi de ønsker at imødekomme de seneste markedsbehov eller økonomiske eller politiske prioriteter. Dette gør det også muligt at støtte forvaltningsmyndighedernes likviditet midlertidigt og endda give renteindtægter, men det forsinker genanvendelsen betragteligt og mindsker potentialet for at støtte så mange slutmodtagere som muligt, herunder deres forsvarlige projekter.

- 26** En af de forklaringer, vi fik som begrundelse for den begrænsede genanvendelse af tilbageførsler i løbet af støtteberettigelsesperioden, vedrørte målet om at opnå en løftestangeffekt ved, at private investorer rejser yderligere kapital til finansielle instrumenter, hvilket førte til et kompromis mellem opnåelse af løftestangeffekt og genanvendelse af tilbageførsler. Dette skyldes hovedsagelig, at EU's bidrag i den forbindelse anvendes til at dække risici vedrørende private investeringer og skabe gunstige vilkår. At tiltrække private investorer for at opnå en løftestangeffekt og at maksimere genanvendelsen af tilbageførsler for at støtte flere støttemodtagere er begge dele legitime mål. Men tilbageførsler, der anvendes til at kompensere for private investorers tab, reducerer de tilbageførselsbeløb, der er til rådighed til genanvendelse. 34 af de 61 finansielle instrumenter i vores stikprøve havde planer om at skabe og opnåede en løftestangeffekt.
- 27** Endelig er egenkapital-/venturekapitalfonde anderledes, fordi deres finansieringsaftaler generelt ikke indeholder krav om at geninvestere tilbageførsler automatisk eller opnå andre indtægter (afkast, udbytte) i deres levetid. I Lazio-regionen i Italien er der endda et såkaldt "genanvendelsesforbud", dvs. at intet afkast (hverken fra kapital eller overskud) kan genanvendes, men straks skal tilbageføres til de private investorer. I vores stikprøve var det kun en håndfuld programmer (hovedsagelig vedrørende egenkapital), der involverede private investorer, og i disse tilfælde konstaterede vi ingen genanvendelse.

## Medlemsstaterne og regionerne anvender de resterende midler til samhørighedspolitiske formål, om end med visse begrænsninger

- 28** I henhold til de fælles bestemmelser<sup>2</sup> skal medlemsstaterne indføre ordninger for, efter støtteberettigelsesperiodens ophør, at genanvende eventuelle beløb, der kan henføres til de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene), og som slutmodtagere tilbagefører til finansielle instrumenter, uanset om de er modtaget i løbet af perioden eller efter dens ophør (såkaldte **resterende midler**). Da der ikke blev fastsat nogen tidsfrist for perioden 2007-2013, skal resterende midler anvendes, indtil de er opbrugt. For perioderne 2014-2020 og 2021-2027 fastsætter de relevante regler, at det er obligatorisk at genanvende de modtagne tilbageførsler indtil udgangen af det ottende år efter støtteberettigelsesperiodens ophør.

---

<sup>2</sup> Artikel 78, stk. 7, i [forordning \(EF\) nr. 1083/2006](#), artikel 45 i [forordning \(EU\) nr. 1303/2013](#) og artikel 62 i [forordning \(EU\) 2021/1060](#).

- 29** Resterende midler skal ifølge reglerne geninvesteres som følger: til den samme type foranstaltninger (2007-2013), i overensstemmelse med programmernes mål (2014-2020) eller i overensstemmelse med programmernes politiske mål (2021-2027).
- 30** Vi undersøgte den faktiske og den planlagte anvendelse af resterende midler i et udvalg af 22 finansielle instrumenter fra 2007-2013 og 61 finansielle instrumenter fra 2014-2020 (*bilag IV*). Vi vurderede, om forvaltningsmyndighederne genanvendte de resterende midler i overensstemmelse med kravene i de fælles bestemmelser (jf. *bilag I* for yderligere oplysninger om vores revisionstilgang).

### **Genanvendelse af resterende midler fra de finansielle instrumenter fra 2007-2013**

- 31** *Tabel 1* viser de finansielle instrumenter fra 2007-2013 i vores stikprøve samt de tilknyttede resterende midler, og hvordan de efter planen skulle genanvendes. Alle instrumenter foretog i praksis den planlagte genanvendelse med undtagelse af den græske HELTEP-garantifond. Støtteberettigelsesperioden sluttede i 2015, men på tidspunktet for vores revision var der for dette instrument endnu ikke truffet en beslutning om genanvendelse. I mellemtiden blev de resterende midler indsat i den græske nationalbank på en rentebærende konto (*tekstboks 3*).

**Tabel 1 | Genanvendelse af resterende midler - finansielle instrumenter fra perioden 2007-2013**

<i>Land</i>	<i>Navn på det finansielle instrument</i>	<i>Formål med genanvendelsen af resterende midler:</i>
<b>Tyskland</b>	<b>KMU-Darlehensfonds Berlin</b>	videreførelse som nationalt finansielt instrument med lignende formål
	<b>Mikromezzaninefonds Deutschland Bund</b>	national medfinansiering af det efterfølgende finansielle instrument under samhørighedspolitikken
	<b>Stadtentwicklungsfonds Brandenburg</b>	tilskud under samhørighedspolitikken til nye projekter med lignende formål (til byudvikling i perioden 2021-2027)
	<b>KMU Darlehensfonds Sachsen-Anhalt</b>	videreførelse som nationalt finansielt instrument med lignende formål; national medfinansiering til det efterfølgende finansielle instrument under samhørighedspolitikken
	<b>Thüringen Dynamik</b>	national medfinansiering af det efterfølgende finansielle instrument og af nye finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken med lignende formål (støtte til SMV'er i perioderne 2014-2020 og 2021-2027)
<b>Grækenland</b>	<b>TEPIX I</b>	videreførelse som nationalt finansielt instrument (mellemliggende TEPIX) og som et nyt nationalt finansielt instrument (DELFI), begge med lignende formål
	<b>HELTEP Guarantee</b>	ingen genanvendelse, opbevaret i banker, der yder renter
<b>Ungarn</b>	<b>OP GOP Loan</b>	nye nationale finansielle instrumenter med lignende formål (fonden til udvikling af byen Kecskemét, Irinyi II-venturekapitalfonden, Széchenyi-venturefonden, den nationale børsfond, fonden for udvikling af virksomheder i Det Karpatiske Bassin) og dækning af forvaltningsomkostninger og -gebyrer efter støtteberettigelsesperiodens ophør
	<b>OP KMR Venture</b>	
<b>Italien</b>	<b>Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA</b>	tilskud under samhørighedspolitikken (til kommuner med under 60 000 indbyggere); et nyt finansielt instrument (i perioden 2021-2027)
	<b>Fondo Ingegneria Finanziaria Lazio - Holdingfonden IF</b>	et nyt finansielt instrument under samhørighedspolitikken med lignende formål (Lazio Venture 2014-2020); dækning af refinansieringsomkostninger
<b>Slovakiet</b>	<b>ROP Jessica - SFRB</b>	videreførelse af det samme finansielle instrument i fem år efter støtteberettigelsesperiodens ophør og derefter af nationale finansielle instrumenter med samme formål
	<b>OP CEG Jeremie - SIH</b>	nye finansielle instrumenter med lignende formål, ydelse af lån til finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken og dækning af forvaltningsomkostninger og -gebyrer

*Note:* Oplysningerne i denne tabel vedrører niveauet for holdingfonde. De 13 fonde, der er vist i tabellen, omfatter i alt 22 særlige fonde.

*Kilde:* Revisionsretten, baseret på oplysninger fra forvaltningsmyndighederne.

**32** Mange finansieringsaftaler indeholder bestemmelser om, at resterende midler i første omgang skal medtages i de regionale eller nationale budgetter. For at kunne anvende dem er det således nødvendigt med individuelle beslutninger herom fra myndighedernes side (jf. punkt [64](#)). Med hensyn til alle de finansielle instrumenter i vores stikprøve - undtagen den græske HELTEP-fond - konstaterede vi, at de resterende midler blev anvendt til det krævede formål, nemlig:

- videreførelse af de samme finansielle instrumenter (Tyskland, Italien, Slovakiet)
- oprettelse af nye finansielle instrumenter (under samhørighedspolitikken eller andre politikområder) med lignende mål (Tyskland, Grækenland, Ungarn, Italien, Slovakiet)
- finansiering af den nationale medfinansiering af nye finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken i den efterfølgende periode (Tyskland, Italien)
- finansiering af forvaltningsomkostninger og -gebyrer vedrørende finansielle instrumenter (Ungarn, Slovakiet)
- ydelse af tilskud til samme formål som det oprindelige finansielle instrument (Tyskland, Italien, jf. også [tekstboks 4](#)).

## Tekstboks 3

### HELTEP-garantifonden (Grækenland)

På tidspunktet for revisionen, dvs. næsten ti år efter støtteberettigelsesperiodens ophør i 2015, var de resterende midler fra den græske HELTEP-garantifond på ca. 300 millioner euro ikke blevet genanvendt og stod stadig på en likviditetskonto.

Denne garantifond spillede en vigtig rolle med hensyn til at støtte de græske forretningsbanker under finanskrisen på daværende tidspunkt. Den blev oprettet i 2012 for at give Den Europæiske Investeringsbank mulighed for at udlåne midler til græske forretningsbanker, som igen ydede lån til SMV'er, der ikke kunne låne midler andre steder.

Efter 2017 var der ikke yderligere behov for, at EIB udlånte midler til græske banker til dette formål, da de kunne opnå finansiering fra de finansielle markeder. Det finansielle garantiinstrument blev derfor afviklet.

Den græske regering har endnu ikke truffet beslutning om genanvendelse af de resterende midler, hvilket betyder, at der i ti år ikke er opnået nogen revolverende effekt til fordel for EU's samhørighedspolitiske mål. I stedet bidrager de renter, som midlerne giver, til det græske statsbudget.

*Kilde:* Revisionsretten, baseret på oplysninger fra den græske forvaltningsmyndighed EPANEK.

## Genanvendelse af resterende midler fra de finansielle instrumenter fra 2014-2020

**33** *Tabel 2* viser genanvendelsen af resterende midler for perioden 2014-2020 i vores stikprøve som besluttet af forvaltningsmyndighederne ved udgangen af 2024 baseret på faktiske tilbageførsler modtaget på det pågældende tidspunkt.

