



EUROPESE
REKENKAMER

NL

Advies 07/2022

(uitgebracht krachtens artikel 322, lid 1, VWEU)

**over het voorstel voor een
verordening van het Europees
Parlement en de Raad tot
wijziging van Verordening
(EU, Euratom) 2018/1046 met
betrekking tot de vaststelling
van een gediversifieerde
financieringsstrategie als
algemene leenmethode
[2022/0370(COD)]**

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	01-05
Algemene opmerkingen	06-09
Specifieke opmerkingen	10-17
Opmerkingen over de voorgestelde herziening van het Financieel Reglement	11-14
Formulering van het nieuwe artikel 220 bis	11-12
Belangrijke acties die door de Commissie moeten worden uitgevoerd	13-14
Opmerkingen over de andere voorstellen in het pakket	15-17
Potentiële overdracht van risico's naar de toekomstige begrotingen	15-17
Slotopmerkingen	18

Inleiding

01 Op 9 november 2022 publiceerde de Commissie haar [voorstel](#) voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 (het Financieel Reglement) met betrekking tot de vaststelling van een gediversifieerde financieringsstrategie als algemene leenmethode, als onderdeel van een pakket van drie wetgevingsvoorstellen. Krachtens de rechtsgrondslag van het voorstel van de Commissie is raadpleging van de Europese Rekenkamer verplicht¹. De Raad en het Europees Parlement hebben ons op respectievelijk 10 november 2022 en 11 november 2022 schriftelijk om advies gevraagd. Met dit advies wordt aan die verplichte raadpleging voldaan.

02 Tegelijk met haar voorstel tot wijziging van het Financieel Reglement [stelt de Commissie voor](#) tot 18 miljard EUR beschikbaar te stellen voor leningen om in de dringende financiële behoeften van Oekraïne te voorzien, met looptijden tot 35 jaar en aflossing van de hoofdsom (d.w.z. het oorspronkelijke geleende bedrag, zonder de rentekosten) op zijn vroegst over 10 jaar (zoals bepaald in haar voorgestelde nieuwe instrument, macrofinanciële bijstand (MFB+)). De Commissie [stelt ook voor](#) dat deze leningen worden gedekt door een garantie uit de EU-begrotingsruimte en niet door een specifieke voorziening. In dit advies behandelen wij deze twee voorstellen in het wetgevingspakket waar wij dat relevant achten.

03 De Commissie motiveert de wijziging van het Financieel Reglement met de noodzaak om uiteenlopende leentransacties met het oog op de laagste kosten coherent te plannen met de beste marktkansen en looptijdstructuur. Gezien de verwachte complexiteit van de verrichtingen die nodig zijn om in de dringende financiële behoeften van Oekraïne te voorzien en om op mogelijke toekomstige opgenomen en verstrekte leningen aan lidstaten en derde landen te anticiperen, acht de Commissie het daarnaast passend een gediversifieerde financieringsstrategie vast te stellen als de enige financieringsmethode voor de uitvoering van leentransacties.

04 De Commissie neemt momenteel namens de EU of Euratom leningen op om de overeenkomstige bedragen aan begunstigde lidstaten of derde landen door te lenen onder de voorwaarden die op de opgenomen leningen van toepassing zijn. Het Financieel Reglement vereist dat de kasstromen tussen de opgenomen en verstrekte leningen op elkaar worden afgestemd. Dat betekent dat de EU markttransacties moet uitvoeren op basis van de uitbetalingsbehoeften voor elke specifieke lening. De

¹ [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#), artikel 322, lid 1, punt a).

Commissie is van mening dat de financiering van afzonderlijke programma's voor financiële bijstand door middel van afzonderlijke financieringsmethoden tot kosten en complexiteit leidt, omdat de verschillende programma's voor financiële bijstand concurreren om een beperkt aantal financieringsmogelijkheden. Dit wordt met name benadrukt in de huidige context van financiële steun aan Oekraïne, gezien de dringende financiële behoeften van het land en de onzekerheid over de financiële behoeften op langere termijn.

05 Er is een gediversifieerde financieringsstrategie vastgesteld om middelen vrij te maken voor subsidies en leningen in het kader van NextGenerationEU (NGEU), waaronder de [herstel- en veerkrachtfaciliteit](#) (Recovery and Resilience Facility, RRF) en [enkele andere programma's van de Unie](#) vallen. Met het voorstel van de Commissie zou een dergelijke gediversifieerde strategie op alle toekomstige leningen worden toegepast, behalve in naar behoren gemotiveerde gevallen.

