

Særberetning

Er finansielle instrumenter et velfungerende og lovende værktøj i forbindelse med udvikling af landdistrikterne?



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

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

Tlf. +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2249-7	ISSN 1831-0796	doi:10.2865/994026	QJ-AB-15-004-DA-C
PDF	ISBN 978-92-872-2277-0	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/979752	QJ-AB-15-004-DA-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2270-1	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/67451	QJ-AB-15-004-DA-E

© Den Europæiske Union, 2015
Eftertryk tilladt med kildeangivelse
Tilladelse til at anvende eller gengive figur 1 skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Printed in Luxembourg

Særberetning**Er finansielle instrumenter et velfungerende og lovende værktøj i forbindelse med udvikling af landdistrikterne?**

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner vedrørende specifikke EU-budgetområder eller forvaltningsspørgsmål. 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 I — der ledes af Rasa Budbergytė, medlem af Revisionsretten — hvis speciale er udgiftsområdet beskyttelse og forvaltning af naturressourcer. Revisionsarbejdet blev ledet af Kersti Kaljulaid, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Peeter Lätti, kontorchef Helder Faria Viegas, holdleder Bertrand Tanguy, stedfortrædende holdleder Jan Huth, revisor Christine Kleinsasser, revisor Ioannis Papadakis, revisor Roberto Resegotti og revisor Jolanta Zemailaite.



Fra venstre til højre: J. Zemailaite, I. Papadakis, B. Tanguy, R. Resegotti, K. Kaljulaid, H. Faria Viegas, J. Huth og C. Kleinsasser.

Punkt

Forkortelser og tekniske termer

I-IX **Resumé**

1-15 **Indledning**

4 **Rettens tidligere revisioner**

5-7 **Begrundelsen for at anvende finansielle instrumenter**

8 **Den seneste udvikling**

9-12 **Finansielle instrumenter i forbindelse med udvikling af landdistrikterne**

13-15 **Forvaltningen af de finansielle instrumenter i forbindelse med udvikling af landdistrikterne**

16-20 **Revisionens omfang og revisionsmetoden**

21-95 **Bemærkninger**

21-50 **Blev de finansielle instrumenter oprettet hensigtsmæssigt og passende kapitaliseret i programmeringsperioden 2007-2013?**

22-29 Programmeringsrammen var ikke udarbejdet tilfredsstillende

30-40 Udgiftsreglerne er imidlertid fordelagtige for medlemsstaterne

41-50 De finansielle instrumenter var væsentligt overkapitaliserede

51-71 **Gav de finansielle instrumenter gode resultater i perioden 2007-2013?**

53-61 Med hensyn til at genanvende midlerne leverede de finansielle instrumenter dårlige resultater

62-68 Der er sjældent nogen løftestangeffekt, og nogle af fondene blev oprettet for sent

69-71 Overvågningen af de finansielle instrumenter i perioden 2007-2013 gav ikke nok relevante oplysninger om de opnåede resultater

72-80 **Var der indført passende likviditations- og desinvesteringsbetingelser i perioden 2007-2013?**

75-77 Afslutningen var endnu ikke forberedt ordentligt, og medlemsstaterne og Kommissionen fortolkede bestemmelserne forskelligt

78-80 Manglende klarhed angående desinvesteringspolitikken

81-95 **Har rammen for 2014-2020 potentiale til at tilføre de finansielle instrumenter de nødvendige forbedringer?**

82 Der er vigtige forbedringer i den nye retlige ramme ...

83-95 ... men der er stadig visse forhindringer

96-103 **Konklusioner og anbefalinger**

Bilag I — Skøn overover kapitaliseringen af garantifonden i forhold til risikoeksponeringsgraden pr. 31.december 2013

Bilag II — Oversigt over de væsentligste svagheder, som reducerer de reviderede finansielle instrumenters performance

Kommissionens svar

Forkortelser

ELFUL: Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne.

ESI-fonde: Europæiske struktur- og investeringsfonde.

LDP: Landdistriktsprogram.

Tekniske termer

Akse (flertal: akser): En sammenhængende gruppe af foranstaltninger, som har specifikke mål, og hvis gennemførelse direkte resulterer i opfyldelsen af disse mål og bidrager til at opfylde et eller flere af målene for politikken for udvikling af landdistrikterne. F.eks. bidrager foranstaltningerne under akse 1 til at forbedre landbrugs- og skovsektorens konkurrenceevne, mens akse 3-foranstaltningerne har som mål at forbedre livskvaliteten og fremme diversificering af økonomien i landdistrikterne.

Betalingsorgan: Et nationalt eller regionalt organ, der er ansvarligt for at vurdere, beregne og udbetale landbrugsstøtte.

Delt forvaltning: En af de måder, EU-budgettet gennemføres på. Forvaltningen betegnes som »delt«, når EU-finansierede projekter forvaltes af nationale eller regionale organer (her: »forvaltningsmyndighederne«). Kommissionen har tilsynsmæssige forpligtelser.

Endelig (støtte)modtager: Enkeltperson eller organ, der modtager støtte fra et finansielt instrument.

Finansieringsaftale: En aftale mellem en medlemsstat (eller en forvaltningsmyndighed) og en fondsforvalter, som fastlægger vilkårene og betingelserne for finansieringen.

Fondsforvalter: Et organ, der er ansvarligt for at gennemføre en investeringsstrategi og forvalte en investeringsportefølje i relation til et finansielt instrument.

Foranstaltning: En ordning om støtte til gennemførelse af en politik.

Forvaltningsmyndighed: Et nationalt eller regionalt organ, som medlemsstaten har udpeget til at forvalte et landdistriktsprogram.

Garanti: En tredjeparts (garants) forpligtelse til at betale en låntagers gæld. Når en låntager ikke selv kan betale sin gæld, hæfter garanten.

Garantifonde: Garantifonde stiller finansielle garantier for lån optaget af virksomheder eller organisationer i landdistrikter, og gør det derved nemmere for dem at opnå finansiering fra banker. Disse fonde betegnes som »revolverende«, fordi garantierne — efterhånden som de enkelte projekter tilbagebetaler deres lån — frigives, og der kan udstedes nye garantier. Garantifonde fornyes ved, at der anvendes en multiplikator på fondsmidlerne

Investeringsforanstaltninger yder finansiell støtte til erhvervelse af maskiner og udstyr, til byggeri og/eller andre anlægsarbejder.

Likvidation: I forbindelse med afslutningen af LDP'erne ved udgangen af programmeringsperioden den procedure, der anvendes på fonden med henblik på at fastslå det beløb, der er berettiget til medfinansiering fra ELFUL.

Løftestangeffekt: Her beregnet som det beløb i euro i (offentlig og/eller privat) finansiering, der for hver euro i offentlig finansiering (fra EU og medlemsstaterne) er stillet som garanti for eller udbetalt til aktiviteter i landdistrikterne.

Lånefonde: Fonde, der tilvejebringer midler til lån til udviklingsprojekter for små virksomheder. De betegnes som »revolverende«, fordi midlerne kan anvendes til nye lån, efterhånden som de enkelte projekter tilbagebetaler de lån, der tidligere er ydet.

Output og resultater: Output er de aktiviteter, de finansielle instrumenter gennemfører direkte. F.eks. vil »antallet af udstedte garantier« være et output for en garantifond. Resultater er den direkte effekt eller ændring, der opnås med gennemførelsen af et projekt. For den endelige støttemodtager vil det f.eks. være et »resultat« at opnå et lån fra en bank.

Overkapitalisering: Den situation, som opstår, når det beløb, der indskydes i et finansieringsteknisk instrument, er for stort i forhold til det beløb, der stilles til rådighed forendelige støttemodtagere i form af lån eller udstedte garantier.

Programmeringsperiode: Den periode, landdistriktsprogrammerne dækker.

Revolverende fond: Et system, hvor beløb, der er rejst til finansielle instrumenter, genanvendes efter at være blevet anvendt én gang.

Risikoeksponeringsgrad: Den øvre standardgrænse, der betragtes som acceptabel i forbindelse med forvaltningen af en given garantifond. F.eks. er risikoeksponeringsgraden 1/5, hvis det forudses, at maksimalt 20 % af garantierne kan blive misligholdt.

Udbetalingsgrad: For lånefondenes vedkommende den andel af de midler, der er investeret i fonden, som udbetales til de endelige støttemodtagere. For garantifondenes vedkommende den andel af de midler, der er investeret i fonden, som er anvendt som garantistillelse for lån til endelige støttemodtagere.

Venturekapitalfonde: Private profitsøgende fonde, som indskyder kapital, normalt i nye virksomheder med et stort potentiale og høj risiko.

I

Finansielle instrumenter (indtil 2014 kaldt »finansieringstekniske instrumenter«) blev først anvendt i forbindelse med landbrug i programmeringsperioden 2000-2006 og blev videreført til 2007-2013 med henblik på at hjælpe landbrugere og små virksomheder i landdistrikterne med at opnå privat finansiering til investeringsprojekter. Det er tanken, at disse instrumenter via lånefonde og garantifonde både skal tiltrække supplerende offentlig og/eller privat kapital (løftestangeffekt) og gøre det muligt at genanvende de oprindelige tildelinger (revolverende faktor). Ved udgangen af 2013 havde EU og medlemsstaterne bidraget med ca. 700 millioner euro til finansielle instrumenter inden for udvikling af landdistrikterne.

II

Rammen for de finansielle instrumenter er også blevet forlænget til perioden 2014-2020, hvor Kommissionen agter at maksimere EU-midlernes effekt. Den forventer også, at de vil blive anvendt mere i de kommende år, og ønsker, at medlemsstaterne forpligter sig til at øge anvendelsen af dem til mindst det dobbelte på centrale investeringsområder.

III

I denne revision behandlede Retten spørgsmålet om, hvorvidt anvendelsen af finansielle instrumenter i forbindelse med udvikling af landdistrikterne har været vellykket, og hvorvidt det ser ud til at ville blive tilfældet i fremtiden. Med henblik herpå søgte den at fastslå, om instrumenterne var blevet udformet godt og forvaltet tilfredsstillende i programmeringsperioden 2007-2013, og i hvilken udstrækning de ændringer, der blev indført med henblik på 2014-2020, ser ud til at indvirke væsentligt på de konstaterede mangler.

IV

Samlet set konkluderede Retten, at anvendelsen af finansielle instrumenter i forbindelse med udvikling af landdistrikterne ikke har været vellykket, og selv om perioden 2014-2020 potentielt er lovende, vil det være en stor udfordring at opnå den ønskede effekt. Retten konstaterede, at der ikke havde været klare overvejelser bag oprettelsen af finansielle instrumenter i programmeringsperioden 2007-2013, og at fondene var overkapitaliserede. Det gælder navnlig, at der i den retlige ramme ikke var taget hensyn til de specifikke karakteristika ved politikken for udvikling af landdistrikterne, og at der ikke var foretaget en vurdering af de reelle behov.

V

Retten konkluderede også, at der ikke forelå pålidelige kvantificerede oplysninger, der kunne begrunde valget af den type finansielle instrumenter, der var oprettet, fastslå behovet for finansielle instrumenter på landbrugsområdet og vise, at den mængde kapital, der var afsat til fonden, var rimelig. Retten anslog, at garantifondene var overkapitaliserede med 370 millioner euro ved udgangen af 2013.

VI

Retten konkluderede endvidere, at de finansielle instrumenter ikke havde fungeret som forventet og følgelig ikke havde givet de fulde potentielle fordele med hensyn til revolverende effekt og løftestangeffekt. Det skyldtes til dels forsinkelser i gennemførelsen (herunder at de var blevet oprettet for sent eller ikke på det optimale tidspunkt). Desuden omfattede den retlige ramme ikke bestemmelser, der kunne virke som incitament til at opnå de forventede fordele. Endelig havde hverken Kommissionen eller medlemsstaterne indført passende overvågningssystemer, der kunne levere pålidelige data, der kunne vise, om instrumenterne effektivt havde nået deres mål.

VII

Retten analyse omfattede en undersøgelse af likvidations- og desinvesteringspolitikken. Retten konkluderer, at der ikke var indført præcise betingelser for, hvordan de restbeløb, der skulle udbetales ved udgangen af programmeringsperioden, skulle opgøres, og for desinvestering i perioden 2007-2013, især fordi der manglede klare regler og vejledning fra Kommissionen om disse spørgsmål.

VIII

Retten konstaterede, at rammen for 2014-2020 har potentiale til at sikre de nødvendige forbedringer. Der var imidlertid stadig en række forhindringer for en mere udbredt anvendelse af finansielle instrumenter, og selv om den nye retlige ramme omfattede nye specifikke bestemmelser, der skulle begrænse det tilbagevendende problem med overkapitalisering, er risikoen der måske stadig. Den havde heller ikke tilstrækkeligt fokus på de langsigtede virkninger, og der var en risiko for, at de finansielle instrumenter fortsat ville være for afhængige af tilskud. Endelig blev de centrale performancespørgsmål med hensyn til løftestangseffekt og revolverende effekt ikke behandlet hensigtsmæssigt.

IX

Retten anbefaler følgende:

- a) Kommissionen bør:
 - styrke medlemsstaternes incitament til at oprette finansielle instrumenter til udvikling af landdistrikterne ved at identificere de udfordringer, særlige karakteristika og forhindringer, der er på dette område, og aktivt tilskynde medlemsstaterne til at anvende sådanne instrumenter, hvor det er relevant
 - give vejledning og aktivt medvirke til at forbedre kvaliteten af medlemsstaternes obligatoriske forudgående vurderinger, der er tænkt som centrale værktøjer til at undgå overkapitalisering
- b) Kommissionen og medlemsstaterne bør fastlægge klare overgangsregler mellem programmeringsperioderne.
- c) Medlemsstaterne bør:
 - fastsætte passende standarder og mål for løftestangseffekt og revolverende effekt
 - i rette tid — og før afslutningen af programmeringsperioden 2007-2013 — udarbejde præcise operationelle gennemførelsesbestemmelser (herunder en passende desinvesteringspolitik).
 - overveje at afsætte en bestemt andel af det disponible ELFUL-budget til finansielle instrumenter og gøre disse instrumenter mere attraktive end tilskud under klart definerede omstændigheder
 - validere risikoeksponeringsgraden ved hjælp af passende teknisk ekspertise for at undgå overkapitalisering
 - gennemføre de nye lovbestemmelser på en sådan måde, at de sikrer en maksimal grad af fleksibilitet, f.eks. ved at oprette ét enkelt finansielt instrument (som både kan yde lån og garantier), som kan afhjælpe behovene
 - være specielt opmærksomme på potentielle risici for dødvægt eller forskydning, når de vurderer ansøgninger om finansiering, og anvende hensigtsmæssige indikatorer. Når der er tale om sådanne risici, kan finansielle instrumenter blive den foretrukne løsning
 - undersøge, hvordan tilskud og finansielle instrumenter kan kombineres, så der opnås mest mulig valuta for pengene ved, at løftestangseffekten/den revolverende effekt optimeres.

01

Finansielle instrumenter (indtil 2014 kaldt »finansieringstekniske instrumenter«) er EU-budgetværktøjer, der bruges til at give støttemodtagerne mulighed for at opnå finansiering i form af f.eks. lån, garantier eller egenkapitalinvesteringer. De adskiller sig navnlig fra tilskud ved, at de skal betales tilbage, jf. **figur 1**.

02

Der er blevet anvendt finansielle instrumenter på næsten alle store EU-budgetområder (i forbindelse med interne politikker, som Kommissionen forvalter centralt eller sammen med finansielle institutioner i forbindelse med samhørighedspolitikkerne og udvikling af landdistrikterne, hvor forvaltningen af midlerne er delt mellem

Kommissionen og medlemsstaterne, og i forbindelse med eksterne politikker¹).

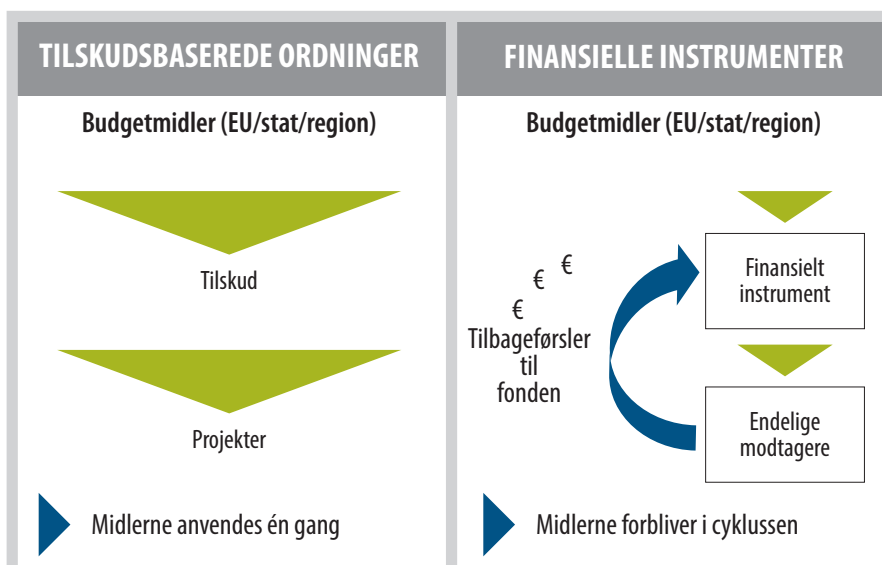
03

På de områder, hvor der er delt forvaltning, er der hovedsagelig blevet anvendt finansielle instrumenter på samhørighedsområdet. På dette politikområde var der over 941 finansielle instrumenter pr. udgangen af 2013, og støtten fra EU-budgettet og de nationale bidrag udgjorde 14,3 milliarder euro².

- 1 Under den flerårige finansielle ramme for 2007-2013 var lidt over 1 % af EU-budgettet (13,6 milliarder euro) afsat til finansielle instrumenter i forbindelse med interne politikker og samhørighed.
- 2 Kommissionens rapport om fremskridt med hensyn til finansiering og gennemførelse af finansieringstekniske instrumenter rapporteret af forvaltningsmyndighederne i overensstemmelse med artikel 67, stk. 2, litra j), i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11. juli 2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999 (EUT L 210 af 31.7.2006, s. 25), programmeringsperioden 2007-2013, situationen pr. 31. december 2013. Dokument dateret den 19. september 2014 og betegnet EGESIF_14-0033-00.

Figur 1

Tilskudsbaserede ordninger sammenlignet med finansielle instrumenter



Kilde: Interact, *Financial Instruments in European Territorial Cooperation Programmes*, 2013.

Rettens tidligere revisioner

04

Hidtil har Rettens revisioner hovedsagelig omfattet de finansielle instrumenter på samhørighedsområdet³. Europa-Parlamentet har anmodet Revisionsretten om at foretage en revision af disse på tværs af alle politikområder⁴. Denne beretning imødekommer Parlamentets anmodning for så vidt angår landdistriktsudvikling. På dette område havde medlemsstaterne ved udgangen af 2013 bidraget med ca. 700 millioner euro til finansielle instrumenter.

Begrundelsen for at anvende finansielle instrumenter

05

I en tid med finanspolitiske stramninger af de offentlige budgetter er det af afgørende betydning at opnå flere investeringer med færre offentlige penge. Finansielle instrumenter har potentiale til at forbedre udnyttelsen af de knappe offentlige midler ved at yde finansiering til flere investeringer med det samme budget. Fondene forventes at genbruge den oprindelige tildeling af midler, som blev anvendt til oprettelsen af dem (den revolverende faktor), og fremme opnåelsen af de politiske mål yderligere ved at tiltrække supplerende offentlig eller privat kapital (løftestangeffekten). Ratioet bag anvendelsen af finansielle instrumenter skitseres i **tekstboks 1**.

- 3 Jf. f.eks. særberetning nr. 2/2012 »Finansielle instrumenter for SMV'er medfinansieret af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling«. Hovedkonklusionen er, at »effektiviteten og produktiviteten af foranstaltningerne blev hæmmet af en række alvorlige mangler, som primært skyldes, at den nuværende lovgivningsmæssige ramme for strukturfondene er uhensigtsmæssig« (<http://eca.europa.eu>).
- 4 Europa-Parlamentets beslutning af 10. maj 2012 med bemærkningerne, der er en integrerende del af afgørelsen om decharge for gennemførelsen af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2010, sektion III — Kommissionen og forvaltningsorganerne (punkt 20).

Rationalet bag anvendelsen af finansielle instrumenter

»Opfyldelse af EU's politiske målsætninger: De innovative finansielle instrumenter forfølger EU's specifikke strategiske målsætninger ved at sikre den nødvendige finansiering til områder af interesse for EU [...]. Instrumenterne er beregnet til at korrigere markedssvigt/markedsfejl, der medfører, at markedet stiller utilstrækkelig finansiering til rådighed for disse områder. Det kan f.eks. være tilfældet, når den private sektor opfatter et område som risikabelt«⁵.

