

Bruxelles, den 25.3.2020
COM(2020) 130 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**om identiteten af kapitalforvalteren for Den Fælles Hensættelsesfond i henhold til
artikel 212 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046
(finansforordningen)**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om identiteten af kapitalforvalteren for Den Fælles Hensættelsesfond i henhold til artikel 212 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 (finansforordningen)

Resumé

På grundlag af resultaterne af en uafhængig evaluering underrettes Parlamentet og Rådet gennem denne meddelelse om, at Kommissionen selv vil forvalte aktiverne i Den Fælles Hensættelsesfond i stedet for at fremsætte et lovgivningsforslag, der ville gøre det muligt for eller pålægge Kommissionen at delegere denne rolle til Den Europæiske Investeringsbank (EIB). Den Fælles Hensættelsesfond vil i løbet af den næste flerårige finansielle ramme (2021-2027) modtage midler fra EU-budgettet. Disse aktiver vil udgøre de hensættelser, der sikrer anvendelsen af finansielle instrumenter, finansiell bistand og budgetgarantier til at støtte investeringer i EU¹ samt udviklingslande og naboskabslande², der ydes gennem offentlige finansieringsinstitutioner såsom EIB og andre gennemførelsespartnere. Disse transaktioner vil støtte investeringer, der bidrager til EU's politiske mål som f.eks. opbygning af en holdbar økonomi.

Gennem direkte forvaltning af aktiverne i Den Fælles Hensættelsesfond vil Kommissionen kunne sikre, at Den Fælles Hensættelsesfond tilpasses de budgetmæssige behov, der følger af transaktionerne, og regelmæssigt kunne aflægge beretning til Parlamentet og Rådet herom. Aktiverne i Den Fælles Hensættelsesfond vil ligge til grund for systemet med budgetgarantier og garanterede lån, som EU vil stille til rådighed inden for rammerne af den næste flerårige finansielle ramme. Når Kommissionen har besluttet selv at forvalte aktiverne i Den Fælles Hensættelsesfond, skyldes det netop fondens "systemiske" betydning for EU-budgettet og Kommissionens eget institutionelle ansvar. Det fremgår af den uafhængige evaluering, at både Kommissionen og EIB råder over de for forvaltningen af Den Fælles Hensættelsesfond nødvendige sagkundskaber, systemer og styringsstrukturer, og at Kommissionen tidligere har leveret bedre præstationer til lavere omkostninger for EU-budgettet. I meddelelsen underrettes Parlamentet og Rådet ligeledes om de skridt, som Kommissionen vil tage for at sikre, at Den Fælles Hensættelsesfond ved udgangen af 2020 er klar til at begynde at investere fra januar 2021, så snart der er budgetbevillinger til rådighed.

¹ Inden for EU ydes denne investeringsstøtte gennem Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSD), der blev lanceret i 2014 og udvidet i 2016. EFSD vil sammen med 13 andre EU-finansieringsinstrumenter, der i øjeblikket er til rådighed, indgå i et større og mere omfattende InvestEU-program for perioden 2021-27.

² Budgetgarantierne for investeringsstøtte til udviklingslande og naboskabslande organiseres inden for rammerne af Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling (EFSD: 2017) og dens efterfølger (EFSD+) for den næste flerårige finansielle ramme.

1. INDLEDNING:

EU-budgettet gennemgår store forandringer. Det skal reagere på presserende nye miljømæssige, strategiske og socioøkonomiske udfordringer på et tidspunkt, hvor de budgetmæssige begrænsninger øges. Dette gør det nødvendigt at finde nye måder, hvorpå de midler, der er til rådighed inden for rammerne af EU-budgettet, kan anvendes bedre og mere effektivt for EU-borgerne.

Budgetgarantier har vist sig at være en anvendelig metode til at mangedoble de politiske indvirkninger af begrænsede offentlige finanser. Gennem den omfattende anvendelse af budgetgarantier kunne hver euro, der var afsat i EU-budgettet til investeringsplanen for Europa støtte private investeringer på 15,7 EUR³ i projekter, der skaber miljømæssige, sociale eller økonomiske fordele.

Som følge af denne succes har Kommissionen foreslået at øge anvendelsen af budgetgarantier som en af de vigtigste former for offentlig finansiel støtte til investeringer over EU-budgettet. Inden for rammerne af InvestEU-programmet⁴ foreslås det, at der over EU-budgettet stilles flere milliarder euro til rådighed som bagstopperordning for en garanti til EIB og andre gennemførelsespartnere. Det forventes, at EIB og gennemførelsespartnere vil støtte offentlige og private investeringer med en multiplikatoreffekt, der kan sammenlignes med EFSI. Anvendelsen af garantier vil også blive udvidet til tredjelande, og det foreslås, at en garanti for foranstaltninger udadtil, der skal oprettes gennem forordningen om instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde⁵, stiller en blanding af garantier og garanterede lån til rådighed for investeringer og makrofinansiel bistand i førtiltrædelseslande, naboskabslande og andre lande.

