



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

SV

Yttrande 07/2022

(i enlighet med artikel 322.1 i EUF-fördraget)

över förslaget till
Europaparlamentets och
rådets förordning om
ändring av förordning
(EU, Euratom) 2018/1046
vad gäller inrättandet av
en diversifierad
finansieringsstrategi som
en allmän lånemetod
[2022/0370 (COD)]

Innehållsförteckning

	Punkt
Inledning	01–05
Allmänna iakttagelser	06–09
Särskilda kommentarer	10–17
Kommentarer om förslaget till ändring av budgetförordningen	11–14
Ordalydelse i den nya artikel 220a	11–12
Viktiga åtgärder som ska vidtas av kommissionen	13–14
Kommentarer om de övriga förslagen i paketet	15–17
Potentiell överföring av risker till de framtida budgetarna	15–17
Avslutande kommentarer	18

Inledning

01 Den 9 november 2022 offentliggjorde kommissionen, som en del av ett paket med tre lagstiftningsförslag, sitt [förslag](#) till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU, Euratom) 2018/1046 ("budgetförordningen") vad gäller inrättandet av en diversifierad finansieringsstrategi som en allmän lånemethod. Den rättsliga grunden för kommissionens förslag innebär att Europeiska revisionsrätten ska höras¹. Rådet och Europaparlamentet begärde i skrivelser av den 10 november 2022 respektive den 11 november 2022 att vi skulle yttra oss över förslaget. Genom detta yttrande uppfylls kravet på att revisionsrätten ska höras.

02 Parallellt med förslaget till ändring av budgetförordningen [föreslår](#) kommissionen att upp till 18 miljarder euro i lån ska tas i anspråk för att tillgodose Ukrainas akuta finansiella behov med löptider på upp till 35 år och återbetalning av "kapitalbeloppet" (dvs. det ursprungliga lånebeloppet utan räntekostnader) tidigast om tio år (såsom anges i förslaget till det nya instrumentet för makroekonomiskt stöd+). Kommissionen [föreslår](#) också att dessa lån ska garanteras med hjälp av marginalen i EU-budgeten och inte genom särskilda bestämmelser. Nedan yttrar vi oss över båda dessa förslag i lagstiftningspaketet när vi anser det lämpligt.

03 Kommissionen motiverar ändringen av budgetförordningen med behovet av att planera olika upplåningstransaktioner i överensstämmelse med de bästa möjligheterna på marknaden och anpassa löptiderna för att optimera kostnaderna. Med tanke på den förväntade komplexiteten när det gäller de transaktioner som krävs för att tillgodose Ukrainas akuta finansiella behov, och för att föregripa eventuella framtida upp- och utlåningstransaktioner avseende medlemsstater och icke-medlemsstater, anser kommissionen dessutom att det är lämpligt att fastställa en diversifierad finansieringsstrategi som den enda finansieringsmetoden för genomförande av upplåningstransaktioner.

04 För närvarande lånar kommissionen upp motsvarande belopp på unionens eller Euratoms vägnar för att låna vidare till mottagande medlemsstater eller icke-medlemsstater på de villkor som gäller för upplåningen. Enligt budgetförordningen ska kassaflödena mellan de upplånade medlen och lånen matchas ett-till-ett. Detta innebär att EU måste genomföra marknadstransaktioner på grundval av utbetalningsbehoven för varje enskilt utlåningsfall. Kommissionen anser att finansiering av enskilda program för ekonomiskt stöd genom separata

¹ Artikel 322.1 a i [fördraget om Europeiska unionens funktionssätt](#).

finansieringsmetoder leder till kostnader och komplexitet eftersom de olika programmen för ekonomiskt stöd konkurrerar om ett begränsat antal finansieringsmöjligheter. Detta betonas särskilt i den rådande situationen med ekonomiskt stöd till Ukraina med tanke på landets akuta finansiella behov och osäkerheten kring dess långsiktiga finansiella behov.