»Fremme af investeringer: Ved at samarbejde med den private sektor om innovative finansielle instrumenter er det muligt at øge virkningerne af EU-budgettet, hvilket gør det muligt at sikre et større antal strategiske investeringer og dermed øge EU's vækstpotentiale«⁶.

»EU-budgettets multiplikatorvirkning: [...] der [opnås] yderligere en multiplikatorvirkning i løbet af det innovative finansielle instruments levetid, hvis renter, afdrag og afkast på en investering kan genanvendes til instrumentet. Er instrumenterne »revolverende«, kan det øge deres rækkevidde betydeligt«⁷.

5 KOM(2011) 662 endelig af 19. oktober 2011 »En ramme for næste generation af innovative finansielle instrumenter — EU's egenkapital- og låneplatforme«.

6 KOM(2011) 500 endelig af 29. juni 2011, »Et budget for Europa 2020«.

7 KOM(2011) 662.

Indledning

06

Rådet⁸ og Kommissionen forventer, at anvendelsen af finansielle instrumenter vil blive udvidet under den flerårige finansielle ramme for 2014-2020 i forhold til 2007-2013.

07

I dechargebeslutningen for regnskabsåret 2010⁹ erklærede Europa-Parlamentet, at Kommissionen havde fremmet en øget brug af finansielle instrumenter i den næste flerårige finansielle ramme¹⁰.

Den seneste udvikling

08

I sin seneste meddelelse »En investeringsplan for Europa«¹¹ erklærer Kommissionen, at den agter at maksimere den gavn, der fås af EU-midlerne. Den opfordrer derfor medlemsstaterne til i væsentlig grad at øge deres brug af finansielle instrumenter i forbindelse med vigtige investeringsområder under ESI-fondene¹² i programmeringsperioden 2014-2020 for samlet set at opnå mindst en fordobling af udgifterne. I den forbindelse anbefaler den også målprocenter for anvendelsen af dem¹³.

Finansielle instrumenter i forbindelse med udvikling af landdistrikterne

09

EU's politik for udvikling af landdistrikterne gennemføres gennem landdistriktsprogrammer (LDP'er). Hvert af disse programmer dækker en periode på syv år. Finansielle instrumenter har været en del af politikken for udvikling af landdistrikterne siden 2000.

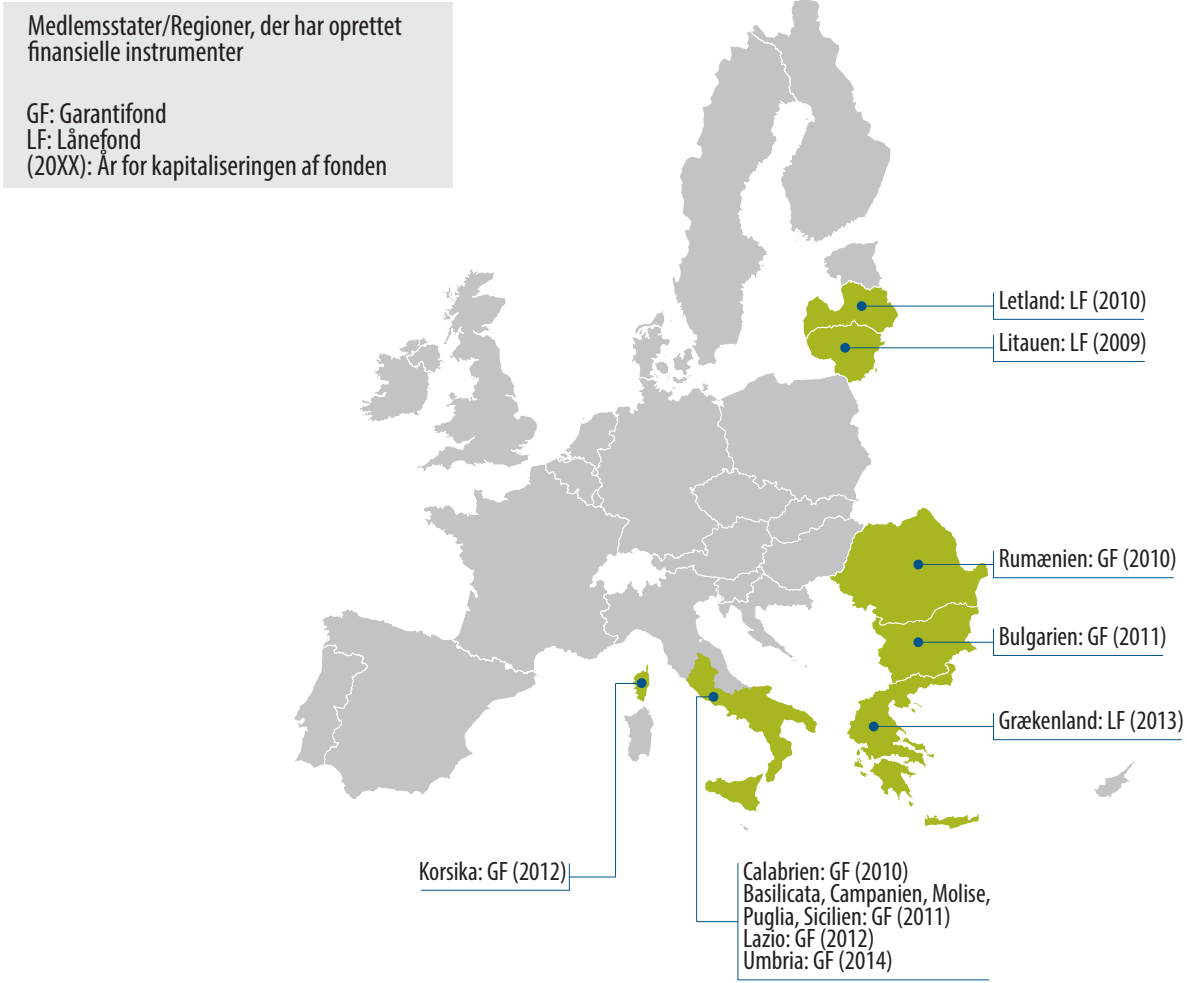
10

På dette område er den vigtigste lovgivning i programmeringsperioden 2007-2013 Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006¹⁴, som opererede med tre typer finansielle instrumenter: venturekapitalfonde, garantifonde og lånefonde. Medlemsstaterne oprettede 11 garantifonde (i Bulgarien, Frankrig (Korsika), 8 forskellige italienske regioner og Rumænien) og 3 lånefonde (i Grækenland, Letland og Litauen) mellem 2009 og 2014, men ikke nogen venturekapitalfond (jf. **figur 2**).

- 8 Jf. f.eks. punkt 26 i Det Europæiske Råds konklusioner af 24.-25. oktober 2013 (EU/CO 169/13), hvori det hedder: »Programmeringsforhandlingerne i de europæiske struktur- og investeringsfonde bør anvendes til at øge den samlede EU-støtte betydeligt fra disse fonde til løftestangs-baserede finansielle instrumenter for SMV'er i 2014-2020, idet støtten mindst fordobles i lande, hvor forholdene stadig er vanskelige.«
- 9 Europa-Parlamentets afgørelse af 10. maj 2012 om decharge for gennemførelsen af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2010, Sektion III — Kommissionen (COM(2011) 473 — C7-0256/2011 — 2011/2201(DEC)) (P7_TA(2012)0153).
- 10 KOM(2011) 662 endelig, *ibid.*
- 11 COM(2014) 903 final af 26. november 2014.
- 12 Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond.
- 13 Det anbefales, at medlemsstaterne gennem finansielle instrumenter afsætter følgende procentdel af bevillingerne i forbindelse med deres partnerskabsaftaler til hvert af de vigtigste investeringsområder: 50 % til støtte til SMV'er, 20 % til foranstaltninger til nedbringelse af CO₂-emissioner, 10 % til informations- og kommunikationsteknologi, 10 % til bæredygtig transport, 5 % til støtte for forskning, udvikling og innovation og 5 % til miljø- og ressourceeffektivitet.
- 14 Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006 af 15. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 368 af 23.12.2006, s. 15).

Figur 2

Finansielle instrumenter inden for udvikling af landdistrikterne i programmeringsperioden 2007-2013



Kilde: Oplysninger fra de relevante finansieringsaftaler.

Indledning

11

Medlemsstaterne bruger de finansielle instrumenter til at målrette aktiviteterne under LDP'ernes akse 1 og 3 til foranstaltninger såsom modernisering af landbrugsbedrifter, forøgelse af værdien af landbrugs- og skovbrugsprodukter og oprettelse og udvikling af virksomheder. Garantifondene stiller finansielle garantier for lån til virksomheder eller organisationer og sigter således mod at gøre det nemmere for dem at opnå finansiering fra banker. Efterhånden som de enkelte projektere tilbagebetaler deres lån, frigives garantierne, og der kan udstedes nye garantier. Lånefondene stiller midler til rådighed til lån til virksomheders udviklingsprojekter. Midlerne kan

genanvendes til nye lån, efterhånden som de enkelte projekter tilbagebetaler tidligere lån.

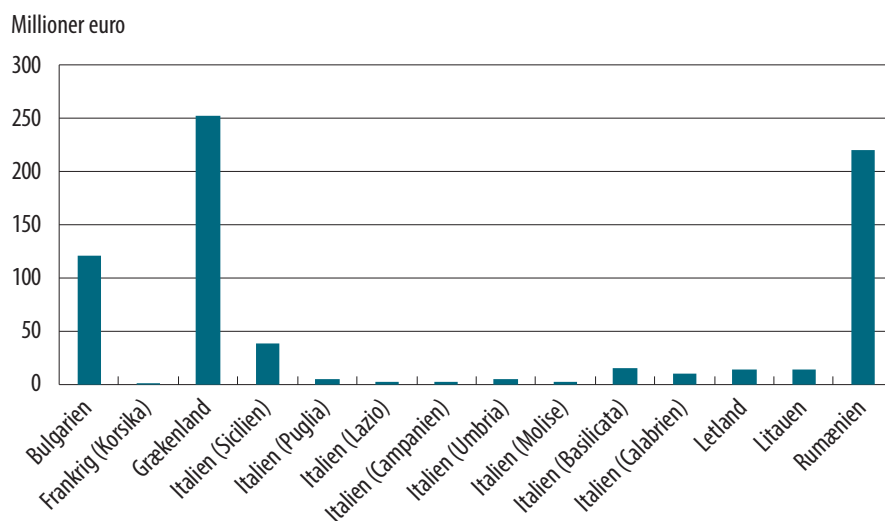
12

Af det samlede bidrag på 700 millioner euro til finansielle instrumenter¹⁵ (jf. punkt 4), tegnede offentlige midler sig for 564 millioner euro, og heraf udgjorde EU's andel ca. 440 millioner euro. **Figur 3** viser fordelingen fordelt på medlemsstater.

¹⁵ Beløbet var inklusive et beløb på 138 millioner euro i private midler, der blev indbetalt til lånefondene i Grækenland, ud over 115 millioner euro i offentlige midler.

Figur 3

Finansiering af finansielle instrumenter pr. udgangen af 2013



Kilde: Oplysninger fra forretningsplanerne, de relevante årlige statusrapporter for 2013 og Revisionsrettens beregninger.

Forvaltningen af de finansielle instrumenter i forbindelse med udvikling af landdistrikterne

13

Kommissionen og medlemsstaterne deler forvaltningen af de finansielle instrumenter. Kommissionen vurderer og godkender LDP'erne, som udarbejdes og forelægges af medlemsstaterne, som vedtager alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at sikre, at de finansielle instrumenter fungerer, som de skal. De fire hovedaktører i medlemsstaterne er forvaltningsmyndigheden (normalt landbrugsministeriet), fondsforvalteren, de finansielle institutioner (f.eks. banker og kreditinstitutter) og de endelige støttemodtagere (f.eks. landbrugsbedrifter eller fødevarerforarbejdningsvirksomheder).

14

Forvaltningsmyndighederne udformer de finansielle instrumenter og fører tilsyn med dem. Fondsforvalterne skal gennemføre investeringsstrategien og efterprøve, om de tilsigtede mål for investeringerne opnås. De finansielle institutioner vurderer de forelagte projekters økonomiske levedygtighed og undersøger de endelige støttemodtageres kreditværdighed. Støttemodtagerne indgår kontrakter (om lån eller garanti) med fondsforvalterne og/eller de finansielle institutioner. Det er også dem, som er ansvarlige for at foretage de konkrete investeringer og tilbagebetalinger til de finansielle institutioner i overensstemmelse med bestemmelserne i kontrakterne.

15

De forskellige aktørers specifikke ansvar og opgaver afhænger også af, hvilken type finansielt instrument der anvendes, da lånefonde fungerer anderledes end garantifonde. F.eks. udgår der pengestrømme fra lånefonde, hvad der ikke gør fra garantifonde, medmindre støttemodtageren misligholder sine forpligtelser.

Finansielle instrumenter — kort fortalt

- Tilbagebetalingspligtige instrumenter: Pengene kan genanvendes på programområdet. Den revolverende effekt er vigtig, når de offentlige budgetter er begrænsede.
- En anden forventet central effekt er at tiltrække supplerede privat kapital til forfølgelsen af EU's politikmål: Dette kaldes løftestangeffekt.
- Kun få erfaringer og begrænset betydning i forbindelse med udvikling af landdistrikterne, da finansielle instrumenter hidtil navnlig er blevet anvendt på samhörighedsområdet.
- Der anvendes hovedsagelig garantifonde, men der er også blevet oprettet lånefonde.
- Forvaltningsopgaverne er delt mellem Kommissionen og medlemsstaterne.
- Kommissionen anbefaler anvendelse af finansielle instrumenter, men gennemførelsen af dem er forbundet med vanskeligheder og risici.

16

Formålet med denne revision var at afgøre, om de finansielle instrumenter, der blev anvendt under politikken for udvikling af landdistrikterne, var blevet udformet hensigtsmæssigt, og om de var blevet forvaltet tilfredsstillende i programmeringsperioden 2007-2013. De vigtigste EU-forordninger om landdistriktsudvikling med henblik på programmeringsperioden 2014-2020 er for nylig blevet vedtaget. Det gjorde det muligt for revisorerne at vurdere, i hvilket omfang de ændringer, der er indført med det ny lovgrundlag, vil komme til at indvirke væsentligt på de mest alvorlige mangler, der blev konstateret under revisionen.

17

Det overordnede revisionsspørgsmål var:

Er finansielle instrumenter et velfungerende og lovende værktøj i forbindelse med udvikling af landdistrikterne?

Mere specifikt var hensigten med revisionen at få svar på følgende spørgsmål:

- Var de finansielle instrumenter blevet oprettet hensigtsmæssigt og med et passende kapitalgrundlag i programmeringsperioden 2007-2013?
- Gav de finansielle instrumenter gode resultater i perioden 2007-2013?
- Var der indført passende likvidations- og desinvesteringsbetingelser i perioden 2007-2013?
- Har rammen for 2014-2020 potentiale til at tilføre de finansielle instrumenter de nødvendige forbedringer?

18

Retten fastsatte revisionskriterier vedrørende udformning, gennemførelse og overvågning/evaluering af de finansielle instrumenter. Disse kriterier blev udarbejdet på grundlag af Rettens tidligere revisioner, lovgivningen, Kommissionens dokumenter og andre publikationer. Retten konsulterede også eksperter fra OECD¹⁶ om disse revisionskriteriers gyldighed og gennemførlighed og gennemgik den eksisterende OECD-litteratur.

19

Retten aflagde revisionsbesøg i Frankrig, Grækenland, Litauen, Rumænien og Italien og sørgede for, at både garantifonde¹⁷ og lånefonde¹⁸ var omfattet. I hver medlemsstat blev der ved hjælp af samtaler og analyse af dokumenter og data indsamlet revisionsbevis, som blev sammenholdt med revisionskriterierne. Via skrivebordsgennemgang indsamlede og analyserede revisorerne også supplerende oplysninger om de finansielle instrumenter, der blev anvendt af medlemsstater eller regioner, der ikke blev besøgt (navnlig Bulgarien og Letland). De talte også med Kommissionens tjenestemænd og analyserede relevante dokumenter.

20

Retten undersøgte en stikprøve på 37 forvaltningsmyndigheder, hvoraf 32 ikke havde anvendt finansielle instrumenter i forbindelse med politikken for udvikling af landdistrikterne i perioden 2007-2013. Ved udgangen af 2013 havde disse forvaltningsmyndigheder absorberet ca. 90 % af ELFUL-betalingerne til fundamentale investeringsforanstaltninger, under hvilke der blev anvendt finansielle instrumenter¹⁹. Formålet med undersøgelsen var især at finde frem til de årsager, som specifikt havde afholdt dem fra i planlægnings- og udformningsfasen at oprette et eller flere finansielle instrumenter.

16 Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling

17 Frankrig (Korsika), Italien (Puglia og Sicilien) og Rumænien.

18 Grækenland og Litauen.

19 Foranstaltning 121 (Modernisering af landbrugsbedrifter) og foranstaltning 123 (Forøgelse af værdien af landbrugs- og skovbrugsprodukter).

Blev de finansielle instrumenter oprettet hensigtsmæssigt og passende kapitaliseret i programmeringsperioden 2007-2013?

21

Der var behov for en omhyggelig forberedelse af programmeringsperioden 2007-2013 for at skabe et solidt grundlag for de finansielle instrumenter. Navnlige burde den retlige ramme for de finansielle instrumenter tage hensyn til de specifikke karakteristika ved politikken for udvikling af landdistrikterne, og der burde foreligge en vurdering af de reelle behov baseret på pålidelige kvantificerbare oplysninger, som kunne begrunde den valgte type finansieringsteknisk instrument, fastslå efterspørgslen på markedet efter denne type støtte og påvise, at den kapital, der var afsat til fonden, var passende. Retten undersøgte, hvordan disse hovedtræk var blevet tilgodeset ved udformningen af de finansielle instrumenter i programmeringsperioden 2007-2013.

Programmeringsrammen var ikke udarbejdet tilfredsstillende

22

Denne del af beretningen vurderer, om den retlige ramme for de finansielle instrumenter tog hensyn til de specifikke karakteristika ved politikken for udvikling af landdistrikterne og en solid behovsvurdering. Den giver også oplysninger fra den rundspørge, der blev sendt til medlemsstaterne, om den begrænsede anvendelse af finansielle instrumenter i perioden 2007-2013.

Den retlige ramme for finansielle instrumenter i perioden 2007-2013 var ikke specifikt udformet med henblik på udvikling af landdistrikterne

23

Retten konstaterede, at den retlige ramme for finansielle instrumenter i forbindelse med landdistriktspolitikken i perioden 2007-2013 i overvejende grad var påvirket af samhørighedspolitikken. Kommissionen kunne ikke påvise, at den havde evalueret og taget hensyn til de specifikke karakteristika ved politikområdet, da den udformede denne ramme. Til forskel fra samhørighedsområdet var hovedparten af de potentielle støttemodtagere i forbindelse med udvikling af landdistrikterne for eksempel små landbrug, som var vant til ikke-tilbagebetalingspligtige tilskud, og projekterne var også meget små. Hertil kommer, at forvaltningsmyndighederne i medlemsstaterne ikke havde tilstrækkelig erfaring med andre finansieringsformer end tilskud.

24

Kommissionens tidligere erfaringer med finansielle instrumenter i forbindelse med landdistriktsudvikling var ikke tilstrækkelige til at basere programmeringsperioden 2007-2013 på. Der havde godt nok været adgang til en særskilt finansieringsteknisk foranstaltning i programmeringsperioden 2000-2006, men i praksis havde kun Portugal og fire italienske regioner²⁰ oprettet finansielle instrumenter. Finansieringsteknik var den mindst anvendte foranstaltning.

20 Basilicata, Calabrien og Puglia (under EUGFL, Udviklingssektionen) og Marche (under EUGFL, Garantisektionen).

25

Den retlige ramme for perioden 2007-2013 omfattede kun tre typer instrumenter (jf. punkt 10) uden nogen forklaring. Fra den litteratur, som OECD og FAO²¹ havde udarbejdet, og fra meningsudvekslinger med OECD-eksperter og nationale myndigheder under besøgene i medlemsstaterne erfarede Retten desuden, at andre typer instrumenter rent faktisk blev anvendt i landbrugssektoren, f.eks. finansiering på grundlag af pakhuskvitteringer²².

Målene var generelt formuleret, og der var ingen klar vurdering af de reelle behov

26

De medlemsstater, der anvendte instrumenterne, fastsatte ikke specifikke og målbare mål. De anførte mål var vagt formuleret og blev derfor ikke anset for nyttige i forbindelse med en vurdering af, om kreditgabet var blevet mindre. Eksempler på, hvordan målene blev defineret, gives i **tekstboks 2**.