Denne udvikling udgør en kvalitativ ændring af EU-budgettets funktion. Den kræver, at budgettet og hensættelserne til de garantier, som det støtter, er tilstrækkeligt modstandsdygtige til at absorbere de tab, der kan opstå som følge af misligholdelse i forbindelse med finansiering af investeringer. Dette kræver en streng tilgang til udformningen og gennemførelsen af garantiprogrammer, således at tabene ikke overstiger de disponible hensættelser.

En anden og afgørende beskyttelsesforanstaltning er den forsvarlige forvaltning af de hensættelser, der er afsat i EU-budgettet til at dække gennemførelsespartneres eventuelle fordringer på budgetgarantien. Hensættelserne til budgetgarantier, finansiel bistand og finansielle instrumenter indsættes i Den Fælles Hensættelsesfond. Den Fælles Hensættelsesfond udgør en likviditetsbuffer, der beskytter resten af EU-budgettet mod

³ Ved udgangen af 2019.

⁴ Den delvise fælles forståelse mellem Europa-Parlamentet og Rådet vedrørende forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af InvestEU-programmet (COM(2018) 439 final af 6. juni 2018).

⁵ Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (COM(2018) 460 final. Det foreslås, at garantien for foranstaltninger udadtil bliver garantifaciliteten for dette nye instrument.

tab, der opstår i de programmer, som er støttet af budgetgarantier. Den vil være tilstrækkelig stor til at modstå alle fordringer på garantierne i alle tænkelige scenarier.

Den Fælles Hensættelsesfond er derfor ikke bare "endnu en" portefølje af aktiver, der hører under EU-budgettet. Aktiverne i Den Fælles Hensættelsesfond vil ligge til grund for systemet med budgetgarantier og garanterede lån, som EU-budgettet stiller til rådighed inden for rammerne af den næste flerårige finansielle ramme. Det er afgørende, at aktiverne i Den Fælles Hensættelsesfond er afpasset efter de forpligtelser, der hidrører fra budgetgarantier og garanterede lån. Kommissionen har de bedste forudsætninger for at påtage sig denne rolle, da den er den eneste institution, der har det fulde overblik over de forpligtelser, som aktiverne skal forvaltes i forhold til. Når Kommissionen har besluttet selv at forvalte aktiverne i Den Fælles Hensættelsesfond, skyldes det netop fondens "systemiske" betydning for EU-budgettet og Kommissionens eget institutionelle ansvar..

I artikel 212 i forordning (EU, Euratom) 2018/1046 ("finansforordningen")⁶, hvori Den Fælles Hensættelsesfond oprettes, fastsættes det, at der skal foretages en evaluering for at fastslå, om aktiverne i Den Fælles Hensættelsesfond skal forvaltes af Kommissionen, EIB eller en kombination af de to. Formålet med denne meddelelse er at fremlægge konklusionerne af evalueringen, forklare, hvorfor Den Fælles Hensættelsesfond bør forvaltes af Kommissionen, og fastlægge de næste skridt med henblik på, at Den Fælles Hensættelsesfond bliver funktionsdygtig senest i januar 2021.

2. DEN FÆLLES HENSÆTTELSESFOND SOM HJØRNESTEN I EU'S NYE TILGANG TIL OFFENTLIGE FINANSER:

2.1. Hvad er Den Fælles Hensættelsesfond?

I Den Fælles Hensættelsesfond vil hensættelserne til dækning af de finansielle forpligtelser, der hidrører fra en række forskellige budgetgarantier, former for finansiell bistand og finansielle instrumenter, blive samlet. Der vil navnlig blive samlet hensættelser til følgende programmer: EFSI⁷, InvestEU og garantien for foranstaltninger udadtil (herunder den tidligere EFSD⁸ og det eksterne lånemandat). Desuden kan de supplerende hensættelser til relevante nye budgetgarantier eller programmer for finansiell bistand og finansielle instrumenter indgå i Den Fælles Hensættelsesfond. Der kan også overføres yderligere midler til Den Fælles Hensættelsesfond fra hensættelser til eksisterende finansielle instrumenter eller fra andre af Kommissionens politiske instrumenter, der råder over en stor portefølje af udestående aktiver med den samme investeringsprofil som Den Fælles Hensættelsesfond. I henhold til artikel 9, stk. 1, i den

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT L 193 af 30.7.2018, s. 1). Afsnit X indeholder bestemmelser om finansielle instrumenter, budgetgarantier og finansiell bistand.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/1017 af 25. juni 2015 om Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer, Det Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning og Den Europæiske Portal for Investeringsprojekter og om ændring af forordning (EU) nr. 1291/2013 og (EU) nr. 1316/2013 — Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EUT L 169 af 1.7.2015, s. 1).

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1601 af 26. september 2017 om oprettelse af Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling (EFSD), en EFSD-garanti og en EFSD-garantifond (EUT L 249 af 27.9.2017, s. 1).

delvise fælles forståelse mellem Europa-Parlamentet og Rådet vedrørende forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af InvestEU-programmet kan medlemsstaterne overføre forvaltningen af den del af deres strukturfondsmidler, der udgør hensættelserne i forbindelse med medlemsstatssegmentet, til Den Fælles Hensættelsesfond.

