

Speciaal verslag

**Zijn financiële
instrumenten een
succesvol en
veelbelovend instrument
op het gebied van
plattelandontwikkeling?**



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2271-8	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/724820	QJ-AB-15-004-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-2242-8	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/59858	QJ-AB-15-004-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2267-1	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/384944	QJ-AB-15-004-NL-E

© Europese Unie, 2015

Overneming met bronvermelding toegestaan. Voor gebruik of reproductie van figuur 1 is rechtstreekse toestemming van de auteursrechthouder vereist.

Printed in Luxembourg

Speciaal verslag**Zijn financiële instrumenten een succesvol en veelbelovend instrument op het gebied van plattelandsontwikkeling?**

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheids- en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheerst thema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten en uitgaven, verwachte ontwikkelingen en politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I — onder leiding van ERK-lid Rasa Budbergytė — die is gespecialiseerd in de uitgaventerreinen instandhouding en beheer van de natuurlijke hulpbronnen. De controle werd geleid door ERK-lid Kersti Kaljulaid, ondersteund door Peeter Lätti, kabinetschef; Helder Faria Viegas, eenheidshoofd; Bertrand Tanguy, teamleider; Jan Huth, plaatsvervangend teamleider; Christine Kleinsasser, controleur; Ioannis Papadakis, controleur; Roberto Resegotti, controleur en Jolanta Zemaitė, controleur.



Van links naar rechts: J. Zemaitė, I. Papadakis, B. Tanguy, R. Resegotti, K. Kaljulaid, H. Faria Viegas, J. Huth, C. Kleinsasser.

Paragraaf

Afkortingen en technische termen

I – IX Samenvatting

1 – 15 Inleiding

4 Eerdere controles van de Rekenkamer

5 – 7 De grondgedachte achter de financiële instrumenten

8 Recente ontwikkelingen

9 – 12 Financiële instrumenten op het gebied van plattelandsontwikkeling

13 – 15 Beheer van de financiële instrumenten op het gebied van plattelandsontwikkeling

16–20 Reikwijdte en aanpak van de controle

21 – 95 Opmerkingen

21 – 50 Waren de financiële instrumenten in de programmeringsperiode 2007-2013 naar behoren opgezet en gekapitaliseerd?

22 – 29 Het programmeringskader was niet op bevredigende wijze voorbereid

30 – 40 Toch zijn de uitgavenregels gunstig voor de lidstaten

41 – 50 Significante overkapitalisatie van financiële instrumenten

51 – 71 Presteerden de financiële instrumenten goed in de periode 2007-2013?

53 – 61 Financiële instrumenten presteerden slecht wat betreft het laten „renouvelieren” van geld

62 – 68 Hefboomeffect komt zelden voor en bepaalde fondsen werden te laat ingesteld

69 – 71 De monitoring van financiële instrumenten in de periode 2007-2013 leverde onvoldoende relevante informatie op over de geleverde prestaties

72 – 80	Waren de voorwaarden van het afsluitings- en beëindigingsbeleid in de periode 2007-2013 adequaat?
75 – 77	De afsluiting was nog niet goed voorbereid en bepalingen werden verschillend geïnterpreteerd door de lidstaten en de Commissie
78 – 80	Gebrek aan duidelijkheid in de beëindigingsbepalingen
81 – 95	Kan het kader 2014-2020 in potentie voor de nodige verbeteringen van de financiële instrumenten zorgen?
82	Er zijn een aantal opmerkelijke verbeteringen in het nieuwe rechtskader ...
83 – 95	... maar bepaalde belemmeringen blijven bestaan
96 – 103	Conclusies en aanbevelingen
Bijlage I	— Raming van de overkapitalisatie van de garantiefondsen per 31 december 2013 volgens de risicoblootstellingsratio
Bijlage II	— Overzicht van de voornaamste gebreken die afbreuk doen aan de prestaties van de gecontroleerde financiële instrumenten
Antwoorden van de Commissie	

Afkorting en technische termen

Afkorting

Elfpo: Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling.

ESI-fondsen/ESIF: Europese structuur- en investeringsfondsen.

FI: Financiële instrumentering. Omgedoopt tot financieel instrument voor de periode 2014-2020.

POP: Plattelandsontwikkelingsprogramma.

Technische termen

Afwikkeling: In de context van de afsluiting van de POP's aan het eind van de programmeringsperiode, de op het fonds toegepaste procedure ter bepaling van het subsidiabele bedrag voor cofinanciering uit het Elfpo.

As (meervoud assen): Een coherente groep maatregelen met specifieke doelen die rechtstreeks verband houden met de uitvoering ervan en die bijdragen tot een of meer van de doelstellingen van het beleid inzake plattelandsontwikkeling. Zo dragen maatregelen van as 1 bij tot de verbetering van het concurrentievermogen van de land- en de bosbouwsector, terwijl met maatregelen van as 3 wordt beoogd bij te dragen tot de leefkwaliteit op het platteland en de diversificatie van de plattelandseconomie.

Beheersautoriteit: Een nationaal of regionaal orgaan dat door een lidstaat is aangewezen voor het beheer van een programma voor plattelandsontwikkeling.

Betaalorgaan: Een nationale of regionale instantie die verantwoordelijk is voor de beoordeling, berekening en uitbetaling van landbouwsubsidies.

Eindontvanger: Persoon of instantie die steun ontvangt uit een financieel instrument.

Financieringsovereenkomst: Overeenkomst tussen een lidstaat (of de beheersautoriteit) en een fondsbeheerder tot vaststelling van de voorwaarden voor financiële steun.

Fondsbeheerder: Een instantie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de investeringsstrategie en het beheer van een portefeuille van investeringen in verband met een financieel instrument.