21 De Forenede Nationers Fødevare- og Landbrugsorganisation.

22 Der udstedes en kvittering som bevis på, at de specificerede varer i den erklærede kvantitet og kvalitet er blevet deponeret et bestemt sted af en navngivne oplægger. Denne kan bruge kvitteringen som sikkerhedsstillelse for at opnå finansiering.

Eksempler på mål for finansielle instrumenter

I Grækenland var de tilsigtede mål for oprettelsen af lånefonden omtalt i generelle vendinger i det reviderede LDP. De omfattede forbedring af likviditeten for de endelige modtagere/låntagere og tildeling af banklån på gunstige vilkår til støtte for iværksætterier samt for at fremskynde absorptionen af ELFUL-midler.

I Litauen var målet for den lånefond, som indgik i LDP'et, at give adgang til kredit til investeringer, der forfulgte de mål, der var opstillet for foranstaltningerne.

I Italien (Puglia og Sicilien) var målet for det finansielle instrument at give bedre adgang til kredit for landbrugsbedrifter. LDP'erne opstillede ingen supplerende mål.

I det rumænske LDP havde garantiordningerne følgende mål: forbedre adgangen til kredit til udvikling af landdistrikterne og øge de finansielle institutioners interesse for og tillid til økonomien i landdistrikterne.

27

Vurderingen af de reelle behov var ikke baseret på pålidelige kvantificerbare oplysninger, og der forelå ikke formelle vurderinger af kreditproblemerne for nogen af de medlemsstater, der anvendte finansielle instrumenter. Lovgivningen stillede ikke krav om en mangelvurdering, men der var heller ikke nogen anden type analyse med tilsvarende bevisværdi såsom

kvantificerede oplysninger om behovenes art og om, hvilken type finansielt instrument der ville være den mest velegnede. Alle programmerne rapporterede blot om manglende likviditet og landbrugssektorens generelle vanskeligheder med at få adgang til kredit. Denne svaghed ved den oprindelige behovsvurdering resulterede i et stort antal overkapitaliserede finansielle instrumenter (jf. punkt 43).

De fleste medlemsstater anså ikke de finansielle instrumenter for nyttige

28

Retten rundspørge bekræftede, at de fleste medlemsstater ikke anså de finansielle instrumenter for at være et nyttigt værktøj²³. De finansielle instrumenters egnethed i relation til de fleste ELFUL-støttemodtageres karakteristika var et centralt problem for forvaltningsmyndighederne. Som den vigtigste årsag hertil anførtes det, at der ikke var nogen efterspørgsel efter finansielle instrumenter, fordi de var uvante for de potentielle støttemodtagere, som var vant til at finansiere projekter med tilskud.

29

Tabellen nedenfor bekræfter den begrænsede interesse for finansielle instrumenter i programmeringsperioden 2007-2013, idet ca. 1,5 % af de ELFUL-beløb, der blev anvendt på de akser, der er relevante for udvikling af landdistrikterne, akse 1 og 3, blev udbetalt gennem finansielle instrumenter (**tabel 1**).

Udgiftsreglerne er imidlertid fordelagtige for medlemsstaterne

30

Retten konstaterede, at finansielle instrumenter var attraktive for nogle medlemsstater, fordi de gjorde det muligt at afholde udgifter hurtigere og dermed bidrog til at lette anvendelsen af en række bestemmelser om absorption af midlerne fra EU. De kunne også skabe indtægter (renter).

23 Hovedårsagerne hertil var: Den gældende retlige ramme tager ikke (eller ikke passende) hensyn til de specifikke karakteristika ved udvikling af landdistrikterne, populationen af støttemodtagere, navnlig landbrugere, er vant til at modtage tilskud, de identificerede fordele ved at anvende finansielle instrumenter i forhold til andre støtteforanstaltninger var for små, støtten via finansielle instrumenter ville ikke passe med de almindelige ELFUL-støttemodtageres generelle karakteristika, og der var ikke identificeret noget behov for eller efterspørgsel efter finansielle instrumenter i forbindelse med udvikling af landdistrikterne.

Tabel 1 ELFUL-beløb indbetalt til finansielle instrumenter i forhold til de samlede ELFUL-udgifter

	Beløb (i millioner euro)	I procent af ELFUL-betalingerne vedrørende akse 1 og 3 indtil 15. oktober 2014 (inklusive forskud)
Kumulerede udgifter anmeldt til ELFUL vedrørende akse 1 og 3 (4. kv. 2006-3. kv. 2014) ¹	32 767	100,00 %
Finansielle instrumenter (disponibelt maksimum for ELFUL's andel af fondsmidlerne indtil anmeldelserne for 3. kv. 2014) ²	530	1,62 %

1 Kilde: GD for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter — Bilag til meddelelse om programmerne for udvikling af landdistrikterne — Udvalget for Udvikling af Landdistrikterne — 19. november 2014.

2 Revisionsrettens beregning på grundlag af de kvartalsvise udgiftsanmeldelser.

Bidrag til finansielle instrumenter behandles som afholdte udgifter

31

I henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 skal Kommissionen foretage de mellemliggende betalinger med henblik på godtgørelse af de udgifter til iværksættelse af foranstaltninger, der er afholdt²⁴. I henhold til Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006 skal de udgifter, der anmeldes til Kommissionen som afholdte, omfatte samtlige udgifter, der er betalt til oprettelse af finansielle instrumenter eller som bidrag til disse²⁵. Denne bestemmelse gav medlemsstaterne mulighed for at anmelde højere udgifter end dem, der reelt var afholdt.

Renteindtægter tilfalder medlemsstaterne

32

Lovgivningen giver også mulighed for lige fra starten at anmode om de samlede fondsmidler og betale beløbet til de finansielle instrumenter. Der var et incitament for medlemsstaterne til at gøre dette, da de så kunne optjene renter ved at investere fondsmidlerne. Det tilfælde, der bedst illustrerer dette, blev konstateret i Rumænien, hvor hele mængden af fondsmidler blev betalt i ét enkelt bidrag og indsat på nationale konti. Det oprettede finansielle instrument var af en sådan art (en garantifond) og misligholdelsesgraden²⁶ så lav (under 1 %), at medlemsstaten i realiteten ikke behøvede at bruge en stor del midlerne, der så kunne give et betydeligt renteafkast. Indtil udgangen af 2013 havde Rumænien tjent i alt ca. 50 millioner euro på denne måde.

Garantier, der var frigjort ved programmeringsperiodens udløb, var berettigede til EU-medfinansiering

33

Alle lån, der var ydet til endelige modtagere og derpå betalt tilbage til fonden, eller garantier, der var udstedt for at dække lån og derpå frigjort, blev ved programmeringsperiodens udløb anset for at være berettigede til ELFUL-medfinansiering. Dermed kunne den pågældende medlemsstat beholde midlerne, selv om der i sidste ende ikke længere var nogen risiko (lånet var tilbagebetalt), eller der aldrig havde været tale om reelle omkostninger eller pengestrømme (garantierne var frigjort). Selv om dette støttes af en gennemførelsesforordning²⁷, skal Retten understrege, at det er et brud på principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning, når frigjorte garantier betragtes som støtteberettigede udgifter, eftersom de pengemæssigt set reelt aldrig er blevet brugt (jf. også punkt 75-77).

24 Artikel 26 i Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT L 209 af 11.8.2005, s. 1).

25 Artikel 52, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006.

26 Denne er defineret som forholdet mellem beløbet for misligholdte garantier og beløbet for udstedte garantier.

27 Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006.

De finansielle instrumenter er indrettet, så offentlige midler (lån/garantier) hjælper til med at få brugt offentlige midler (tilskud)

34

De finansielle instrumenter blev især brugt til at bidrage til at frigøre ELFUL-udgifter i perioden 2007-2013, men der forelå ikke altid data til at underbygge deres indvirkning på forbruget af tilskud. Strukturelle faktorer mindskede også denne indvirkning (jf. **tekstboks 3**).

35

De finansielle instrumenter blev oprettet på en måde, så offentlige midler (lån/garantier) kunne hjælpe til med at få brugt andre offentlige midler (tilskud), og ikke som et alternativ til tilskud. For så vidt angår alle de finansielle instrumenter, de besøgte medlemsstater anvendte i perioden 2007-2013, konstaterede Retten, at kun tilskudsansøgere havde adgang til dem (indirekte adgang).

Tekstboks 3

Strukturelle vanskeligheder med at få adgang til kredit i Rumænien

Betalingsorganet skønnede, at godkendte projekter til i alt 700 millioner euro under alle investeringsforanstaltninger i sidste ende ikke kunne gennemføres, idet de potentielle støttemodtagere ikke havde kunnet opnå kredit eller manglede sikkerhedsstillelse. Ca. 69 % af de projekter, der blev annulleret frem til juni 2014, skyldtes, at der manglede et medfinansieringsbidrag. På grund af strukturelle faktorer (bankernes ringe interesse i landbrug, manglende kredithistorik, ingen anden passende sikkerhedsstillelse, projekter, som bankerne mente var økonomisk urentable) fortsatte de rumænske kreditproblemer også efter, at der var oprettet et finansielt instrument, og absorptionen af tilskud i relation til garantier var stadig lav. De foreliggende data frem til den 31. marts 2014 viser, at ca. 15 % af alle udgifterne til tilskud blev støttet af en garanti fra den EU-medfinansierede garantifond for de lån, der var nødvendige for at finansiere projekterne.

36

I Italien (Puglia og Sicilien), Litauen og Rumænien fandt Retten konkrete tilfælde, hvor beløbet for tilskuddet og det finansielle instrument tilsammen var enten tæt på, lig med eller endog højere end projektets støtteberettigede omkostninger. Derfor var der ved udgangen af programmeringsperioden 2007-2013 risiko for, at projekter rent faktisk blev finansieret op til 100 % med offentlige midler.

37

På politikområdet samhörighed forhindres denne situation eksplicit, da finansielle instrumenter og tilskud fungerer adskilt. De finansielle instrumenter må ikke dække projektomkostninger, som allerede er støttet med et tilskud.

Bemærkninger

I visse tilfælde bidrog de finansielle instrumenter til at gøre det nemmere at anvende frigørelsesreglen

38

Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 omfatter en mekanisme, der skal stimulere den finansielle gennemførelse af programmerne. Den indeholder en regel om, at Kommissionen skal frigøre (annullere) den del af et årligt budget, som ikke er blevet anvendt inden for en periode på to år (kaldet »N+2«-reglen²⁸). Formålet med denne regel er at fremskynde gennemførelsen af programmerne og bidrage til forsvarlig økonomisk forvaltning²⁹. Retten har allerede ved flere lejligheder påpeget, at der er en risiko for, at finansielle instrumenter kan medvirke til, at denne regel omgås³⁰.

39

Kommissionen anerkender også denne risiko i relation til nogle medlemsstater³¹. Retten konstaterede, at en sådan risiko var til stede i Bulgarien, Grækenland (**tekstboks 4**) og Italien (Sicilien) på det tidspunkt, hvor deres fonde blev etableret.

- 28 Artikel 29 i Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005.
- 29 GD for Landbrug og Udvikling af Landdistrikters årlige aktivitetsrapport for 2013, bilag 10, s. 158.
- 30 Rettens årsberetning for regnskabsårene 2010 (punkt 4.33) (EUT C 326 af 10.11.2011) og 2012 (punkt 4.7) (EUT C 331 af 14.11.2013), Rettens udtalelse nr. 7/2011 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond, som er omfattet af den fælles strategiske ramme, om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (punkt 49) (EUT C 47 af 17.2.2012), særberetning nr. 2/2012 (punkt 54) og Rettens dokument (2014), »Landbrug og samhørighed: en oversigt over EU's udgifter 2007-2013« (punkt 21) (<http://eca.europa.eu>).

Tekstboks 4

Situationen med hensyn til »N+2«-reglen i Grækenland

I Grækenland blev der i december 2013 indbetalt 115 millioner euro i offentlige midler til en lånefond. Retten konstaterede, at der var en høj risiko for, at oprettelsen af fonden også havde til formål at begrænse anvendelsen af »N+2«-reglen. Det skyldtes følgende:

- det tildelte beløb udgjorde en væsentlig del af de disponible midler³²
- der blev kun udbetalt ubetydelige beløb til de endelige modtagere (jf. **tekstboks 5**)
- risikoen for frigørelse var betydelig i 2013.

32 Mellem 10 % og 30 % af det disponible budget til de pågældende foranstaltninger.

40

I tre af de syv medlemsstater, der oprettede finansielle instrumenter i programmeringsperioden 2007-2013, blev de finansielle instrumenter derfor etableret og også brugt til at tilbageholde og beholde EU-betalinger og ikke til at afhjælpe de behov og opfylde de mål, de officielt havde meddelt. Ved at acceptere sådanne praksis sikrede Kommissionen ikke, at principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning var blevet overholdt³³.

De finansielle instrumenter var væsentligt overkapitaliserede

41

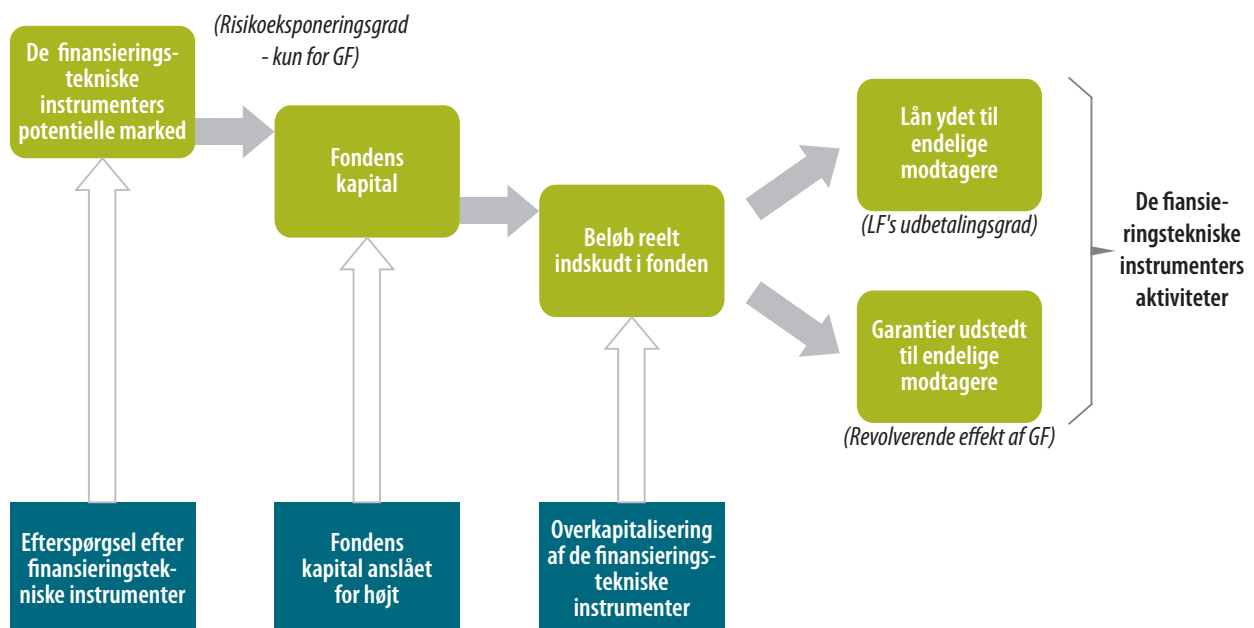
Der er tale om overkapitalisering, når det beløb, der indskydes i det finansielle instruments kapital, er for stort i forhold til det beløb, der ydes til endelige støttemodtagere i form af lån eller udstedte garantier.

42

Figur 4 viser, at processen begynder med, at det potentielle marked for det finansielle instrument fastlægges. Disse oplysninger bruges til at anslå fondens kapital. Et fejlskøn kan føre til en overkapitalisering af det finansielle instrument:

- 31 I sit svar til Rettens årsberetning for regnskabsåret 2012 anerkender Kommissionen, at den »selv [har] bemærket, at nogle medlemsstater i vid udstrækning anvender [...] finansieringstekniske instrumenter, hvilket kan medføre, at de mindsker tabet af støtte eller undgår at miste støtte inden for rammerne af N+2-reglerne.«
- 33 Artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 og artikel 73 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 277 af 21.10.2005, s. 1).

Figur 4 Faktorer, der bidrager til overkapitalisering



Fondene var generelt overkapitaliserede

43

Kommissionen overvågede fastsættelsen af den kapital, der blev indskudt i de finansielle instrumenter. På trods heraf konstaterede Retten væsentlig overkapitalisering i Bulgarien, Grækenland, Italien (Basilicata og Sicilien), Litauen og Rumænien. Kommissionen greb kun konkret ind i Bulgarien, hvilket førte til en reduktion af fondsmidlerne. I **tekstboks 5** gives der eksempler på overkapitalisering.

Én af årsagerne til overkapitalisering er, at der ikke foreligger en solid analyse af efterspørgslen efter finansielle instrumenter i medlemsstaterne

44

Retten konstaterede, at medlemsstaterne i operationelle dokumenter såsom forretningsplaner havde gjort forsøg på at anslå behovet for etablerede finansielle instrumenter, men de var baseret på grove skøn over forbruget af tilskud. Retten fandt lignende svagheder ved alle de finansielle instrumenter, den reviderede i medlemsstaterne (jf. punkt 19), bortset fra i Frankrig (Korsika). De oplysninger, der blev indsamlet med henblik på gennemgangen, viser, at der også var lignende svagheder i Bulgarien. Nogle eksempler herpå gives i **tekstboks 6**.

Eksempler på overkapitalisering af finansielle instrumenter

I Grækenland modtog lånefonden i alt 115 millioner euro i offentlig finansiering til brug i perioden 2014-2015. Frem til november 2014 blev der reelt kun betalt 0,5 millioner euro til endelige støttemodtagere.

I Litauen var der oprindeligt planlagt en fond med over 130 millioner euro, men i praksis var den maksimale fondstildeling kun på 52 millioner euro. Ved udgangen af 2013 blev fondsmidlerne reduceret til 13,8 millioner euro.

I Italien (Sicilien) var det beløb, der blev indskudt i garantifonden, på ca. 38 millioner euro. Dette beløb var ansat alt for højt i betragtning af, at der blev brugt ca. 5 millioner euro. (jf. punkt 55).

Eksempler på, at efterspørgslen efter finansielle instrumenter ikke var blevet analyseret

I Italien (Puglia og Sicilien) fulgte man det princip at anslå den potentielle efterspørgsel efter garantifonde. Det svarede til ca. 75 % (Puglia) og 50 % (Sicilien) af de lån, som banksektoren forventedes at yde til finansiering af den private del af projekterne under de pågældende investeringsforanstaltninger. Det førte til en anslået efterspørgsel (312 millioner euro i Puglia og 120 millioner euro på Sicilien), der væsentligt oversteg den reelle efterspørgsel. Den anslåede efterspørgsel efter garantifonde til kun to regioner (Puglia og Sicilien) var 8 % større end de samlede garantier, som fondsforvalteren havde udstedt for hele landet³⁴ pr. juli 2014.

I Bulgarien mente myndighederne, at garantifonden ville dække 75 % af de samlede potentielle investeringer. Den potentielle efterspørgsel efter garantifonden blev så fastsat til ca. 600 millioner euro i perioden 2012-2015. Det var 12 gange mere end det reelle marked ved udgangen af april 2014. Kommissionen gennemgik processen uden at gøre indsigelse imod, at hypotesen om 75 %, som beregningerne var baseret på, ikke var underbygget.

I Rumænien var der ingen dokumentation for, at der var udført en forudgående analyse til støtte for overslagene. Det blev anført, at de var baseret på tidligere erfaringer og SAPARD-programmet, uden at der var sat tal på omfanget af garantier i den foregående periode.

³⁴ Fondsforvalteren (ISMEA) er et offentligt organ, der leverer oplysninger og finansielle tjenesteydelser til landbrugssektoren i Italien. Organet forvalter en national garantifond og forvalter også seks regionale garantifonde, der støttes af ELFUL.

45

Retten konstaterede, at spørgsmålet om, hvor attraktive de finansielle instrumenter var for potentielle endelige modtagere, især afhang af låneomkostningerne, som igen afhang af markedsrentesatserne. Det kan illustreres med eksemplet Litauen. De perioder, hvor der reelt blev indgået kontrakter med endelige støttemodtagere, var i høj grad sammenfaldende med de perioder, hvor lånefonden var attraktiv med hensyn til rentesatser³⁵. Dette illustrerer, at efterspørgslen efter finansielle instrumenter skal vurderes omhyggeligt og på lang sigt, da den afhænger af en kombination af indre omstændigheder og forhold samt ydre tendenser.

En anden årsag til overkapitaliseringen af garantifondene: Risikoeksponeringsgraden var mangelfuldt vurderet

46

For garantifondenes vedkommende angiver risikoeksponeringsgraden den øvre grænse for den misligholdelse, der anses for acceptabel ved forvaltningen af fonden. Hvis kapitalen multipliceret med risikoeksponeringsgraden er for stort i forhold til de garantier, der udstedes til endelige modtagere, er der tale om overkapitalisering.