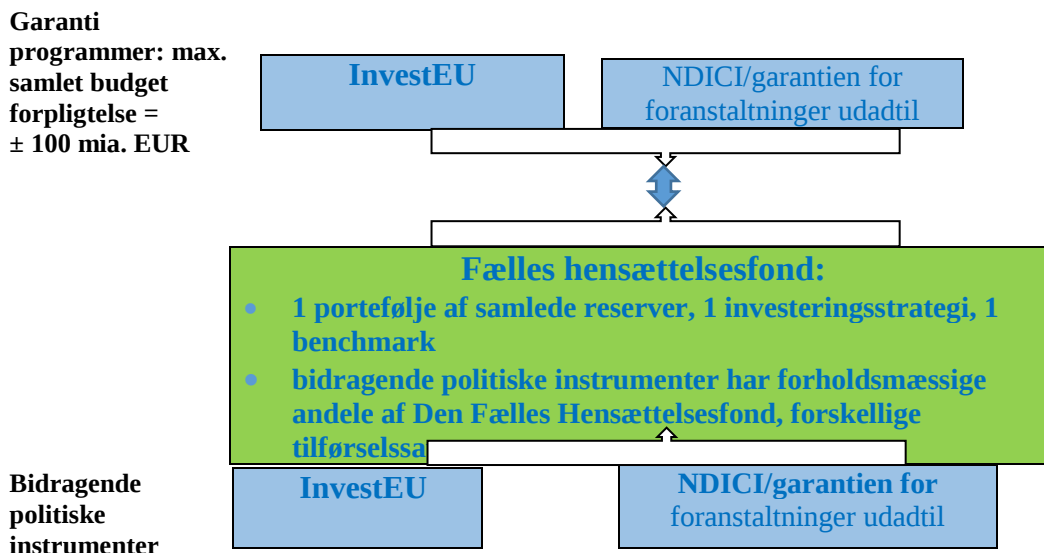
I de (vedtagne eller foreslåede) retsakter om oprettelse af EFSI, InvestEU og instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde fastsættes der en forpligtelse på flere milliarder euro fra EU-budgettet i form af hensættelser til støtte for en betydelig mængde garantier og lån. I betragtning af EU-programmernes katalysatoreffekt fører dette til en række forskellige politiske indvirkninger, der primært støtter private og offentlige investeringer.

Tekstboks: Hvordan fungerer Den Fælles Hensættelsesfond?

- I Den Fælles Hensættelsesfond samles de aktiver, der hører under EFSI, InvestEU-programmet og instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde. Den Fælles Hensættelsesfond investerer disse aktiver i værdipapirer (hovedsagelig obligationer), indtil disse skal afhændes for at honorere en gennemførelsespartners fordring på garantien som følge af en misligholdelse i den portefølje af investeringsprojekter, som denne finansierer. Ifølge artikel 219, stk. 1, i finansforordningen skal budgetgarantierne være uigenkaldelige, ubetingede og på anfordring for så vidt angår de omfattede typer af transaktioner.
- De mange forskellige garantier til fordel for forskellige gennemførelsespartnere, der støtter forskellige typer investeringer i forskellige geografiske områder, indebærer et komplekst og uensartet mønster hvad angår fordringer på aktiverne i Den Fælles Hensættelsesfond. For at sikre, at systemet med budgetgarantier er pålideligt, er det af afgørende betydning, at garantiprogrammerne er underlagt en sammenhængende risikostyring og indberetning, hvilket sikrer, at tabene holdes inden for de fastsatte tolerancegrænser. Behovene skal omgående og fuldt ud dækkes gennem en veldiversificeret og tilstrækkeligt likvid portefølje af aktiver i Den Fælles Hensættelsesfond.
- Foruden en omhyggelig udformning og overvågning af garantiprogrammerne vil forvaltningen af aktiverne i Den Fælles Hensættelsesfond blive organiseret, således at den tager hensyn til de forskellige risikodimensioner (tidshorisont, korrelation mellem risikofaktorer, likviditet osv.) og karakteristika ved det fulde spektrum af garanterede finansierings- og investeringstransaktioner.
- Den Fælles Hensættelsesfond vil ikke medføre krydssubsidiering mellem de forskellige politiske instrumenter, fra hvilke der overføres aktiver. De enkelte bidragende politiske instrumenter (såsom InvestEU eller EFSD+) vil i stedet have en andel af aktiverne i Den Fælles Hensættelsesfond, som modsvarer deres budgetbidrag. Disse aktiver vil kun blive anvendt til at dække forpligtelser, der er opstået i forbindelse med de garantier, der er knyttet til det pågældende politiske instrument, og vil ikke være til rådighed til dækning af forpligtelser, der er indgået i forbindelse med andre bidragende politiske instrumenter. Med Den Fælles Hensættelsesfond vil fordelene ved en samlet forvaltning af aktiver således kunne udnyttes, uden at ét politisk instrument skal dække tab, der opstår inden for et andet instrument.