Algemene opmerkingen

06 Het voorstel van de Commissie bevat redelijke argumenten om een gediversifieerde financieringsstrategie, die momenteel wordt toegepast voor het opnemen van leningen in het kader van NGEU, de basismethode te maken voor de uitvoering van leentransacties. Bij leentransacties in het kader van NGEU wordt geen gebruik gemaakt van traditionele “back-to-backfinanciering”, maar wordt een aanpak gevolgd die vergelijkbaar is met die van soevereine staten, waarbij de geleende bedragen tijdelijk op een bankrekening kunnen worden aangehouden. Een gediversifieerde financieringsstrategie stelt de Commissie in staat ook kortlopende schuldinstrumenten (met een looptijd van minder dan een jaar) te gebruiken, zoals EU-schatkistpapier of kredietlijnen. Daarom zijn het tijdstip van uitbetaling van de leningen of de behoeften van de EU-begroting niet volledig bepalend voor het soort leeninstrument, het tijdstip, het volume en de looptijd van de uitgaven van schuld papier van de EU ter financiering van het NGEU-programma. De aanpak zou de Commissie meer bewegingsruimte bieden om de best beschikbare leenoptie te kiezen.

07 In ons [Advies nr. 6/2020](#) over het voorstel van de Commissie voor een verordening tot instelling van een faciliteit voor herstel en veerkracht is al vermeld dat het afstappen van back-to-backfinanciering voordelen kan hebben, maar niettemin ook een renterisico met zich brengt, dat optreedt wanneer de kosten van de leningen veranderen tussen het opnemen en verstrekken ervan. Een gediversifieerde financieringsstrategie vereist de ontwikkeling van een passend governancekader en passende regels.

08 De Commissie maakte gebruik van de uitzonderlijke versnelde procedure op grond van artikel 4 van [Protocol nr. 1](#) met het oog op de dringende noodzaak om steun te verlenen aan Oekraïne. Wij vestigen de aandacht op het feit dat de gediversifieerde financieringsstrategie een langetermijnmaatregel is die wordt voorgesteld voor alle toekomstige leentransacties, die waarschijnlijk bedragen zullen betreffen die veel hoger zijn dan de MFB+-steun voor Oekraïne. Hoewel het gebruik van een gediversifieerde financieringsstrategie de standaardaanpak is voor lenende overheden, beschikken de wetgevende autoriteiten over weinig tijd en ondersteunende analyses om deze voorgestelde wijziging voor de lange termijn te overwegen.

09 In ons [Jaarverslag 2021](#), dat in oktober 2022 is gepubliceerd, hebben wij opgemerkt dat de oorlog in Oekraïne de risico's voor de EU-begroting heeft vergroot, met een hoger risico dat betalingen moeten worden gedaan in het kader van voorwaardelijke verplichtingen voor de EU-begroting.

Specifieke opmerkingen

10 In de volgende paragrafen vestigen wij de aandacht op specifieke aspecten van het pakket voorstellen van de Commissie.

Opmerkingen over de voorgestelde herziening van het Financieel Reglement

Formulering van het nieuwe artikel 220 bis

11 De lezing van de eerste zin van artikel 220 bis, lid 1, kan tot de conclusie leiden dat de Commissie voorstelt (in naar behoren gemotiveerde gevallen) een uitzondering in te voeren op de toepassing van de [gediversifieerde financieringsstrategie](#) op het NGEU-programma, als bedoeld in artikel 5, lid 1, van [Besluit 2020/2053](#) betreffende het stelsel van eigen middelen, die op grond van de bestaande wetgeving niet mogelijk zou zijn. Voorts kan deze zin zo worden uitgelegd dat deze alleen betrekking heeft op leningactiviteiten in het kader van NGEU die door Besluit 2020/2053 worden toegestaan. Aangezien dit niet de bedoeling van de Commissie is, moet de formulering worden gewijzigd.

12 Artikel 220 bis, lid 2, verwijst in de tweede zin naar “uitgifte- en schuldbeheer”, terwijl artikel 220 bis, lid 1, verwijst naar “lenings- en schuldbeheer”. De term “uitgifte” wordt gebruikt in verband met bewijzen (obligaties en schatkistpapier) en heeft geen betrekking op leentransacties op de geldmarkt die ook deel uitmaken van de gediversifieerde financieringsstrategie. De formulering in lid 2 van artikel 220 bis moet zodanig worden gewijzigd dat in de informatie aan het Europees Parlement en de Raad alle instrumenten worden opgenomen die in het kader van de gediversifieerde financieringsstrategie worden gebruikt.