³⁵ Lånefondens rentesatser sammenlignet med rentesatserne på markedet.

Bemærkninger

47

Risikoeksponeringsgradens værdi har stor indflydelse på, hvor meget kapital der skal indskydes i garantifondene. Det er nødvendigt at tilpasse den værdi, der anvendes for risikoeksponeringsgraden, efter værdien af den misligholdelse, der reelt konstateres. I Rumænien var den misligholdelse, der blev konstateret ved udgangen af 2013 (under 1 %, jf. punkt 32), for eksempel meget lavere end den øvre grænse på 20 %, som var det grundlag, der blev anvendt ved kapitaliseringen af garantifonden.

Overslag over overkapitaliseringen af garantifondene

48

Retten anslog beløbet for overkapitaliseringen af garantifondene pr. 31. december 2013 på grundlag af den eksponeringsgrad, de nationale myndigheder havde anvendt. Beregningerne i **bilag I** viser, at det samlede beløb for de garantier, der var udstedt ved udgangen af 2013 for alle de finansielle instrumenter, der var implementeret i perioden 2007-2013, kunne have været dækket med en indskudt kapital på i alt ca. 50 millioner euro. I realiteten var der investeret ca. 420 millioner euro. Dette viser, at fondene var massivt overkapitaliserede ved udgangen af regnskabsåret 2013, da de investerede midler var otte gange større, end hvad der realistisk set var behov for.

Retten konstaterede også eksempler på en forsigtig tilgang i forbindelse med kapitaliseringen af fondene

49

Trods overvurderingen af den potentielle efterspørgsel gik den italienske region Puglia forsigtigt og gradvis til værks og begrænsede indskudtene i fonden til 20 % af de anslåede fondsmidler for at undgå overkapitalisering. Denne beslutning viste sig at være relativt i overensstemmelse med de udstedte garantier (jf. punkt 55). Denne tilgang blev også anvendt i andre italienske regioner (Campanien og Molise).

50

Retten konstaterede samme tilgang i Frankrig (Korsika). Kun halvdelen af de oprindelig planlagte fondsmidler blev rent faktisk indskudt i fonden, i overensstemmelse med de udstedte garantier. Under hensyntagen til risikoeksponeringsgraden ville de finansielle instrumenter i Italien (Puglia) og Frankrig (Korsika) imidlertid under alle omstændigheder have været fuldt operationelle også med et meget mindre kapitalindskud.

Gav de finansielle instrumenter gode resultater i perioden 2007-2013?

51

For at finansielle instrumenter kan opnå gode resultater, bør bestemte betingelser være opfyldt. Kun når tilstrækkelige midler fra det finansielle instrument når ud til de endelige modtagere i rette tid, fungerer instrumenterne som forventet og giver dermed alle de potentielle fordele (revolverende effekt og løftestangseffekt). Det må forventes, at EU's retlige ramme omfatter bestemmelser, der kan fungere som incitament til at opnå disse fordele.

Det vil også kunne hjælpe til med at opnå disse forventede fordele, hvis de finansielle instrumenter oprettes på det bedst og tidligst mulige tidspunkt i programmeringsperioden. Der bør også være overvågningssystemer, der leverer pålidelige data, som gør det muligt at bedømme, om instrumenterne opnår de tilsigtede resultater.

52

Retten vurderede, om disse centrale betingelser var til stede, da de finansielle instrumenter blev implementeret i programmeringsperioden 2007-2013. Samlet set konstaterede den, at det ikke var tilfældet.

Med hensyn til at genanvende midlerne leverede de finansielle instrumenter dårlige resultater

53

Rettens årsberetning for regnskabsåret 2013 fremhæver det lave niveau for bistanden til de endelige modtagere fra de finansielle instrumenter på samhørighedsområdet³⁶. Den fastslog, at udbetalingsgraden »stadig [er] for lav til, at det kan forventes, at alle disponible midler vil blive udnyttet mindst én gang«. Denne revision bekræftede, at dette også gjaldt for udvikling af landdistrikterne. Pr. 31. december 2013 var kun 45 % af de finansielle instrumenters (såvel låne- som garantifondenes) kapital på 700 millioner euro rent faktisk blevet anvendt som garanti eller udbetalt til de endelige modtagere.

54

En af de vigtigste virkninger, der kan forventes af finansielle instrumenter, er, at der opnås en revolverende effekt. Der er imidlertid ikke noget retligt krav om genanvendelse, og en utilstrækkelig udbetalingsgrad kan forsinke, at der opstår en revolverende effekt. Revisionen bekræfter, at dette også gjaldt for udvikling af landdistrikterne.

36 Jf. punkt 5.33-5.36: Ifølge de seneste tal fra Kommissionen var kun 37 % af de 8,4 milliarder euro, der var blevet indskudt i de finansielle instrumenter fra 2007 til udgangen af 2012, rent faktisk blevet udbetalt til de endelige modtagere eller anvendt som garanti.

Bemærkninger

For garantifondenes vedkommende var den revolverende effekt utilstrækkelig

55

En garantifond har potentiale til at række langt ud over den disponible kapital i kraft af en multiplikatoreffekt. Dermed er det muligt at stille flere garantier end den disponible kapital. Men den multiplikatoreffekt eller revolverende effekt, der blev opnået i medlemsstaterne, var utilstrækkelig. Ifølge Rettens data var den revolverende effekt for de 11 eksisterende garantifonde 0,53 ved udgangen af 2013, jf. **tabel 2**:

56

For en række italienske garantifondes vedkommende (Basilicata, Calabrien, Sicilien og Umbria) var den revolverende effekt særlig lav. Kun tre af de garantifonde, der vises i **tabel 2** (i Italien (Campanien, Molise og Puglia)), havde stillet garantier, der oversteg fondsmidlerne, og som kun havde medført en svag revolverende effekt.

Tabel 2

Garantifondenes revolverende effekt

Medlemsstat/Region	Maksimumsbeløb indskudt i fonden indtil 31.12.2013 (millioner euro) A	Garanterede beløb til endelige modtagere pr. 31.12.2013 i alt (millioner euro) B	Revolverende effekt (multiplikator — 31.12.2013) B/A	Tilsligtet maksimumsmultiplikator
Bulgarien	171,29	50,00 ¹	0,29	5
Frankrig (Korsika)	0,60	0,40	0,67	3
Italien (Sicilien)	37,63	5,48	0,15	3 ²
Italien (Puglia)	5,00	6,58	1,32	12,5 ²
Italien (Lazio)	2,50	0,92	0,37	12,5
Italien (Campanien)	2,25	3,26	1,45	12,5
Italien (Umbria)	4,80	0,00	0	3
Italien (Molise)	2,45	2,45	1,00	3
Italien (Basilicata)	14,86	1,70	0,11	3
Italien (Calabrien)	10,00	1,68	0,17	2
Rumænien	220,00	177,17	0,81	5
I ALT	473,80	249,64	0,53	-

1 Garantier udstedt indtil 30. april 2014.

2 Multiplikatorens maksimumsværdi var ansat til 12,5 både i Puglia og på Sicilien. Men mens mængden af fondsmidler i Puglia blev fastsat på grundlag af denne værdi, blev værdien 3 anvendt på Sicilien.

Kilde: Oplysninger fra forretningsplanerne, de relevante årlige statusrapporter for 2013 og Revisionsrettens beregninger.

57

Bulgarien reducerede fondsmidlerne med over en fjerdedel (fra 171,29 til 121 millioner euro) i 2013 og Rumæni- en med næsten halvdelen (fra 220 til 115 millioner euro) i 2014. De tilsvaren- de ELFUL-midler blev tilbageført fra garantifonden til tilskudsdel af de relevante investeringsforanstaltninger. Disse reduktioner af fondsmidlerne øgede multiplikatoreffekten/den re- volverende effekt.

58

Når der tages hensyn til disse reduktio- ner, og når de garantier, der blev stillet i de første tre kvartaler i 2014, anslås, var der for samtlige 11 eksisterende garantifonde ikke opnået nogen mul- tiplikatoreffekt pr. 30. september 2014. Det var stadig langt under den multi- plikator, medlemsstaterne selv havde sat som mål (jf. **tabel 2**, sidste søjle) og den situation, der fremlægges i **bilag I**. Det betyder, at den kapital, der var indskudt i garantifondene stadig over- steg beløbet for de garantier, der var udstedt til endelige modtagere, hvilket svækker instrumentets potentiale.

For lånefondenes vedkommende er den revolverende effekt lige så lav

59

Ifølge Rettens data var den gennem- snitlige udbetalingsgrad for de to operationelle lånefonde 0,75 ved udgangen af 2013, jf. **tabel 3**:

60

I Grækenland blev der først ydet lån medio 2014. For Litauens og Letlands vedkommende dækker tallene over, at fondene ikke opererede kontinuerligt. I Litauen var der ikke blevet under- skrevet en eneste kontrakt siden første kvartal 2012 (jf. punkt 45). Der blev ikke gjort noget for at tilpasse fondens vilkår til markedsbehovene. I Letland forholdt det sig tilsvarende: Der var ikke ydet nye lån siden juni 2012. Den løsning, der blev fundet i Litauen og Letland, var gradvist at reducere fondsmidlerne med henholdsvis ca. tre fjerdedele og to tredjedele frem til udgangen af 2013. Denne praksis fortsatte i 2014.

Tabel 3

Lånefondenes udbetalingsgrad

Medlemsstat/-region(er)	Maksimumsbeløb indskudt i fon- den indtil 31.12.2013 (millioner euro)	Samlede beløb udbetalt til en- delige modtagere pr. 31.12.2013 (millioner euro)	Udbetalingsgrad med det mak- simumsbeløb, der var indskudt i fonden indtil 31.12.2013
Letland ¹	37,60 ²	28,25	0,75
Litauen	52,45	39,05	0,74
I ALT	90,05	67,30	0,75

1 I overensstemmelse med Letlands centralbanks vekselkurs 1 EUR = 0,702804 LVL.

2 Revisionsrettens skøn på grundlag af de kvartalsvise lettiske erklæringer inkl. 4. kvartal 2013.

Kilde: Oplysninger fra de relevante årlige statusrapporter for 2013 og Revisionsrettens beregning.

Bemærkninger

61

For lånefondenes vedkommende kan den revolverende effekt først sætte ind, når et lån er blevet tilbagebetalt af den endelige modtager. I forbindelse med disse fonde konstaterede Retten, at der konkret ikke var nogen revolverende effekt ved udgangen af regnskabsåret 2013.

Der er sjældent nogen løftestangeffekt, og nogle af fondene blev oprettet for sent

62

I sit svar til Rettens årsberetning for regnskabsåret 2013 (punkt 5.36) understregede Kommissionen de begrænsninger, det giver at anvende én enkelt indikator såsom udbetalingsgraden som værktøj til vurdering af de finansielle instrumenters performance, og mente, at »der i vurderingen af resultaterne også bør være fokus på opnåelsen af resultater ved hjælp af de medfinansierede finansielle instrumenter, herunder på den revolverende effekt og gearingeffekten«.

Der er sjældent nogen løftestangeffekt

63

Det er meningen, at de finansielle instrumenter skal gear den offentlige støtte ved at tilskynde den private sektor til at deltage. Hvis f.eks. hver euro, der ydes fra offentlige kilder, modsvarer af én euro fra privat finansiering, fordobles det beløb, de endelige modtagere kan nyde godt af. Der er dog ikke et retligt krav om opnåelse af en bestemt grad af privat deltagelse (løftestangeffekt).

64

I henhold til artikel 223³⁷ i gennemførelsesbestemmelserne til finansforordningen skal finansielle instrumenter »sigte mod at give Unionens bidrag en løftestangeffekt ved at mobilisere en samlet investering, som er større end Unionens bidrag« og »EU-midlernes løftstangeffekt svarer til det beløb, der udbetales til de støtteberettigede slutmodtagere, divideret med det beløb, som Unionens bidrag udgør«³⁸. I ELFUL-sammenhæng anses normal offentlig medfinansiering ydet af medlemsstaterne imidlertid som en del af løftestangeffekten, også når der slet ikke er blevet tilvejebragt privat finansiering.

65

I forordningen om fælles bestemmelser³⁹ defineres »forventet løftestangeffekt« som »en vurdering af, hvilke yderligere offentlige og private midler der potentielt kan tilvejebringes af det finansielle instrument, helt ned til den endelige modtager.« I overensstemmelse hermed betragter Retten inden for rammerne af denne forvaltningsrevision løftestangeffekten som det eurobeløb i finansiering (offentlig og privat), der er blevet udstedt garanti for, eller som er blevet udbetalt til finansiering af projekter til udvikling af landdistrikterne, for hver enkelt euro i offentlig finansiering (fra EU og medlemsstaterne). Retten beregnede derfor løftestangeffekten⁴⁰ således:

Finansiering til endelige modtagere

Offentlige bidrag

- 37 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (EUT L 298 af 26.10.2012, s. 1).
- 38 Jf. Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 1268/2012 af 29. oktober 2012 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (EUT L 362 af 31.12.2012, s. 1).
- 39 Jf. artikel 37, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).
- 40 Jf. særberetning nr. 2/2012, punkt 102.

66

Medlemsstaterne gjorde ikke ret meget for at opnå en løftestangeffekt. Rettens revisionsbesøg viste, at der ikke blev opnået nogen løftestangeffekt i f.eks. Letland, Litauen og Italien (Sicilien), idet gennemførelsen af de finansielle instrumenter ikke tiltrak nogen supplerende privat kapital til projekter om udvikling af landdistrikterne. Retten konstaterede, at der var en vis grad af løftestangeffekt i Frankrig (Korsika), Italien (Puglia) og Rumænien i forbindelse med den ikke-garanterede del af lånene⁴¹ til de endelige modtagere.

67

Grækenland og Italien (Umbria)⁴² var de eneste medlemsstater, hvor fondene eksplicit var udformet til at skabe en løftestangeffekt. I Grækenland forventedes det, at der ville blive skabt en vis grad af løftestangeffekt, idet der ud over det offentlige bidrag var en privat bank som medfinansierende partner⁴³. Men medio 2014 var der reelt ikke opnået nogen løftestangeffekt, idet der ikke var udstedt nogen lån.

41 Eksempel: I Frankrig (Korsika) dækker garantien 65 % af lånet, mens den i Rumænien kan dække op til 80 %.

42 I Italien (Umbria) er det i forretningsplanen for en garantifond, som ikke blev revideret på stedet, fastsat, at mindst 20 % af fondens midler skal komme fra den private sektor.

43 Den samlede kapital, der var investeret i lånefonden, var 253,025 millioner euro, hvoraf 115 millioner euro var den offentlige del og 138,025 millioner euro den private del, som Piræus Bank havde investeret.

Tekstboks 7

Restens overslag over løftestangeffekten

I den stikprøve af medlemsstater/regioner, der blev besøgt på stedet under revisionen, var løftestangeffekten som følger:

	Korsika (GF)	Grækenland (LF)	Litauen (LF)	Puglia (GF)	Rumænien (GF)	Sicilien (GF)
Løftestangeffekt (udstedte lån/ indskudt kapital i det finansierings-tekniske instrument)	1,47	Endnu ikke	I/R	2,24	1,41 ¹	0,28

1 Til beregningen i denne tabel er anvendt de maksimale fondsmidler på 220 millioner euro.

Nogle finansielle instrumenter blev oprettet for sent

68

Flere af de finansielle instrumenter blev oprettet sent og reducerede dermed deres performance i programmeringsperioden 2007-2013. Det var tilfældet i Frankrig (Korsika) (juni 2012) og Bulgarien (februar 2012), og navnlig i Grækenland og Italien (Calabrien) (jf. **tekstboks 8**).

I Grækenland og Italien (Calabrien) reducerede timingen fondenes performance

Den græske forvaltningsmyndighed foreslog i januar 2011, at der blev oprettet en lånefond, og Europa-Kommissionen godkendte dette i maj 2011. Fonden forventedes at ville øge likviditeten hos investorer og iværksættere i landbrugssektoren. I virkeligheden startede lånefonden først i januar 2014. I den specifikke situation med alvorlig økonomisk krise, som ifølge de nationale myndigheder var årsag til forsinkelsen, blev lånefonden iværksat kun to år før programmeringsperioden udløb ultimo 2015. Det reducerede dens performance i den samlede periode 2007-2013.

Retten konstaterede, at der gik meget lang tid fra det tidspunkt, hvor der administrativt var blevet oprettet en fond i Italien (Calabria), og fondsmidlerne blev indskudt, til det tidspunkt, hvor de første garantier blev udstedt. Garantifonden blev oprettet i 2010, men de første garantier blev stillet så sent som i 2013.

Overvågningen af de finansielle instrumenter i perioden 2007-2013 gav ikke nok relevante oplysninger om de opnåede resultater

69

Retten mener, at følgende indikatorer er de væsentligste til måling af de finansielle instrumenters performance:

- løftestangseffekt
- revolverende effekt⁴⁴
- misligholdelsesfrekvenser.

70

Dette sæt af indikatorer giver oplysninger om performance. Retten noterede, at rammen for udvikling af landdistrikterne ikke omfattede nogen specifikke mål eller indikatorer, der gør det muligt at måle de finansielle instrumenters effektivitet og effekt, og bemærkede, at medlemsstaterne

hovedsagelig overvågede udbetalingsgraden. Medlemsstaterne havde udtømmende lister over de berørte endelige støttemodtagere⁴⁵, men de fastsatte ikke nogen performance- eller resultatindikatorer med henblik på at sammenholde resultaterne med de tre kriterier (revolverende effekt, løftestangseffekt og misligholdelsesfrekvens).

71

Retten konstaterede også tilfælde, hvor de tal, der var opført i de årlige statusrapporter til Kommissionen, ikke altid var fuldstændige og pålidelige (jf. **tekstboks 9**).

44 Også Kommissionen anser disse performanceindikatorer (løftestangseffekt og revolverende effekt) for at være relevante (jf. punkt 62).

45 Listerne nævnedes også de pågældende foranstaltninger, lånebeløbet, garantibeløbet (hvis det var relevant), valutaerne, lånenes status (vedrørende tilbagebetaling) mv.

Rapporteringen var ikke fuldstændig og pålidelig

Rumænien medtog beløb for ikke-støtteberettigede garantier (jf. også tekstboks 10) og rapporterede garantier, der var blevet annulleret, uden at der var ydet lån. Rumænien rapporterede også garantier, der ikke var aktive, fordi de endelige modtagere ikke havde betalt garantiprovisionen.

Litauen medtog lån, der aldrig var blevet aktive, fordi kontrakterne blev annulleret, og Frankrig (Korsika) rapporterede data, som ikke svarede til de attesterede oplysninger i fondsforvalterens database.

Var der indført passende likvidations- og desinvesteringsbetingelser i perioden 2007-2013?

72

Hverken i medlemsstaternes administrationer eller hos de endelige modtagere følger forvaltningen af finansielle instrumenter den sædvanlige ordning for tilskudsforvaltning. De finansielle instrumenter krævede en helt ny struktur i medlemsstaterne, navnlig for at overholde artikel 50-52 i forordning (EF) nr. 1974/2006. Centrale træk ved denne specifikke struktur er likvidations- og desinvesteringspolitikken.

73

Desuden kræver lovgivningen for udvikling af landdistrikterne, at spørgsmål vedrørende likvidations- og desinvesteringspolitik medtages i de centrale dokumenter (forretningsplaner og finansieringsaftaler). Der bør derfor foreligge klare regler for likvidation af finansielle instrumenter ved programmeringsperiodens udløb (31. december 2015), og der bør

fastsættes betingelser, der forhindrer, at resterende midler anvendes til noget andet formål end LDP-foranstaltningens oprindelige mål om udvikling af landdistrikterne. De bør også kun anvendes til gavn for individuelle virksomheder. Endelig bør Kommissionen give medlemsstaterne vejledning for at begrænse den administrative byrde, og der bør indføres et passende risikostyringssystem til at imødegå de specifikke risici, der knytter sig til finansielle instrumenter (f.eks. vedrørende beskyttelse af offentlige midler).

74

Retten vurderede de tilgange, som medlemsstaterne og Kommissionen havde brugt for at opfylde disse krav, og konstaterede, at der manglede både klare regler og vejledning fra Kommissionen.

Afslutningen var endnu ikke forberedt ordentligt, og medlemsstaterne og Kommissionen fortolkede bestemmelserne forskelligt

75

Programmerne vil blive afsluttet ved udløbet af programmeringsperioden 2007-2013. I den sammenhæng vil der blive taget stilling til, hvilke af de finansieringstekniske instrumenters udgifter der er støtteberettigede, og til de tilsvarende beløb, som medlemsstaterne kan beholde (udbetaling af restbeløbet i de finansielle instrumenter) (jf. punkt 33). Det vil også blive besluttet, hvilke desinvesterings- og likvidationsbestemmelser der skal finde anvendelse. Retten konstaterede, at hverken medlemsstaterne eller Kommissionen havde forberedt denne afgørende begivenhed ordentligt.