**Tabel 2 | Genanvendelse af resterende midler - finansielle instrumenter fra perioden 2014-2020**

Land	Navn på det finansielle instrument	Formål med genanvendelsen af resterende midler:
Tyskland	KMU-Darlehensfonds Berlin	at slå bro over kløften mellem finansieringen i 2014-2020 og 2021-2027, senere som national medfinansiering af det efterfølgende finansielle instrument
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund	styrkelse af mikromezzaninefinansiering til SMV'er
	Thüringen Dynamik	fortsættelse som national fond på samme betingelser
Grækenland	TEPIX I	beslutning endnu ikke truffet: Tilbageførslerne/tilbagebetalingerne står på en konto i den græske nationalbank
	EQUIFUND	tilbagebetalingerne står på fondsforvalterens konto med henblik på potentiel videreførelse i 2021-2027
	COVID-19 Guarantee	endnu ingen tilbagebetalinger på grund af det finansielle instruments art
Ungarn	Holdingsfonden vedrørende GINOP-prioritet 8 (22 særlige фонде)	finansiering af et nationalt program (Széchenyi Kártya-programmet), national medfinansiering af det finansielle instrument under samhørighedspolitikken i perioden 2021-2027 og dækning af forvaltningsomkostninger og -gebyrer efter støtteberettigelsesperiodens ophør
	EFOP-lån	tilskud til to samhørighedspolitiske projekter
Italien	Holdingsfonden Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio (4 særlige фонде)	national medfinansiering af finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken (Lazio Venture II i perioden 2021-2027)
	POR Puglia Microcredito	det nationale bidrag til samhørighedspolitikken finansielle instrumenter (Equity Puglia, Minibond og Technodiae i perioden 2021-2027)
Slovakiet	IROP PA 4 - SFRB	videreførelse af det samme finansielle instrument på nationalt plan med lignende formål (støtte til energieffektivitetsforanstaltninger) og dækning af forvaltningsomkostninger og -gebyrer
	OP II PA 11 - Holdingsfond (24 særlige фонде)	videreførelse af det samme finansielle instrument på nationalt plan med lignende formål (hovedsagelig støtte til SMV'er) og dækning af forvaltningsomkostninger og -gebyrer

*Note:* Oplysningerne i denne tabel vedrører niveauet for holdingsfonde. De 12 фонде, der er vist i tabellen, omfatter i alt 61 særlige фонде.

*Kilde:* Revisionsretten, baseret på oplysninger fra forvaltningsmyndighederne.

- 34** Ligesom i 2007-2013 blev beslutninger om genanvendelse generelt truffet i overensstemmelse med de gældende regler, og de anvendte tilbageførsler bruges hovedsagelig inden for de samme eller nye finansielle instrumenter til lignende formål. Som eksempel kan nævnes, at de to store fondsforvaltere SIH og SFRB i Slovakiet beholder resterende midler i de samme finansielle instrumenter og genanvender dem til samme type foranstaltninger i mindst otte år efter støtteberettigelsesperiodens ophør, bortset fra beløb, der dækker forvaltningsomkostninger og -gebyrer. I Tyskland vil de resterende midler fra Mikromezzaninefonds Deutschland Bund blive anvendt som national medfinansiering til et efterfølgende finansielt instrument for perioden 2021-2027 under det tilsvarende samhørighedspolitiske program, og de resterende midler fra Thüringen Dynamik vil blive overført til et efterfølgende regionalt finansielt instrument, som ikke modtager ny samhørighedsfinansiering. For Italiens vedkommende vil der blive ydet støtte til nye finansielle instrumenter med lignende formål, både i Lazio og Puglia.
- 35** Vi konstaterede også ét tilfælde i perioden 2014-2020, hvor de resterende midler var blevet anvendt til at yde tilskud til projekter med lignende formål. I princippet udelukker engangsfinansiering i form af tilskud imidlertid enhver yderligere revolverende effekt. Ikke desto mindre kan det i særlige tilfælde være berettiget at genanvende tilbageførte midler som tilskud ([tekstboks 4](#)).

## Tekstboks 4

### Eksempler på anvendelse af resterende midler til at yde engangstilskud

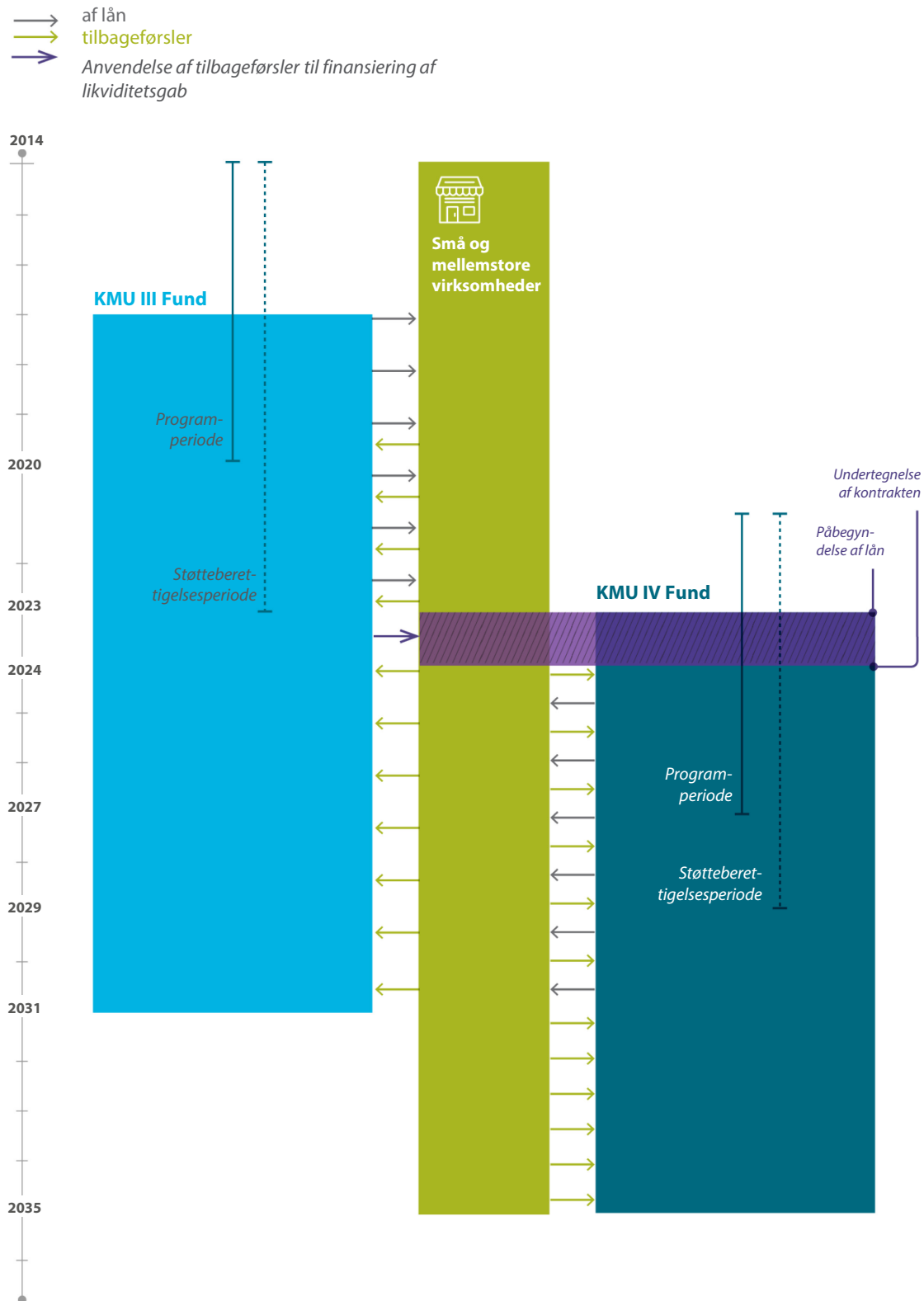
Myndighederne for det operationelle program for menneskelige ressourcer i Ungarn videreførte ikke det finansielle låneinstrument for 2014-2020 i perioden 2021-2027, men besluttede at anvende de resterende midler til at yde tilskud til finansieringen af afslutningen af to skolerenoveringsprojekter, der blev standset for tidligt under covid-19-pandemien.

Vedrørende den foregående periode 2007-2013 konstaterede vi, at de resterende midler fra de tyske Stadtentwicklungsfonds Brandenburg, som ydede lån til offentlige byudviklingsprojekter, blev anvendt til at yde tilskud til lignende projekter. Myndighederne videreførte ikke det finansielle instrument i sin tidligere form, fordi efterspørgslen blev for lav, da billigere lån blev tilgængelige på markedet.

*Kilde:* Revisionsretten, baseret på oplysninger fra de tyske og de ungarske forvaltningsmyndigheder.

**36** Lukning af likviditetsgab, indtil de nye 2021-2027-instrumenter blev operationelle, er et andet eksempel på anvendelse af resterende midler efter ophør af støtteberettigelsesperioden 2014-2020. I Tyskland, hvor efterspørgslen under KMU Darlehensfonds Berlin (KMU III-fonden) for 2014-2020 fortsatte efter støtteberettigelsesperiodens ophør, gjorde de resterende midler det muligt at yde lån, indtil det efterfølgende finansielle instrument var blevet oprettet (*figur 3*), for at undgå enhver afbrydelse som følge af EU's programmeringscykluser.

**Figur 3 | Anvendelse af resterende midler til lukning af likviditetsgab mellem program-, støtteberettigelses- og fondsperioderne for KMU Darlehensfonds Berlin for 2014-2020 (KMU III) og 2021-2027 (KMU IV)**



Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger fra forvaltningsmyndigheden.

- 37** På tidspunktet for vores revision var der endnu ikke truffet beslutning om anvendelsen af resterende midler i Grækenland for TEPIX II og EQUIFUND. I Italien blev kun en del af de resterende midler fra finansielle instrumenter i Lazio og POR Puglia Microcredito anvendt, da yderligere beslutninger var undervejs.

## Rammen for finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken tilskynder ikke til genanvendelse

- 38** Vi vurderede, i hvilket omfang den retlige ramme for de forskellige programperioder tilskyndede til at udnytte potentialet for at opnå en revolverende effekt i forbindelse med finansielle instrumenter, og om Kommissionen og medlemsstaterne indførte passende ordninger for at maksimere denne effekt.

## Den retlige ramme er ikke klar og utvetydig nok til at kunne maksimere genanvendelsen af tilbageførsler

- 39** For at give forvaltningsmyndighederne et stærkt incitament til at genanvende tilbageførsler, som giver mulighed for at støtte yderligere investeringer, er der behov for en klar og utvetydig genanvendelsesforpligtelse i den retlige ramme. De relevante regler bør omfatte minimumskrav til genanvendelsen af modtagne tilbageførsler, herunder mål, form og tidsramme. Samtidig skal reglerne være så fleksible, at medlemsstaterne kan tilpasse genanvendelsesforpligtelsen til nye behov, markedsudviklingen, ændringer i det politiske miljø og andre behov og betingelser.
- 40** Anvendelsen af finansielle instrumenter i samhørighedspolitikken er reguleret af forordningerne om fælles bestemmelser for de forskellige programperioder (*bilag I*, punkt **13-15**). Gennemførelsesforordningerne og Kommissionens vejledning indeholder yderligere oplysninger om fortolkningen og præciseringen af de fælles bestemmelser.

- 41** Den retlige ramme har udviklet sig i løbet af de tre på hinanden følgende programperioder med hensyn til, i hvor høj grad den dækker og præciserer genanvendelsesforpligtelsen. De fælles bestemmelser for 2007-2013 var ret generelle i denne henseende, mens de for 2014-2020 var mere detaljerede og præciserede visse væsentlige aspekter (jf. [bilag I](#)). Kommissionen supplerede bestemmelserne med betydelig vejledning til forvaltningsmyndighederne, selv om vejledningen ikke specifikt omhandlede genanvendelse. Kommissionen anser de fælles bestemmelser for den nuværende programperiode 2021-2027 for at være tilstrækkeligt klare og besluttede ikke at udsende yderligere vejledning.
- 42** Ordlyden af de fælles bestemmelser for 2014-2020 og 2021-2027 indeholder en forpligtelse ("skal") til at genanvende tilbageførsler i løbet af programperioden<sup>3</sup>, men Kommissionen gav forvaltningsmyndighederne betydelige skønsbeføjelser med hensyn til at genanvende midler i løbet af programperioden. I praksis førte Kommissionens tilgang kun til meget begrænset overvågning af den revolverende effekt, hvilket potentielt mindskede medlemsstaternes og regionernes incitament til at maksimere genanvendelsen af tilbageførsler i løbet af programperioden.
- 43** Desuden giver de fælles bestemmelser for 2014-2020 og 2021-2027 medlemsstaterne mulighed for at genanvende tilbageførte ressourcer efter støtteberettigelsesperiodens ophør (resterende midler) til at yde tilskud til støttemodtagere i stedet for at genanvende dem til forlængede eller nye finansielle instrumenter. Anvendelsen af engangstilskud kan være berettiget i særlige tilfælde ([tekstboks 4](#)), men er ikke forenelig med princippet om revolverende effekt, da engangstilskud ikke giver mulighed for at genanvende midlerne yderligere.