Nedenstående skematiske fremstilling af Den Fælles Hensættelsesfond viser, hvordan de budgetterede midler fra de bidragende politiske instrumenter vil blive anvendt som kapitalstøtte til de garantier, der stilles til gennemførelsespartnerne inden for rammerne af InvestEU og instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI).

Den Fælles Hensættelsesfond: kapitalgrundlag for budgetgarantier



2.2. Hvilke fordele vil Den Fælles Hensættelsesfond give?

At samle hensættelser til de forskellige typer budgetinstrumenter gennem Den Fælles Hensættelsesfond skaber effektivitetsgevinster og muliggør en mere dynamisk forvaltning af aktiver på tre måder:

For det første er forvaltningen af finansielle aktiver forbundet med stordriftsfordele i form af betydelige effektivitetsgevinster i takt med et øget omfang af forvaltede aktiver. Det skyldes, at der er høje faste omkostninger forbundet med at opbygge den organisatoriske kapacitet til en hensigtsmæssig forvaltning af aktiverne. Denne kapacitet omfatter pålidelige porteføljestyringssystemer, kapacitet til dataindlæsning og databehandling, kvalificeret personale til at varetage alle funktioner efter princippet om adskillelse af opgaver, gode styringssystemer og ordninger til sikring af forretningskontinuitet. Så snart infrastrukturen er på plads, er det imidlertid forbundet med lavere marginalomkostninger at øge omfanget af forvaltede aktiver. Det betyder derfor, at omkostningerne i forhold til omfanget af forvaltede aktiver er lavere. En centralisering af forvaltningen af aktiver i Den Fælles Hensættelsesfond vil klart sænke gennemførelsesomkostningerne for EU-budgettet og dermed sikre en mere effektiv udnyttelse af de begrænsede offentlige midler.

For det andet samles i Den Fælles Hensættelsesfond hensættelser til flere budgetgarantier, finansielle instrumenter og former for finansiell bistand med forskellige karakteristika og risiko- og tidsprofiler. Sådanne forskelle i risiko- og tidsprofiler betyder, at den mængde midler, der kræves, for at en samlet portefølje kan dække fordringer på garantien i et givet år, kan være lavere, end hvis hvert enkelt individuelt oprettet instrument skal dække fordringer på garantien hver for sig. Denne fordel afspejles af den effektive tilførselssats for Den Fælles Hensættelsesfond som fastsat i finansforordningens artikel 213.

For det tredje vil Den Fælles Hensættelsesfond indgå i en ramme, der knytter forvaltningen af hensættelserne tættere sammen med profilen for og udviklingen i eventualforpligtelserne i EU-budgettet. I betragtning af den øgede brug af og erfaring med budgetgarantier vil Den Fælles Hensættelsesfond blive forvaltet på en dynamisk måde, således at porteføljen tilpasses til udviklingen i forpligtelsernes profil. Dette vil gøre det muligt at tilpasse aktiverne bedre til ændringerne i forpligtelserne, således at Den Fælles Hensættelsesfond kan fungere mere effektivt som likviditetsbuffer.

3. METODE, KRITERIER OG MULIGHEDER I FORBINDELSE MED EVALUERINGEN:

3.1. Tilrettelæggelse af en uafhængig evaluering og kriterier:

I betragtning af den betydning, som Den Fælles Hensættelsesfond vil få for EU's struktur for offentlige finanser fastsættes det i finansforordningens artikel 212, at der skal foretages en uafhængig evaluering, som skal ligge til grund for Kommissionens afgørelse af, hvem der skal være fondens kapitalforvalter. I finansforordningens artikel 212 præciseres det, hvilke muligheder der skal overvejes:

1. at Den Fælles Hensættelsesfond udelukkende skal forvaltes af Kommissionen
2. at Den Fælles Hensættelsesfond udelukkende skal forvaltes af EIB
3. at forvaltningen af fonden skal deles mellem Kommissionen og EIB.

I finansforordningens artikel 212 fastsættes endvidere kriterierne for vurderingen af de to mulige forvalteres kapacitet. Der er tale om kriterier såsom institutionel opbygning og styring, ansvarlighed og gennemsigtighed, risikostyring, teknisk infrastruktur, rapportering, ekspertise i hver organisation, skalerbarhed, præstation samt omkostninger for de leverede ydelser.

Den uafhængige sammenlignende vurdering⁹ offentliggøres sammen med denne meddelelse. Dens konklusioner er baseret på omfattende dokumentgennemgang samt dybdegående interviews og møder med personale fra både EIB og Kommissionen. Konklusionerne blev drøftet på en workshop med deltagelse af repræsentanter for Kommissionen og EIB.