76

I programmeringsperioden 2007-2013 har Kommissionen og medlemsstaterne fortolket de gældende regler om finansieringstekniske instrumenter forskelligt, især når der er tale om garantifonde. Lovgivningen anser to kategorier af garantier for støtteberettigede: frigjorte garantier og løbende garantier. Kommissionen fastslog, at alle frigjorte garantier er støtteberettigede ved afslutningen. Ifølge Kommissionen er løbende garantier ikke fuldt støtteberettigede, men der skal anvendes en »risikoeksponeringsgrad« på dem ved afslutningen, hvorved de beløb, medlemsstaterne kan beholde, reduceres.

77

Retten konstaterede, at GD for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter havde en tilgang, som stemte overens med den fortolkning, GD for Regionalpolitik og Bypolitik havde givet i sit vejledningsnotat, men lovtæksten støtter ikke denne tilgang. De medlemsstater, der blev besøgt under revisionen, fortolkede reglerne forskelligt. Italien forstod, at risikoeksponeringsgraden skulle anvendes på alle garantier (frigjorte og løbende), mens Frankrig (Korsika) og Rumænien slet ikke ønskede at anvende en risikoeksponeringsgrad.

Manglende klarhed angående desinvesteringspolitikken

78

På nuværende tidspunkt foreligger der ikke præcise desinvesterings- og likvidationsbestemmelser for medlemsstaterne. EU-reglerne for udvikling af landdistrikterne kræver kun, at midler, der tilbagebetales til operationen efter den sidste støtteberettigelsesdato, skal anvendes af de involverede medlemsstater til fordel for individuelle virksomheder. De medlemsstater, der blev besøgt under revisionen, mente alle, at alle de reviderede fondes fremtid stadig var åben: Det var uklart, om fondene ville fortsætte, hvor længe og til hvilket formål.

79

Ifølge Kommissionens fortolkning⁴⁶ kan personer uden for landdistrikts- og landbrugssektoren få støtte, men der forelå ikke nogen klar definition af disse individuelle virksomheder. Retten mener, at der er en risiko for, at midler, der oprindeligt var afsat til udvikling af landdistrikterne til gavn for potentielle støttemodtagere under landbrugspolitikken, bliver overført til andre sektorer end dem, der vedrører udvikling af landdistrikterne.

80

Endelig konstaterede Retten, at Kommissionen ikke havde til hensigt at overvåge efterlevelsen af denne bestemmelse i perioden efter afslutningen for at sikre, at medlemsstaterne ikke på mellemlang og lang sigt anvender finansieringskapitalen og de tilbagebetalte midler til andre formål end til gavn for individuelle virksomheder.

Har rammen for 2014-2020 potentiale til at tilføre de finansielle instrumenter de nødvendige forbedringer?

81

Ved udgangen af 2013 blev der vedtaget en ny retlig ramme for politikkerne for sociale anliggender, fiskeri, samhørighed og udvikling af landdistrikterne i perioden 2014-2020. I overensstemmelse med finansforordningen⁴⁷ fastsættes der i forordningen om fælles bestemmelser for perioden 2014-2020 principper for delt forvaltning, der skal følges i forbindelse med finansielle instrumenter på alle områder. Retten vurderede, i hvilken udstrækning disse lovændringer vil kunne øge de finansielle instrumenters performance i forbindelse med udvikling af landdistrikterne.

Der er vigtige forbedringer i den nye retlige ramme ...

82

Retten noterede, at den retlige ramme for finansielle instrumenter giver en række forbedringer, herunder især:

- obligatoriske forudgående vurderinger i forbindelse med alle instrumenter, hvilket blandt andet skulle føre til et mere sikkert overslag over de nødvendige fondsmidler
- for lånefondenes vedkommende gradvise betalinger knyttet til niveauet for faktiske udbetalinger til endelige støttemodtagere og for garantifondenes vedkommende til de faktisk stillede garantier, hvilket skulle mindske risikoen for overkapitalisering
- mulighed for at oprette forskellige typer af finansielle instrumenter på forskellige niveauer (nationalt, regionalt, tværnationalt eller grænseoverskridende) f.eks. via investeringsinstitutforeninger (holdingfonde⁴⁸), specifikke skræddersyede instrumenter eller standardinstrumenter (som begge skal oprettes af medlemsstaterne) eller via bidrag til instrumenter på EU-niveau
- obligatorisk rapportering helt fra begyndelsen, herunder om en vifte af indikatorer med relation til finansforordningen⁴⁹.

46 Udtalelse fra den juridiske tjeneste i GD for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter i en note til revisorerne dateret den 8. oktober 2014.

47 Artikel 139, stk. 5, i forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012.

48 Fonde, der er oprettet til at investere finansielle midler i venturekapitalfonde, garantifonde, lånefonde eller fonde eller andre incitamentsordninger, der yder lån og stiller garantier for tilbagebetalingspligtige investeringer eller tilsvarende instrumenter.

49 F.eks. vil forvaltningsmyndighederne skulle rapportere specifikt om operationer, der involverer finansielle instrumenter, i form af et bilag til den årlige statusrapport. Bilaget skal indeholde en række elementer (løftestangseffekt og performance), så rapporteringen bringes i overensstemmelse med finansforordningen. For ELFUL's vedkommende er denne rapportering en nyhed.

Bemærkninger

... men der er stadig visse forhindringer

83

Retten fandt frem til, at der stadig var risiko for overkapitalisering af finansielle instrumenter, og at de nødvendige betingelser for at garantere deres effekt på lang sigt stadig manglede. Retten konstaterede også, at spørgsmålet om fondenes performance heller ikke behandles fyldestgørende i EU's retlige ramme for 2014-2020, og at der var en risiko for, at de finansielle instrumenter bliver ved med at være for afhængige af tilskudsordninger.

Der er stadig risiko for, at kapitalbehovet anslås for højt, og fondene derfor overkapitaliseres

84

Ifølge den nye bestemmelse om gradvise betalinger (artikel 41 i forordningen om fælles bestemmelser) skal betalingerne fra ELFUL-budgettet til fondene afhænge af de finansielle instrumenters udgiftsaktiviteter. Denne bestemmelse vil måske kunne begrænse overkapitaliseringen, men

der er stadig en risiko for, at dette ikke vil være nok til at afhjælpe problemet med, at midler »parkeres⁵⁰« for at omgå frigørelsesreglen.

85

Et af hovedformålene med den nye obligatoriske forudgående vurdering er at få sat tal på, hvor mange midler der skal afsættes til finansiering af finansielle instrumenter. Kvaliteten af denne vurdering er derfor af central betydning, da den har direkte finansielle konsekvenser. Den gældende lovgivning indeholder ikke krav om, at Kommissionen kontrollerer vurderingens kvalitet.

86

Erfaringerne fra 2007-2013 viser, at der er risiko for, at den nye bestemmelse om gradvise betalinger kan være utilstrækkelig til at sikre, at der ikke afsættes for store midler, navnlig hvis de forudgående vurderinger er utilstrækkelige. Beløbet for den første rate på 25 %⁵¹ afhænger af det beløb, der afsættes til det finansielle instrument i den relevante finansieringsaftale (jf. **tabel 4**).

50 I Italien (Sicilien) blev der f.eks. løbende stillet garantier, men samlet var det kun en lille del af kapitalen, der reelt blev brugt. Garantifonden fungerede derfor som en »parkeringsfond«.

51 I henhold til forordningen om fælles bestemmelser må hvert enkelt beløb, der betales fra programmet til det finansielle instrument, ikke overstige 25 % af det samlede programbidragsbeløb, der er afsat til det finansielle instrument.

Tabel 4

Potentiel effekt af gradvise betalinger (millioner euro)

	Beløb, der i henhold til den relevante finansieringsaftale skal afsættes til det finansielle instrument	Mellemliggende betaling med et loft på 25 %	Multiplikator	Maksimumsbeløb, der kan stilles garantier for	Seneste beløb udstedt som garantier	I % af maksimumsbeløbet
Bulgarien	121,00	30,25	5	151,25	50	33,0 %
Italien (Puglia)	25,00	6,25	12,5	78,125	6,6	8,5 %
Italien (Sicilien)	39,50	9,875	12,5	123,44	5,5	4,4 %

Der er stadig en risiko for, at de finansielle instrumenter oprettes for sent

87

At et finansielt instrument iværksættes i god tid og på et tidligt stadium i programmeringsperioden, er en central forudsætning for at øge dets performance gennem hele perioden. Retten mener, at den måde, de nuværende finansielle instrumenter cleares på i december 2015, vil indvirke på beslutningen om oprettelse af finansielle instrumenter under den nye ramme og på selve oprettelsesprocessen. Efter som der ikke var godkendt LDP'er pr. 1. december 2014, og der ikke var afsluttet forudgående vurderinger med henblik på de nye finansielle instrumenter, er der samlet set en stor risiko for, at iværksættelsen først vil starte fra og med 2016 og at den tid, hvor de vil kunne være operationelle, dermed vil blive reduceret.

Risiko for utilstrækkelig fokus på de langsigtede virkninger

88

Retten konstaterede, at nogle medlemsstater, f.eks. Litauen og Letland, iværksatte finansielle instrumenter som reaktion på individuelle vanskeligheder, som skyldtes den økonomiske og finansielle krise. Men fondene havde indstillet deres aktivitet, så snart situationen på disse landes finansielle markeder havde forbedret sig (jf. punkt 45 og 60). Tilbagebetalingspligtige instrumenter af denne type kan imidlertid kun give en væsentlig effekt, hvis de arbejder langsigtet. På Korsika var garantierne begrænset til 60 måneder, selv når lånene løb over en længere periode. I sin nylige meddelelse (jf. punkt 8) understregede Kommissionen også behovet for at lægge tilstrækkelig vægt på langsigtet vækst og støtte langsigtede investeringsprojekter.

89

Retten mener, at en betingelse for at sikre, at de finansielle instrumenter arbejder på lang sigt, er, at der findes klare regler for overgangen mellem programmeringsperioderne, så det undgås, at forvaltningen af programmerne afbrydes. Den nye retlige ramme indeholder ikke en sådan bestemmelse.

Løftestangeffekt og revolverende effekt: Performancespørgsmål behandles ikke tilfredsstillende

90

Retten konstaterede, at fondenes resultater ikke blev overvåget i 2007-2013 (jf. punkt 69 og 70). Derfor var der ingen nyttige oplysninger, der kunne tjene som input i en »erfaringsproces« med henblik på den næste programmeringsperiode.

91

Der er stadig ikke noget krav om privat deltagelse (løftestangeffekt) i den nye retlige ramme, og den nye lovgivning fastsætter ingen hensigtsmæssige mål og giver heller ingen data til brug for beregningen af indikatorer for løftestangeffekt. Retten mener ikke, at begrebet løftestangeffekt som foreslået i punkt 64, er velegnet til finansielle instrumenter på området udvikling af landdistrikter i programmeringsperioden 2014-2020⁵².

52 I artikel 59, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 487) hedder det, at »ELFUL's bidrag beregnes på grundlag af de støtteberettigede offentlige udgifter.«

Bemærkninger

92

Desuden indeholder den nye ramme ikke noget mindstekrav til kontraktligt bindende genanvendelsesperioder. I henhold til artikel 45 i forordningen om fælles bestemmelser skal de midler, der betales tilbage til finansielle instrumenter, i en periode på mindst otte år anvendes i overensstemmelse med målene for programmet eller programmerne. Fastsættelsen af en sådan minimumsperiode hilses velkommen, men bestemmelsen giver mulighed for, at fondsmidlerne reduceres, og at sådanne midler fra et finansielt instrument genanvendes som tilskud, og begrænser således fordelene ved genanvendelsesordningen.

Der er en risiko for, at de finansielle instrumenter stadig vil være afhængige af tilskud i perioden 2014-2020

93

Under tidligere revisioner på landdistriktområdet⁵³ konstaterede Retten problemer ved den måde, tilskuddene til investeringsforanstaltninger var blevet forvaltet på. Der var ofte dødvægt, forskydninger og svagheder i forbindelse med udvælgelsen af projekter. Der var flest fejl i den foranstaltning, som støtter investeringer i forarbejdning af landbrugsprodukter⁵⁴. Da finansielle instrumenter nyder fordel af supplerende ekspertise ved vurderingen af projekternes levedygtighed (jf. punkt 14), har de potentiale til at afbøde de konstaterede risici, der er forbundet med anvendelse af tilskud.

94

Alle endelige modtagere, der opfylder de støtteberettigelses- og udvælgelseskriterier, der er knyttet til et finansielt instrument, kan ansøge direkte uden at behøve at indsende en ansøgning om adgang til tilskudsordningerne. Dette betyder en direkte adgang til et finansielt instrument. I modsætning til situationen i programmeringsperioden 2007-2013 (jf. punkt 34 og 35) øger direkte adgang anvendelsesområdet for de finansielle instrumenters intervention og dermed deres potentielle effekt.

95

I et vejledningsdokument fra Kommissionen⁵⁵ vedrørende programmeringsperioden 2014-2020 pegedes der på muligheden for direkte adgang til finansielle instrumenter som én af de vigtigste ændringer mellem de to programmeringsperioder. Retten mener dog ikke, at ændringen fra indirekte til direkte adgang kan tilskrives den nye retlige ramme, eftersom den lovgivning, der var gældende i perioden 2007-2013, ikke stillede krav om indirekte adgang⁵⁶. Den tilgang, der bruges i forbindelse med samhörighed, involverer direkte adgang, og GD for Regionalpolitik og Bypolitik har fastsat regler for, hvordan finansielle instrumenter og tilskud kombineres. GD AGRI gjorde ikke noget tilsvarende i 2007-2013 (jf. punkt 37).

- 53 Jf. f.eks. særberetning nr. 8/2012 »Målbretning af støtten til modernisering af landbrugsbedrifter«, særberetning nr. 1/2013 »Har EU's støtte til fødevarerindustrien effektivt og produktivt bidraget til at forøge værdien af landbrugsprodukter?« og særberetning nr. 6/2013 »Har foranstaltningerne til diversificering af økonomien i landdistrikterne givet medlemsstaterne og Kommissionen valuta for pengene?« (<http://eca.europa.eu>).
- 54 Særberetning nr. 23/2014 »Fejl i udgifterne til udvikling af landdistrikterne: Hvad er årsagerne, og hvordan håndteres disse fejl?« (<http://eca.europa.eu>).
- 55 Europa-Kommissionen, Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020, a short reference guide for Managing Authorities, 2.7.2014.
- 56 Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006.

96

Samlet set konkluderede Retten, at de finansielle instrumenter ikke havde været vellykkede i forbindelse med udvikling af landdistrikterne⁵⁷, og selv om perioden 2014-2020 potentielt er lovende, vil det være en stor udfordring at opnå den ønskede effekt. Man havde ikke gjort sig klare overvejelser om, hvordan der kunne tages hensyn til de specifikke karakteristika ved landdistriktspolitikken, og der var ikke foretaget en vurdering af de reelle behov. Retten konstaterede derfor, at de finansielle instrumenter, som de for øjeblikket anvendes, i 2007-2013 ikke havde demonstreret de potentielle fordele ved at forlade en tilskudsafhængig kultur⁵⁸.

97

Retten konstaterede, at rammen for 2014-2020 har potentiale til at give de nødvendige forbedringer. Der er dog stadig en række forhindringer for en mere ekstensiv anvendelse af finansielle instrumenter. Selv om der er blevet indført nye specifikke bestemmelser for at begrænse det tilbagevendende problem med overkapitalisering, er risikoen der stadig. Endelig er de centrale performancespørgsmål med hensyn til løftestangeffekt og revolverende effekt ikke blevet behandlet hensigtsmæssigt (punkt 81-95).

98

Retten konstaterede, at der ikke havde været klare overvejelser bag oprettelsen af finansielle instrumenter i programmeringsperioden 2007-2013, og at de var overkapitaliserede (punkt 21-50). Efterspørgslen efter finansielle instrumenter i 2007-2013 var specielt lav, og der vil derfor være behov for at give særlige incitamenter til at anvende dem i de kommende år.

I 2007-2013 var der ikke længere en separat »finansieringsteknisk« foranstaltning som i perioden 2000-2006, og finansielle instrumenter kunne kun indgå i udvalgte investeringsforanstaltninger. Når der kan oprettes finansielle instrumenter enten som del af en investeringsforanstaltning eller som en separat foranstaltning, giver det mere fleksibilitet i forvaltningen af de investerede midler, samtidig med at det svækker forbindelsen til tilskud. Heller ikke rammen for 2014-2020 opererer med denne mulighed.

Anbefaling 1

For at øge medlemsstaternes incitament til at oprette finansielle instrumenter i forbindelse med udvikling af landdistrikterne bør Kommissionen identificere de udfordringer, særlige karakteristika og forhindringer, der er på dette område, og aktivt tilskynde medlemsstaterne til at anvende sådanne instrumenter, hvor det er relevant. For at stimulere efterspørgslen kunne medlemsstaterne få mulighed for at afsætte en bestemt andel af det disponible ELFUL-budget til finansielle instrumenter og under klart definerede omstændigheder gøre disse instrumenter mere attraktive end tilskud.

99

Overkapitalisering af de finansielle instrumenter var et tilbagevendende problem i perioden 2007-2013 og førte til et overskydende beløb på 370 millioner euro (jf. punkt 48). Selv om der er blevet indført særlige bestemmelser (obligatoriske forudgående vurderinger og gradvise betalinger) i den retlige ramme for 2014-2020 for at begrænse dette problem, kan risikoen stadig være der.

57 Jf. også **bilag II** til denne beretning.

58 Europa-Kommissionen, Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020, a short reference guide for Managing Authorities, 2.7.2014.

Konklusioner og anbefalinger

Anbefaling 2

I forbindelse med udvikling af land-distrikterne bør Kommissionen give vejledning og aktivt medvirke til at forbedre kvaliteten af de obligatoriske forudgående vurderinger, der er tænkt som centrale værktøjer til at undgå overkapitalisering af de finansielle instrumenter. Desuden bør den anvendte risikoeksponeringsgrad valideres af medlemsstaterne ved hjælp af passende teknisk ekspertise.

100

De finansielle instrumenter producerede utilstrækkelige resultater i programmeringsperioden 2007-2013 (punkt 70 og 71). De fungerede dårligt med hensyn til at genanvende midlerne og være løftestang for supplerende private midler til gavn for landdistriktspolitikken. Rapporteringsproceduren var ikke udformet til at give et omfattende billede af de finansielle instrumenters aktiviteter og levere relevante oplysninger om de opnåede resultater. Kommissionen opfyldte derfor ikke sin tilsynsfunktion i forbindelse med delt forvaltning korrekt. De forbedringer, der er indført i den retlige ramme for 2014-2020, har dog potentiale til at afhjælpe de største af de rapporteringssvagheder, Retten konstaterede (jf. punkt 82).

Anbefaling 3

For at øge de finansielle instrumenters effektivitet i rapporteringsperioden 2014-2020 bør Kommissionen fastsætte passende standarder og mål for løftestangeffekten og for den revolverende effekt.

101

Finansielle instrumenter skal virke på lang sigt for at få fuld effekt. Retten konstaterede, at der var for lidt fokus på dette aspekt. Lånefondene afhjælp for eksempel et kortsigtet problem med manglende likviditet i forbindelse med den nylige økonomiske krise. De løb derfor kun over en begrænset periode, selv om der var investeret en betydelig administrativ indsats i oprettelsen af dem.

Anbefaling 4

For at fremme de finansielle instrumenters langsigtede effekt bør Kommissionen og medlemsstaterne fastlægge klare overgangsregler mellem programmeringsperioderne. Medlemsstaterne bør gennemføre de nye lovbestemmelser på en sådan måde, at de sikrer en maksimal grad af fleksibilitet. I den forbindelse kan Kommissionen tilskynde medlemsstaterne til at oprette ét enkelt finansielt instrument, som både kan yde lån og garantier, så deres aktiviteter og kritiske masse forøges.

102

Under tidligere revisioner vedrørende udvikling af landdistrikterne har Retten konstateret problemer (dødvægt, forskydninger og svagheder ved udvælgelsen af projekter) i forvaltningen af tilskud til investeringsforanstaltninger (jf. punkt 93). Finansielle instrumenter har potentiale til at afbøde de risici, der er konstateret i relation til anvendelsen af tilskud.