### Programperioden 2007-2013

- 44** Artikel 78, stk. 7, i [de fælles bestemmelser for 2007-2013](#) fastsætter kun en meget generel genanvendelsesforpligtelse, idet det hedder, at tilbagebetalte midler skal anvendes til fordel for byudviklingsprojekter for SMV'er eller til energieffektivitet og brug af vedvarende energi i bygninger, herunder i eksisterende boliger. Der er ingen begrænsninger med hensyn til genanvendelsens form, beløb eller tidsfrist, og de fælles bestemmelser skelner ikke mellem genanvendelsesforpligtelser under og efter støtteberettigelsesperioden.

---

<sup>3</sup> Artikel 44 i [forordning \(EU\) nr. 1303/2013](#) og artikel 62 i [forordning \(EU\) 2021/1060](#).

**45** Som supplement til de fælles bestemmelser udsendte Kommissionen en række vejledninger. En af disse - "[2011 Guidance Note on Financial Engineering Instruments](#)" under artikel 44 i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 - anbefaler medlemsstaterne at genanvende tilbageførslerne til samme type foranstaltning, i samme region og i en ubestemt varighed, indtil midlerne er opbrugt. Vejledningen kom imidlertid sent i programperioden, hvilket betød, at de fleste finansielle instrumenter allerede var blevet oprettet. Da vejledningen ikke er bindende for medlemsstaterne, blev den ikke fulgt universelt.

### Programperioden 2014-2020

**46** Betragtning 34 i de [fælles bestemmelser for 2014-2020](#) henviser til, at finansielle instrumenter bliver mere og mere vigtige på grund af deres potentiale til at opnå en løftestangseffekt for samhørighedsmidlerne og deres evne til at kombinere forskellige former for offentlige og private midler, og fordi revolverende former for finansiering kan gøre støtten mere langstrakt.

**47** Artikel 44, stk. 1, vedrører genanvendelse *i løbet af støtteberettigelsesperioden* og fastsætter, at midler, der tilbagebetales til finansielle instrumenter, og som kan henføres til ESI-fondene, bør anvendes til: a) yderligere investeringer gennem samme eller andre finansielle instrumenter, b) dækning af tab som følge af negativ rente på deponerede saldi og c) dækning af omkostninger og gebyrer i forbindelse med forvaltningen af de finansielle instrumenter.

**48** Artikel 45 fastsætter, at midler, der tilbageføres *efter støtteberettigelsesperiodens ophør*, kan genanvendes, hvis medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at midler, der kan henføres til støtte fra ESI-fondene, og som tilbagebetales i en periode på mindst otte år efter støtteberettigelsesperiodens ophør, genanvendes i overensstemmelse med målene for de respektive programmer. Dette kan ske enten inden for samme eller andre finansielle instrumenter eller i forbindelse med andre former for støtte såsom tilskud.

**49** Kommissionen har ikke udsendt omfattende vejledning om genanvendelse, men har i tidens løb præciseret visse aspekter af tilbageførsler ved hjælp af spørgsmål og svar rettet til de forespørgende forvaltningsmyndigheder (jf. [tekstboks 5](#)). Forvaltningsmyndighederne fandt generelt dette nyttigt, men nogle af dem følte, at vejledningen ville have været mere tilgængelig, hvis den var blevet præsenteret samlet på ét sted.

## Tekstboks 5

### Kommissionens præciseringer vedrørende genanvendelse af tilbageførsler under og efter støtteberettigelsesperioden

Kommissionen har rådgivet forvaltningsmyndighederne om en række aspekter vedrørende genanvendelse af tilbageførsler. Det drejer sig bl.a. om følgende:

- 1) Midler, der tilbageføres i løbet af støtteberettigelsesperioden, kan genanvendes til at dække forvaltningsgebyrer og -omkostninger, der overstiger lofterne i de fælles bestemmelser.
- 2) Tilbageførsler fra en programperiode kan genanvendes som national medfinansiering af finansielle instrumenter i den efterfølgende programperiode, men ikke i den igangværende periode.
- 3) Midler, der kan henføres til støtte fra ESI-fondene, og som tilbagebetales til de finansielle instrumenter fra den 1. januar 2032, behøver ikke at opfylde genanvendelseskravet og kan anvendes til andre formål.

*Kilde:* Kommissionens svar på forvaltningsmyndighedernes spørgsmål om tilbageførsler i perioden 2014-2020.

**50** Vi konstaterede også, at Kommissionen havde udsendt en vejledningsskrivelse til Tyskland, der gjorde det muligt at genanvende tilbageførsler af midler, der kan henføres til støtte fra ESI-fondene, til at dække omkostningerne ved national medfinansiering i samme periode (renter, som en national udviklingsbank betalte for at låne penge på de finansielle markeder). Denne praksis var imidlertid strengt forbudt ifølge Kommissionens egen vejledning i programperioden 2007-2013 og også dens nye vejledning i perioden 2014-2020 (jf. punkt 2 i [tekstboks 5](#) ovenfor).

### Programperioden 2021-2027

**51** Artikel 62, stk. 1, i de [fælles bestemmelser for 2021-2027](#) om genanvendelseskravet i løbet af støtteberettigelsesperioden indfører princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, selv om ordlyden er meget lig den i bestemmelserne for perioden 2014-2020. Artiklen præciserer, at tilbageførsler kan genanvendes til forvaltningsomkostninger og -gebyrer, men kun i forbindelse med yderligere investeringer. Bortset herfra ændrede bestemmelserne sig ikke væsentligt i forhold til bestemmelserne for 2014-2020. Ikke desto mindre mener Kommissionen, at reglerne er tilstrækkeligt klare, og at den ikke behøvede at give yderligere vejledning.

## Kommissionen førte ikke effektivt tilsyn med genanvendelsen af tilbageførsler fra finansielle instrumenter

- 52** Under samhørighedspolitikken ydes der finansiering, herunder via finansielle instrumenter, ved delt forvaltning, hvor Kommissionen og medlemsstaterne deler ansvaret for at forvalte og gennemføre EU's midler i overensstemmelse med reglerne og under overholdelse af principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning. Kommissionen bevarer imidlertid det endelige ansvar for gennemførelsen af EU-budgettet og skal sikre tilsyn med det arbejde, der udføres af de forskellige myndigheder, agenturer og organer i medlemsstaterne<sup>4</sup>. Tilsynet omfatter overvågning, kontrol og revision af EU-midlernes anvendelse. Vi vurderede, hvordan Kommissionen foretager denne overvågning, kontrol og revision i forbindelse med finansielle instrumenter.
- 53** Vi konstaterede, at forvaltningsmyndighederne var forpligtet til at rapportere til Kommissionen om genanvendelsen af tilbageførsler i perioderne 2007-2013 og 2014-2020, om end i forskelligt omfang. Kommissionen har imidlertid ikke kontrolleret eller gjort tilstrækkelig brug af disse data vedrørende medlemsstaternes genanvendelse. Den udførte 11 tematiske revisioner af finansielle instrumenter, men vi konstaterede, at disse revisioner kun dækkede 3 % af det samlede antal finansielle instrumenter, og at revisionsdokumentationen vedrørende genanvendelsesforpligtelsen var begrænset.
- 54** Der var i perioden 2007-2013 ikke noget krav om, at medlemsstaternes myndigheder skulle rapportere om genanvendelsen af tilbageførsler *i løbet af støtteberettigelsesperioden*, men der var omfattende rapporteringskrav til forvaltningsmyndighederne i programperioden 2014-2020. For perioden 2021-2027 reducerede Kommissionen rapporteringskravene og fjernede sit krav om, at medlemsstaternes myndigheder skal fremlægge data om deres genanvendelse af tilbageførsler i løbet af perioden.
- 55** Med hensyn til genanvendelse af midler, der tilbageføres *efter støtteberettigelsesperioden*, kontrollerer Kommissionen ved programmets afslutning medlemsstaternes ordninger for efterfølgende anvendelse af resterende midler. Kommissionen overvåger, kontrollerer eller reviderer imidlertid ikke den faktiske anvendelse af resterende midler og ved ikke, om medlemsstaterne eller regionerne i praksis rent faktisk anvender de resterende midler til yderligere at støtte samhørighedspolitiske mål som krævet i de fælles bestemmelser.

---

<sup>4</sup> Artikel 317 i [traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde](#).

**56** Vi konstaterede også, at der er en uoverensstemmelse i de retlige krav både hvad angår programperioden 2014-2020 og 2021-2027, da medlemsstaterne skal genanvende tilbageførsler, der er genereret i en periode på otte år efter programperiodens afslutning. Samtidig skal dokumenterne vedrørende de pågældende finansielle instrumenter kun opbevares i tre år efter afslutningen (for perioden 2014-2020) og fem år efter den sidste betaling til det finansielle instrument (for perioden 2021-2027). Dette begrænser Kommissionens muligheder for at overvåge og revidere genanvendelsen af resterende midler.

### Programperioden 2007-2013

**57** Kommissionen havde for perioden 2007-2013 ingen oplysninger om omfanget af tilbageførslerne og deres genanvendelse. På grundlag af obligatoriske oplysninger fra medlemsstaterne som led i afslutningspakkerne anslog Kommissionen, at slutmodtagerne havde tilbagebetalt 8,5 milliarder euro (ca. halvdelen af de midler, der var afsat til finansielle instrumenter i programperioden). Dette beløb omfatter de resterende midler, som medlemsstaterne havde indberettet, og Kommissionens skøn over de fremtidige tilbageførsler frem til instrumenternes afvikling. Tallet er dog ikke pålideligt, da Kommissionen aldrig har kontrolleret eller revideret den faktiske (gen)anvendelse af disse resterende midler.

### Programperioden 2014-2020

**58** I perioden 2014-2020 blev forvaltningsmyndighederne på baggrund af en forordning<sup>5</sup> underlagt mere omfattende rapporteringskrav vedrørende genanvendelse af tilbageførsler i løbet af programperioden. Kommissionen supplerede forordningen med specifik vejledning<sup>6</sup>. Vi konstaterede, at Kommissionen foretog sandsynlighedskontrol af de data, som medlemsstaterne havde indsendt i deres årlige gennemførelsesrapporter, men at den hverken kontrollerede eller reviderede pålideligheden af disse data. Vores revision bekræftede, at dataene ikke altid var pålidelige - f.eks. rapporterede forvaltningsmyndighederne somme tider fejlagtigt, at ingen genanvendelse havde fundet sted. Desuden anmodede Kommissionen kun om data vedrørende den første investeringscyklus. Dette gav kun et ufuldstændigt og begrænset billede af den revolverende effekt.

---

<sup>5</sup> Artikel 46 i [forordning \(EU\) nr. 1303/2013](#) og bilag I til [Kommissionens gennemførelsesforordning \(EU\) nr. 821/2014](#) fastlægger modellen til rapportering af oplysninger om finansielle instrumenter. Modellen omfatter oplysninger om tilbagebetalinger fra slutmodtagere (række 36) og genanvendelse af midler (række 37).