Den fuldstændige evaluering foreligger online, men de vigtigste konklusioner for hver af analysens dimensioner er følgende:

Kriterium	Vigtigste konklusioner:
Institutionel opbygning og styring	Både EIB og Kommissionen har passende styrings- og organisationsstrukturer for aktiviteter inden for forvaltning af aktiver, der overholder principperne for god virksomhedsstyring med en klar uddelegering af beslutningstagning, tilstrækkelig adskillelse af opgaver, klart definerede roller samt veldefinerede og dokumenterede procedurer og processer. Begge institutioner har passende procedurer og kodekser til håndtering af eventuelle interessekonflikter. Begge organisationer overholder principperne for god forvaltning af

⁹ Udført af ICF (Internal Control Framework) i samarbejde med Keypoint Financial.

	aktiver og udviser engagement i forhold til bedste praksis for branchen.
Ansvarlighed og gennemsigtighed	Der er klare linjer for ansvarlighed i begge organisationer. De overordnede strukturer for risikostyring og kontrol i begge organisationer dækker i tilstrækkelig grad deres aktiviteter i forbindelse med forvaltningen af EU's aktiver. EIB kan forbedre omkostningsgennemsigtigheden i sine aktiviteter inden for forvaltning af aktiver.
Risikostyring og teknisk infrastruktur	Både Kommissionen og EIB har behørigt dokumenterede procedurer for risikostyring, som overholder de standarder, der kan forventes af kapitalforvaltere af deres betydning. Begge institutioner har adgang til IT-tjenester, der sætter dem i stand til at varetage deres opgaver. Begge råder over systemer til at garantere cybersikkerheden og sikre forretningskontinuiteten.
Rapportering	Begge institutioner udarbejder klare, velstrukturerede og relevante rapporter. Oplysninger om outsourcete porteføljer fremlægges hovedsagelig på kvartalsbasis, for så vidt angår risiko og præstationer, og suppleres med en månedlig rapport om porteføljebeholdninger. Dette er i overensstemmelse med de rapporteringskrav, der er fastsat i interinstitutionelle aftaler, men hyppigere rapportering (på månedsbasis) er imidlertid typisk i tilsvarende institutioner.
Ekspertise	Begge organisationer har højt kvalificerede og erfarne kapitalforvaltere med relevant erhvervs erfaring og akademiske/tekniske kvalifikationer.
Skalerbarhed	Ud fra et infrastruktursynspunkt kan begge organisationer håndtere den forøgelse i aktiver under forvaltning, der forventes efter oprettelsen af Den Fælles Hensættelsesfond.
Hidtidige præstationer¹⁰	I evalueringen blev præstationerne for to af Kommissionens porteføljer sammenlignet med to lignende porteføljer (samme periode, retningslinjer for forvaltning af aktiver samt investeringsprofil) i EIB. Kommissionens to porteføljer ¹¹ genererede et højere afkast (akkumuleret gevinst på 23,4 % og 24,2 % i perioden på 10 år frem til juni 2019) end EIB's porteføljer (henholdsvis 20,61 % og 12,4 %).
Hidtidige omkostninger	Det konstateres, at Kommissionen har udøvet sin rolle som kapitalforvalter til lavere omkostninger end de gebyrer, som EIB opkræver (0,03 % pr. mia. EUR i forhold til 0,05 % pr. mia. EUR) ¹² .

Kommissionen har opnået sammenlignelige afkast til lavere omkostninger. Styringsprocessen og den tekniske infrastruktur til forvaltning af aktiver i både Kommissionen og EIB er "hensigtsmæssige". Kommissionen anses af Parlamentet, Rådet og Den Europæiske Revisionsret for at være mere ansvarlig og gennemsigtig i forhold

¹⁰ Tidligere præstationer er ikke en pålidelig indikator for fremtidige præstationer.

¹¹ Det Europæiske Kul- og Stålfællesskabs aktiver (under afvikling) og RCAM-porteføljen, der forvaltes for den fælles sygeforsikringsordning. EIB's porteføljer var GF-EIB og RSFF-EIB, henholdsvis en garantifond for aktioner i forhold til tredjeland og finansieringsfaciliteten med risikodeling.

¹² EIB fremlagde ingen oplysninger for undersøgelsesholdet om omkostningerne. De gebyrer, som EIB opkræver, blev derfor sammenlignet med Kommissionens omkostninger.

dem. EIB har fordele hidrørende fra dens ekspertise inden for genkøbsaftaler og dens model for intern rating, der er relevante for visse finansielle transaktioner.

3.2. Kommissionens vurdering af mulighederne:

Kommissionen er af den opfattelse, at evalueringens konklusioner vedrørende omkostninger, effektivitet og gennemsigtighed betyder, at muligheden for at bibeholde forvaltningen af aktiverne i Den Fælles Hensættelsesfond under Kommissionens direkte ansvar er bedre end alternativerne.

a) Delt ansvar for forvaltning af Den Fælles Hensættelsesfond (mulighed 3):

Den uafhængige evaluator er af den opfattelse, at en opdeling af ansvaret for forvaltning af Den Fælles Hensættelsesfonds portefølje mellem Kommissionen og EIB kan give dynamiske fordele. Der er tale om mulige fordele ved risikospredning (da alle æg ikke kommer til at ligge i den samme kurv) og opretholdelse af den interinstitutionelle konkurrence, således at der opnås effektivitetsgevinster.