Anbefaling 5

Medlemsstaterne bør være specielt opmærksomme på potentiel dødvægts- eller forskydningseffekt, når de vurderer finansieringsansøgninger. Med henblik herpå bør de anvende velegnede indikatorer, f.eks. for investeringsafkast og projekterede pengestrømsopgørelser. For støtteberettigede aktiviteter, hvor risikoen for dødvægts-/forskydningseffekt er særlig høj, vil finansielle instrumenter kunne blive den foretrukne løsning. Medlemsstaterne bør undersøge, hvordan tilskud og finansielle instrumenter kan kombineres, så der opnås mest mulig valuta for pengene ved, at løftestangeffekten/den revolverende effekt optimeres.

103

Endelig konkluderer Retten, at der ikke var indført præcise betingelser for opgørelsen af de restbeløb i de finansielle instrumenter, som skulle udbetales ved udgangen af programmeringsperioden, og betingelser for desinvestering i perioden 2007-2013, især fordi der manglede klare regler fra Kommissionen om disse spørgsmål (punkt 72-80).

Anbefaling 6

Kommissionen bør i 2015 og i god tid før afslutningen af programmeringsperioden 2007-2013 udarbejde præcise operationelle gennemførelsesbestemmelser, herunder om desinvesteringspolitikken.

Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Rasa BUDBERGYTĚ, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 25. marts 2015.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

Skøn over over kapitaliseringen af garantifonden i forhold til risikoeksponeringsgraden pr. 31 december 2013

	Beløb indskudt i fonden pr. 31.12.2013 (euro)	Beløb for garantier udstedt til endelige modtagere pr. 31.12.2013 (euro)	Maksimalt niveau for forventet misligholdelse	Risikoeksponeringsgrad anvendt til fastlæggelsen af det beløb, der blev indskudt i fonden (1:X)	Overslag over over kapitaliseringen af fonden (euro)
Bulgarien	121 000 000,00	50 006 000,00	20,0 %	5,0	110 998 800,00
Frankrig (Korsika)	600 000,00	403 795,00	33,3 %	3,0	465 401,67
Italien (Sicilien)	37 628 950,00	5 485 210,23	33,3 %	3,0	35 800 546,59
Italien (Puglia)	5 000 000,00	6 585 275,50	8,0 %	12,5	4 473 177,96
Italien (Lazio)	2 500 000,00	920 105,60	8,0 %	12,5	2 426 391,55
Italien (Campanien)	2 250 000,00	3 262 536,52	8,0 %	12,5	1 988 997,08
Italien (Umbria)	4 800 000,00	0,00	33,3 %	3,0	4 800 000,00
Italien (Molise)	2 450 000,00	2 451 400,00	33,3 %	3,0	1 632 866,67
Italien (Basilicata)	14 860 000,00	1 699 990,00	33,3 %	3,0	14 293 336,67
Italien (Calabrien)	10 000 000,00	1 678 400,00	50,0 %	2,0	9 160 800,00
Rumænien	220 000 000,00	177 173 471,00	20,0 %	5,0	184 565 305,80
I alt	421 088 950,00	249 666 183,85			370 605 623,98

Nødvendig kapital (euro)	50 483 326,02
Overkapitalisering (udtrykt som en faktor)	8,34

Kilde: Revisionsrettens revisionsresultater.

Øversigt over de væsentligste svagheder, som reducerer de reviderede finansielle instrumenters performance

Type	Frankrig (Korsika)	Italien		Rumænien	Grækenland	Litauen
		Puglia	Sicilien			
Type	GF	GF	GF	GF	LF	LF
Sen oprettelse	S				S	
For højt ansat efterspørgsel	S	S	S	S	S	S
For lav risikoeksponeringsgrad (for GF)	S		S		IR	IR
For store kapitalindskud			S	S	S	S
Lav udbetalingsgrad			S		S	S
Utilstrækkelig revolverende effekt	S	S	S	S	S	S
Utilstrækkelig løftestangseffekt	S	S	S	S	S	S
Ingen rapportering om performance	S	S	S	S	S	S

GF: garantifond — LF: lånefond — IR: ikke relevant

S: Påpeget svaghed.

Kilde: Revisionsrettens revisionsresultater.

Resumé

I En af fordelene ved finansielle instrumenter er, at de tiltrækker privat kapital, men EU-lovgivningen¹ inden for udvikling af landdistrikterne for perioden 2007-2013 kæder ikke udtrykkeligt finansieringstekniske instrumenter sammen med privat finansiering.

III Kommissionen bemærker, at programmeringsperioden 2014-2020 lige er begyndt, og at de fleste ESIF-programmer, herunder landdistriktsprogrammer, endnu ikke er vedtaget. Medlemsstaterne kan desuden oprette finansielle instrumenter når som helst i programmeringsperioden.

IV Kommissionen bemærker, at finansielle instrumenter blev gennemført i syv medlemsstater i perioden 2007-2013, hvilket er en væsentlig forbedring i forhold til perioden 2000-2006, hvor kun to medlemsstater brugte finansielle instrumenter.

EU's lovgivningsmæssige rammer for programmeringsperioden 2007-2013 sikrer stor fleksibilitet i gennemførelsen af foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne. Kommissionen mener, at de lovgivningsmæssige rammer for perioden 2007-2013 tager højde for de særlige forhold, der gør sig gældende for udvikling af landdistrikterne, hvilket kommer til udtryk i de finansielle instrumenter, der modtager støtte fra ELFUL. Rådets forordning nr. 1698/2005 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006 definerer anvendelsesområdet og interventionsområdet for ELFUL, herunder specifikke støtteforanstaltninger². Hver foranstaltning til udvikling af landdistrikterne omfatter flere støtteberettigelsesregler, som skal overholdes af finansielle instrumenter oprettet under foranstaltningen og bør udgøre en del af finansieringsaftalen.

¹ Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006.

² Det gælder f.eks. støtte til investeringer i modernisering af landbrugsbedrifter, forøgelse af værdien af landbrugs- og skovbrugsprodukter, oprettelse og udvikling af mikrovirksomheder i landdistrikter, diversificering med henblik på ikke-landbrugsaktiviteter, landsbyfornyelse osv.

Kravet om gennemførelse af en passende forudgående evaluering af forventede tab blev indført i 2011 i forbindelse med ELFUL-medfinansiering af operationer, som omfatter garantifonde³. For programmeringsperioden 2014-2020 er det obligatorisk at foretage en forudgående evaluering af enhver operation, der omfatter finansielle instrumenter, som medfinansieres af ELFUL⁴. Lovgivningen giver medlemsstaterne incitament til at bruge finansielle instrumenter og giver dem mulighed for at iværksætte dem med det samme på grundlag af umiddelbart gennemførlige modeller, f.eks. standardmodeller. Kommissionen stiller desuden den nødvendige vejledning til rådighed for medlemsstater og interessenter, hvilket den vil gøre i resten af perioden 2014-2020.

V Garantifondene skal have en vis likviditet for at sikre problemfrie investeringer i virksomhederne.

Efter at medlemsstaterne havde opdateret behovsvurderingen og forberedt afslutningen af garantifonde, blev tallet ved udgangen af 2014 reduceret til 362,69 mio. EUR.

VI De finansielle instrumenter, der modtager støtte fra ELFUL, blev oprettet inden for den tilladte periode i henhold til EU-lovgivningen.

Kommissionen minder om, at udvikling af landdistrikterne gennemføres ved delt forvaltning, hvor medlemsstaterne er fuldt ud ansvarlige for overvågningen af operationer.

Kommissionen bemærker, at den for perioden 2007-2013 indsamlede vigtige oplysninger fra rapporter om eksisterende finansielle instrumenter. Derudover er der planlagt en omfattende rapport om finansielle instrumenter for programmeringsperioden 2014-2020⁵.

³ Kommissionens forordning (EU) nr. 679/2011 af 14.7.2011.

⁴ Artikel 37, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1303/2013.

⁵ Artikel 46 i forordning (EF) nr. 1303/2013.

Kommissionen mener, at fordelene ved de finansielle instrumenter også bør vurderes i lyset af finanskrisen, der påvirker adgangen til finansiering i visse medlemsstater.

VII

Kommissionen bemærker, at det er de nationale myndigheders ansvar at sikre, at de enkelte operationer gennemføres i overensstemmelse med den gældende lovgivning. Kommissionen evaluerer spørgsmål om finansielle instrumenter i forbindelse med sine kontrolbesøg.

Ifølge den gældende EU-lovgivning for perioden 2007-2013 skal forvaltningsmyndigheden og fondsforvalteren sammen fastlægge afviklings- og udrødsesordningerne i finansieringsaftalen, idet de skal sikres, at der i tilstrækkeligt omfang tages hensyn til de relevante bestemmelser.

Ved delt forvaltning og i overensstemmelse med nærhedsprincippet skal Kommissionen sikre sig, at medlemsstaterne indfører passende forvaltnings- og kontrolsystemer.

I perioden 2007-2013 tilbød Kommissionen vejledning til alle medlemsstater, der anmodede om det. Der blev i 2015 vedtaget retningslinjer for afslutning af landdistriktsprogrammerne for perioden 2007-2013⁶. Overholdelsen af lovgivningen og vejledningen bekræftes i forbindelse med regnskabsafslutningen.

Kommissionens vejledning for perioden 2014-2020 vil blive konsolideret og forbedret.

VIII

Kommissionen finder, at der i de nye lovgivningsmæssige rammer for programmeringsperioden 2014-2020 er taget tilstrækkeligt hensyn til Revisionsrettens betænkeligheder.

6 C(2015) 1399 final af 5.3.2015.

Spørgsmålet om overkapitalisering behandles i artikel 41 i forordning (EU) nr. 1303/2013, hvor trinvis betaling, baseret på opnåelsen af konkrete udbetalingsresultater, indføres som hovedregel for alle finansielle instrumenter for perioden 2014-2020.

De centrale resultatsspørgsmål behandles i forbindelse med overvågningen af finansielle instrumenter, der modtager støtte fra ESIF, som defineret i artikel 46 i forordning (EU) nr. 1303/2013. Derudover fremhæver Kommissionen fire resultatindikatorer, som er fastsat i artikel 12 i forordning (EU) nr. 480/2014.

Kommissionen har desuden — for at tilskynde til brug af finansielle instrumenter — styrket sit samarbejde med Den Europæiske Investeringsbank (EIB) inden for landbrug og udvikling af landdistrikterne og undertegnede et aftalememorandum den 14. juli 2014⁷. Samarbejdet omfattede muligheden for at udnytte EIB-Gruppens erfaring og viden om finansielle instrumenter og deres anvendelse i forbindelse med udvikling af landdistrikterne.

Kommissionen har endvidere lanceret »fi-compass«, der er en omfattende platform for teknisk bistand, som giver Kommissionen, medlemsstaterne og interessenter metodologisk vejledning og støtte til bevidstgørelse om finansielle instrumenter, der modtager støtte fra ESI-fondene i perioden 2014-2020⁸. »fi-compass« vil desuden som led i sit arbejdsprogram udarbejde produkter vedrørende ELFUL.

IX a) Første led

Kommissionen accepterer at identificere de udfordringer, særlige kendetegn og forhindringer, der er forbundet med at oprette finansielle instrumenter under ELFUL.

Analysen vil blive foretaget inden for rammerne af aktiviteterne som led i »fi-compass«, som er en omfattende platform for teknisk bistand, som giver Kommissionen, medlemsstaterne og interessenter metodologisk vejledning og støtte til bevidstgørelse om finansielle instrumenter, der modtager støtte fra ESI-fondene i perioden 2014-2020⁹.

7 Se udtalelse 14/225 af 14.7.2014.

8 Se mere på <http://www.fi-compass.eu>

9 Se mere på <http://www.fi-compass.eu>

IX a) Andet led

Kommissionen accepterer denne anbefaling, som allerede er delvist gennemført.

Der gives generel og fondsspecifik vejledning i forudgående evalueringer i ESIF's platform for teknisk bistand »*fi-compass*«, herunder hele ELFUL og specifikke sektorer som landbrug og skovbrug.

IX Tredje led

Kommissionen accepterer denne anbefaling, som allerede er delvist gennemført.

Kommissionen har udarbejdet standardmodeller for lån og garantifonde inden for udvikling af landdistrikterne. Den undersøger som led i ESIF's platform for teknisk bistand »*fi-compass*« i øjeblikket muligheden for en anden model for f.eks. energieffektivitet og vedvarende energi, som forventes færdiggjort sidst i 2015.

For så vidt angår samarbejdet med EIB-Gruppen, undertegnede Kommissionen et specifikt aftalememorandum om samarbejde inden for landbrug og udvikling af landdistrikterne, i henhold til hvilket det forventes, at EIB vil tilbyde medlemsstaterne en specifik ordning for finansielle instrumenter, som skal gennemføres under ELFUL. Der er allerede planlagt et specifikt arrangement om dette aftalememorandum den 23. marts 2015.

IX Fjerde led

Kommissionen accepterer denne anbefaling, da regler for afslutning af landdistriktsprogrammer for perioden 2007-2013¹⁰ ligger inden for dens kompetenceområde.

Kommissionen bemærker, at udarbejdelsen af præcise operationelle gennemførelsesbestemmelser, herunder den relevante politik for udtrædelse af de enkelte finansierstekniske instrumenter — i henhold til den gældende EU-lovgivning for perioden 2007-2013 — er medlemsstaternes ansvar.

¹⁰ C(2015) 1399 final af 5.3.2015.

IX b)

Kommissionen accepterer denne anbefaling, som den er i gang med at gennemføre.

Overgangsbestemmelserne for perioden 2007-2013 er vedtaget.

For perioden 2014-2020 indledes der drøftelser med medlemsstaterne, når afslutningen af perioden 2014-2020 nærmer sig, og der skal fastsættes overgangsbestemmelser.

IX c)

Denne anbefaling er rettet mod medlemsstaterne.

Indledning**05**

EU-lovgivningen for perioden 2007-2013 indeholder ikke nogen regel om genanvendelse af den oprindelige tildeling til oprettelse af finansielle instrumenter. Midler, der ikke anvendes, kan genprogrammes til andre former for bistand.

06

Kommissionen bemærker, at programmeringsperioden 2014-2020 lige er begyndt, og at de fleste ESIF-programmer, herunder landdistriktsprogrammer, endnu ikke er vedtaget. Medlemsstaterne kan desuden oprette finansielle instrumenter når som helst i programmeringsperioden.

12

Efter medlemsstaternes opdaterede behovsvurdering og forberedelse af afslutningen af garantifonde blev 2013-tallet reduceret til 362,69 mio. EUR ved udgangen af 2014.

13

I henhold til nærhedsprincippet og princippet om delt forvaltning er oprettelsen af finansielle instrumenter og deres gennemførelse samt behovsvurderingen medlemsstaternes ansvar. Det omfatter vedtagelse af alle lovgivningsmæssige og administrative bestemmelser på nationalt eller regionalt niveau, herunder finansieringsaftaler.

Kommissionen overvåger, hvordan medlemsstaterne gennemfører deres landdistriktsprogrammer, og undersøger i den forbindelse, hvordan de gennemfører finansielle instrumenter, der modtager støtte fra ELFUL.

Kommissionen bemærker, at betalingsorganer spiller en vigtig rolle i landdistriktsudviklingspolitikken og gennemførelsen heraf.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

20

Kommissionen bemærker, at finansielle instrumenter inden for udvikling af landdistrikterne også kan støtte andre investeringsforanstaltninger, f.eks. 311 (diversificering af landbrugsaktiviteter), 312 (oprettelse og udvikling af mikrovirksomheder i landdistrikter), 313 (turisme i landdistrikter), 321 (grundlæggende tjenester og infrastruktur) osv. Støtte under LEADER bør også tages i betragtning.

Bemærkninger

21

Reglerne for finansielle instrumenter inden for udvikling af landdistrikterne for perioden 2007-2013 er blevet forbedret væsentligt i forhold til perioden 2000-2006.

22

Kommissionen mener ikke, at elektroniske undersøgelser gennemført ved afslutningen fuldt ud afdækker årsagerne til, at der ikke oprettes finansielle instrumenter i begyndelsen af en programmeringsperiode.

23

Kommissionen mener, at den i tilstrækkelig grad har evalueret og behandlet de særlige træk ved udvikling af landdistrikterne i forbindelse med udformningen af de lovgivningsmæssige rammer for perioden 2007-2013. Forordning (EF) nr. 1698/2005 beskriver navnlig mere end 30 forskellige foranstaltninger, som er rettet mod en veldefineret gruppe støttemodtagere og indeholder oplysninger om støtteberettigelseskriterier og specifikke krav, som finansielle instrumenter, der modtager støtte fra ELFUL, skal opfylde. Dette præciseres yderligere i bestemmelserne i gennemførelsesforordning nr. 1974/2006.

Se også svaret til punkt 21.

Kommissionen bemærker, at støttemodtagerne inden for udvikling af landdistrikterne er landbrugsbedrifter af alle størrelser. Landbrug i mindre skala i EU har forskellige dimensioner og er lande-, regions- og/eller delsektorspecifikke. Samtidig er landbrugere ikke de eneste støttemodtagere inden for udvikling af landdistrikterne.

Samhørighedspolitikken støtter i princippet ikke landbrug, men omfatter i lighed med landbrugsudviklingspolitikken mange mikrovirksomheder og små ikke-landbrugsvirksomheder.

26

EU's lovgivningsmæssige rammer for programmeringsperioden 2007-2013 sikrer stor fleksibilitet i gennemførelsen af foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne. I den forbindelse har Kommissionen den holdning, at behov og muligheder er beskrevet tilstrækkeligt klart til at gøre programmeringen af finansielle instrumenter passende og mulig. Når Kommissionen godkender landdistriktsprogrammerne eller ændringer heraf, analyserer den, om programmerne og foranstaltningerne er i overensstemmelse med EU's strategiske retningslinjer og de relevante nationale strategiplaner, og at de overholder de relevante lovbestemmelser.

Hver foranstaltning til udvikling af landdistrikterne, hvortil der blev ydet støtte til finansielle instrumenter, havde klare og veletablerede mål i overensstemmelse med EU-lovgivningen og de nationale strategiplaner. EU-lovgivningen kræver ikke fastsættelse af udelukkende målbare målsætninger.

For programmeringsperioden 2014-2020 er der fastsat på forhånd kvantificerede mål for hvert fokusområde under EU's prioriteter for ELFUL. Programmet skal indeholde en beskrivelse af strategien og godtgøre, at de udvalgte foranstaltninger i forhold til EU's prioriteter er baseret på en sund interventionslogik understøttet af en forudgående evaluering.

Boks 2

De angivne mål var i overensstemmelse med den generelle situation med manglende kreditfaciliteter. Landdistriktsprogrammerne fastsætter yderligere mål som led i de foranstaltninger, hvor der er tale om støtte til finansielle instrumenter. Finansieringsaftaler mellem medlemsstater og fondsforvaltere kan også indeholde begrundelser og mål for de respektive finansielle instrumenter.

Disse generelle begrundelser forklarer behovet for at oprette en lånefond. De nærmere oplysninger om den fyldestgørende begrundelse for anvendelsen, de specifikke mål, der skal nås, og exitstrategien er alle punkter, der fremgår af den »finansieringsaftale«, der indgås mellem ETEAN (fondsforvalteren) og ministeriet (forvaltningsmyndigheden).

Det bekræfter programmeringsstrategiens konsekvens og overensstemmelse med EU-lovgivningen. Litauen og Rumænien befandt sig i en meget alvorlig kreditkrise, hvilket gjorde det umuligt for støttemodtagerne at sikre banklån til deres projekter.

Yderligere mål er fastsat under foranstaltningerne.

Se ovenfor for Rumænien.

27

Kravet om gennemførelse af en forudgående evaluering af forventede tab blev indført i 2011 i forbindelse med ELFUL-medfinansiering af operationer, som omfatter garantifonde¹¹. Sådanne forudgående evalueringer skal tage højde for aktuel praksis på markedet for tilsvarende operationer for den pågældende type investering og det pågældende marked, som garantifondene skal oprettes for.

For programmeringsperioden 2014-2020 er det obligatorisk at foretage en forudgående evaluering, hvis indhold er defineret i retsgrundlaget, af enhver operation, der omfatter finansielle instrumenter, som medfinansieres af ELFUL¹².

I perioden 2007-2013 skal kandidater til fondsforvaltere i henhold til lovgivningen indgive en forretningsplan med et konkret indhold, som skal vurderes af forvaltningsmyndigheden.

Kommissionen bemærker, at alle finansielle instrumenter, der modtog støtte fra ELFUL i perioden 2007-2013, var oprettet i en situation med finansiell og økonomisk krise, hvor der var begrænset adgang til lån og tydelige likviditetsproblemer i hele Europa.

I Bulgarien blev der f.eks. foretaget en forudgående evaluering af de forventede tab/en mangelanalyse forud for fastsættelsen af eksponeringen og det endelige beløb for fondens kapital. I Rumænien blev der foretaget en løbende vurdering efter ændringen i lovgivningen for 2007-2013, som stillede krav om forudgående evaluering af forventede tab for garantifonde fra 2011. I forbindelse med drøftelserne i Udvalget for Udvikling af Landdistrikterne om afslutning af finansielle instrumenter bekræftede Italien officielt sin strategi for gennemførelse af forudgående evalueringer i perioden 2007-2013.