<sup>6</sup> [2021-ajourføringen af den kommenterede model til rapportering om finansielle instrumenter.](#)

**59** Kommissionen udarbejdede årlige sammenfatninger om finansielle instrumenter på grundlag af de data, den fik tilsendt<sup>7</sup>. Den udarbejdede imidlertid ingen årlige gennemførelsesrapporter for 2023<sup>8</sup> (støtteberettigelsesperiodens sidste år), og der vil derfor ikke foreligge genanvendelsesdata fra dette tidspunkt indtil afslutningen i 2026. Dette udgjorde en forspildt mulighed for at kontrollere, revidere og evaluere den faktiske genanvendelse af tilbageførsler, inden akkumuleringen af tilbageførsler i denne periode tager yderligere fart, og genanvendelsespotentialet dermed stiger betydeligt.

### **Programperioden 2021-2027**

**60** For programperioden 2021-2027 blev rapporteringskravene vedrørende anvendelsen af finansielle instrumenter reduceret og langt mindre detaljerede. Kommissionen begrundede dette med behovet for at forenkle processen og forbedre nøjagtigheden af de data, der stadig leveres. I henhold til de fælles bestemmelser<sup>9</sup> er det ikke længere påkrævet at oplyse om genanvendelse af tilbageførsler modtaget fra slutmodtagere. Kommissionen har derfor intet grundlag for at overvåge, kontrollere og revidere genanvendelsen af tilbageførsler i løbet af programperioden. Uden kontrol fra Kommissionens side er der endnu mindre incitament for medlemsstaterne til at prioritere genanvendelse af tilbageførsler over absorption af de midler, der er tilgængelige under de operationelle programmer.

## **Medlemsstaterne adresserer i et vist omfang genanvendelsesforpligtelsen, men i finansieringsaftalerne mangler der generelt incitament til geninvestering**

**61** Vi vurderede, i hvilket omfang medlemsstaternes myndigheder adresserer genanvendelsesforpligtelsen, når de opretter finansielle instrumenter, og om de træffer foranstaltninger til at tilskynde fondsforvaltere til at genanvende tilbageførsler. Vi undersøgte finansieringsaftalerne for de udvalgte finansielle instrumenter.

---

<sup>7</sup> Artikel 46, stk. 4, i [forordning \(EU\) nr. 1303/2013](#).

<sup>8</sup> Artikel 50 i [forordning \(EU\) nr. 1303/2013](#).

<sup>9</sup> Artikel 42 i [forordning \(EU\) 2021/1060](#).

- 62 I de finansielle instrumenters oprettelsesfase underskriver forvaltningsmyndigheden og fondsforvalteren en finansieringsaftale med vilkår og betingelser for gennemførelsen. Ifølge den retlige ramme bør finansieringsaftalen omfatte bestemmelser om genanvendelse af tilbageførsler under og efter støtteberettigelsesperiodens ophør<sup>10</sup>.
- 63 Vi konstaterede, at alle finansieringsaftaler i et vist omfang adresserer spørgsmålet om genanvendelse *i løbet af støtteberettigelsesperioden*, men at der er betydelige forskelle med hensyn til deres detaljeringsgrad, og i hvor høj grad de forpligter til at geninvestere tilbageførsler. Nogle finansieringsaftaler henviser kun til de fælles bestemmelser, mens andre indeholder mere specifikke krav (jf. [tabel 3](#)). Selv om det er almindelig praksis at dække forvaltningsomkostninger og -gebyrer med tilbageførsler, konstaterede vi imidlertid kun en forpligtelse til automatisk geninvestering af tilbageførsler i seks tilfælde vedrørende holdingfonden FARE LAZIO (herunder fire særlige fonde) og Thüringen Dynamik i perioderne 2007-2013 og 2014-2020.

---

<sup>10</sup> Bilag IV til forordning (EU) nr. 1303/2013 og bilag X til forordning (EU) 2021/1060.

**Tabel 3 | Bestemmelser i finansieringsaftaler om genanvendelse i løbet af støtteberettigelsesperioden - for finansielle instrumenter i 2014-2020 og 2021-2027**

Land	Navn på det finansielle instrument	Periode	Anvendelse i perioden
Tyskland	KMU-Darlehensfonds Berlin	2014-2020	1) til præferencebetaling til fondsforvalteren 2) til godtgørelse af fondsforvalterens forvaltningsomkostninger og -gebyrer 3) til dækning af potentielle negative renter 4) til den resterende del til yderligere investeringer
		2021-2027	1) til præferencebetaling til fondsforvalteren 2) til godtgørelse af IBB's forvaltningsomkostninger og -gebyrer 3) til dækning af potentielle negative renter 4) til yderligere investeringer i endelige støttemodtagere
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund	2014-2020	til dækning af ERP-SV's rentekrav og til tilbagebetaling af midlerne fra ERP-SV som national medfinansieringsandel
		2021-2027	primært til at betale renter til den nationale medbidragyder (ERP-SV) og til at dække forvaltningsomkostninger og -gebyrer
	Thüringen Dynamik	2014-2020	til nye investeringer i endelige støttemodtagere i finansieringsperioden fra 2021
Grækenland	TEPIX II	2014-2020	enten til yderligere investeringer gennem det samme eller et andet finansielt instrument eller til dækning af forvaltningsomkostningerne for TEPIX II
	TEPIX III	2021-2027	til yderligere investeringer i det samme eller andre finansielle instrumenter og til dækning af forvaltningsomkostninger og -gebyrer
	EQUIFUND	2014-2020	hovedsagelig til dækning af forvaltningsomkostninger og -gebyrer og til investeringer gennem det samme eller et andet finansielt instrument
	COVID-19 Guarantee	2014-2020	til betaling af udestående forvaltningsgebyrer og betaling af renter i tilfælde af negative rentesatser
Ungarn	Holdingsfonden vedrørende GINOP-prioritet 8 (22 særlige fonde)	2014-2020	
	EFOP-lån	2014-2020	til yderligere investering og dækning af forvaltningsomkostninger og -gebyrer
	GINOP Plusz-lån	2021-2027	
Italien	FARE Lazio - Holdingfond (4 særlige fonde)	2014-2020	til yderligere investeringer ved hjælp af automatisk genanvendelse af tilbageførsler indtil den 31. oktober 2023
	POR Puglia Microcredito	2014-2020	til yderligere investeringer inden for det samme finansielle instrument i overensstemmelse med artikel 44 i forordning (EU) nr. 1303/2013 om fælles bestemmelser
	NP Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale (MIMIT)	2021-2027	til yderligere investeringer og dækning af forvaltningsomkostninger og -gebyrer og potentielle tab i henhold til artikel 62 i forordning (EU) nr. 1060/2021 om fælles bestemmelser
Slovakiet	IROP PA 4 - SFRB	2014-2020	til yderligere investeringer inden for det samme finansielle instrument
	OP II PA 11 - Holdingfond (24 særlige fonde)	2014-2020	i overensstemmelse med artikel 44 i forordning (EU) nr. 1303/2013 om fælles bestemmelser

Note: Oplysningerne i denne tabel vedrører niveauet for holdingsfonde. De 17 fonde, der er vist i tabellen, omfatter i alt 68 særlige fonde.

Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger fra forvaltningsmyndighederne.

**64** Der er også betydelige forskelle i finansieringsaftalernes bestemmelser om anvendelsen af resterende midler **efter støtteberettigelsesperiodens ophør (bilag II)**. Halvdelen af de finansielle instrumenter i vores stikprøve fastsatte, at tilbageførsler skulle overføres til myndighedernes (forvaltningsmyndighedens) konti, indtil der blev truffet en specifik beslutning om genanvendelse i overensstemmelse med bestemmelserne. Den anden halvdel fastsatte, at tilbageførsler skulle forblive hos fondsforvalteren, hvorved de således kunne anvendes til samme formål i det samme eller det efterfølgende finansielle instrument (**tekstboks 6**).

## Tekstboks 6

### Finansielle instrumenter, der fortsætter med at investere efter støtteberettigelsesperiodens ophør

Når finansieringsaftalerne fastsætter, at tilbageførsler bør forblive hos fondsforvalteren med henblik på geninvestering, signalerer dette, at forvaltningsmyndighederne har en større forpligtelse til at anvende resterende midler til samme formål.

Vi fandt adskillige eksempler på dette i vores stikprøve:

- Finansieringsaftalerne for lånefonden KMU-Darlehensfonds Berlin fastsatte for alle tre perioder, at resterende midler skulle forblive hos fondsforvalteren, så støtten til SMV'er kunne fortsættes.
- Finansieringsaftalerne for de finansielle instrumenter i Thüringen Dynamik for 2007-2013 og 2014-2020 fastsatte, at resterende midler skulle anvendes til at finansiere efterfølgende instrumenter, der var oprettet af den samme fondsforvalter, og som havde til formål at støtte SMV'er.
- I Slovakiet har den nationale retlige ramme og alle finansieringsaftaler siden perioden 2014-2020 fastsat, at resterende midler bør genanvendes inden for det samme finansielle instrument til samme formål i mindst otte år efter støtteberettigelsesperiodens ophør og eventuelt længere, afhængigt af markedsvurderingen eller myndighedernes beslutning.

---

Vedtaget af Afdeling II, der ledes af Annemie Turtelboom, medlem af Revisionsretten,  
i Luxembourg på mødet den 22. oktober 2025.

*På Revisionsrettens vegne*



Tony Murphy  
*Formand*

# Bilag

## Bilag I - Om revisionen

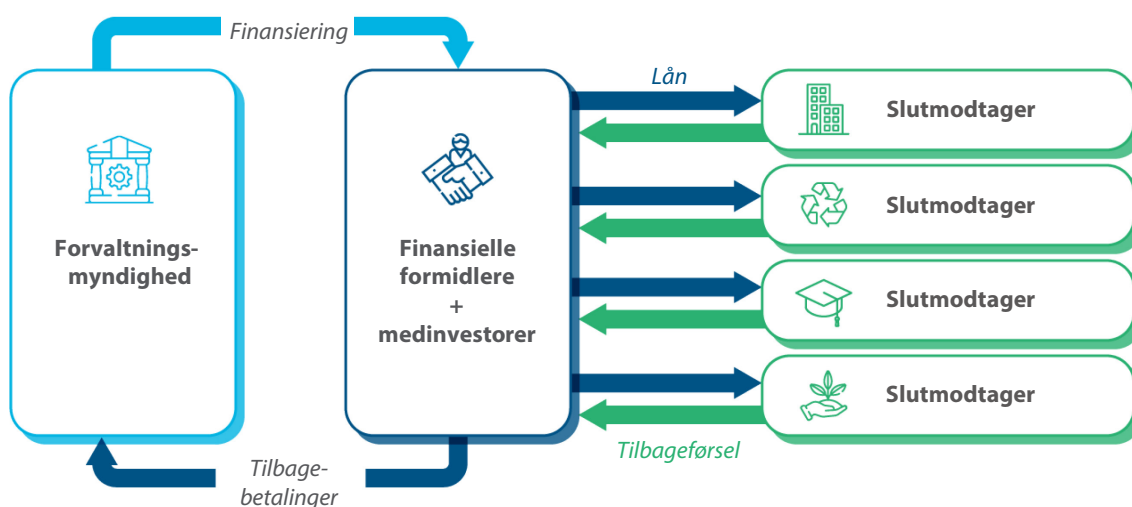
### Finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken

- 01** Traditionelt gennemføres samhørighedspolitikken ved hjælp af tilskud, med hvilke der ydes finansiell engangsstøtte til private eller offentlige støttemodtagere til gennemførelse af projekter, der støtter regionalpolitiske mål. **Finansielle instrumenter** er en form for støtte, hvor der ydes EU-midler til slutmodtagere gennem finansielle produkter. De udgør et alternativ til de traditionelle tilskudsprogrammer og egner sig bedst til situationer, hvor investeringerne efter al sandsynlighed vil give finansielle afkast eller besparelser, som kan anvendes til at tilbagebetale den ydede støtte.
  