Efter Kommissionens opfattelse er disse fordele uhåndgribelige og baseret på spekulationer. De ville næsten helt sikkert blive opvejet af tekniske og driftsmæssige vanskeligheder, der ville være til hinder for Kommissionens pligt til at føre tilsyn med Den Fælles Hensættelsesfond. Hvis Kommissionen og EIB delte forvaltningen af aktiverne mellem sig, ville det være nødvendigt at fastlægge komplekse afregningsprocedurer med henblik på regnskabs- og resultatrapportering. En delt forvaltning ville ligeledes kræve en integreret ramme for risikostyring med henblik på at beregne og fastlægge konsoliderede risiko- og præstationsmål for den samlede portefølje. Slutresultatet ville være komplekse og tidskrævende porteføljestyreprocedurer med tendens til driftsmæssige problemer, og oplysningerne ville muligvis ikke være tilgængelige i rette tid.

Kommissionen er af den opfattelse, at denne mulighed ikke udgør et solidt grundlag for organisering af forvaltningen af en portefølje af så stort et omfang. En konkurrencesituation mellem Kommissionen og EIB bør ikke opnås ved at opdele mandatet til Den Fælles Hensættelsesfond, men gennem en fornuftig tildeling af investeringsmandater på en måde, der tager hensyn til Kommissionens og EIB's styrker og interesser.

b) Valget mellem Kommissionen og EIB:

Kommissionen er af den opfattelse, at valget ligger mellem at overdrage ansvaret udelukkende til Kommissionen eller til EIB, som er to kapitalforvaltere, der har en veldokumenteret, langvarig erfaring og gode resultater med forvaltning af aktiver på vegne af EU. Begge har opbygget en stærk kapacitet og indført procedurer for forsvarlig forvaltning.

I evalueringen bekræftes det, at begge organisationer er i stand til at forvalte aktiverne i Den Fælles Hensættelsesfond. Begge organisationer har opnået gode resultater med hensyn til styringsstruktur og ansvarlighedsramme for forvaltning af aktiver, IT-infrastruktur, ekspertise, samlede præstationer i forhold til mål, risikostyring og rapporteringskapacitet. Begge organisationer har ligeledes vist, at de har kapacitet til at styrke deres aktiviteter for at håndtere den betydelige stigning i omfanget af aktiver under forvaltning, som Den Fælles Hensættelsesfond medfører.

Ifølge den uafhængige evaluering er de vigtigste faktorer følgende:

1. Omkostninger: den uafhængige vurdering viser, at Kommissionen kan forvalte denne aktivitet til lavere omkostninger. Omkostningerne ved at bibeholde

forvaltningen af Den Fælles Hensættelsesfond hos Kommissionen anslås at være lavere, end hvis aktiverne overdrages til EIB. De anslåede omkostninger ([4,8] mio. EUR pr. år) ved mulighed 1, efter hvilken aktiverne i Den Fælles Hensættelsesfond forvaltes internt af Kommissionen, er væsentligt lavere i absolutte og relative tal end de anslåede omkostninger ved mulighed 2 ([9,9] mio. EUR pr. år), efter hvilken aktiverne i Den Fælles Hensættelsesfond forvaltes af EIB

2. Præstationer: målt på resultaterne for sammenlignelige porteføljer over længere tid har Kommissionen opnået højere afkast end EIB.

4. STRATEGISKE OVERVEJELSER VEDRØRENDE DEN FÆLLES HENSÆTTELSESFONDS FORVALTNING AF AKTIVER:

Evalueringen kan ikke udelukkende baseres på en statisk tilbageskuen. Den skal også undersøge, hvilken struktur der er mest hensigtsmæssig for den fremtidige forvaltning af eventualforpligtelserne og de tilknyttede aktiver anskuet ud fra hensynet til beskyttelsen af EU-budgettet. Det er afgørende at beskytte EU-budgettet mod risikoen for, at tab i forbindelse med garantiprogrammerne overstiger de aktiver, der er til rådighed i Den Fælles Hensættelsesfond til dækning af disse fordringer. Afgørelsen vedrørende kapitalforvalteren for Den Fælles Hensættelsesfond bør tage hensyn til, hvilken organisation der har de stærkeste incitament og de mest omkostningseffektive midler til at udføre funktionen.