Manglende likviditet og/eller likviditetsproblemer for landbrugere i forbindelse med adgangen til lån er også vigtige årsager til medlemsstaternes brug af specifikke finansielle redskaber.

¹¹ Kommissionens forordning (EU) nr. 679/2011 af 14.7.2011.

¹² Artikel 37, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1303/2013.

28

Finansielle instrumenter inden for udvikling af landdistrikterne kan anvendes af alle potentielle investorer i virksomheder, der kan modtage støtte fra ELFUL.

I perioden 2007-2013 forbedrede Kommissionen lovgivningen ved at indføre et krav om forudgående evaluering af forventede tab for garantifonde.

For programmeringsperioden 2014-2020 stilles der krav om en vurdering af behovet i alle tilfælde, hvor en medlemsstat beslutter at yde støtte til et finansielt instrument via ELFUL¹³. Bestemmelserne om trinvis betalinger indeholder desuden en yderligere beskyttelsesforanstaltning.

Se også Kommissionens svar til punkt 21 og 22.

30

Kommissionen bemærker, at bidrag til fondene ikke er tilstrækkeligt til, at bidragene betragtes som støtteberettigede ved afslutningen.

31

Kommissionen understreger, at der var redegjort korrekt for de anmeldte udgifter. Kommissionen har dog også i forbindelse med sine egne kontroller i visse medlemsstater observeret, at overførsler til finansielle instrumenters midler har været for omfattende i forhold til de endelige modtageres anvendelse af instrumenterne.

Kommissionen bemærker, at de finansielle instrumenters karakter ikke tillader umiddelbar anvendelse af alle de beløb, der overføres til dem. Finansielle instrumenter har brug for tid til at udvikle sig til velfungerende mekanismer og for startlikviditet for at sikre problemfrie investeringer i virksomhederne.

Spørgsmålet om overkapitalisering¹⁴ behandles i artikel 41 i forordning (EU) nr. 1303/2013, hvor trinvis betalinger, baseret på opnåelsen af konkrete udbetalingsresultater, indføres som hovedregel for alle finansielle instrumenter for perioden 2014-2020.

¹³ Artikel 37, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1303/2013.

¹⁴ I sin revision SR 2/2012 henviser Revisionsretten til for store tildelinger til finansielle instrumenter og ikke overkapitalisering.

32

Betalingen af det fulde beløb i et enkelt bidrag fra landdistriktsprogrammet til fonden var i overensstemmelse med EU-lovgivningen. Det genererede rentebeløb var fortsat til rådighed for garantifonden til nye garantier. Beløbet vil blive udbetalt ved afslutningen af de finansielle instrumenter.

Placeringen af uanvendte ELFUL-beløb på rentebærende konti, som genererer yderligere indkomst, der kan bruges af de finansielle instrumenter, betragtes som god praksis. ELFUL-midler, der skal bruges til tilskud under programmerne, kan også placeres på rentebærende konti.

I Rumæniens tilfælde er der foretaget en løbende vurdering af forventede tab, og det samlede budget for de finansielle instrumenter i landet, som modtager støtte fra ELFUL, er blevet justeret i overensstemmelse med resultaterne af vurderingen.

33

Artikel 52, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1974/2006 definerer nøjagtigt, hvad der sker med midler, der returneres til operationen i programmeringsperioden fra investeringer, der er foretaget af fondene, eller som rester, efter at en garanti er blevet indfriet (dvs. at de skal være anvendt i henhold til finansieringsaftalen eller udbetalt i forbindelse med årsregnskabet).

En stillet garanti fungerer som sikkerhedsstillelse for et lån, som en endelig støttemodtager optager fra en finansiel formidler. Ved at tilbagebetale det pågældende lån (og eventuelle påløbne renter) bekræfter den endelige støttemodtager gennemførelsen af en operation, der har modtaget støtte fra ELFUL, og frigør dermed garantien, der ikke længere kan forbindes med ELFUL-budgettet, da den allerede er »brugt«, dvs. anvendt mindst én gang. Kommissionen mener ikke, at dette er imod principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning.

Ved afslutningen dækker garantifondenes støtteberettigede udgifter alle de garantier, der er frigjort efter vellykket tilbagebetaling af lån i programmeringsperioden, og et beløb, som udelukkende dækker de risici, der er forbundet med de aktive garantier (men ikke det samlede beløb for aktive garantier, der er stillet). Den del af de aktive garantier, der ikke betragtes som støtteberettiget, skal returneres til programmet.

Se også svar til punkt 31.

34

Finansielle instrumenter, der modtog støtte fra ELFUL, sikre adgang til finansiering for støttemodtagere, som ikke kunne få finansieret projektet eller den private medfinansieringsdel på de finansielle markeder. I forbindelse med programmeringsperioden 2014-2020 må finansielle instrumenter ikke bruges til forfinansiering af tilskud, tilskud må ikke bruges til at tilbagebetale støtte fra finansielle instrumenter, og der må bruges en kombination af støtte i form af tilskud og finansielle instrumenter til at dække samme udgiftspost, forudsat at summen af alle former for støtte i alt ikke overstiger den pågældende udgiftsposts samlede beløb¹⁵.

Boks 3

Finansielle instrumenter har spillet en vigtig rolle i forbindelse med den finansielle og økonomiske krise, navnlig for medlemsstater med stramme vilkår på de finansielle markeder, og/eller hvor støttemodtagerne havde svært ved at skaffe midler til medfinansiering.

35

Kommissionen bemærker, at ELFUL bidrager til finansielle instrumenter med offentlige beløb (ELFUL og national medfinansiering).

Finansielle instrumenter er ikke nødvendigvis et alternativ til tilskud, da tilskud og finansielle instrumenter kan bruges sammen i forbindelse med én enkelt operation og i overensstemmelse med de gældende statsstøtteregler.

¹⁵ Artikel 37, stk. 7, 8 og 9, i forordning (EU) nr. 1303/2013.

I overensstemmelse med artikel 15, artikel 71, stk. 5, og artikel 71, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1698/2005 blev ansøgere, der ønskede at modtage støtte fra et finansielt instrument, vurderet ud fra de udvælgelseskriterier, som den kompetente myndighed havde fastsat for den pågældende foranstaltning, da udgifter kun var støtteberettigede under ELFUL, når de blev afholdt til operationer vedtaget af forvaltningsmyndigheden for det pågældende program eller under denne myndigheds ansvar i overensstemmelse med samme udvælgelseskriterier.

Kommissionen finder, at programmeringen af finansielle instrumenter foregik i overensstemmelse med EU-lovgivningen og de gældende statsstøtteregler.

36

Der er i EU-lovgivningen for programmeringsperioden 2007-2013 intet krav om, at summen af alle former for støtte i alt ikke må overstige den pågældende udgiftsposts samlede beløb. Det skal også bemærkes, at garantier i princippet stiller sikkerhed for op til 80 % af (den private del af) investeringen.

Se også svarene til punkt 34 og 35.

37

Se Kommissionens svar til punkt 34.

38

Denne risiko blev også fremhævet i forbindelse med Kommissionens kontrol. Det er dog vanskeligt at konkludere, at kapitaloverførselsniveauet automatisk hænger sammen med en eventuel omgåelse af »N+2«-reglen og ikke en langsommere end forventet gennemførelse af programmet. I flere tilfælde overførte medlemsstaterne hele det budgetterede beløb, selv om der ikke var tale om et »N+2-spørgsmål«.

Bidrag fra landdistriktsprogrammerne til finansielle instrumenter kan ydes på et hvilket som helst tidspunkt i programmeringsperioden.

Se også svaret til punkt 26.

Boks 4

Hensigten var at fremskynde aktiveringen af lånefonden, fordi drøftelserne og forhandlingerne havde varet længere end forventet. Alle involverede parter ønskede at iværksætte de finansielle instrumenter uden yderligere forsinkelser. De administrative forbedringer blev afsluttet i december 2013, da lånefonden formelt blev oprettet.

Kommissionen bemærker, at selv inden for intervallerne for disse skøn er der betydelige midler tilbage til tilskud (70-90 %).

Midler, der ikke anvendes via finansielle instrumenter, kan genprogrammeres til andre former for bistand.

Se også svarene til punkt 31, 38 og 39.

40

Kommissionen handlede i overensstemmelse med reglerne.

Kommissionen bemærker, at medlemsstaterne ved lavere udgifter skal returnere midlerne til programmerne, hvilket vil øge risikoen for frigørelse for det år, hvor genprogrammeringen forekommer.

Se også Kommissionens svar til punkt 31 og boks 4.

41

Se Kommissionens svar til punkt 31.

42

Kommissionen bemærker, at bestemmelsen af det potentielle marked foregår på forhånd, mens instrumenterne kan fungere ved afslutningen af landdistriktsprogrammerne og i en situation med skiftende finansielle og økonomiske vilkår. Situationen for de finansielle instrumenter på EU-niveau er den samme.

Bestemmelsen af det potentielle marked, som er et meget bredt begreb, er ikke den eneste faktor, der bruges til at definere og vurdere fondens kapital. Der skal også tages højde for faktorer som det samlede budget under foranstaltningerne, investeringsbehov, vurdering af merværdien af de finansielle instrumenter, de finansielle instrumenters bidrag til foranstaltningers mål osv.

43

For Bulgariens vedkommende omfattede forslaget foranstaltninger, hvor der ikke kan oprettes finansielle instrumenter.

For så vidt angår Italien, virkede de af regionerne anmeldte beløb ikke uforholdsmæssige på tidspunktet for betalingen til garantifonden.

Se også svaret til punkt 39 om Sicilien.

For Litauens vedkommende indtraf overkapitaliseringen først, da kreditkrisen lettede, og bankerne begyndte at yde lån. Litauen besluttede at mindske det finansielle instruments størrelse.

I Rumænien var overkapitaliseringen et udtryk for de finansielle instrumenters manglende evne til at mobilisere kommercielle lån i en situation med dyb finansiell krise og indskrænket efterspørgsel, hvor der var alvorlig tvivl om investeringers rentabilitet.

Se også svaret til punkt 32.

Boks 5

Den begrænsede brug af fonden i 2014 kan tilskrives den sene oprettelse (december 2013), investorernes fortsatte modvilje i lyset af den alvorlige økonomiske krise i landet, den manglende erfaring med denne type instrumenter og andre udviklinger i landet, der ikke virkede fremmede for investeringer.

Kommissionen betragter det som god praksis, der viser, hvordan en medlemsstat håndterer budgetter i overensstemmelse med en finansiell situation i forandring i programområdet og den eksisterende efterspørgsel efter finansiering.

En efterfølgende sammenligning betyder ikke, at beløbet var overvurderet på tidspunktet for oprettelsen af de finansielle instrumenter. Der var også andre begrundelser for bidraget fra landdistriktsprogrammet til fonden, f.eks. de begrundelser, der er beskrevet i punkt 42.

44

Se Kommissionens svar til punkt 28.

Boks 6

Midler, der ikke anvendes via finansielle instrumenter, kan programmeres til andre former for bistand.

Se også svaret til punkt 31.

For så vidt angår Bulgarien, blev det investeringspotentiale, som medlemsstaten oprindeligt anførte, reduceret efter Kommissionens gennemgang. Ansvar for oprettelsen og gennemførelsen af de finansielle instrumenter, herunder gennemførelsen og undersøgelsen af den forudgående evaluering, ligger hos medlemsstaten. Det er ikke Kommissionens ansvar at stille specifik regional eller national ekspertise til rådighed til beregning af specifikke tekniske elementer i forbindelse med finansielle instrumenter.

For så vidt angår Rumænien, se Kommissionens svar til punkt 43.

45

Finansielle markeder er dynamiske og kan ændre sig, hvilket den seneste finansielle og økonomiske krise har vist. Langsigtede prognoser kan derfor vise sig at være upålidelige. Derfor giver EU-lovgivningen for programmeringsperioden 2014-2020 mulighed for, at hver forudgående evaluering kan indeholde bestemmelser om eventuelle gennemgange og opdateringer på mellemlang og lang sigt med henblik på at afspejle potentielle skiftende markedsvilkår nøjagtigt.

46

Kommissionen bemærker, at der ikke findes nogen definition af risikoeksponeringsforholdet i EU-lovgivningen for perioden 2007-2013.

I forbindelse med programmeringsperioden 2014-2020 afspejler den vurdering af risikoeksponeringsforholdet, som i artikel 42, stk. 1, litra b), i forordning (EU) nr. 1303/2013 er beskrevet som forudgående risikovurdering, behovet for passende bidrag fra programmet til forventede og ikke-forventede tab som følge af de nye lån.

47

Kommissionen finder, at en garantifond, der stillede sikkerhed for 20 % af udlånsp porteføljen, og som i sidste instans kun har indfriet 1 % af garantierne, faktisk er et eksempel på velfungerende lån.

Multiplikatorforholdet bør beregnes i hvert enkelt tilfælde, men de 20 % i denne sag er et forholdsvist lavt tal og bør ikke rejse spørgsmål om mulig overkapitalisering (selv i forbindelse med generel statsstøtte kan en garantigrænsesats på 25 % automatisk fritages for anmeldelsestærsklen i artikel 21 i den generelle gruppefritagelsesforordning).

Kommissionen mener desuden, at det lave standardniveau afspejlede banksektorens manglende vilje til at støtte mere risikable operationer.

48

Kommissionen bemærker, at det samlede beløb for garantier udstedt til endelige støttemodtagere ved udgangen af 2013 udgør 249,6 mio. EUR, hvilket svarer til omkring 60 % af bidraget til fondene.

Kommissionen bemærker, at finansielle instrumenter revideret af Revisionsretten stadig er aktive og vil fortsætte deres aktiviteter i perioden 2014-2015.

Se også Kommissionens svar til punkt 12 og 39.

49

Sådanne trinvis tilgange blev også anvendt i Litauen og Letland, hvor der blev oprettet lånefonde.

52

Kommissionen bemærker, at visse finansielle instrumenter blev operationelle, da revisionen var afsluttet, og først vil være gennemført om to år.

53

Den gennemsnitlige udbetalingsats beregnet for samtlige finansielle instrumenter afspejler ikke gennemførelsen af specifikke fonde. Inden for samhørighedspolitikens område blev et betydeligt antal fonde først oprettet i 2012. For disse fonde bør den lave udnyttelsesgrad ved udgangen af 2012 ikke give anledning til bekymring.

De finansielle instrumenter kan først vurderes for så vidt angår deres revolverende effekt til sidst i deres livscyklus. Det gælder navnlig de instrumenter, der blev oprettet til sidst i programmeringsperioden.

55

Reelt blev situationen på det finansielle marked bedre, og der er færre konkurser end førhen (se eksemplet i punkt 47 med en garanti på 20 %, som resulterede i kun 1 % tabte lån).

56

Se Kommissionens svar til punkt 55.

57

Disse ændringer afspejlede de finansielle instrumenters reelle behov. Midler, der ikke blev anvendt via finansielle instrumenter, blev genprogrammeret og brugt til andre former for bistand.

58

Der kan stadig udbetales midler under disse instrumenter. Kommissionen kan først bekræfte, hvor meget der er udbetalt til de endelige støttemodtagere, når programmeringsperioden er afsluttet.

Se også Kommissionens svar til punkt 55.

59

Se Kommissionens svar til punkt 52 og 58.

60

Kommissionen mener, at brugen af offentlig finansiering på velfungerende markeder (eller markeder, der i høj grad er genoprettet) skal overvejes nøje for at forhindre konkurrencefordrejning.

For Grækenlands vedkommende blev fonden først oprettet sidst i 2013, og den reelle udbetaling til endelige støttemodtagere blev derfor først indledt midt i 2014. For Litauens vedkommende lykkedes det banksystemet at genoprette den normale kreditstrøm sidst i 2012, hvilket til dels gjorde ELFUL-midlerne overflødige. Det samme var tilfældet med Letland, hvor fonden også havde et specifikt fokus.

61

EU-lovgivningen stiller ikke krav om, at medlemsstaterne med det samme skal bruge de midler, der tilbagebetales til fonden. Bestemmelserne om anvendelse af revolverende faciliteter fremgår af finansieringsaftalen og afhænger af den specifikke situation og den sammenhæng, hvori de finansielle instrumenter fungerer. Medlemsstaterne ønsker f.eks. måske at »indsamle« tilbagebetalte midler og oprette et finansielt instrument for et nyt finansielt produkt eller et nyt mål. Lovgivningen for perioden 2007-2013 tillader genbrug af midler til finansielle instrumenter i et ikke nærmere angivet tidsrum.

62

For perioden 2014-2020 er der indført et bedre system for overvågning og indberetning, som fastsat i bestemmelserne i artikel 46 i forordning (EU) nr. 1303/2013, som giver mulighed for vurdering af resultater med hensyn til den revolverende effekt og gearingeffekten.

63

Høj gearing er ikke de finansielle instrumenters hovedformål. De finansielle instrumenter formidler støtten fra programmet til de endelige modtagere. De finansielle instrumenters effekter (f.eks. revolverende effekt eller gearingeffekt) er en fordel, men er ikke et mål i sig selv.

Gearingen, som kan variere afhængigt af sektor, region og finansielt produkt, bør aftales i finansieringsaftalen for det specifikke finansielle instrument.

For så vidt angår private investorers deltagelse, henviser Kommissionen til statsstøtteregele om finansiering af risikokapital (gruppefritagelsesforordningen), som kræver en vis deltagelse af private investorer. Kommissionens definition af gearingsmekanismer omfatter alle bidrag (private og offentlige) ud over EU-midlerne.

64

Ifølge definitionen af gearing i finansforordningen gælder et hvilket som helst offentligt bidrag ud over EU-bidraget som gearing.

ELFUL er ikke en undtagelse til resten af fondene med delt forvaltning.

65

Artikel 37, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1303/2013 indeholder ikke en definition af gearing og bør under ingen omstændigheder betragtes som en undtagelse til bestemmelserne i finansforordningen. Det kræver blot, at der i den forudgående evaluering tages hensyn til den forventede gearingeffekt af oprettelsen af finansielle instrumenter. Artikel 39, stk. 5, i forordningen om fælles bestemmelser indeholder dog f.eks. en metode til beregning af gearing.

I overensstemmelse med de gældende forordninger fastsættes forpligtelsen til medfinansiering inden for landbrugsudviklingspolitikken på programniveau. Individuelle operationer (f.eks. fonde) kan omfatte national medfinansiering, men gør det ikke nødvendigvis.

66

Se også svar til punkt 63-65.

67

Se Kommissionens svar til punkt 60.

Boks 7

Kommissionen finder, at skøn bør tage højde for reelle beløb stillet til rådighed for fondene efter de seneste ændringer af landdistriktsprogrammet, da de har indflydelse på beregningen af gearingen.

68

Oprettelse af finansielle instrumenter under ELFUL var et helt nyt koncept for visse medlemsstater, hvilket krævede en læringsproces. Forsinkelserne skyldtes i de fleste tilfælde, at instrumenterne var en nyskabelse inden for landdistriktspolitikken, offentlige udbud og statsstøttespørgsmål.

Kommissionen gennemførte intensive aktiviteter til fremme af og oplysning om brug af finansielle instrumenter i udvalg for udvikling af landdistrikterne, netværk, uddannelses- og oplysningsaktiviteter, bilaterale møder med medlemsstater og omfattende retningslinjer.

Kommissionen ydede desuden den vejledning, der var nødvendig for gennemførelsen af finansielle instrumenter for den nye programmeringsperiode. Kommissionen oplyste navnlig medlemsstaterne om de forskellige tilgængelige muligheder for at sætte forvaltningsmyndighederne i stand til at bruge de finansielle instrumenter korrekt.

I perioden 2014-2020 er der mulighed for at videreføre de allerede oprettede fonde eller oprette nye fonde baseret på Kommissionens modeller (f.eks. standardinstrumenter)¹⁶. Det forventes i høj grad at begrænse forsinkelser.

¹⁶ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 964/2014 af 11. september 2014 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 for så vidt angår standardvilkår og -betingelser for finansielle instrumenter.

Boks 8

I visse medlemsstater skabte finanskrisen og den efterfølgende økonomiske krise en efterspørgselssituation med insolvens (konkursramte virksomheder). Det — og andre eksterne faktorer — forklarer forsinkelserne og den begrænsede udnyttelse af fondene.

69

Kommissionen mener, at der i vurderingen af finansielle instrumenters resultater også bør være fokus på opnåelsen af resultater ved hjælp af de medfinansierede finansielle instrumenter, herunder på den revolverende effekt og gearingeffekten. Vurderingen bør desuden tage højde for de forskellige situationer, der kan forekomme. Man vil i forbindelse med fastsættelsen af værdier for hver indikator nøje skulle tage højde for situationen. Indikatorværdier kan ikke i sig selv vurdere resultaterne.