05 En diversifierad finansieringsstrategi inrättades för att mobilisera medel för bidrag och lån inom ramen för NextGenerationEU, som består av [faciliteten för återhämtning och resiliens](#) och [en del andra unionsprogram](#). Enligt kommissionens förslag ska en sådan diversifierad strategi tillämpas på all framtida upplåning, förutom i vederbörligen motiverade fall.

Allmänna iakttagelser

06 Kommissionen lägger i förslaget fram rimliga argument för att fastställa en diversifierad finansieringsstrategi, som för närvarande genomförs för upplåning inom NextGenerationEU, som referensmetod för genomförandet av alla upplåningstransaktioner. Vid upplåningstransaktioner inom ramen för NextGenerationEU används inte traditionell ”back-to-back-finansiering” utan en strategi som liknar den som används av suveräna stater, där de lånade beloppen tillfälligt kan placeras på ett bankkonto. Användningen av en diversifierad finansieringsstrategi gör att kommissionen också kan använda kortfristiga skuldinstrument (med en löptid på under ett år), såsom EU-skuldväxlar eller kreditlinor. Tidpunkten för utbetalning av lån eller EU-budgetens behov är därför inte helt avgörande för typen av upplåningsinstrument, valet av tidpunkt, volymen och löptiden för EU:s skuldmissioner när det gäller finansiering av programmet NextGenerationEU. Strategin ska ge kommissionen större utrymme att välja det bästa upplåningsalternativet.

07 Redan i [yttrande 06/2020](#) över kommissionens förslag till förordning om inrättande av en facilitet för återhämtning och resiliens angav vi att det skulle kunna vara fördelaktigt att upphöra med ”back-to-back-finansiering” men att det också skulle innebära en ränterisk som uppkommer när kostnaden för att låna ändras mellan upplåningen och utbetalningen. En diversifierad finansieringsstrategi kräver att en lämplig styrningsram och lämpliga styrningsregler tas fram.

08 Kommissionen har använt det exceptionella påskyndade förfarandet enligt artikel 4 i [protokoll nr 1](#) med tanke på det akuta behovet av att hjälpa Ukraina. Vi vill uppmärksamma det faktum att den diversifierade finansieringsstrategin är en långsiktig åtgärd som föreslås för alla framtida upplåningstransaktioner, som sannolikt kommer att handla om belopp som är mycket högre än det makroekonomiska stödet+ till Ukraina. Statliga låntagare använder en diversifierad finansieringsstrategi som standardmetod, men de lagstiftande myndigheterna har begränsat med tid och stödande analyser till sitt förfogande när de ska överväga en sådan långsiktig förändring.

09 I vår [årsrapport för 2021](#), som offentliggjordes i oktober 2022, noterade vi att kriget i Ukraina har ökat riskerna för EU:s budget, med en högre risk för att ansvarsförbindelser i EU-budgeten utlöses.

Särskilda kommentarer

10 I det följande tar vi upp särskilda aspekter av kommissionens paket med förslag.

Kommentarer om förslaget till ändring av budgetförordningen

Ordalydelse i den nya artikel 220a

11 Den första meningen i artikel 220a.1 kan tolkas som att kommissionen föreslår att det ska införas ett undantag (i vederbörligen motiverade fall) vad gäller tillämpningen av den [diversifierade finansieringsstrategin](#) inom programmet NextGenerationEU, som anges i artikel 5.1 i [beslut \(EU, Euratom\) 2020/2053](#) om systemet för egna medel, vilket inte skulle vara möjligt enligt den befintliga lagstiftningen. Dessutom kan den tolkas som att den endast hänvisar till upplåningsverksamhet inom NextGenerationEU som är godkänd enligt beslut (EU, Euratom) 2020/2053. Eftersom detta inte är kommissionens avsikt bör ordalydelsen ändras.

12 Artikel 220a.2 hänvisar i den andra meningen till "emittering och skuldförvaltning", medan artikel 220a.1 hänvisar till "upplåning och skuldförvaltning". Termen "emittering" används om värdepapper (obligationer och växlar) och avser inte upplåningstransaktioner på penningmarknaden som också utgör en del av den diversifierade finansieringsstrategin. Ordalydelsen i artikel 220a.2 bör ändras så att alla instrument som används inom den diversifierade finansieringsstrategin ingår i den information som ska lämnas till Europaparlamentet och rådet.