4.1. Forvaltning af aktiver under særlig hensyntagen til forpligtelserne

Den øgede anvendelse af budgetgarantier og finansiel bistand skaber større eventualforpligtelser for EU-budgettet. Kommissionen styrker derfor sin kapacitet til at styre, føre tilsyn med og gennemføre budgetgarantier for at undgå eventuelle uforudsete indvirkninger på EU-budgettet. Kommissionen styrker navnlig sin kapacitet som institution til at foretage en fuldstændig vurdering, forvaltning og måling af eventualforpligtelser og til at fastlægge betydningen af disse eventualforpligtelsers underliggende risikoprofiler for den investeringsstrategi, der anvendes til at forvalte de tilknyttede hensættelser. Konkret vil Kommissionen udnytte den viden, som den opnår gennem sin tættere inddragelse i udformningen af garantiprogrammerne, med henblik på at fastlægge niveauet for de hensættelser, der er nødvendige for Den Fælles Hensættelsesfond, og fastlægge investeringsstrategien og aktivfordelingen for Den Fælles Hensættelsesfond.

Gennem centralisering af forvaltningen af aktiver vil der blive opnået betydelige effektivitetsgevinster. Derfor skal Kommissionen også udforme og gennemføre en samlet investeringsstrategi, der tager hensyn til de underliggende behov (og begrænsninger) i de forskellige garantiprogrammer. Dette bør som minimum sikre bevarelse af kapitalen med mulighed for yderligere afkast, hvis markedsvilkårene tillader det.

Det er i sidste ende Kommissionens ansvar at sikre, at forvaltningen af aktiver i Den Fælles Hensættelsesfond er behørigt afstemt efter behovet for at dække enhver finansiel forpligtelse, der hidrører fra finansielle instrumenter, budgetgarantier eller finansiel bistand. Med henblik herpå skal Kommissionen fastlægge og gennemføre investeringsstrategien på en måde, der er i overensstemmelse med udviklingen i profilen for de forpligtelser, der opstår i forbindelse med garantiprogrammerne. Der er fire grunde til, at det er hensigtsmæssigt, at Kommissionen påtager sig denne rolle:

1. i betragtning af den Den Fælles Hensættelsesfonds "systemiske" betydning for EU-budgettet har Kommissionen et særligt ansvar for en forsvarlig forvaltning af fonden og skal stå til regnskab herfor over for Parlamentet, Rådet og Revisionsretten. Dette afspejles i det forhold, at Kommissionen i henhold til finansforordningens artikel 213, stk. 5, selv skal fastlægge investeringsstrategien for forvaltning af aktiverne i Den Fælles Hensættelsesfond og føre tilsyn med denne. Finansforordningen giver ikke mulighed for nogen form for fleksibilitet hvad dette angår. Det er derfor logisk at Kommissionen også bevarer den direkte kontrol med gennemførelsen af denne investeringsstrategi. Hvis denne del af opgaven delegeres til EIB, vil det kun skabe transaktions- og koordineringsomkostninger uden nogen væsentlig gevinst
2. I betragtning af de mange forskellige gennemførelsespartnere, der i fremtiden bliver inddraget i InvestEU-programmet og instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde, er det kun Kommissionen, der har gode forudsætninger for at samle de forskellige gennemførelsespartneres og programmeres behov og erfaringer i en samordnet strategi for forvaltning af aktiver under særlig hensyntagen til forpligtelserne
3. da Kommissionen forhandler garantiaftaler med de forskellige gennemførelsespartnere, vil den opbygge førstehåndserfaring med de risikofaktorer, der ligger til grund for kreditrisikoen i de garanterede porteføljer. For eksempel vil risikoeksponeringer over for modtagere uden for EU være underlagt en anden makroøkonomisk udvikling end i EU. Det samme gælder for forskellige branchespecifikke eksponeringer. Kommissionen vil have gode forudsætninger for at tage hensyn til de risikofaktorer, der er forbundet med alle de eventualforpligtelser, der er omfattet af Den Fælles Hensættelsesfond, i en investeringsstrategi, der tager højde for de vigtigste risikodimensioner¹³
4. der skal indarbejdes operationel viden om programgennemførelse i investeringsstrategien for Den Fælles Hensættelsesfond. Kommissionen vil kunne indpasse tilbagemeldingerne om programgennemførelsen i sine strategier og tilpasse sidstnævnte i forhold til de skiftende vilkår og begrænsninger, som programmerne konfronteres med i praksis. Dette vil være afgørende for at sikre, at den af Kommissionen udformede investeringsstrategi for Den Fælles Hensættelsesfond er tilpasset den faktiske risikoprofil i alle garantierne.

4.2. Ansvarlighed/gennemsigtighed:

Den tætte forbindelse mellem forvaltningen af eventualforpligtelser og tilførslen af midler til Den Fælles Hensættelsesfond afspejles også af Kommissionens indberetningsforpligtelser over for Europa-Parlamentet og Rådet i henhold til finansforordningens artikel 214 og artikel 250.

Som finansiell forvalter for Den Fælles Hensættelsesfond skal Kommissionen aflægge beretning til og stå til regnskab over for Europa-Parlamentet, Rådet og Revisionsretten om forvaltningen af aktiverne i Den Fælles Hensættelsesfond. Direkte forvaltning under Kommissionen giver bedre mulighed for over for alle institutionelle interessenter fuldt ud og hurtigt at gøre rede for omkostninger og præstationer.