Finansielle instrumenter formidler støtten fra programmet til de endelige modtagere. Den vigtigste resultatindikator er derfor det bidrag fra programmet, der er brugt i overensstemmelse med programmålene.

Kommissionen finder, at der er en negativ sammenhæng mellem gearingeffekten og den revolverende effekt (jo højere gearing, jo lavere revolverende effekt).

Derudover fremhæver Kommissionen fire resultatindikatorer, som er fastsat i artikel 12 i forordning (EU) nr. 480/2014.

70

Kommissionen bemærker, at der ikke var nogen fælles indikatorer for de finansielle instrumenter i den fælles overvågnings- og evalueringsramme for 2007-2013. Den fælles overvågnings- og evalueringsramme indeholder dog bestemmelser om brug af supplerende indikatorer¹⁷, som skal defineres af medlemsstaterne, med henblik på overvågning og evaluering af landdistriktsprogrammernes særlige kendetegn. Der skal findes en balance mellem en passende mængde fælles indikatorer, som skal overvåges af alle landdistriktsprogrammer, og de supplerende indikatorer, der om nødvendigt skal overvåges for visse landdistriktsprogrammer. Der skal træffes aftale om eventuelle resultatindikatorer mellem forvaltningsmyndigheden og det finansielle instrument.

For så vidt angår lovgivningen for perioden 2014-2020, fastsættes der resultatindikatorer i artikel 12 i forordning (EU) nr. 480/2014. Medlemsstaterne er desuden forpligtede til løbende at rapportere om finansielle instrumenter, jf. artikel 46 i forordning (EU) nr. 1303/2013.

Fælles svar fra Kommissionen til punkt 72-75

Afviklings- og udtrædelsesordningerne skal fastsættes af forvaltningsmyndigheden i finansieringsaftalen i samarbejde med fondsforvalteren, idet det sikres, at der i tilstrækkeligt omfang tages højde for de relevante bestemmelser.

Ved delt forvaltning og i overensstemmelse med nærhedsprincippet skal Kommissionen sikre sig, at medlemsstaterne indfører passende forvaltnings- og kontrolsystemer.

I perioden 2007-2013 tilbød Kommissionen vejledning til alle medlemsstater, der anmodede om det. Kommissionen er ved at udarbejde retningslinjer for afslutning af programmerne for perioden 2007-2013.

Kommissionens vejledning for perioden 2014-2020 vil blive konsolideret og forbedret. Overholdelsen af lovgivningen og vejledningen bekræftes i forbindelse med regnskabsafslutningen.

77

Disse bestemmelser indgår ikke i lovgivningen. Kommissionen anbefaler medlemsstaterne at overholde bestemmelserne i retningslinjerne.

De divergerende fortolkninger blev præciseret i forbindelse med drøftelserne i Udvalget for Udvikling af Landdistrikterne i 2014.

78

Se også svarene til punkt 61 og 72-75.

¹⁷ Artikel 81, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1698/2005.

79

Kommissionen bemærker, at ELFUL-midler, der returneres til fonde efter at være brugt mindst én gang, ikke længere er EU-midler. Efter afslutningen er det medlemsstaternes ansvar at bruge dem til fordel for enkelte virksomheder som fastlagt i EU-lovgivningen i overensstemmelse med de gældende statsstøttere-gler. Midlerne kan også bruges til andre finansielle instrumenter.

Se også svarene til punkt 5, 33, 61 og 72-75.

80

Kommissionen påtager sig sit ansvar i forbindelse med afslutningen af landdistriktsprogrammer for perioden 2007-2013.

Eventuelle aktiviteter efter afslutningen af programmerne, som ikke vedrører EU-budgettet, er medlemsstaternes ansvar.

82

Kommissionen finder, at mange andre bestemmelser i den nye lovgivning gælder for finansielle instrumenter inden for udvikling af landdistrikterne (f.eks. bestemmelser om kontrol, udgifters støtteberettigelse, genbrug af midler, kombinationer af finansielle instrumenter og tilskud, mulighederne for at udpege forskellige organer som fondsforvaltere, herunder forvaltningsmyndigheders muligheder, udvælgelse af formidlere og endelige støttemodtagere, forvaltningsomkostninger og -gebyrer osv.).

83

Kommissionen finder, at den nye lovgivning i tilstrækkelig grad tager hånd om spørgsmålet og mindsker potentielle risici.

Se også Kommissionens svar til punkt 31 og 41.

84

Se Kommissionens svar til boks 4 og punkt 31.

85

Lovgivningsmyndigheden gav forvaltningsmyndighederne ansvar for at undersøge den forudgående evaluering.

86

Ud over de obligatoriske forudgående evalueringer og de trinvis betalinger indeholder den nye lovgivning andre passende beskyttelsesforanstaltninger, som skal mindske denne potentielle risiko, såsom overvågning og omfattende rapportering.

Kommissionen bemærker endvidere, at i 75 % af sagerne (9 ud af 12) ligger de anvendte risikoeksponeringsforhold inden for et interval på 2-5.

Som hovedregel er udbetalingen af de efterfølgende rater i perioden 2014-2020 betinget af tidligere kapitalabsorption.

87

I henhold til EU-lovgivningen kan finansielle instrumenter oprettes på et hvilket som helst tidspunkt i programmeringsperioden 2014-2020. Gennemførelsen i perioden 2014-2020 kan indledes umiddelbart efter vedtagelsen af de nye programmer og allerede i 2015. Eksempelvis blev der i januar 2015 vedtaget et nederlandsk landdistriktsprogram for perioden 2014-2020, der også indeholder bestemmelser om oprettelse af et finansielt instrument, som modtager støtte fra ELFUL¹⁸.

Se også Kommissionens svar til punkt 68.

88

Finansielle instrumenter bør yde støtte fra programmet i en situation med markedssvigt og/eller et utilstrækkeligt investeringsniveau eller specifikke investeringsbehov. Fortsat støtte fra programmet på et marked, hvor der ikke længere er brug for offentlige indgreb, er i strid med statsstøttere-glerne og med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.

¹⁸ Se den relevante præsentation på <http://www.fi-compass.eu>

Det finansielle produkts varighed vil primært afhænge af den type investering, der skal støttes. Langsigtede investeringer i infrastrukturprojekter vil have en anden livscyklus end kortsigtede investeringer i mikrokredit.

Se også svarene til punkt 43 og 60 og boks 5.

89

Se Kommissionens svar til punkt 5.

90

Resultaterne for ELFUL vurderes primært ved hjælp af evalueringer. Midtvejsevalueringerne for gennemførelsesperioden 2007-2013 lå for tidligt til at evaluere resultaterne af de finansielle instrumenter. Vurderingen af virkningerne af foranstaltningerne til udvikling af landdistrikterne kan først ske efter tilstrækkelig lang tid, og der forventes derfor flere resultater som led i medlemsstaternes efterfølgende evalueringer, som vil blive sammenfattet af Kommissionen i 2017.

Se også Kommissionens svar til punkt 70.

91

Privat deltagelse betragtes ikke som gearing i henhold til finansforordningen.

Gearingsgraden afhænger af type finansielt instrument, region og type projekter. Gearingsmålet kan derfor ikke være en del af de lovgivningsmæssige rammer. Kommissionen er ved at udarbejde en vejledning om gearing.

95

ELFUL-støtten i perioden 2007-2013 ydes i henhold til statsstøttereglerne på landbrugsområdet og i overensstemmelse med Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006.

Se også Kommissionens svar til punkt 35 og 37.

I perioden 2014-2020 er der opstillet fælles retningslinjer for politikområder med delt forvaltning om spørgsmål vedrørende finansielle instrumenter, og der anvendes samme tilgang til adgang til finansiering for alle disse politikområder.

Konklusioner og anbefalinger

96

Kommissionen bemærker, at finansielle instrumenter blev gennemført i syv medlemsstater i perioden 2007-2013, hvilket er en væsentlig forbedring i forhold til perioden 2000-2006, hvor kun to medlemsstater brugte finansielle instrumenter.

EU's lovgivningsmæssige rammer for programmeringsperioden 2007-2013 sikrer stor fleksibilitet i gennemførelsen af foranstaltninger til udvikling af landdistrikter. Kommissionen mener, at de lovgivningsmæssige rammer for perioden 2007-2013 tager højde for de særlige forhold, der gør sig gældende for udvikling af landdistrikterne, hvilket kommer til udtryk i de finansielle instrumenter, der modtager støtte fra ELFUL. Rådets forordning nr. 1698/2005 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006 definerer anvendelsesområdet og interventionsområdet for ELFUL, herunder specifikke støtteforanstaltninger¹⁹. Hver foranstaltning til udvikling af landdistrikterne omfatter flere støtteberettigelsesregler, som skal overholdes i forbindelse med finansielle instrumenter oprettet under foranstaltningen, og som bør udgøre en del af finansieringsaftalen.

Kravet om gennemførelse af en passende forudgående evaluering af forventede tab blev indført i 2011 i forbindelse med ELFUL-medfinansiering af operationer, som omfatter garantifonde²⁰.

¹⁹ Det gælder f.eks. støtte til investeringer i modernisering af landbrugsbedrifter, forøgelse af værdien af landbrugs- og skovbrugsprodukter, oprettelse og udvikling af mikrovirksomheder i landdistrikter, diversificering med henblik på ikke-landbrugsaktiviteter, landsbyfornyelse osv.

²⁰ Kommissionens forordning (EU) nr. 679/2011 af 14.7.2011.

For programmeringsperioden 2014-2020 er det obligatorisk at foretage en forudgående evaluering af enhver operation, der omfatter finansielle instrumenter, som medfinansieres af ELFUL²¹. Lovgivningen giver medlemsstaterne incitamenter til at bruge finansielle instrumenter og giver dem mulighed for at iværksætte sådanne instrumenter med det samme på grundlag af umiddelbart gennemførlige modeller, f.eks. standardmodeller. Kommissionen stiller desuden den nødvendige vejledning til rådighed for medlemsstater og interessenter, hvilket den vil gøre i resten af perioden 2014-2020.

97

Kommissionen finder, at de nye lovgivningsmæssige rammer for programmeringsperioden 2014-2020 behandler Revisionsrettens betænkeligheder i tilstrækkeligt omfang.

Spørgsmålet om overkapitalisering behandles i artikel 41 i forordning (EU) nr. 1303/2013, hvor trinvis betaling, baseret på opnåelsen af konkrete udbetalingsresultater, indføres som hovedregel for alle finansielle instrumenter for perioden 2014-2020.

De centrale resultatspørgsmål behandles i forbindelse med overvågningen af finansielle instrumenter, der modtager støtte fra ESIF, som defineret i artikel 46 i forordning (EU) nr. 1303/2013. Derudover fremhæver Kommissionen fire resultatindikatorer, som er fastsat i artikel 12 i forordning (EU) nr. 480/2014.

Kommissionen har desuden — for at tilskynde til brug af finansielle instrumenter — styrket sit samarbejde med Den Europæiske Investeringsbank (EIB) inden for landbrug og udvikling af landdistrikterne og undertegnet et aftalememorandum den 14. juli 2014²². Samarbejdet omfattede muligheden for at bruge EIB-Gruppens erfaring og viden om finansielle instrumenter og deres anvendelse i forbindelse med udvikling af landdistrikterne.

²¹ Artikel 37, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1303/2013.

²² Se udtalelse 14/225 af 14.7.2014.

Kommissionen har endvidere lanceret »fi-compass«, som er en omfattende platform for teknisk bistand, der giver Kommissionen, medlemsstaterne og interessenter metodologisk vejledning og støtte til bevidstgørelse om finansielle instrumenter, der modtager støtte fra ESI-fondene i perioden 2014-2020²³. »fi-compass« vil desuden som led i sit arbejdsprogram udarbejde produkter vedrørende ELFUL.

98

I henhold til nærhedsprincippet og princippet om delt forvaltning er oprettelsen af finansielle instrumenter og deres gennemførelse samt vurderingen af behovet medlemsstaternes ansvar.

Oprettelse af finansielle instrumenter under ELFUL var et helt nyt koncept for visse medlemsstater, hvilket krævede en læringsproces. Kommissionen gennemførte intensive aktiviteter til fremme af og oplysning om brug af finansielle instrumenter i udvalg for udvikling af landdistrikterne, netværk, uddannelses- og oplysningsaktiviteter, bilaterale møder med medlemsstater og omfattende retningslinjer.

Kommissionen finder, at den nye lovgivning giver tilstrækkelige incitamenter (f.eks. højere samfinansieringssats²⁴, national medfinansiering ydet senere i gennemførelsesperioden, forfinansiering af investeringer i modsætning til godtgørelse af afholdte udgifter for tilskuds vedkommende), og at de investeringsrelaterede bestemmelser (f.eks. forskellig støtteberettigelse for moms²⁵, støtteberettigelse af driftskapital²⁶) sikrer tilstrækkelige fordele sammenlignet med tilskud.

²³ Se mere på <http://www.fi-compass.eu>.

²⁴ I henhold til artikel 59, stk. 4, litra d), i forordning (EU) nr. 1305/2013 forhøjes bidragssatsen for den pågældende foranstaltning med yderligere 10 procentpoint for bidrag til finansielle instrumenter som omhandlet i artikel 38, stk. 1, litra b), i forordning (EU) nr. 1303/2013 og er 100 % for finansielle instrumenter på EU-plan som omhandlet i artikel 38, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1303/2013. Der anvendes en lignende tilgang til bidrag til finansielle instrumenter fra EFRU og Samhørighedsfonden.

²⁵ Artikel 37, stk. 11, i forordning (EU) nr. 1303/2013.

²⁶ Artikel 45, stk. 5, i forordning (EU) nr. 1305/2013.

I perioden 2014-2020 er der mulighed for at videreføre de allerede oprettede fonde eller oprette nye fonde baseret på Kommissionens modeller (f.eks. standardinstrumenter)²⁷.

Lovgivningsmyndigheden definerede finansielle instrumenter som en type støtte i programmeringsperioderne 2007-2013 og 2014-2020 til gennemførelsen af specifikke landdistriktsforanstaltninger.

Anbefaling 1

Kommissionen accepterer at identificere de udfordringer, særlige kendetegn og forhindringer, der er forbundet med at oprette finansielle instrumenter under ELFUL.

Analysen vil blive foretaget inden for rammerne af aktiviteterne som led i »*fi-compass*«, der er en omfattende platform for teknisk bistand, som giver Kommissionen, medlemsstaterne og interessenter metodologisk vejledning og støtte til bevidstgørelse om finansielle instrumenter, der modtager støtte fra ESI-fondene i perioden 2014-2020²⁸.

Den resterende del af anbefalingen er rettet mod medlemsstaterne.

99

I henhold til nærhedsprincippet og princippet om delt forvaltning er oprettelsen af finansielle instrumenter og deres gennemførelse samt vurderingen af behovet medlemsstaternes ansvar.

Finansielle instrumenter skal have en vis likviditet for at sikre problemfrie investeringer i virksomhederne.

27 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 964/2014 af 11. september 2014 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 for så vidt angår standardvilkår og -betingelser for finansielle instrumenter.

28 Se mere på <http://www.fi-compass.eu>

Anbefaling 2

Kommissionen accepterer denne anbefaling, som allerede er delvist gennemført.

Der gives generel og fondsspecifik vejledning i forudgående evalueringer i ESIF's platform for teknisk bistand »*fi-compass*«, herunder hele ELFUL og specifikke sektorer som landbrug og skovbrug.

100

Kommissionen mener, at resultaterne primært vurderes ved hjælp af evalueringer. Vurderingen af virkningerne af foranstaltningerne til udvikling af landdistrikterne kan først ske efter tilstrækkelig lang tid, og der forventes derfor flere resultater som led i medlemsstaternes efterfølgende evalueringer, som vil blive sammenfattet af Kommissionen i 2017.

Forvaltningsmyndighederne indberettede specifikke oplysninger om operationer, der omfatter finansielle instrumenter, som bilag til de årlige statusrapporter, f.eks. gearing og resultater.

Kommissionen finder, at den har varetaget sine tilsynsopgaver korrekt.

Anbefaling 3

Kommissionen accepterer denne anbefaling, som allerede er delvist gennemført.

Kommissionen har udarbejdet standardmodeller for lån og garantifonde inden for udvikling af landdistrikterne. Den undersøger — som led i ESIF's platform for teknisk bistand »*fi-compass*« — i øjeblikket muligheden for en anden model for f.eks. energieffektivitet og vedvarende energi, som forventes færdiggjort sidst i 2015.

For så vidt angår samarbejdet med EIB-Gruppen, undertegnede Kommissionen et specifikt aftalememorandum med hensyn til samarbejde inden for landbrug og udvikling af landdistrikterne, i henhold til hvilket det forventes, at EIB vil tilbyde medlemsstaterne en specifik ordning for finansielle instrumenter, som skal gennemføres under ELFUL. Der er allerede planlagt et specifikt arrangement om dette aftalememorandum den 23. marts 2015.

101

Finansielle markeder er dynamiske og kan ændre sig, hvilket den seneste finansielle og økonomiske krise har vist. Langsigtede prognoser kan derfor vise sig at være upålidelige. Derfor giver EU-lovgivningen for programmeringsperioden 2014-2020 mulighed for, at hver forudgående evaluering kan indeholde bestemmelser om eventuelle gennemgange og opdateringer på mellemlang og lang sigt med henblik på at afspejle potentielle skiftende markedsvilkår nøjagtigt.

Anbefaling 4

Kommissionen accepterer denne anbefaling, som den er i gang med at gennemføre.

Overgangsbestemmelserne for perioden 2007-2013 er vedtaget.

For perioden 2014-2020 indledes der drøftelser med medlemsstaterne om afslutning, når afslutningen af perioden 2014-2020 nærmer sig, og der skal fastsættes overgangsbestemmelser.

I 2014 opstillede Kommissionen sine retningslinjer for forvaltningsmyndighederne vedrørende finansielle instrumenter i ESIF-programmer for perioden 2014-2020.

Anbefaling 5

Denne anbefaling er rettet mod medlemsstaterne.

103

Kommissionen bemærker, at det er de nationale myndigheders ansvar at sikre, at de enkelte operationer gennemføres i overensstemmelse med den gældende lovgivning. Kommissionen evaluerer spørgsmål om finansielle instrumenter i forbindelse med sine kontrolbesøg.

I henhold til den gældende EU-lovgivning for perioden 2007-2013 skal afviklings- og udtrædelsesordningerne fastsættes af forvaltningsmyndigheden i finansieringsaftalen i samarbejde med fondsforvalteren, idet det sikres, at der i tilstrækkeligt omfang tages højde for de relevante bestemmelser. Ved delt forvaltning og i overensstemmelse med nærhedsprincippet skal Kommissionen sikre sig, at medlemsstaterne indfører passende forvaltnings- og kontrolsystemer.

I perioden 2007-2013 tilbød Kommissionen vejledning til alle medlemsstater, der anmodede om det. Der i 2015 blev vedtaget retningslinjer for afslutning af landdistriktsprogrammerne for perioden 2007-2013²⁹. Overholdelsen af lovgivningen og vejledningen bekræftes i forbindelse med regnskabsafslutningen.

Kommissionens vejledning for perioden 2014-2020 vil blive konsolideret og forbedret.

Anbefaling 6

Kommissionen accepterer denne anbefaling, da regler for afslutning af landdistriktsprogrammer for perioden 2007-2013³⁰ ligger inden for dens kompetenceområde.

Kommissionen bemærker, at udarbejdelsen af præcise operationelle gennemførelsesbestemmelser, herunder den relevante politik for udtrædelse af de enkelte finansieringstekniske instrumenter — i henhold til den gældende EU-lovgivning for perioden 2007-2013 — er medlemsstaternes ansvar.

²⁹ C(2015) 1399 final af 5.3.2015.

³⁰ C(2015) 1399 final af 5.3.2015.

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- et eksemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:
hos Den Europæiske Unions repræsentationer (http://ec.europa.eu/represent_da.htm)
hos delegationerne i ikke-EU-lande (http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_da.htm)
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (*).

(*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Betalingspublikationer:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Retten undersøgte, om anvendelsen af finansielle instrumenter (låne- og garantifonde) i forbindelse med udvikling af landdistrikterne i perioden 2007-2013 havde været en succes, og vurderede instrumenternes potentiale med henblik på perioden 2014-2020. Den konstaterede, at de hidtil ikke har fungeret tilfredsstillende, navnlig fordi de var overkapitaliserede og ikke havde opfyldt deres potentiale med hensyn til løftestangeffekt og revolverende effekt. Retten konkluderede, at det trods forbedringer af retsgrundlaget stadig ville være en stor udfordring at opnå den ønskede effekt i perioden 2014-2020.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret