



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

DA

Udtalelse 07/2022

(artikel 322, stk. 1, TEUF)

om forslag til Europa-
Parlamentets og Rådets
forordning om ændring af
forordning (EU, Euratom)
2018/1046 for så vidt angår
fastlæggelsen af en
diversificeret
finansieringsstrategi som
generel lånemetode
[2022/0370(COD)]

Indhold

	Punkt
Indledning	01-05
Generelle bemærkninger	06-09
Specifikke bemærkninger	10-17
Bemærkninger vedrørende den foreslåede revision af finansforordningen	11-14
Ordlyden af den nye artikel 220a	11-12
Vigtige foranstaltninger, som Kommissionen skal gennemføre	13-14
Bemærkninger vedrørende de øvrige forslag i pakken	15-17
Potentiel overførsel af risici til de fremtidige budgetter	15-17
Afsluttende bemærkninger	18

Indledning

01 Den 9. november 2022 offentliggjorde Kommissionen som led i en pakke med tre lovgivningsforslag sit [forslag](#) til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU, Euratom) 2018/1046 ("finansforordningen") for så vidt angår fastlæggelsen af en diversificeret finansieringsstrategi som generel lånemetode. I henhold til retsgrundlaget for Kommissionens forslag er høring af Den Europæiske Revisionsret obligatorisk¹. Rådet og Europa-Parlamentet anmodede os skriftligt om vores synspunkter henholdsvis den 10. og 11. november 2022. Denne udtalelse opfylder høringskravet.

02 Sideløbende med sit forslag til ændring af finansforordningen [foreslår](#) Kommissionen, at der med henblik på opfyldelse af Ukraines presserende finansielle behov mobiliseres op til 18 milliarder euro i lån med en løbetid på op til 35 år, hvor "hovedstolen" (dvs. det oprindelige udlånte beløb uden rentekomkostninger) tidligst tilbagebetales om ti år fra nu (som fastsat i det foreslåede nye instrument "makrofinansiel bistand+" (MFA+)). Kommissionen [foreslår](#) endvidere, at disse lån garanteres af EU's budgetmargen i stedet for af en specifik hensættelse. I denne udtalelse behandler vi disse to forslag i lovgivningspakken, hvor vi finder det hensigtsmæssigt.

03 Kommissionen begrundet ændringen af finansforordningen med, at der er behov for på en sammenhængende måde at planlægge forskellige låntagningstransaktioner i overensstemmelse med de bedste markedsmuligheder og løbetidsstrukturer for at opnå de laveste omkostninger. I betragtning af den forventede kompleksitet hvad angår de transaktioner, der er nødvendige for at dække Ukraines presserende finansielle behov, og for at foregribe eventuelle fremtidige låntagnings- og långivningstransaktioner vedrørende medlemsstater og tredjelande mener Kommissionen desuden, at det er hensigtsmæssigt at fastlægge en diversificeret finansieringsstrategi som fælles finansieringsmetode til gennemførelse af låntagningstransaktioner.

¹ Artikel 322, stk. 1, litra a), i [traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde](#).

04 I øjeblikket låner Kommissionen på vegne af EU eller Euratom for at genudlåne de tilsvarende beløb til modtagermedlemsstater og modtagertredjelande på de betingelser, der gælder for låntagningen. Finansforordningen kræver, at pengestrømmene mellem låntagningen og långivningen stemmer overens én-til-én. Det betyder, at EU skal gennemføre markedstransaktioner på grundlag af udbetalingsbehovene i hvert enkelt tilfælde af långivning. Kommissionen mener, at finansieringen af individuelle programmer for finansiel bistand gennem særskilte finansieringsmetoder medfører omkostninger og kompleksitet, da de forskellige programmer for finansiel bistand konkurrerer om et begrænset antal finansieringsmuligheder. Dette understreges navnlig i den nuværende situation med finansiel støtte til Ukraine i betragtning af landets presserende finansielle behov og usikkerheden omkring landets langsigtede finansielle behov.

05 Der blev fastlagt en diversificeret finansieringsstrategi for at mobilisere midler til tilskud og lån under NextGenerationEU (NGEU), som omfatter [genopretnings- og resiliensfaciliteten](#) og [en række andre EU-programmer](#). Med Kommissionens forslag vil en sådan diversificeret strategi blive anvendt på alle fremtidige lån, undtagen i behørigt begrundede tilfælde.