¹³ Kommissionen vil navnlig kunne trække på sine erfaringer med de risikofaktorer, der er forbundet med alle de eventualforpligtelser, der er omfattet af Den Fælles Hensættelsesfond, i en portefølje med en høj grad af diversifikation (f.eks. hvad angår aktivklasser), der udviser relativt lav korrelation med de risikofaktorer, der ligger til grund for eventualforpligtelserne.

5. KONKLUSION:

Det fremgår af den uafhængige evaluering, at både Kommissionen og EIB har opnået langvarig erfaring og gode resultater med hensyn til forvaltningen af aktiver på vegne af EU. Begge har opbygget en stærk kapacitet og indført passende procedurer for forsvarlig forvaltning. Begge råder over systemer og viden til at påtage sig ansvaret for forvaltningen af Den Fælles Hensættelsesfond. Analysen af Kommissionens og EIB's hidtidige resultater viser, at Kommissionen har opnået højere afkast af sammenlignelige porteføljer til lavere omkostninger for EU-budgettet. I afsnit 4 forklares det, hvorfor Kommissionen skal spille en stærk og central rolle i dette system med eventualforpligtelser og den tilknyttede forvaltning af aktiver. Kommissionen er nødt til aktivt og fuldt at tage ansvar for både udformningen af forsvarlige budgetgarantier og forvaltningen af de aktiver, der ligger til grund for disse garantier. Dette vil styrke dens mulighed for at stå til ansvar over for Parlamentet og Rådet hvad angår de aktiviteter, den udfører i forbindelse med denne rolle.

Denne afgørelse bør også ses i en bredere sammenhæng med ansvarsfordelingen mellem de forskellige aktører på området for EU's offentlige finanser. I den forbindelse spiller EIB-Gruppen en særlig rolle ved gennemførelsen af budgetgarantier inden for rammerne af InvestEU og som en førende partner for garantier for foranstaltninger udadtil.

Det er grunden til, at Kommissionen har konkluderet, at den bedste fremgangsmåde er at bevare det direkte ansvar for fastlæggelsen af investeringspolitikken og forvaltningen af aktiverne i Den Fælles Hensættelsesfond hos Kommissionen. Artikel 317 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde tillægger Kommissionen ansvaret for gennemførelsen af Den Europæiske Unions budget, en opgave der også omfatter forvaltning af likviditet og aktiver, og der er derfor ikke behov for en retsakt til at overdrage forvaltningen af aktiverne i Den Fælles Hensættelsesfond til Kommissionen.

6. DE NÆSTE SKRIDT:

Den Fælles Hensættelsesfond skal være klar til at påbegynde investeringen af aktiver, så snart midlerne fra de bidragende politiske instrumenter er samlet inden for rammerne af den nye flerårige finansielle ramme. Kommissionen træffer derfor forholdsregler, således at de lovgivningsmæssige og operationelle rammer for forvaltningen af Den Fælles Hensættelsesfond er gennemført i rette tid.

Sideløbende med denne meddelelse vedtager Kommissionen retningslinjerne for forvaltning af aktiver, der vil danne grundlag for et forsigtigt og stabilitetsorienteret investeringsmål for Den Fælles Hensættelsesfond og fastlægge solide bestemmelser om beslutningstagning og indberetning med henblik på at styre dens aktiviteter. Dette indebærer, at der skal udarbejdes en investeringsstrategi, der omfatter en strategisk aktivfordeling med retningslinjer for den ønskede porteføljesammensætning og et tilknyttet benchmark til sammenligning af præstationerresultater, der alt sammen skal være klar i andet halvår af 2020.

Senere i år vil Kommissionen vedtage en delegeret retsakt for at fastsætte den effektive tilførselsats for Den Fælles Hensættelsesfond (i henhold til finansforordningens artikel 213, stk. 2).

Sideløbende med dette arbejde udarbejder Kommissionen konsekvente risikostyringsmetoder og indberetningssystemer for InvestEU- og EFSD+-

garantiprogrammerne for at sikre, at forvaltningen af forpligtelserne og forvaltningen af aktiverne i Den Fælles Hensættelsesfond går hånd i hånd. Dette parallelle arbejde med risikostyringsmetoder og -procedurer er grundlaget for prognoserne over ind- og udgående pengestrømme, der er nødvendige for at udvikle og tilpasse en afbalanceret investeringsstrategi og et passende benchmark for Den Fælles Hensættelsesfond.

I betragtning af betydningen af Den Fælles Hensættelsesfond — som den største portefølje af EU-aktiver og som anker for systemet med forpligtelser — vil Kommissionen ved udgangen af 2020 gøre rede for de fremskridt, der er gjort med hensyn til at opbygge denne ramme. Fra og med midten af 2021 vil Kommissionen udarbejde en årlig beretning om holdbarheden af det system med forpligtelser, der er skabt med de finansielle instrumenter, de budgetgarantier og den finansielle bistand, der er omhandlet i artikel 250 i finansforordningen.