Belangrijke acties die door de Commissie moeten worden uitgevoerd

13 In overweging 8 wordt de Commissie verzocht belangrijke actie te ondernemen om een gemeenschappelijke liquiditeitspool op te zetten. Volgens overweging 10 moeten de nodige regelingen worden getroffen in verband met de gediversifieerde financieringsstrategie, namelijk een governancekader, risicobeheersprocedures en een kostentoe wijzingsmethode, en moeten het Europees Parlement en de Raad regelmatig en volledig worden geïnformeerd over alle aspecten van de strategie voor lenings- en schuldbeheer. De details van deze belangrijke acties zijn niet in de herziene wetgeving

zelf opgenomen en zullen een deugdelijk beheer van de kasmiddelen en aanvullende acties van de Commissie vereisen om de nieuwe financieringsstrategie doeltreffend te beheren. De Rekenkamer controleert momenteel het schuldbeheer in het kader van NGEU bij de Commissie.

14 Artikel 1 van het voorstel van de Commissie omvat de schrapping van artikel 220, lid 2, van het Financieel Reglement, dat voorschrijft dat de Unie bij het opnemen en verstrekken van leningen niet bij looptijdtransformaties wordt betrokken en evenmin wordt blootgesteld aan renterisico's of aan andere commerciële risico's. Het voorstel verschaft onvoldoende duidelijkheid over de risicobeperkende maatregelen die deze bepaling zouden kunnen vervangen.

Opmerkingen over de andere voorstellen in het pakket

Potentiële overdracht van risico's naar de toekomstige begrotingen

15 Tot nu toe zijn de desbetreffende activa gereserveerd als voorziening om beroepen op de garantie van MFB-leningen te honoreren. Om voorzieningen aan te leggen voor eerdere leningen aan Oekraïne is in de EU-begroting gebruikgemaakt van jaarlijkse vastleggings- en betalingskredieten. Dit betekent dat een deel van het risico al wordt gedragen door de huidige of vorige begrotingen. Tegelijk met haar voorstel tot wijziging van het Financieel Reglement [stelt de Commissie voor](#) deze aanpak te wijzigen zodat voor de MFB+-leningen aan Oekraïne geen voorzieningen meer worden aangelegd, maar deze in plaats daarvan worden gedekt door een garantie uit de EU-begrotingsruimte.

16 "Begrotingsruimte" is het verschil tussen het maximum van de eigen middelen en de eigen middelen die nodig zijn ter financiering van de EU-begroting. Deze ruimte vertegenwoordigt het financiële vermogen van de EU om extra uitgaven te dekken in verband met de verwezenlijking van voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit financiële bijstand aan EU-lidstaten waarvoor geen voorziening is getroffen.

17 Het voorstel van de Commissie zou betekenen dat de daaraan verbonden risico's van mogelijke wanbetaling naar de toekomst worden verschoven. Dit kan de toekomstige begrotingen en betalingsbehoeften onder druk zetten. De begrotingsruimte zou ook het risico dekken van niet-terugbetaalde MFB+-leningen aan Oekraïne. Momenteel zijn er geen plannen om de begrotingsruimte dienovereenkomstig te vergroten.

Slotopmerkingen

18 Het voorstel van de Commissie tot wijziging van het Financieel Reglement wordt tegelijk ingediend met een pakket voorstellen om tot 18 miljard EUR aan leningen te mobiliseren ter ondersteuning van Oekraïne. Wij zijn van mening dat de Commissie redelijke argumenten aanvoert om het gebruik van een gediversifieerde financieringsstrategie de basismethode te maken voor de uitvoering van toekomstige leentransacties. Hoewel dit advies gericht is op het voorstel van de Commissie tot wijziging van het Financieel Reglement, benadrukken wij dat de financiering van EU-leningen, -garanties of -uitgaven door middel van leningen betekent dat de verantwoordelijkheid voor de terugbetaling op toekomstige begrotingen wordt gelegd, en dat leningen aan Oekraïne relatief grote risico's voor de EU-begroting kunnen inhouden.

Dit advies werd door kamer IV onder leiding van de heer Jan Gregor, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 22 november 2022.

Voor de Rekenkamer



Tony Murphy
President