Generelle bemærkninger

06 Kommissionens forslag indeholder rimelige argumenter for at fastlægge den diversificerede finansieringsstrategi, der i øjeblikket anvendes for låntagning under NGEU, som den grundlæggende metode til gennemførelse af alle låntagningstransaktioner. I NGEU-låntagningstransaktioner anvendes der ikke traditionel "[back-to-back-finansiering](#)", men en tilgang svarende til den, der anvendes af suveræne stater, hvor lånte beløb kan stå midlertidigt på en bankkonto. Anvendelsen af en diversificeret finansieringsstrategi gør det muligt for Kommissionen også at anvende kortfristede gældsinstrumenter (med en løbetid på under et år) såsom EU-gældsbeviser eller -kreditlinjer. Tidspunktet for udbetalingen af lån eller EU-budgetbehovene er derfor ikke de eneste elementer, der afgør låneinstrumenttypen og tidspunktet for, omfanget af og løbetiden for EU's udstedelser af gæld til finansiering af NGEU-programmet. Den nye tilgang vil give Kommissionen større råderum til at vælge den bedste tilgængelige lånemulighed.

07 I vores [udtalelse 06/2020](#) om Kommissionens forslag til forordning om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten nævnte vi allerede, at det kan have fordele at gå væk fra back-to-back-finansiering, men at dette dog også indebærer en renterisiko, som opstår, når omkostningerne ved at låne skifter mellem lån og udbetaling. En diversificeret finansieringsstrategi kræver udvikling af passende styringsrammer og -regler.

08 Kommissionen anvendte den ekstraordinære hasteprocedure i henhold til artikel 4 i [protokol nr. 1](#) i betragtning af det presserende behov for at yde bistand til Ukraine. Vi henleder opmærksomheden på, at den diversificerede finansieringsstrategi er en langsigtet foranstaltning, der foreslås for alle fremtidige låntagningstransaktioner, og som sandsynligvis vil vedrøre beløb, der er meget højere end MFA+-støtten til Ukraine. De statslige låntagere anvender en diversificeret finansieringsstrategi som standardtilgang, men de lovgivende myndigheder har kun begrænset tid og begrænsede understøttende analyser til at vurdere den foreslåede langsigtede ændring.

09 I vores [årsberetning for 2021](#), som blev offentliggjort i oktober 2022, bemærkede vi, at krigen i Ukraine øgede risiciene for EU-budgettet, eftersom den giver højere risiko for, at der opstår eventualforpligtelser for EU-budgettet.

Specifikke bemærkninger

10 I de følgende punkter gør vi opmærksom på specifikke aspekter af Kommissionens forslagspakke.

Bemærkninger vedrørende den foreslåede revision af finansforordningen

Ordlyden af den nye artikel 220a

11 Fortolkningen af første punktum i artikel 220a, stk. 1, kan føre til den konklusion, at Kommissionen foreslår at indføre en undtagelse (i behørigt begrundede tilfælde) fra anvendelsen af [den diversificerede finansieringsstrategi](#) på NGEU-programmet, som omhandlet i artikel 5, stk. 1, i [afgørelse \(EU, Euratom\) 2020/2053](#) om ordningen for egne indtægter, hvilket dog ikke vil være muligt i henhold til den gældende lovgivning. Endvidere kan punktummet fortolkes således, at det kun henviser til NGEU-låntagningsaktiviteter, der er tilladt i henhold til [afgørelse \(EU, Euratom\) 2020/2053](#). Da dette ikke er Kommissionens hensigt, bør ordlyden ændres.

12 Artikel 220a, stk. 2, henviser i andet punktum til "udstedelse og gældsforvaltning", mens artikel 220a, stk. 1, henviser til "låntagning og gældsforvaltning". Udtrykket "udstedelse" anvendes i forbindelse med gældsinstrumenter (obligationer og gældsbeviser) og vedrører ikke låntagningstransaktioner på pengemarkedet, som også indgår i den diversificerede finansieringsstrategi. Ordlyden i artikel 220a, stk. 2, bør ændres, så alle instrumenter, der anvendes i forbindelse med den diversificerede finansieringsstrategi, medtages i oplysningerne til Europa-Parlamentet og Rådet.