Viktiga åtgärder som ska vidtas av kommissionen

13 I skäl 8 krävs att kommissionen vidtar viktiga åtgärder för att inrätta en gemensam likviditetspool. I skäl 10 anges att nödvändiga åtgärder bör fastställas för genomförandet av den diversifierade finansieringsstrategin, nämligen en styrningsram, förfaranden för riskhantering och en metod för kostnadsfördelning samt regelbunden och heltäckande information till Europaparlamentet och rådet om alla aspekter av emitterings- och skuldförvaltningsstrategin. Detaljerna kring dessa viktiga åtgärder anges inte i själva förslaget till ändrad lagstiftning och kommer att kräva en sund likviditetsförvaltning och ytterligare åtgärder av kommissionen för att den nya finansieringsstrategin ska förvaltas på ett ändamålsenligt sätt. Revisionsrätten granskar för närvarande skuldförvaltningen av NextGenerationEU vid kommissionen.

14 Artikel 1 i kommissionens förslag innebär att bland annat artikel 220.2 i budgetförordningen utgår, enligt vilken upp- och utlåningen inte får utsätta unionen för löptidstransformering eller för ränterisker eller andra kommersiella risker. Förslaget klargör inte tillräckligt vilka riskreducerande åtgärder som skulle kunna ersätta denna bestämmelse.

Kommentarer om de övriga förslagen i paketet

Potentiell överföring av risker till de framtida budgetarna

15 Fram till nu har de relevanta tillgångarna avsatts för att infria eventuella anspråk på garantier när det gäller lån för makroekonomiskt stöd. För att göra avsättningar för tidigare lån till Ukraina har årliga åtagande- och betalningsbemyndiganden i EU-budgeten använts. Detta innebär att en del av risken redan har burits av den nuvarande eller tidigare budgetar. Parallellt med förslaget till ändring av budgetförordningen föreslår kommissionen att detta tillvägagångssätt ska ändras så att lånen för makroekonomiskt stöd+ till Ukraina inte längre ska garanteras genom avsättningar utan i stället med hjälp av marginalen i EU-budgeten.

16 Budgetmarginalen är skillnaden mellan taket för egna medel och de faktiska egna medel som krävs för att finansiera EU-budgeten. Det motsvarar EU:s ekonomiska kapacitet att täcka ytterligare utflöden med koppling till realiseringen av ansvarsförbindelser som har sitt upphov i ekonomiskt stöd till EU-medlemsstater som inte täcks av avsättningar.

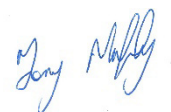
17 Kommissionens förslag skulle innebära att de tillhörande riskerna för eventuella inställda betalningar överförs till framtiden. Det skulle potentiellt kunna sätta framtida budgetar och betalningsbehov under press. Marginalen ska också täcka risken för inställda återbetalningar av lån för makroekonomiskt stöd+ till Ukraina. För närvarande finns det inga planer på att öka marginalens storlek i motsvarande grad.

Avslutande kommentarer

18 Kommissionens förslag till ändring av budgetförordningen läggs fram parallellt med ett paket med förslag för att ta i anspråk upp till 18 miljarder euro i lån till stöd för Ukraina. Vi anser att kommissionen lägger fram rimliga argument för att fastställa en diversifierad finansieringsstrategi som referensmetod för genomförande av framtida upplåningstransaktioner. Detta yttrande gäller i första hand kommissionens förslag till ändring av budgetförordningen, men vi vill samtidigt påpeka att finansiering av EU:s lån, garantier eller utgifter genom upplåning innebär att ansvaret för återbetalning läggs på framtida budgetar och att utlåning till Ukraina kan innebära relativt stora risker för EU-budgeten.

Detta yttrande antogs av revisionsrättens avdelning V, med ledamoten Jan Gregor som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 22 november 2022.

För revisionsrätten



Tony Murphy
ordförande