- 02** Formelt set blev de finansielle instrumenter indført i EU's samhørighedspolitik i programperioden 2007-2013, men inden da fandtes der nogle tidlige versioner og pilotinitiativer. Finansielle instrumenter blev yderligere fremhævet og fremmet af Kommissionen som et middel til at fastholde virkningen af den EU-finansiering, der blev ydet til medlemsstaterne i forskellig form i de efterfølgende perioder 2014-2020 og 2021-2027. De finansielle instrumenter kan omfatte forskellige finansielle produkter: lån, garantier eller egenkapital-/kvasiegenkapitalinvesteringer.

- 03 Lån** fra finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken er udformet med henblik på at afhjælpe markedssvigt, idet lånene stiller finansiering til rådighed i tilfælde, hvor der måske ikke er traditionel finansiering til rådighed, eller hvor den ikke er tilstrækkelig for målgruppen af slutmodtagere. EFRU-låneinstrumenter omfatter ofte en risikodelingsmodel, hvor risikoen for misligholdelse af lån deles mellem EFRU-programmets midler og en finansiell formidler, der gennemfører instrumentet. Dette gør det muligt at yde lån til slutmodtagere med en høj risiko for misligholdelse, som ellers ikke ville kunne finde finansiering på markedet. Eller det giver låntagerne bedre vilkår og betingelser, end de ellers kunne forvente, såsom lavere rentesatser, længere tilbagebetalingsperioder og reducerede krav til sikkerhedsstillelse. Lån kan også kombineres med tilskud for at yde yderligere støtte til slutmodtagere. Dette kan omfatte rentegodtgørelser, tilskud til teknisk støtte, kapitaltilskud og kapitalrabatter. Det bidrager til at gøre finansieringen økonomisk mere overkommelig og afhjælpe manglende rentabilitet i projekter.
- 04 Egenkapitalfinansiering** kan spille en afgørende rolle med hensyn til at støtte virksomheder, navnlig højvækstvirksomheder og innovative nystartede virksomheder, og er særlig gavnlig for iværksættervirksomheder, der ønsker at udvikle innovative produkter, etablere nye markeder eller udvide til nye områder. Den tilvejebringer den nødvendige kapital til forskning og udvikling, markedsføring og opskalering. Egenkapitalinvestorer bliver delvis ejere af virksomheden og deler dens overskud og tab. Formålet med at tilpasse investorenes interesser til virksomhedens interesser er at fremme en samarbejdsbaseret tilgang til vækst og succes. Egenkapitalfinansiering tilbyder fleksible løsninger, der kan tilpasses virksomhedernes unikke behov. Dette omfatter forskellige finansieringsrunder, venturekapital over for privat egenkapital og forskellige exitstrategier.
- Kvasiegenkapitalfinansiering** rangerer mellem egenkapital og gæld, idet den indebærer større risiko end foranstående gæld og mindre risiko end almindelig egenkapital.
- 05 Finansielle garantiinstrumenter** er udformet med henblik på at beskytte banker mod tab i tilfælde af misligholdelse af lån og dermed forbedre deres udlånskapacitet og appetit på mere risikobetonede projekter. Banker, der modtager garantier, er ofte forpligtet til at tilbyde bedre finansieringsbetingelser for slutmodtagerne. Disse betingelser kan omfatte lavere rentesatser og reducerede krav til sikkerhedsstillelse, hvilket gør lånene mere tilgængelige og økonomisk mere overkommelige. Garantier har potentiale til at skabe en løftestangseffekt, som gør det muligt for et relativt lille antal garantifonde at støtte en meget større låneportefølje. F.eks. kan en porteføljelånegaranti med en garantisats på 80 % og en garantiloftsats på 25 % støtte en låneportefølje, der er fem gange større end porteføljens garanterede beløb.

**06** Inden for samhørighedspolitikken leverer finansielle formidlere finansielle produkter til slutmodtagerne under de finansielle instrumenter (*figur 1*). Generelt er de finansielle formidlere ikke de offentlige forvaltningsorganer, der anvendes til at gennemføre generel samhørighedsfinansiering, men derimod private eller offentlige banker eller andre finansielle formidlere. Hvis fondsforvalteren - i forbindelse med instrumenter under EFRU og Den Europæiske Socialfond (ESF) - udvælges ved et offentligt udbud, skal udvælgelsen være i overensstemmelse med EU's og de nationale regler for offentlige udbud. I situationer, hvor reglerne for offentlige udbud ikke finder anvendelse (hvor fondsforvaltningskontrakten ikke er en offentlig tjenesteydelseskontrakt), kan forvaltningsmyndigheden udpege fondsforvalteren, forudsat at de relevante statsstøtteregler overholdes. EIB-Gruppen (der omfatter Den Europæiske Investeringsfond (EIF) og Den Europæiske Investeringsbank (EIB)) har særstatus, idet dens medlemmer kan udnævnes til fondsforvaltere uden offentligt udbud.

**Figur 1 | Gennemførelse af finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken: eksempel vedrørende lån**



*Note:* Investeringscyklussen begynder forfra, når tilbageførslerne modtages af de finansielle formidlere.

*Kilde:* Revisionsretten.

## Fordele ved finansielle instrumenter

- 07** Finansielle instrumenter anses for at øge effektiviteten af den offentlige finansiering på grund af deres **potentielt revolverende karakter**, dvs. de giver mulighed for at genanvende tilbageførsler fra slutmodtagere (f.eks. tilbagebetaling af lån). Hvis finansieringen i praksis er revolverende, bidrager dette til en **langsigtet og langstrakt anvendelse** af EU-midler. Desuden betragtes kravet om, at slutmodtagerne skal tilbagebetale den modtagne støtte, som et incitament for dem til at forvalte deres finanser forsvarligt, f.eks. ved hjælp af planlægning og investeringer af bedre kvalitet samt stærkere finansiell disciplin (jf. [tekstboks 1](#)).

### Tekstboks 1

#### Den særlige fond under det europæiske genopbygningsprogram - et eksempel på langstrakt anvendelse af offentlige finanser

Et fremtrædende, om end ikke EU-finansieret, eksempel på langsigtet anvendelse af en offentlig investeringsfond er den særlige fond under det europæiske genopbygningsprogram (ERP), som oprindeligt blev oprettet kort efter Anden Verdenskrig af USA's udenrigsminister George C. Marshall. I Tyskland påbegyndtes programmets gennemførelse i 1948, da den statsejede Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) blev oprettet. Fra dette tidspunkt og indtil 1952 modtog Vesttyskland ca. 1,39 milliarder USD i økonomisk bistand fra programmet.

Da Marshallplanen udløb i 1953, aftalte Vesttyskland i henhold til Londongældsaftalen at tilbagebetale størstedelen af de modtagne midler. Forbundsregeringen besluttede at afvikle gælden fra forbundsbudgettet og samtidig bevare størrelsen på den KfW-forvaltede ERP-fond, og der blev indført lovgivning om, at fonden i det væsentlige skulle opretholdes i sin daværende form for at muliggøre fortsat økonomisk støtte.

Siden oprettelsen har KfW udbetalt mere end 2,4 billioner euro i økonomisk støtte på grundlag af de oprindelige aktiver, der kan henføres til Marshallfonden. I dag anvendes ERP-fonden til at finansiere strukturstøtteprogrammer, fremme SMV'er og finansiere miljøbeskyttelsesprogrammer gennem tilskud, lån og egenkapitalstøtte. Den yder også stipendier og finansiell støtte til fremme af transatlantiske forbindelser. Siden 1990 har ERP-fonden spillet en særlig vigtig rolle i genopbygningen af de østtyske delstater.

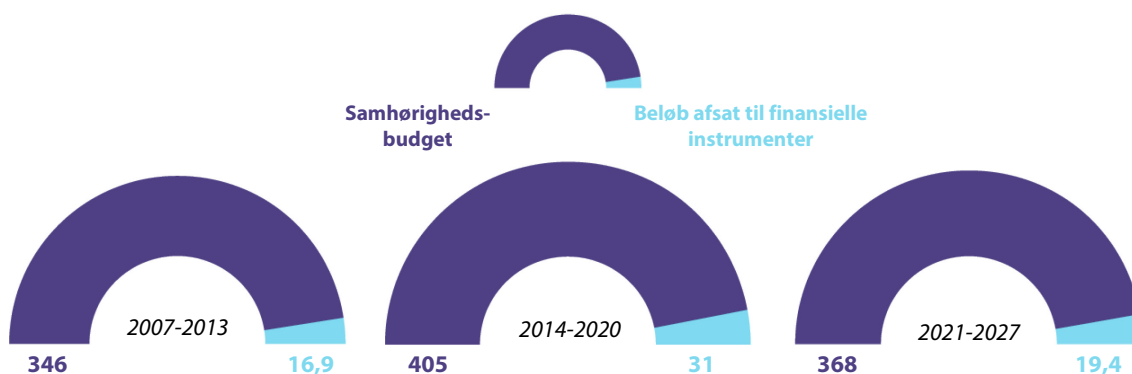
*Kilde:* Revisionsretten, baseret på [KfW's websted](#).

- 08** Derudover har finansielle instrumenter potentiale til at skabe en *løftestangseffekt* ved at tiltrække yderligere privat eller offentlig finansiering. Private investeringer kan medføre ekspertise fra den private sektor. Firmaer og lokale myndigheder, der drager fordel af finansielle instrumenter, kan potentielt nyde godt af aktiv støtte i forbindelse med udvikling af deres projekter, da de organisationer, der er udpeget til at forvalte finansielle instrumenter, er motiverede for at se deres investeringer lykkes.

## Finansielle instrumenters betydning i samhørighedspolitikken

- 09** De finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken gennemføres hovedsagelig under Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Samhørighedsfonden og i mindre grad under Den Europæiske Socialfond (ESF) og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet (UBI).
- 10** Anvendelsen af disse fonde blev betydeligt mere udbredt fra perioden 2007-2013, selv om visse former for revolverende bistand allerede var tilgængelige fra perioden 1994-1999, hovedsagelig til små og mellemstore virksomheder (SMV'er). Anvendelsen af finansielle instrumenter blev yderligere udbredt i perioden 2014-2020, men de midler, der hidtil er afsat til finansielle instrumenter i perioden 2021-2027, tyder på et fald i anvendelsen (*figur 2*).

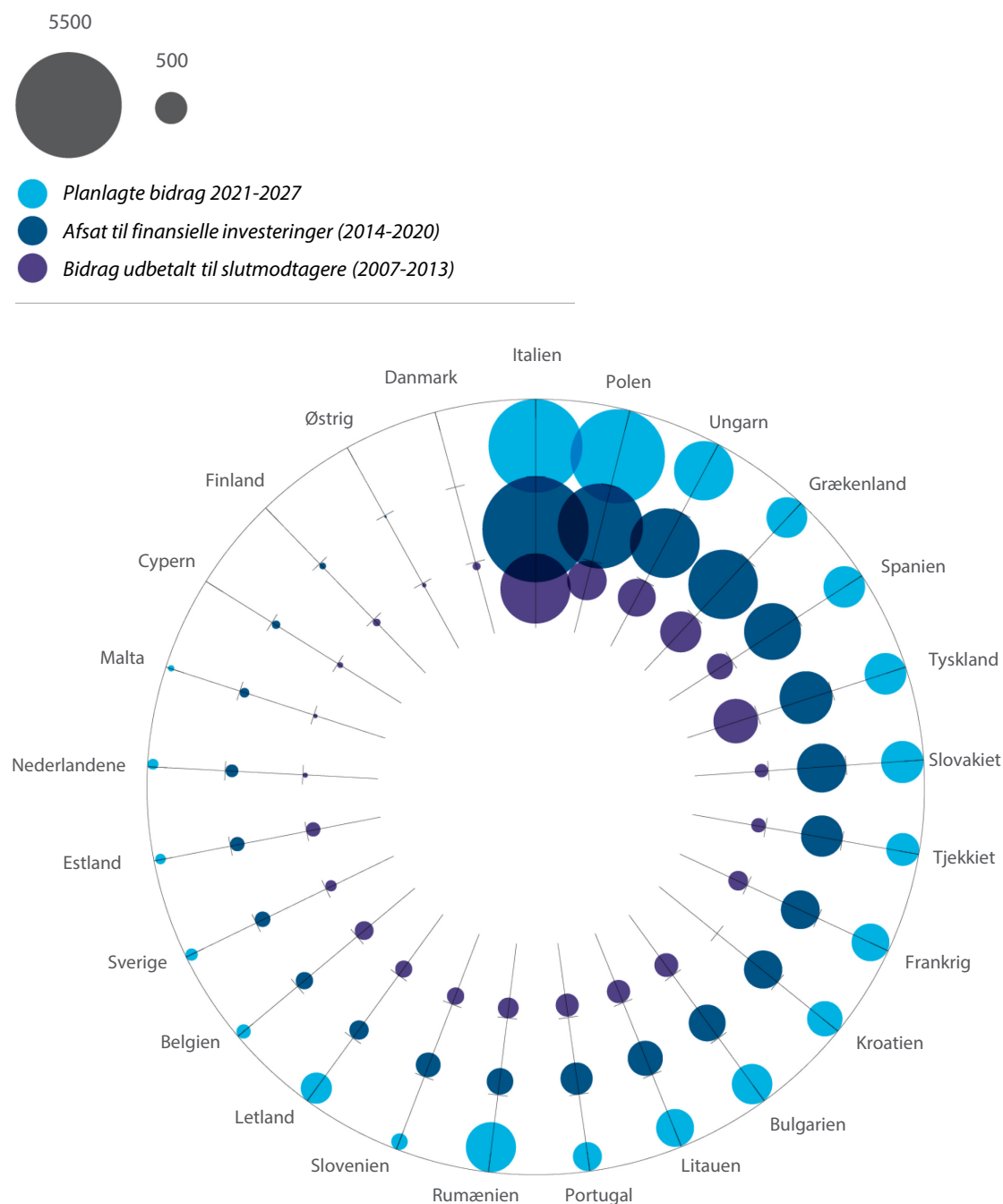
**Figur 2 | De finansielle instrumenters andel af samhørighedsudgifterne, 2007-2027**



Kilde: Revisionsretten, baseret på [platformen for åbne data vedrørende samhørighedsområdet](#).

**11** Det samlede samhørighedsbudget steg fra 346 milliarder euro i perioden 2007-2013 til 368 milliarder euro i perioden 2021-2027. På grund af covid-19-krisen blev budgettet i perioden 2014-2020 justeret til det betydeligt højere beløb på 405 milliarder euro. De samlede beløb, der blev afsat til finansielle instrumenter, steg fra 16,9 milliarder euro i 2007-2013 til 31,0 milliarder euro i 2014-2020 og ligger i øjeblikket på 19,4 milliarder euro for 2021-2027 (*figur 2*). Ser man bort fra covid-19-relaterede virkninger er ca. 5 % af samhørighedsbudgettet gået til finansielle instrumenter i de tre perioder. Alle EU-medlemsstaterne, undtagen Irland og Luxembourg, har gjort brug af finansielle instrumenter (*figur 3*).

**Figur 3 | Midler fra strukturfondene afsat til finansielle instrumenter pr. medlemsstat og periode (millioner euro)**



*Note:* Irland og Luxembourg havde ingen finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken i de tre perioder.

*Kilde:* Revisionsretten, baseret på [platformen for åbne data vedrørende samhørighedsområdet](#).

- 12** I perioden 2007-2013 blev finansielle instrumenter hovedsagelig anvendt til at støtte SMV'er (89 %), byudvikling (7 %) og energi/vedvarende energi (4 %). Siden 2014 har den retlige ramme givet mulighed for øget brug af tematiske mål, idet de højeste tildelinger gik til at støtte SMV'ers konkurrenceevne (ca. to tredjedele), overgangen til en lavemissionsøkonomi (8 %) og forskning og innovation (8 %).

## Retlig ramme

- 13** Anvendelsen af finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken er underlagt de fælles bestemmelser for fonde under delt forvaltning. Disse bestemmelser fastsætter reglerne for gennemførelse, forvaltning, kontrol og rapportering i de relevante perioder. I de fondsspecifikke forordninger er der fastsat supplerende detaljerede bestemmelser om prioriteter, foranstaltninger og medfinansiering.
- 14** Kommissionen tilbyder vejledning gennem delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter og andre dokumenter, og den yder rådgivning til medlemsstaterne efter anmodning. Sammen med EIB oprettede Kommissionen den elektroniske platform FI Compass, som tilbyder generelle oplysninger, praktiske værktøjer og læringsmuligheder vedrørende EU's finansielle instrumenter under delt forvaltning. Kommissionen tilbyder efter anmodning specifik rådgivning om finansielle instrumenters gennemførelse.
- 15** De vigtigste retlige henvisninger vedrørende genanvendelse af tilbageførsler er artikel 78, stk. 7, i [forordning \(EF\) nr. 1083/2006](#) (2007-2013), artikel 44 og 45 i [forordning \(EU\) nr. 1303/2013](#) (2014-2020) og artikel 62 i [forordning \(EU\) 2021/1060](#) (2021-2027). [Bilag III](#) indeholder en oversigt over de vigtigste bestemmelser for de forskellige perioder. Generelt indeholder de fælles bestemmelser en forpligtelse til at genanvende tilbageførsler fra slutmodtagere, selv om kravene til genanvendelsens form er forskellige i de tre perioder og er blevet mere specifikke siden perioden 2014-2020.

## Revisionens omfang og revisionsmetoden

- 16** Revisionen vurderede den revolverende effekt af finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken, og i hvor høj grad den blev realiseret i praksis, både under og efter støtteberettigelsesperioderne, ved at se på:
- om samhørighedspolitikken finansielle instrumenters potentiale for en mere langstrakt anvendelse af midlerne blev udnyttet fuldt ud
  - om den ramme, der er fastsat for finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken, tilskyndede til at genanvende dem.
- 17** For at svare på vores revisionsspørgsmål vurderede vi, hvordan genanvendelseskravet blev adresseret og anvendt i praksis i en stikprøve på 90 finansielle instrumenter (28 individuelle særlige fonde og fem holdingfonde, herunder 62 særlige fonde) fra fem medlemsstater (Tyskland, Grækenland, Ungarn, Italien og Slovakiet), der havde modtaget støtte under samhørighedspolitikken fra EFRU, Samhørighedsfonden, ESF og UBI. Udvælgelsen omfattede 22 finansielle instrumenter fra perioden 2007-2013, 61 fra perioden 2014-2020 og syv fra perioden 2021-2027 (*bilag IV*). Vores udvælgelseskriterier tog hensyn til medlemsstaternes absolutte og relative samlede tildelinger af samhørighedsmidler til finansielle instrumenter. På grund af de delvis forskellige retlige krav for de tre perioder, og fordi gennemførelsen for 2021-2027 stadig befinder sig i en tidlig fase, reviderede vi den faktiske genanvendelse af tilbageførsler i perioden 2014-2020 og den faktiske genanvendelse af resterende midler efter perioderne 2007-2013 og 2014-2020 samt de tilsvarende ordninger, der var indført for 2021-2027. Skæringsdatoen for vores revision var den 30. september 2024.

**18** Vores revisionsarbejde omfattede:

- gennemgang af den retlige ramme og Kommissionens vejledning til medlemsstaterne om genanvendelse i de forskellige programperioder og vurdering af, i hvilket omfang rammen og vejledningen tilskyndede til genanvendelse
- analyse af data fra Kommissionens overvågningssystem for finansielle instrumenter
- interview med ansatte i Kommissionen, EIB og EIF personale
- for de udvalgte finansielle instrumenter:
  - gennemgang af programmeringsdokumenter, gennemførelsesrapporter, forudgående vurderinger og finansieringsaftaler
  - interview med forvaltningsmyndigheder og fondsforvaltere for at indsamle oplysninger om genanvendelsen af tilbageførsler i de enkelte finansielle instrumenter.

## Bilag II - Bestemmelser i finansieringsaftaler om genanvendelse efter støtteberettigelsesperiodens ophør (resterende midler) - for finansielle instrumenter i alle tre programperioder

Land	Navn på det finansielle instrument	Periode	Anvendelse efter perioden
Tyskland	KMU-Darlehensfonds Berlin	2007-2013	indtil afviklingen (2025) af samme instrument og senere til lignende formål (SMV-støtte)
		2014-2020	indtil afviklingen (2031) af samme instrument og senere til lignende formål (SMV-støtte) afhængigt af regionale myndigheders beslutning
		2021-2027	indtil afviklingen (2037) af samme instrument og senere til den fremtidige regionale økonomiske udvikling
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund (MMFI)	2007-2013	til at støtte en ny national fond eller ERP-SV og til at støtte SMV'er (gennem mikromezzaninefinansiering)
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund (MMFII)	2014-2020	til at støtte en ny national fond eller ERP-SV og til at støtte SMV'er (gennem mikromezzaninefinansiering)
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund (MMFIII)	2021-2027	til andre finansielle instrumenter eller andre former for støtte til fremme af lignende formål - i overensstemmelse med artikel 60, stk. 2, og artikel 62, stk. 2, i forordning (EU) 2021/1060 om fælles bestemmelser
	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	2007-2013	til finansiering af byudviklingsprojekter i Brandenburg
	KMU-Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	2007-2013	til lignende formål (SMV-støtte) baseret på de regionale myndigheders individuelle beslutninger
	Thüringen Dynamik	2007-2013	til at støtte lignende formål (SMV-støtte), herunder bidrag til budgettet for efterfølgerfonden (Thüringen Dynamik II)
		2014-2020	til at støtte lignende formål i et nyt finansielt instrument eller andre former for støtte (SMV-støtte)

Land	Navn på det finansielle instrument	Periode	Anvendelse efter perioden
Grækenland	TEPIX I	2007-2013	1) til yderligere investeringer gennem iværksætterfonden inden for eksisterende eller nye finansielle instrumenter (navnlig via foranstaltningen "TEPIX - Business Restart") med investeringskomitéens godkendelse 2) til at dække forvaltningsomkostninger/-gebyrer 3) til finansiering af andre foranstaltninger til støtte for iværksætteri
	TEPIX II	2014-2020	efter en beslutning truffet af den græske stat (afhængigt af det fortsatte behov for sådanne investeringer eller andre former for støtte)
	TEPIX III	2021-2027	efter en beslutning truffet af den græske stat (afhængigt af det fortsatte behov for sådanne investeringer eller andre former for støtte)
	HELTEP Guarantee	2007-2013	efter en beslutning truffet af den græske stat (afhængigt af det fortsatte behov for sådanne investeringer eller andre former for støtte)
	EQUIFUND	2014-2020	efter en beslutning truffet af den græske stat (afhængigt af det fortsatte behov for sådanne investeringer eller andre former for støtte)
	COVID-19 Guarantee	2014-2020	til yderligere investeringer (gennem den græske stats forlængelse af fonden) og til dækning af forvaltningsomkostninger og -gebyrer samt uforudsete udgifter
Ungarn	OP GOP Loan	2007-2013	ingen beslutning truffet: finansieringsaftale ikke fremlagt
	OP KMR Venture	2007-2013	
	Holdingsfonden vedrørende GINOP-prioritet 8 (22 særlige fonde)	2014-2020	forvaltningsmyndigheden foretager de nødvendige evalueringer og træffer beslutning om genanvendelse
	EFOP-lån	2014-2020	forvaltningsmyndigheden foretager de nødvendige evalueringer og træffer beslutning om genanvendelse
	GINOP Plusz-lån	2021-2027	

Land	Navn på det finansielle instrument	Periode	Anvendelse efter perioden
Italien	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	2007-2013	til yderligere investeringer i den samme fond eller til overførsel af midler til forvaltningsmyndigheden
	Holdingsfonden Fare Lazio (3 særlige fonde)	2007-2013	til yderligere investeringer gennem beslutning truffet af holdingsfonden og forvaltningsmyndigheden
	Holdingsfonden Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio (4 særlige fonde)	2014-2020	til yderligere investeringer på baggrund af beslutning truffet af holdingsfonden og forvaltningsmyndigheden
	POR Puglia Microcredito	2014-2020	til yderligere investeringer i det samme finansielle instrument eller i andre instrumenter (baseret på markedsvurdering)
	NP Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale (MIMIT)	2021-2027	i mindst otte år efter skal ministeriet på grundlag af en vurdering af markedsbetingelserne fastlægge kriterierne for deres mulige genanvendelse til formål, der er i overensstemmelse med dem, der er fastlagt i det nationale program for forskning, innovation og konkurrenceevne for grøn og digital omstilling 2021-2027, enten gennem det samme finansielle instrument eller gennem andre instrumenter eller interventioner
Slovakiet	ROP Jessica - State Housing Development Fund (SHDF)	2007-2013	til yderligere investeringer inden for det samme finansielle instrument
	IROP PA 4 - State Housing Development Fund (SHDF)	2014-2020	til yderligere investeringer i det samme finansielle instrument indtil den 31. december 2031
	OP SK PA 2P1 - State Housing Development Fund (SHDF)	2021-2027	til yderligere investeringer i det samme finansielle instrument indtil den 31. december 2037
	OP CEG Jeremie - Holdingsfond (8 særlige fonde)	2007-2013	hovedsagelig til støtte til SMV'er
	OP II PA 11 - Holdingsfond (24 særlige fonde)	2014-2020	i overensstemmelse med artikel 45 i forordning (EU) nr. 1303/2013 om fælles bestemmelser

Note: Oplysningerne i denne tabel vedrører niveauet for holdingsfonde. De 31 fonde, der er vist i tabellen, omfatter i alt 90 særlige fonde.

Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger fra forvaltningsmyndighederne.

## Bilag III - Bestemmelser om genanvendelse i forordningerne om fælles bestemmelser for perioderne 2007-2013, 2014-2020 og 2021-2027

	2007-2013 - forordning (EF) nr. 1083/2006	2014-2020 - forordning (EU) nr. 1303/2013	2021-2027 - forordning (EU) 2021/1060
<b>Genanvendelse i løbet af perioden</b>	<p>Baseret på artikel 78, stk. 7:</p> <p>Medlemsstaterne (forvaltningsmyndighederne) har en <b>retlig forpligtelse</b> til at <b>genanvende tilbageførslen af eventuelle midler</b>, der er tilbageført til det finansieringstekniske instrument, og som kan <b>henføres til strukturfondenes bidrag</b>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) til yderligere investeringer eller</li> <li>2) til dækning af forvaltningsomkostninger og -gebyrer i forbindelse med det finansieringstekniske instrument eller</li> <li>3) til tildeling til de kompetente myndigheder med henblik på yderligere udnyttelse til fordel for samme type foranstaltning(er) (som det finansielle instrument blev oprettet til) og samme region.</li> </ol>	<p>Baseret på artikel 44, stk. 1:</p> <p><b>Midler, der tilbagebetales</b> til finansielle instrumenter fra investeringer eller fra frigørelsen af midler, der er indgået forpligtelser for, eller andre indtægter fra investeringer, som kan <b>henføres til støtten fra ESI-fondene, skal genanvendes</b> til følgende formål:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) yderligere investeringer gennem samme eller andre finansielle instrumenter i overensstemmelse med de specifikke mål under en prioritet</li> <li>2) hvor det er relevant, præferencebetaling til private investorer eller offentlige investorer, der opererer i henhold til det markedsøkonomiske princip</li> <li>3) hvor det er relevant, refusion af forvaltningsomkostninger/betaling af forvaltningsgebyrer for det finansielle instrument.</li> </ol>	<p>Baseret på artikel 62, stk. 1:</p> <p>Tilbagebetalte midler, der kan <b>henføres til støtten fra fondene</b>, skal genanvendes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <b>inden for samme finansielle instrument eller</b></li> <li>2) <b>inden for andre finansielle instrumenter til yderligere investeringer i slutmodtagere eller</b></li> <li>3) til <b>dækning af tab</b> i det nominelle beløb af fondenes bidrag til det finansielle instrument som følge af en negativ rente, hvis sådanne tab opstår trods aktiv likviditetsforvaltning eller</li> <li>4) til eventuelle <b>forvaltningsomkostninger og -gebyrer</b>, der er knyttet til sådanne yderligere investeringer</li> </ol> <p>under hensyntagen til <b>princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning</b>.</p>

	2007-2013 - forordning (EF) nr. 1083/2006	2014-2020 - forordning (EU) nr. 1303/2013	2021-2027 - forordning (EU) 2021/1060
Genanvendelse efter periodens ophør (resterende midler)	I Kommissionens vejledning (COCOF 10-0014-05) påpeges det, at <b>genanvendelsen af de tilbageførte midler kan finde sted indtil og efter støtteberettigelsesperiodens ophør</b> (31. december 2015) og ikke er underlagt nogen frist, hvilket fører til en <b>teoretisk ubegrænset varighed</b> .	Artikel 45: <b>Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre</b> , at de midler, der betales tilbage til finansielle instrumenter, herunder kapitaltilbagebetalinger og indtjening og andre indtægter eller afkast, som er genereret <b>i en periode på mindst otte år efter støtteberettigelsesperiodens ophør, som kan henføres til støtte fra ESI-fondene</b> til finansielle instrumenter i overensstemmelse med artikel 37, <b>genanvendes i overensstemmelse med målene for programmet eller programmerne</b> , enten <ol style="list-style-type: none"> <li>1) inden for <b>samme finansielle instrument</b> eller</li> <li>2) når disse midler ikke længere findes i det finansielle instrument, <b>inden for andre finansielle instrumenter</b>, i begge tilfælde forudsat, at en vurdering af markedsvilkårene viser, at der fortsat er behov for sådanne investeringer, eller</li> <li>3) <b>i andre støtteformer.</b></li> </ol>	Artikel 62, stk. 2: <b>Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre</b> , at de midler, der er omhandlet i stk. 1, og som tilbagebetales til finansielle instrumenter <b>inden for en periode på mindst otte år efter støtteberettigelsesperiodens ophør, genanvendes i overensstemmelse med de politiske målsætninger for det eller de programmer</b> , under hvilke de blev etableret, enten <ol style="list-style-type: none"> <li>1) inden for <b>samme finansielle instrument</b> eller</li> <li>2) <b>inden for andre finansielle instrumenter</b> eller</li> <li>3) <b>i andre støtteformer.</b></li> </ol>

## Bilag IV - Liste over reviderede finansielle instrumenter

Fondens navn		Perioder
<b>Tyskland</b>		
1-3.	KMU-Darlehensfonds Berlin	2007-2013, 2014-2020, 2021-2027
4-6.	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund	2007-2013, 2014-2020, 2021-2027
7.	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	2007-2013
8.	KMU Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	2007-2013
9-11.	Thüringen Dynamik	2007-2013, 2014-2020, 2021-2027
<b>Grækenland</b>		
12.	TEPIX I	2007-2013
13.	TEPIX II	2014-2020
14.	TEPIX III	2021-2027
15.	HELTEP Guarantee	2007-2013
16.	EQUIFUND	2014-2020
17.	COVID-19 Guarantee	2014-2020
<b>Ungarn</b>		
18.	OP GOP Loan	2007-2013
19.	OP KMR Venture	2007-2013
<b><u>Holdingsfonden vedrørende GINOP-prioritet 8</u></b>		
<b>Særlige lånefonde</b>		
20.	Vállalatok K+F+I tevékenységének támogatása Hitelprogram (GINOP-8.1.1-16)	2014-2020
21.	Újgenerációs Hozzáférsi Hálózat (NGA) és közzethálózatok fejlesztése hitel (GINOP-8.2.1-3.4.1-15)	2014-2020
22.	Digitális Jólét Pénzügyi Program hitel	2014-2020

	<b>Fondens navn</b>	<b>Perioder</b>
23.	Mikro-, kis- és középvállalkozások versenyképességének növelése célú hitelprogram (GINOP-8.3.1-16)	2014-2020
24.	Mikro- és Kisvállalkozások technológiai korszerűsítése célú hitel	2014-2020
25.	Mikro-, kis- és középvállalkozások technológiai korszerűsítése célú Hitelprogram – forgóeszköz hitel	2014-2020
26.	Lakóépületek energiahatékonyságának és megújuló energia felhasználásának növelését célzó hitel	2014-2020
27.	KKV energia hitel (GINOP-8.4.1/B-16)	2014-2020
28.	Foglalkoztatás ösztönzése célú Hitelprogram (GINOP-8.8.1-17)	2014-2020
<b>Særlige fonde: kombination af lån og tilskud</b>		
29.	Vállalatok K+F+I tevékenységének támogatása kombinált hiteltermék keretében (GINOP-2.1.2-8.1.4-16)	2014-2020
30.	Az infokommunikációs ágazatban működő mikro-, kis- és középvállalkozások által előállított termékek és szolgáltatások piacosításának, nemzetközi piacokra való belépésének támogatása (GINOP-3.1.2-8.2.4-16)	2014-2020
31.	Vállalati komplex infokommunikációs és mobilfejlesztések, felhőalapú online üzleti szolgáltatások terjesztésének támogatása (GINOP-3.2.2-8.2.4-16)	2014-2020
32.	Felhőalapú (IaaS, PaaS, SaaS) vállalati szolgáltatások, IKT megoldások fejlesztésének és piaci bevezetésének támogatása (GINOP-3.2.4-8.2.4-16)	2014-2020
33.	Versenyképes vállalatok tevékenységének emelt szintű digitalizálása (GINOP-3.2.6-8.2.4-17)	2014-2020
34.	Mikro-, kis- és középvállalkozások kapacitásbővítő beruházásainak támogatása kombinált hiteltermék keretében (GINOP-1.2.3-8.3.4-16)	2014-2020
35.	Élelmiszeripari komplex beruházások támogatása kombinált hiteltermékkel (GINOP-1.2.6-8.3.4-16)	2014-2020
36.	Megújuló energia használatával megvalósuló épületenergetikai fejlesztések támogatása kombinált hiteltermékkel (GINOP-4.1.1-8.4.4-16)	2014-2020
<b>Særlige fonde: venturekapital</b>		
37.	Nemzeti Technológiai és Szellemi Tulajdon kockázati tőkeprogram	2014-2020
38.	Intelligens szakosodási kockázati tőkeprogram	2014-2020
39.	Specializált seed és pre-seed befektetési tőkealap induló IKT vállalkozások számára új ötletekhez, új piacra lépéshez - kockázati tőke	2014-2020
40.	Üzleti infokommunikációs, digitalizációs tőkealap	2014-2020

	<b>Fondens navn</b>	<b>Perioder</b>
41.	Digitális Jólét Pénzügyi Program tőkeprogram	2014-2020
42.	Finansielt instrument vedrørende prioritet 5 i det operationelle program for udvikling af menneskelige ressourcer: Lån med henblik på styrkelse af socialt samarbejde, social innovation og tværnationalt samarbejde	2014-2020
43.	GINOP Plusz-holdingfonden	2021-2027
<b>Italien</b>		
44.	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	2007-2013
<b> Holdingfonden Fondo Ingegneria Finanziara - IF</b>		
45.	Lazio: Asse I (driftskapital) - "Fondo di partecipazione IF - Fondo per il finanziamento del capitale circolante e degli investimenti produttivi delle PMI"	2007-2013
46.	Lazio: Asse I (kapitalisering) - "Fondo di Ingegneria Finanziaria a favore delle PMI a valere sul POR FESR Lazio 2007-2013 - Fondo di Patrimonializzazione PMI"	2007-2013
47.	Lazio: Asse I (nystartede virksomheder) - "Fondo di partecipazione IF - Fondo per prestiti partecipativi alle Start-up"	2007-2013
<b> Holdingfonden Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio - FARE Lazio (Asse 3)</b>		
48.	Lazio: Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (FRPC azione 3.6.1)	2014-2020
49.	Lazio: Emergenza COVID-19 - Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (Azione 3.6.1)	2014-2020
50.	Lazio: Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (FRPC azione 3.3.1)	2014-2020
51.	Lazio: Fondo di Riassicurazione (FdR azione 3.6.1)	2014-2020
52.	POR Puglia Microcredito	2014-2020
53.	NP Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale	2021-2027
<b>Slovakiet</b>		
54.	ROP Jessica - SFRB	2007-2013
55.	IROP PA 4 - SFRB	2014-2020
56.	IROP PA 4 II - SFRB	2014-2021
57.	OP SK PA 2P1 - SFRB	2021-2027
<b>OP CEG Jeremie - Holdingfonden SIH</b>		
58.	FLPG_SLSP, Bratislava	2007-2013
59.	FLPG_SZRB, Bratislava	2007-2013
60.	FLPG_Tatra, Bratislava	2007-2013

	<b>Fondens navn</b>	<b>Perioder</b>
61.	FLPG_UniCredit, Bratislava	2007-2013
62.	PRSL_II_SZRB, Bratislava	2007-2013
63.	PRSL_II_TATRA, Bratislava	2007-2013
64.	PRSL_OTP + PRSL_II_OTP, Bratislava	2007-2013
65.	PRSL_SBERBANK + PRSL_II_SBERBANK, Bratislava	2007-2013
<b><u>OP II PA 11 - Holdingfond</u></b>		
66.	OP II PA 11 - PRSL_SZRB	2014-2020
<b><u>OP II PA 11 - Venturekapitalfonde</u></b>		
67.	Priame investície	2014-2020
68.	Seed/Start-up Capital Fund_CBGO	2014-2020
69.	Seed/Start-up Capital Fund_VVGI	2014-2020
70.	Seed/Start-up Capital Fund_ZGCFI	2014-2020
<b><u>OP II PA 11 - Garantifonde</u></b>		
71.	FLPG_SIHAZ1_BKS	2014-2020
72.	FLPG_SIHAZ1_CSOB	2014-2020
73.	FLPG_SIHAZ1_Oberbank	2014-2020
74.	FLPG_SIHAZ1_OTP	2014-2020
75.	FLPG_SIHAZ1_SLSP	2014-2020
76.	FLPG_SIHAZ1_TB	2014-2020
77.	FLPG_SIHAZ1_UCB	2014-2020
78.	FLPG_SIHAZ1_VUB	2014-2020
79.	FLPG_SIHAZ2A_BKS	2014-2020
80.	FLPG_SIHAZ2A_CSOB	2014-2020
81.	FLPG_SIHAZ2A_J&T	2014-2020
82.	FLPG_SIHAZ2A_Oberbank	2014-2020
83.	FLPG_SIHAZ2A_OTP	2014-2020
84.	FLPG_SIHAZ2A_PB	2014-2020
85.	FLPG_SIHAZ2A_SLSP	2014-2020
86.	FLPG_SIHAZ2A_SZRB	2014-2020
87.	FLPG_SIHAZ2A_TB	2014-2020

---

<b>Fondens navn</b>		<b>Perioder</b>
88.	FLPG_SIHAZ2A_UCB	2014-2020
89.	FLPG_SIHAZ2A_VUB	2014-2020
90.	FLPG_UNICREDIT	2014-2020

## Forkortelser

**COCOF:** Koordinationsudvalget for Fondene

**Covid-19:** Coronavirussygdom 2019

**EFRU:** Den Europæiske Fond for Regionaludvikling

**EIB:** Den Europæiske Investeringsbank

**EIF:** Den Europæiske Investeringsfond

**ERP:** Det europæiske genopbygningsprogram (Marshallplanen)

**ESF:** Den Europæiske Socialfond

**ESI-fondene:** de europæiske struktur- og investeringsfonde

**SMV'er:** Små og mellemstore virksomheder

## Glossar

**Egenkapital-/ventureinvestering:** Penge investeret i en virksomhed til gengæld for en ejerandel og en del af dens overskud.

**Finansielt instrument:** Foranstaltning til at yde finansiel støtte fra EU-budgettet i form af egenkapitalinvesteringer, kvasi egenkapitalinvesteringer, lån, garantier eller andre risikodelingsinstrumenter.

**Forordningen om fælles bestemmelser:** Forordning, som fastlægger de regler, der gælder for otte EU-fonde, herunder de fire fonde under samhørighedspolitikken. Den nuværende forordning dækker perioden 2021-2027.

**Garanti:** Tilsagn fra en garant om at tilbagebetale det udestående lånebeløb i overensstemmelse med de aftalte betingelser, hvis låneren misligholder lånet.

**Garantiloftsats:** Den maksimale procentdel eller det maksimale beløb af lånet eller den samlede portefølje, som en garanti med loft vil dække. Satsen fastsætter en øvre grænse for garantens ansvar for tab.

**Garantisats:** Den maksimale del af værdien af hvert lån (dvs. baseret på hvert enkelt lån), som er dækket af garantien. Den fastsætter, i hvilket omfang garanten vil betale långiver erstatning i tilfælde af misligholdelse.

**Løftestangseffekt:** Løftestangeffekten af de finansielle instrumenter, der er støttet af ESI-fondene, er summen af finansieringen fra ESI-fondene og af de supplerende offentlige og private midler divideret med det nominelle beløb fra ESI-fondenes bidrag.

**Resterende midler:** Midler fra et finansielt instrument, som er til overs til genanvendelse efter støtteberettigelsesperiodens ophør.

**Revolverende anvendelse:** Tilbageførslerne fra slutmodtagerne (f.eks. lån, som de tilbagebetaler) genanvendes til at yde lignende støtte til flere slutmodtagere.

**Slutmodtager:** Person eller juridisk enhed, som i sidste ende har gavn af en EU-finansieret aktivitet iværksat eller udført af en støttemodtager.

**Støtteberettigelsesperiode:** Det tidsrum, inden for hvilket de afholdte udgifter kan (med-)finansieres af EU. For de europæiske struktur- og investeringsfonde for 2014-2020 begyndte støtteberettigelsesperioden f.eks. på den dato, hvor et program blev forelagt Kommissionen, dog senest den 1. januar 2014, og sluttede den 31. december 2023.

**Støttemodtager:** Fysisk eller juridisk person, der modtager et tilskud eller et lån fra EU-budgettet til gennemførelse af et projekt eller et program. I forbindelse med finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken er støttemodtageren fondsforvalteren.

**Tilbageførsler:** De beløb, som slutmodtagere tilbagefører til det finansielle instrument.

## Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2025-24>

## Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2025-24>

## Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling II - Investering i samhørighed, vækst og inklusion, der ledes af Annemie Turtelboom, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af Alejandro Blanco Fernández, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Calin-Ion Chira, attaché Juan Antonio Vazquez Rivera, ledende administrator Friedemann Zippel, opgaveansvarlig Ágota Krénusz, viceopgaveansvarlig Petr Jirman, revisorerne Chrysanthi Pournara, Federica Di Marcantonio og Manja Ernst og praktikant Zuzana Jiraskova.



*Fra venstre til højre:* Federica di Marcantonio, Juan Antonio Vazquez Rivera, Chrysanthi Pournara, Friedemann Zippel, Alejandro Blanco Fernández, Petr Jirman, Ágota Krenusz, Calin-Ion Chira, Manja Ernst.

# MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2025

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i [Revisionsrettens afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Forsidefoto: © Vodkaz – [stock.adobe.com](#).

Figur 1 og 3 og figur 1 i bilag I er udformet ved anvendelse af ressourcer fra [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Alle rettigheder forbeholdes.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

## Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

HTML	ISBN 978-92-849-5954-9	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/5248940	QJ-01-25-056-DA-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5955-6	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/2474967	QJ-01-25-056-DA-N

## HVORDAN DER HENVISES TIL DENNE PUBLIKATION

Den Europæiske Revisionsret, [særberetning 24/2025](#) "Finansielle instrumenter under samhørighedspolitikken - Anvendelsen af midlerne var kun delvis revolverende",  
Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2025.

Under samhørighedspolitikken er en af fordelene ved at anvende finansielle instrumenter i stedet for tilskud, at tilbageførsler kan anvendes til at støtte yderligere slutmodtagere. Det fører til en mere effektiv anvendelse af den offentlige finansiering. Ved denne revision konkluderede vi, at der i løbet af støtteberettigelsesperioden kun sker en begrænset genanvendelse af tilbageførsler, hvilket til dels er acceptabelt på grund af investeringernes langsigtede karakter. Efter støtteberettigelsesperioden genanvendes tilbageførsler generelt til samhørighedspolitiske formål, men med begrænsninger. Vi konstaterede, at den retlige ramme vedrørende genanvendelsesforpligtelsen ikke var tilstrækkelig klar og utvetydig, og at Kommissionen ikke førte effektivt tilsyn med den, hvilket førte til forskellige praksis blandt medlemsstaternes forvaltningsmyndigheder. Vi anbefaler, at Kommissionen og medlemsstaterne sigter mod at maksimere genanvendelsen af tilbageførsler med henblik på at anvende EU's finanser mere effektivt.

*Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.*



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions  
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398 – 1

Kontakt: [eca.europa.eu/da/contact](https://eca.europa.eu/da/contact)  
Websted: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Sociale medier: @EUauditors