Vigtige foranstaltninger, som Kommissionen skal gennemføre

13 I betragtning 8 opfordres Kommissionen til som en vigtig foranstaltning at oprette en fælles likviditetspulje. I betragtning 10 opfordres Kommissionen til i forbindelse med den diversificerede finansieringsstrategi at træffe de nødvendige foranstaltninger, bestående i at etablere en forvaltningsramme, risikostyringsprocedurer og en omkostningsfordelingsmetode samt regelmæssigt og på en omfattende måde at orientere Europa-Parlamentet og Rådet om alle aspekter af sin låntagnings- og gældsforvaltningsstrategi. Der gives ingen detaljer om disse vigtige foranstaltninger i selve den reviderede lovgivning, og det vil desuden kræve en solid likviditetsstyring og

supplerende foranstaltninger fra Kommissionens side at forvalte den nye finansieringsstrategi effektivt. Revisionsretten er i øjeblikket i gang med at revidere Kommissionens NGEU-gældsforvaltning.

14 Artikel 1 i Kommissionens forslag tager sigte på bl.a. at lade finansforordningens artikel 220, stk. 2, udgå; ifølge dette stykke må låntagning og långivning ikke inddrage Unionen i nogen løbetidsændring eller udsætte den for eventuelle renterisici eller nogen anden kommerciel risiko. Forslaget indeholder ikke en tilstrækkelig præcisering af, hvilke risikobegrænsende foranstaltninger der kunne træde i stedet for denne bestemmelse.

Bemærkninger vedrørende de øvrige forslag i pakken

Potentiel overførsel af risici til de fremtidige budgetter

15 Hidtil er de relevante aktiver blevet afsat som en hensættelse, der har til formål at honorere fordringer på eventuelle garantier vedrørende MFA-lån. I forbindelse med foretagelse af hensættelser til tidligere lån til Ukraine er der i EU-budgettet blevet anvendt årlige forpligtelses- og betalingsbevillinger. Det betyder, at en del af risikoen allerede er dækket af de nuværende eller tidligere budgetter. Sideløbende med sit forslag til ændring af finansforordningen foreslår Kommissionen at ændre denne tilgang, så MFA+-lånene til Ukraine ikke længere vil blive hensat, men i stedet vil blive garanteret af EU's "budgetmargen".

16 "Budgetmargenen" er forskellen mellem loftet for egne indtægter og de egne indtægter, der er nødvendige for at finansiere EU-budgettet. Den repræsenterer EU's finansielle kapacitet til at dække yderligere udgående pengestrømme i forbindelse med eventualforpligtelser, der opstår som følge af finansiell bistand til EU-medlemsstater, og for hvilke der ikke er foretaget nogen hensættelse.


17 Kommissionens forslag vil betyde, at de relaterede risici vedrørende eventuelle misligholdte betalinger overføres til fremtiden. Dette kan potentielt lægge pres på de fremtidige budgetter og betalingsbehov. Margenen vil også dække risikoen for misligholdte tilbagebetalinger af MFA+-lån til Ukraine. På nuværende tidspunkt er der ingen planer om at øge margenen tilsvarende.

Afsluttende bemærkninger

18 Kommissionens forslag til ændring af finansforordningen fremlægges sideløbende med en forslagspakke, der mobiliserer op til 18 milliarder euro i lån til støtte for Ukraine. Vi mener, at Kommissionen fremlægger rimelige argumenter til støtte for anvendelsen af en diversificeret finansieringsstrategi som grundlæggende metode til gennemførelse af fremtidige låntagningstransaktioner. I denne udtalelse har vi sat fokus på Kommissionens forslag til ændring af finansforordningen, men vi understreger, at finansieringen af EU's lån, garantier og udgifter ved hjælp af låntagning betyder, at tilbagebetalingspligten lægges over på de fremtidige budgetter, og at långivningen til Ukraine kan indebære relativt store risici for EU-budgettet.

Vedtaget af Afdeling V, der ledes af Jan Gregor, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 22. november 2022.

På Revisionsrettens vegne



Tony Murphy
Formand