Garantie: Een verbintenis door een derde partij (garant) tot betaling van de schulden van een kredietnemer. Wanneer een kredietnemer zelf niet kan terugbetalen, is de garant aansprakelijk.

Garantiefondsen: Garantiefondsen verstrekken financiële garanties voor krediet aangevraagd door bedrijven of organisaties op het platteland, waardoor het voor deze gemakkelijker wordt financiering te verkrijgen van banken. Deze fondsen worden „renouvellerend” of „revolverend” genoemd omdat, na terugbetaling van de leningen voor individuele projecten, de garanties worden vrijgegeven en nieuwe garanties kunnen worden verstrekt. Garantiefondsen „renouvelleren” door een multiplicator van het fondskapitaal.

Gedeeld beheer: Een van de manieren waarop de EU-begroting ten uitvoer wordt gelegd. Beheer wordt beschouwd als „gedeeld” wanneer door de EU gefinancierde projecten worden beheerd door nationale of regionale instanties (in casu de „beheersautoriteiten”). De Commissie heeft toezichthoudende taken.

Hefboomeffect: Hier uitgedrukt in het bedrag in euro aan (publieke en/of particuliere) financiering dat werd gegarandeerd of uitbetaald voor activiteiten op het platteland voor elke euro aan publieke (EU- en nationale) financiering.

Leningfondsen: Fondsen die financiële middelen verstrekken voor leningen voor projecten ter ontwikkeling van kleine ondernemingen. Deze fondsen worden „renovellerend” genoemd omdat geld beschikbaar komt voor nieuwe leningen zodra eerdere leningen voor individuele projecten worden terugbetaald.

Maatregel: Een steunregeling voor de tenuitvoerlegging van beleid. **Investeringsmaatregelen** zijn maatregelen die voorzien in financiële steun voor investeringen in machines en uitrusting, gebouwen en/of andere werken.

Outputs en resultaten: Outputs zijn activiteiten die rechtstreeks met behulp van de financiële instrumenten worden verwezenlijkt. Zo kan het „aantal afgegeven garanties” een output zijn voor een garantiefonds. Resultaten zijn de rechtstreekse effecten of veranderingen die voortvloeien uit de tenuitvoerlegging van een project. Zo kan het verkrijgen van een lening van een bank een „resultaat” zijn voor de eindontvangers.

Overkapitalisatie: Deze situatie doet zich voor wanneer het in het kapitaal van een financieringsinstrument opgenomen bedrag te groot is in verhouding tot het bedrag dat in de vorm van leningen of garanties is verstrekt aan eindontvangers.

Programmeringsperiode: De looptijd van de programma’s voor plattelandsontwikkeling.

Renovellerend fonds: Het systeem waarbij geld voor financiële instrumenten na een eerste gebruik opnieuw wordt gebruikt of „renovelleert”.

Risicoblootstellingsratio: Het maximale betalingsrisico dat aanvaardbaar wordt geacht bij het beheer van een bepaald garantiefonds. Zo is de risicoblootstellingsratio 1/5 als wordt verwacht dat maximaal 20 % van de garantienemers in gebreke zou kunnen blijven.

Risicokapitaalfondsen: Winstgerichte particuliere fondsen die kapitaal bieden, meestal aan nieuwe bedrijven met veel potentieel en een hoog risico.

Uitbetalingspercentage: Voor leningfondsen, het aandeel van het in het fonds geïnvesteerde kapitaal dat wordt uitbetaald aan eindontvangers. Voor garantiefondsen, het aandeel van het in het fonds geïnvesteerde kapitaal dat wordt gebruikt als waarborg voor leningen aan eindontvangers.

I

Financiële instrumenten (tot 2014 bekend als „financieringsinstrumenten” of „financiële instrumentering”) werden voor het eerst toegepast op de landbouw in de programmeringsperiode 2000-2006 en voortgezet in de periode 2007-2013, met de bedoeling landbouwers en kleine bedrijven op het platteland te helpen bij het verkrijgen van particuliere financiering voor investeringsprojecten op het platteland. Deze instrumenten — leningfondsen en garantiefondsen — hebben tot doel extra overheids- en/of particulier kapitaal aan te trekken (hefboomeffect) en de eerder toegekende middelen te hergebruiken (renouvellerende factor). Eind 2013 hadden de EU en de lidstaten ongeveer 700 miljoen euro bijgedragen in financiële instrumenten op het gebied van plattelandontwikkeling.

II

Het kader voor de financiële instrumenten is ook verlengd tot de periode 2014-2020, waarin de Commissie voornemens is een zo groot mogelijke impact te geven aan de EU-middelen. Zij verwacht ook dat het gebruik ervan de komende jaren zal toenemen en verzoekt de lidstaten zich ertoe te verbinden om het gebruik ervan op belangrijke investeringsterreinen ten minste te verdubbelen.

III

Bij deze controle stelde de Rekenkamer de vraag of de financiële instrumenten een succes waren geweest op het gebied van plattelandontwikkeling en of ze dat waarschijnlijk in de toekomst zouden zijn. Daartoe wilde zij nagaan of die instrumenten goed waren opgezet en beheerd in de programmeringsperiode 2007-2013 en in hoeverre de voor de periode 2014-2020 aangebrachte wijzigingen waarschijnlijk een significant effect zullen hebben op de belangrijkste vastgestelde tekortkomingen.

IV

In het algemeen concludeerde de Rekenkamer dat financiële instrumenten geen succes waren op het gebied van plattelandontwikkeling en dat het in de periode 2014-2020 ondanks veelbelovende mogelijkheden een grote uitdaging zal zijn om het gewenste effect te bereiken. De Rekenkamer constateerde dat de argumenten voor de invoering van financiële instrumenten in de programmeringsperiode 2007-2013 niet duidelijk waren en dat bij die instrumenten overkapitalisatie bestond. Met name werd in het rechtskader geen rekening gehouden met de specifieke kenmerken van het beleid inzake plattelandontwikkeling en was er geen beoordeling gemaakt van de werkelijke behoeften.

V

De Rekenkamer concludeerde tevens dat er geen betrouwbare kwantificeerbare informatie bestond om de keuze van de soort financiële instrumenten te rechtvaardigen, de vraag naar financiële instrumenten op het gebied van landbouw vast te stellen en aan te tonen dat er voor de financiering van het fonds een passend kapitaal was uitgetrokken. De Rekenkamer schatte dat de garantiefondsen eind 2013 waren overgekapitaliseerd met 370 miljoen euro.

VI

Verder concludeerde de Rekenkamer dat de financiële instrumenten niet hadden gewerkt zoals verwacht en bijgevolg niet ten volle hun potentiële voordelen in termen van de renouvellerings- en hefboomeffecten hadden bereikt. Dit was deels te wijten aan vertragingen bij de toepassing (met inbegrip van het feit dat de instrumenten laattijdig of niet op het meest geschikte tijdstip waren ingesteld). Bovendien bevatte het rechtskader geen toereikende bepalingen om aan te sporen tot het bereiken van de verwachte voordelen. Ten slotte hadden de Commissie noch de lidstaten passende toezichtsystemen ingevoerd om betrouwbare gegevens te verstrekken die konden aantonen of de instrumenten hun doelstellingen op doeltreffende wijze hadden bereikt.

VII

De analyse van de Rekenkamer omvatte een onderzoek van het beleid voor afwikkeling en beëindiging. De Rekenkamer concludeert dat nauwkeurig bepaalde voorwaarden voor de bepaling van het aan het einde van de programmeringsperiode te betalen saldo van de financiële instrumenten en voorwaarden van het beëindigingsbeleid in de periode 2007-2013 niet bestonden, voornamelijk vanwege een gebrek aan duidelijke regels en richtsnoeren van de Commissie over deze kwesties.

VIII

De Rekenkamer constateerde dat het kader voor 2014-2020 in potentie voor de nodige verbeteringen kan zorgen. Er bestaat echter nog een aantal belemmeringen voor een ruimer gebruik van financiële instrumenten, en hoewel het nieuwe rechtskader nieuwe specifieke bepalingen bevat ter beperking van het terugkerende probleem van overkapitalisatie, kan het risico blijven bestaan. Ook is dat kader onvoldoende gericht op langetermijneffecten en de financiële instrumenten kunnen te sterk blijven steunen op subsidies. Ten slotte werden de cruciale prestatievraagstukken van hefboom- en renovatie-effecten niet behoorlijk aangepakt.

IX

De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:

a) De Commissie moet:

- de lidstaten meer aanzetten tot het invoeren van financiële instrumenten voor plattelandsontwikkeling door de uitdagingen, specifieke kenmerken en belemmeringen op dit gebied te identificeren en de lidstaten actief stimuleren om deze instrumenten te benutten waar mogelijk;
- richtsnoeren bieden en de kwaliteit van de verplichte beoordelingen vooraf door de lidstaten actief bevorderen, want deze beoordelingen zijn bedoeld als belangrijke instrumenten ter voorkoming van overkapitalisatie;

- passende normen en doelstellingen bepalen voor hefboom- en renovatie-effecten;
 - tijdig, vóór de afsluiting van de programmeringsperiode 2007-2013 voor plattelandsontwikkeling, nauwkeurige operationele uitvoeringsbepalingen uitbrengen (samen met een passend beëindigingsbeleid).
- b) De Commissie en de lidstaten moeten duidelijke regels vaststellen voor de overgang tussen de programmeringsperiodes.
- c) De lidstaten moeten:
- overwegen een deel van de beschikbare Elfpo-middelen te reserveren voor de financiële instrumenten en deze instrumenten in duidelijk bepaalde omstandigheden aantrekkelijker maken dan subsidies;
 - de risicoblootstelfactor goedkeuren op basis van passende technische expertise om overkapitalisatie te vermijden;
 - de nieuwe wettelijke bepalingen op zodanige wijze uitvoeren dat er wordt gezorgd voor de grootste mogelijke flexibiliteit, bijvoorbeeld door de invoering van één financieel instrument waaruit zowel leningen als garanties worden verstrekt en dat kan voldoen aan de behoeften;
 - bijzondere aandacht besteden aan de mogelijke risico's van buitenkans- of verplaatsingseffecten bij de beoordeling van financieringsaanvragen door toepassing van passende indicatoren. Waar die risico's bestaan, zouden financiële instrumenten de voorkeur kunnen krijgen;
 - onderzoeken hoe subsidies en financiële instrumenten kunnen worden gecombineerd om een maximale kosteneffectiviteit te bereiken door de hefboom- en renovatie-effecten te optimaliseren.

01

Financiële instrumenten (tot 2014 bekend als „financieringsinstrumenten” of „financiële instrumentering”) zijn instrumenten van de EU-begroting die worden gebruikt om de begunstigden in staat te stellen financiering te krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van leningen, garanties of kapitaalinvesteringen. Zij verschillen van subsidies, hoofdzakelijk omdat zij moeten worden terugbetaald, zoals geïllustreerd in **figuur 1**.

02

Financiële instrumenten werden toegepast op bijna alle belangrijke terreinen van de EU-begroting (voor intern beleid dat door de Commissie centraal of in samenwerking met financiële instellingen wordt beheerd, voor cohesiebeleid en beleid inzake plattelandsontwikkeling waar het beheer van de fondsen wordt gedeeld tussen de Commissie en de lidstaten en voor het externe beleid¹).

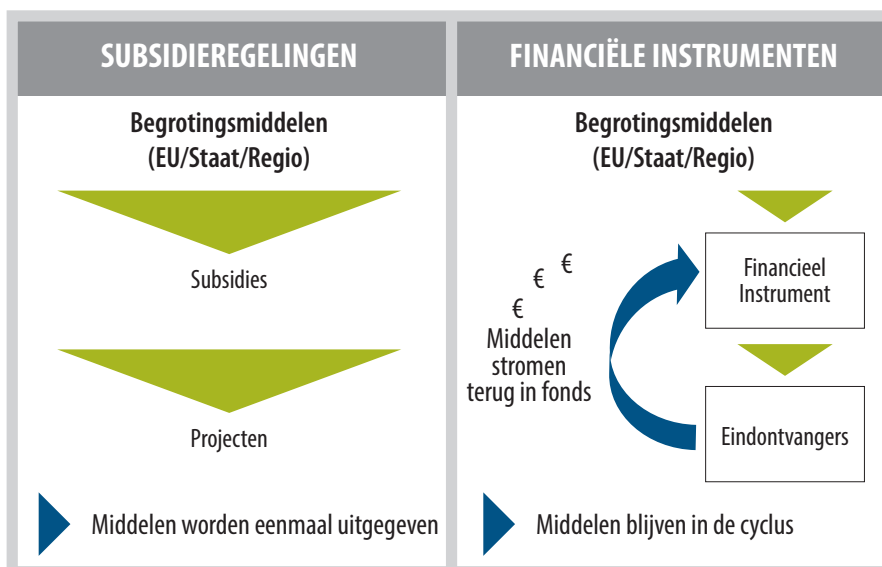
03

Op terreinen onder gedeeld beheer werden financiële instrumenten vooral gebruikt op het gebied van het cohesiebeleid. Op dit beleidsterrein bestonden er meer dan 941 financiële instrumenten en eind 2013 was de steun uit de EU-begroting samen met de nationale bijdragen goed voor 14,3 miljard euro².

- 1 In het meerjarig financieel kader 2007-2013 was iets meer dan 1 % van de EU-begroting (13,6 miljard euro) toegewezen aan financiële instrumenten voor intern en cohesiebeleid.
- 2 Verslag van de Commissie over de geboekte vooruitgang bij de financiering en tenuitvoerlegging van financieringsinstrumenten, gerapporteerd door de beheersautoriteiten overeenkomstig artikel 67, lid 2, onder j), van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999 (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25), programmeringsperiode 2007-2013, situatie per 31 december 2013. Document van 19 september 2014 met kenmerk EGESIF_14-0033-00.

Figuur 1

Op subsidies gebaseerde regelingen in vergelijking met financiële instrumenten



Bron: Interact, *Financial Instruments in European Territorial Cooperation Programmes* (Financiële instrumenten in Europese programma's voor territoriale samenwerking), 2013.

Eerdere controles van de Rekenkamer

04

Tot dusverre controleerde de Rekenkamer hoofdzakelijk financiële instrumenten op het gebied van het cohesiebeleid³. Het Europees Parlement verzocht de Rekenkamer deze te controleren op alle beleidsterreinen⁴.

Dit verslag is een antwoord op dit verzoek met betrekking tot plattelandsontwikkeling. Op dit gebied hadden de lidstaten eind 2013 ongeveer 700 miljoen euro bijgedragen in financiële instrumenten.

De grondgedachte achter de financiële instrumenten

05

In een periode van budgettaire beperkingen voor overheidsbegrotingen is het realiseren van meer investeringen met minder overheidsgeld van essentieel belang. Financiële instrumenten kunnen zorgen voor een betere benutting van de schaarse overheidsmiddelen doordat ze financiering bieden voor meer investeringen met hetzelfde budget. De fondsen moeten de aanvankelijk voor hun oprichting toegewezen middelen opnieuw benutten (renouvellerings-effect) en de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen verder stimuleren door het aantrekken van aanvullend overheids- of particulier kapitaal (hefboomeffect). De grondgedachte achter de financiële instrumenten wordt uiteengezet in **tekstvak 1**.

- 3 Zie bijvoorbeeld Speciaal verslag nr. 2/2012 „Door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling gefinancierde financiële instrumenten voor het midden- en kleinbedrijf”. De voornaamste conclusie is dat „de doeltreffendheid en efficiëntie van de maatregelen werd gehinderd door belangrijke tekortkomingen, met name vanwege de ongeschiktheid van het huidige juridische kader van de Structuurfondsen” (<http://eca.europa.eu>).
- 4 Resolutie van het Europees Parlement van 10 mei 2012 met de opmerkingen die een integrerend deel uitmaken van het besluit over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2010, Afdeling III — Commissie en uitvoerende agentenschappen (punt 20).

Tekstvak 1

De grondgedachte achter de financiële instrumenten

„Verwezenlijking van EU-beleidsdoelstellingen: Innovatieve financiële instrumenten streven specifieke EU-beleidsdoelstellingen na door te zorgen voor de noodzakelijke financiële middelen voor gebieden van EU-belang [...]. Ze zijn gericht op het corrigeren van marktfalen of onvolkomenheden van de markt die leiden tot een onvoldoende financiering van dergelijke gebieden uit de marktbronnen, bijvoorbeeld omdat het gebied door de particuliere sector als te riskant wordt beschouwd”⁵.

„Hefboom voor investeringen: door samen met de particuliere sector innovatieve financieringsinstrumenten op te zetten, is het mogelijk de impact van de begrotingsmiddelen van de EU te vermeerderen, meer strategische investeringen te doen en zodoende het groeipotentieel van de EU te versterken”⁶.

„Multiplicatoreffect van de EU-begroting: Bovendien wordt een extra multiplicatoreffect bereikt tijdens de looptijd van het innovatieve financiële instrument, indien de terugbetalingen aan kapitaal of rente en het rendement van een investering weer ten behoeve van het instrument kunnen worden gebruikt. Een dergelijk „doorlopend” karakter kan in aanzienlijke mate de reikwijdte van de instrumenten vergroten”⁷.

5 COM(2011) 662 final van 19 oktober 2011 „Een kader voor de volgende generatie innovatieve financiële instrumenten — de EU-platforms voor eigen en vreemd vermogen”.

6 COM(2011) 500 final van 29 juni 2011 „Een begroting voor Europa 2020”.

7 COM(2011) 662.

06

De Raad⁸ en de Commissie verwachtten dat het gebruik van financiële instrumenten binnen het meerjarig financieel kader voor 2014-2020 zou toenemen in vergelijking met 2007-2013.

07

In zijn kwijtingsresolutie voor 2010⁹ heeft het Europees Parlement gesteld dat de Commissie had geijverd voor een intensiever gebruik van financiële instrumenten voor het volgende meerjarig financieel kader¹⁰.

Recente ontwikkelingen

08

In haar onlangs verschenen mededeling „Een investeringsplan voor Europa”¹¹ heeft de Commissie verklaard dat zij voornemens is de impact van EU-middelen te maximaliseren. Derhalve verzoekt zij de lidstaten hun gebruik van financiële instrumenten aanzienlijk te vergroten op belangrijke investeringsgebieden in het kader van de ESI-fondsen¹² voor de programmeringsperiode van 2014 tot en met 2020, om aldus ten minste een verdubbeling van de uitgaven te verzekeren. In dit verband pleit zij ook voor streefpercentages bij het gebruik ervan¹³.

Financiële instrumenten op het gebied van plattelandsontwikkeling

09

Het plattelandsontwikkelingsbeleid van de EU wordt ten uitvoer gelegd via programma's voor plattelandsontwikkeling (POP's). Elk van deze programma's bestrijkt een periode van zeven jaar. Financiële instrumenten zijn onderdeel van het beleid inzake plattelandsontwikkeling sinds 2000.

10

Op dit terrein is de belangrijkste wetgeving voor de programmeringsperiode 2007-2013 Verordening (EG) nr. 1774/2006 van de Commissie¹⁴, die was gericht op drie soorten financiële instrumenten: risicokapitaalfondsen, garantiefondsen en leningfondsen. In de praktijk hebben de lidstaten tussen 2009 en 2014 elf garantiefondsen opgericht — in Bulgarije, Frankrijk (Corsica), acht verschillende regio's in Italië en Roemenië — en drie leningfondsen (in Griekenland, Letland en Litouwen), maar geen risicokapitaalfonds (zie **figuur 2**).

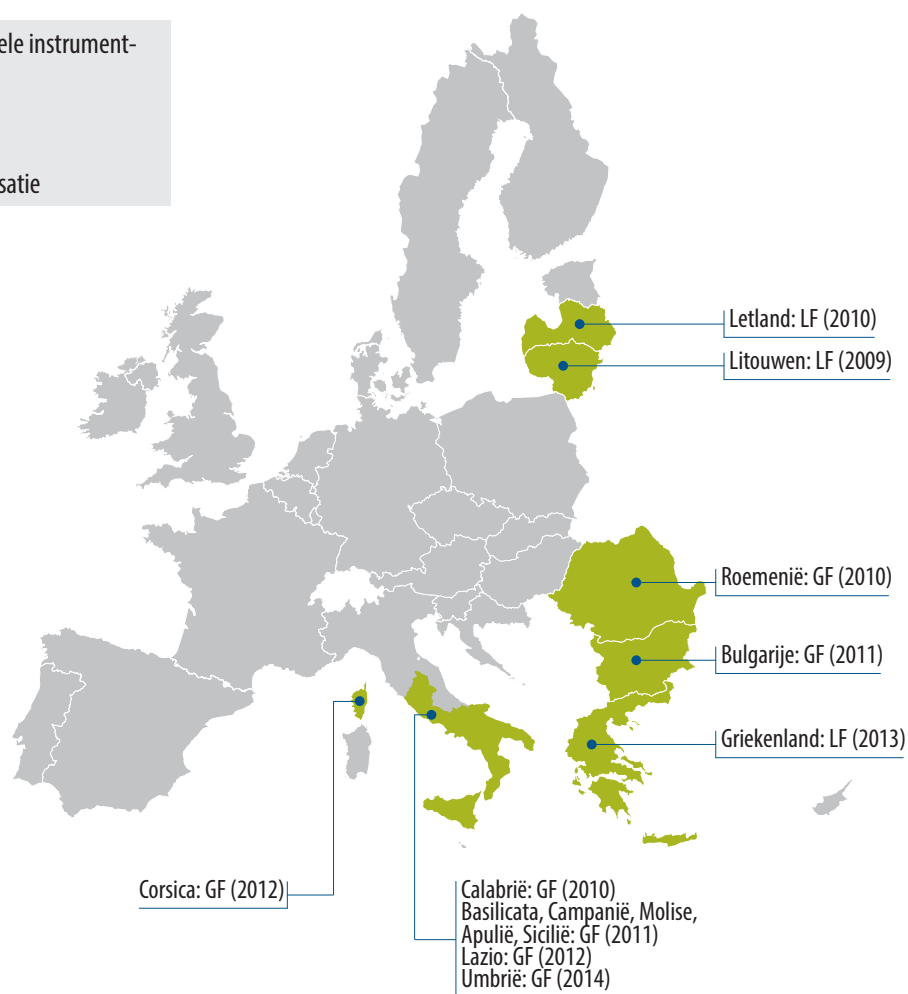
- 8 Zie bijvoorbeeld punt 26 van de conclusies van de Europese Raad van 24 en 25 oktober 2013 (EUCO 169/13) waarin het volgende wordt bepaald: „de onderhandelingen betreffende de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen moeten worden gebruikt om voor een aanzienlijke toename te zorgen van de algemene EU-steun van deze fondsen aan financiële instrumenten op basis van hefboomwerking voor kmo's in 2014-2020, en om de steun in landen waar krapte heerst ten minste te verdubbelen.”
- 9 Besluit van het Europees Parlement van 10 mei 2012 over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2010, afdeling III — Commissie (COM(2011) 473 final — C7-0256/2011-2011/2201 (DEC)), P 7_TA (2012) 0153.
- 10 COM(2011) 662 final, reeds aangehaald.
- 11 COM(2014) 903 final van 26 november 2014.
- 12 Het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij.
- 13 De lidstaten wordt aanbevolen om, door middel van financiële instrumenten, een specifiek percentage van de toewijzingen in het kader van hun partnerschapsovereenkomsten te gebruiken voor de belangrijkste investeringsgebieden: steun voor het mkb (50 %), CO₂-reductiemaatregelen (20 %), informatie- en communicatietechnologie (10 %), duurzaam vervoer (10 %), ondersteuning van onderzoek, ontwikkeling en innovatie (5 %) en milieu- en hulpbronnen efficiëntie (5 %).
- 14 Verordening (EG) nr. 1774/2006 van de Commissie van 15 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG)

Figuur 2

Financiële instrumenten op het gebied van plattelandsontwikkeling in de programmeringsperiode 2007-2013

Lidstaten/Regio's die financiële instrumenten invoerden

GF: Garantiefonds
LF: Leningfonds
(20XX): Datum fondskapitalisatie



Bron: Gegevens uit de betrokken financieringsovereenkomsten.

11

De lidstaten gebruiken financiële instrumenten om zich te richten op activiteiten in het kader van de assen 1 en 3 van het POP voor maatregelen zoals de modernisering van landbouwbedrijven, verhoging van de toegevoegde waarde van land- en bosbouwproducten, en de oprichting en ontwikkeling van ondernemingen. Garantiefondsen verstrekken financiële garanties voor krediet aangevraagd door bedrijven of organisaties, om het voor hen gemakkelijker te maken financiering van banken te verkrijgen. Als individuele projecteigenaars hun leningen terugbetalen, worden de garanties vrijgegeven en kunnen nieuwe garanties worden verstrekt. Leningfondsen verstrekken geld voor leningen voor projecten ter ontwikkeling van ondernemingen. Er komt geld beschikbaar voor nieuwe leningen naarmate de vroegere leningen voor individuele projecten worden terugbetaald.

12

Het totale bedrag van 700 miljoen euro¹⁵ dat werd bijgedragen in financiële instrumenten (zie paragraaf 4) omvatte 564 miljoen euro aan overheidsgeld en het EU-aandeel in dat bedrag kwam overeen met circa 440 miljoen euro.

Figuur 3 toont de toewijzingen per lidstaat.

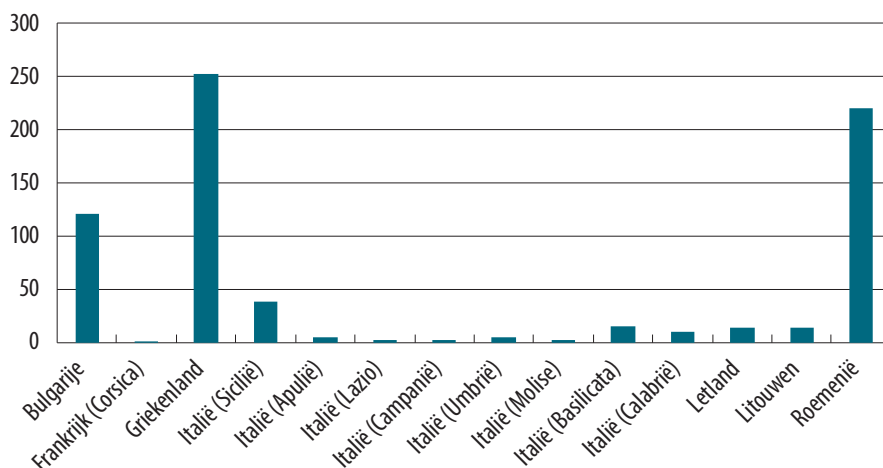
nr. 1698/2005 van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 368 van 23.12.2006, blz. 15).

- 15 Dit bedrag omvatte 138 miljoen euro aan particulier geld gestort in het leningfonds in Griekenland naast de 115 miljoen euro aan overheidsgeld.

Figuur 3

Financiering van financiële instrumenten aan het einde van 2013

Miljoen euro



Bron: Gegevens uit de ondernemingsplannen, de desbetreffende jaarlijkse voortgangsverslagen over 2013 en berekeningen van de Rekenkamer.

Beheer van de financiële instrumenten op het gebied van plattelandsontwikkeling

13

De Commissie en de lidstaten delen het beheer van de financiële instrumenten. De Commissie beoordeelt de door de lidstaten opgestelde en ingediende POP's en keurt deze goed; de lidstaten stellen alle wettelijke, reglementaire en administratieve bepalingen vast die nodig zijn om te garanderen dat de financiële instrumenten correct functioneren. De vier belangrijkste spelers in de lidstaten zijn de beheersautoriteit (meestal het ministerie van Landbouw), de fondsbeheerder, de financiële instellingen (zoals banken en kredietinstellingen) en de eindontvangers (bv. landbouwbedrijven of voedselverwerkende bedrijven).

14

De beheersautoriteiten ontwerpen de financiële instrumenten en houder er toezicht op. De fondsbeheerders moeten

de beleggingsstrategie uitvoeren en nagaan of de investeringen werkelijk de beoogde doelstellingen bereiken. De financiële instellingen beoordelen de economische levensvatbaarheid van de voorgestelde projecten en analyseren de kredietwaardigheid van de eindontvangers. Deze laatste sluiten lening- of garantiecontracten met de fondsbeheerders en/of financiële instellingen. De eindontvangers zijn ook verantwoordelijk voor de daadwerkelijke uitvoering van de investeringen en de terugbetaling aan de financiële instellingen overeenkomstig de bepalingen van hun contracten.

15

De specifieke verantwoordelijkheden en taken van de verschillende spelers hangt ook af van het gebruikte soort financiële instrument, aangezien leningfondsen anders functioneren dan garantiefondsen. Zo vloeien er geldstromen vanuit leningfondsen, hetgeen niet het geval is bij garantiefondsen, tenzij de ontvanger in gebreke blijft.

Financiële instrumenten in het kort

- o Terugvorderbare instrumenten: het geld kan worden hergebruikt in het programmagebied. Het renovatie-effect is belangrijk op een moment dat overheidsbegrotingen worden beperkt.
- o Een ander belangrijk verwacht effect is het aantrekken van aanvullend particulier kapitaal voor de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van de EU: dit wordt het „hefboomeffect” genoemd.
- o Er is weinig ervaring en een geringe relevantie voor plattelandsontwikkeling, daar het belangrijkste terrein voor financiële instrumenten tot dusver cohesie was.
- o Garantiefondsen worden het meest gebruikt, maar er werden ook enkele leningfondsen opgericht.
- o De beheersverantwoordelijkheden worden gedeeld tussen de Commissie en de lidstaten.
- o De Commissie bevordert het gebruik van financiële instrumenten, maar er bestaan uitvoeringsproblemen en -risico's.

Reikwijdte en aanpak van de controle

16

Het doel van deze controle was na te gaan of in het kader van het beleid voor plattelandontwikkeling toegepaste financiële instrumenten in de programmeringsperiode 2007-2013 goed waren opgezet en beheerd. Tevens werden onlangs de belangrijkste Europese verordeningen voor de programmeringsperiode 2014-2020 voor plattelandontwikkeling goedgekeurd. Daardoor kon de Rekenkamer onderzoeken in hoeverre de met het nieuwe rechtskader ingevoerde wijzigingen waarschijnlijk een significant effect zouden hebben op de belangrijkste tekortkomingen die bij de controle werden vastgesteld.

17

De algemene controlevraag luidde:

Zijn financiële instrumenten een succesvol en veelbelovend instrument op het gebied van plattelandontwikkeling?

In het bijzonder was de controle gericht op het beantwoorden van de volgende vragen:

- Waren de financiële instrumenten in de programmeringsperiode 2007-2013 naar behoren opgezet en gekapitaliseerd?
- Presteerden de financiële instrumenten goed in de periode 2007-2013?
- Waren de voorwaarden van het afsluitings- en beëindigingsbeleid in de periode 2007-2013 adequaat?
- Kan het kader 2014-2020 in potentie voor de nodige verbeteringen van de financiële instrumenten zorgen?

18

De Rekenkamer heeft controlecriteria vastgesteld met betrekking tot de opzet, de uitvoering en de monitoring/evaluatie van financiële instrumenten. Deze criteria werden ontwikkeld op basis van eerdere controles van de Rekenkamer, wetgeving, Commissiedocumenten en andere publicaties. De Rekenkamer raadpleegde ook deskundigen van de OESO¹⁶ inzake de geldigheid en haalbaarheid van deze controlecriteria en onderzocht de bestaande OESO-documentatie.

19

Er werden controlebezoeken verricht in Frankrijk, Griekenland, Litouwen, Roemenië en Italië, waarbij zowel garantie¹⁷ als leningfondsen¹⁸ werden bekeken. In elke lidstaat werd controle-informatie verzameld en getoetst aan de controlecriteria door middel van vraaggesprekken en analyse van documenten en gegevens. Aan de hand van controle op stukken hebben de controleurs ook aanvullende informatie verzameld en geanalyseerd over de financiële instrumenten die ten uitvoer worden gelegd door de lidstaten of regio's die niet werden bezocht (met name Bulgarije en Letland). Zij spraken ook met ambtenaren van de Commissie en analyseerden relevante documenten.

20

De Rekenkamer enquêteerde een steekproef van 37 beheersautoriteiten, waarvan er 32 in de periode 2007-2013 geen enkel financieel instrument hadden toegepast in het kader van het beleid inzake plattelandontwikkeling. Aan het eind van 2013 hadden deze beheersautoriteiten circa 90 % opgenomen van de Elfpo-betalingen voor essentiële investeringsmaatregelen waarbij financiële instrumenten werden gebruikt¹⁹. Het doel van de enquête was te achterhalen welke specifieke factoren deze beheersautoriteiten er met name in de planning- en ontwerpfase van hadden weerhouden om een of meer financiële instrumenten op te zetten.

16 Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

17 Frankrijk (Corsica), Italië (Apulië en Sicilië) en Roemenië.

18 Griekenland en Litouwen.

19 Maatregel 121 (Modernisering van landbouwbedrijven) en maatregel 123 (verhoging van de toegevoegde waarde van land- en bosbouwproducten).

Waren de financiële instrumenten in de programmeringsperiode 2007-2013 naar behoren opgezet en gekapitaliseerd?

21

Een zorgvuldige voorbereiding voor de programmeringsperiode 2007-2013 was noodzakelijk om een solide basis te leggen voor de financiële instrumenten. Met name moest in het rechtskader voor de financiële instrumenten rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van het beleid voor plattelandsontwikkeling en moest er een beoordeling worden gemaakt van de werkelijke behoeften, op basis van betrouwbare kwantificeerbare informatie om het geschikte soort instrument te kiezen, de marktvraag naar FI-steun te bepalen en aan te tonen dat het bedrag aan kapitaal voor de financiering van het fonds passend was. De Rekenkamer onderzocht deze hoofdkenmerken in de opzet van financiële instrumenten tijdens de programmeringsperiode 2007-2013.

Het programmeringskader was niet op bevredigende wijze voorbereid

22

In dit deel wordt nagegaan of in het rechtskader voor financiële instrumenten rekening is gehouden met de specifieke kenmerken van het plattelandsontwikkelingsbeleid en met een degelijke beoordeling van de behoeften. Tevens wordt informatie verschaft uit de enquête onder de lidstaten over de geringe benutting van financiële instrumenten in de periode 2007-2013.

Het rechtskader voor de periode 2007-2013 inzake financiële instrumenten werd niet specifiek ontworpen voor toepassing op het gebied van plattelandsontwikkeling

23

De Rekenkamer constateerde dat het rechtskader voor de periode 2007-2013 voor financiële instrumenten op het gebied van plattelandsontwikkeling voornamelijk werd beïnvloed door het cohesiebeleid. De Commissie heeft niet kunnen aantonen dat zij bij het opzetten van dit kader de specifieke kenmerken van plattelandsontwikkeling had beoordeeld en aangepakt. Anders dan bij cohesie waren de meeste potentiële begunstigden op het gebied van plattelandsontwikkeling kleine landbouwbedrijven die gewend waren aan niet terug te betalen subsidies, en waren de projecten ook zeer klein. Bovendien hadden de beheersautoriteiten van de lidstaten onvoldoende ervaring met andere vormen van financiering dan subsidies.

24

De Commissie beschikte over onvoldoende eerdere ervaring met financiële instrumenten op het gebied van plattelandsontwikkeling om daarop de programmeringsperiode 2007-2013 te baseren. Hoewel er in de programmeringsperiode 2000-2006 wel een afzonderlijke maatregel voor financiële instrumentering beschikbaar was, hadden in de praktijk alleen Portugal en vier Italiaanse regio's²⁰ financiële instrumenten ingevoerd. Financiële instrumentering was de minst uitgevoerde maatregel.

20 Basilicata, Calabrië en Apulië (in het kader van het EOGFL, afdeling Oriëntatie) en Marche (in het kader van het EOGFL, afdeling Garantie).

25

Slechts drie soorten instrumenten werden opgenomen in het rechtskader voor de periode 2007-2013 (zie paragraaf 10), zonder verklaring. Bovendien constateerde de Rekenkamer in de door de OESO en de FAO²¹ opgestelde documenten en door gesprekken met deskundigen van de OESO en de nationale autoriteiten tijdens de bezoeken aan de lidstaten dat andere soorten instrumenten werkelijk werden gebruikt in de landbouwsector, bijvoorbeeld regelingen voor financiering op grond van celen²².

Doelstellingen waren algemeen en er was geen duidelijke beoordeling van de werkelijke behoeften

26

De lidstaten die gebruik hebben gemaakt van de instrumenten stelden geen specifieke en meetbare doelstellingen vast. De doelstellingen die zij wel vaststelden, waren tamelijk vaag en werden dus niet nuttig geacht om te beoordelen of de kredietkloof was gereduceerd. Voorbeelden van de manier waarop de doelstellingen werden vastgelegd, zijn opgenomen in **tekstvak 2**.

21 Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties.

22 Met ontvangstbewijzen („celen”) wordt aangetoond dat bepaalde producten van de aangegeven hoeveelheid en kwaliteit door bij name genoemde deposanten zijn gedeponeerd op een bepaalde plaats. De deposanten kunnen die bewijzen gebruiken als onderpand voor het verkrijgen van financiering.

Tekstvak 2

Voorbeelden van doelstellingen die worden gebruikt voor financiële instrumenten

In Griekenland waren de doelstellingen met het oog waarop het leningfonds werd opgericht, in algemene bewoordingen vermeld in het herziene POP. Deze betroffen bijvoorbeeld meer liquiditeiten voor eindontvangers/kredietnemers, toekenning van bankleningen tegen gunstige voorwaarden om ondernemerschap te stimuleren en versnelde opname van Elfpo-middelen.

In Litouwen was de in het POP opgenomen doelstelling voor het leningfonds toegang tot krediet te verstrekken voor investeringen die gericht waren op de doelstellingen van de maatregelen.

In Italië (Apulië en Sicilië) was de doelstelling van het financieel instrument de verbetering van de toegang tot krediet voor landbouwbedrijven. In de POP's werden geen verdere doelstellingen ontwikkeld.

Het Roemeense POP vermeldde als doelstellingen voor de garantieregelingen een betere toegang tot krediet voor plattelandsontwikkeling en meer belangstelling voor en vertrouwen in de plattelandseconomie bij financiële instellingen.

27

Bij geen van de lidstaten die financiële instrumenten toepasten, was de beoordeling van de werkelijke behoeften gebaseerd op betrouwbare kwantificeerbare gegevens of was er een formele evaluatie van de tekorten. De wetgeving schrijft weliswaar geen beoordeling van tekorten voor, maar er was ook geen ander type analyse met een vergelijkbare bewijskracht, zoals gekwantificeerde informatie over de aard van de behoeften

en over het meest geschikte type financieel instrument. In al de programma's werd alleen melding gemaakt van een gebrek aan liquiditeit en algemene moeilijkheden voor de landbouwsector om toegang te krijgen tot krediet. Deze tekortkoming in de aanvankelijke beoordeling van de behoeften heeft geleid tot een groot aantal overgekapitaliseerde financiële instrumenten (zie paragraaf 43).

Financiële instrumenten werden niet nuttig geacht door de meeste lidstaten

28

In de enquête van de Rekenkamer werd bevestigd dat de meeste lidstaten financiële instrumenten niet nuttig achtten²³. De geschiktheid van financiële instrumenten in verband met de kenmerken van de meeste Elfpo-begunstigden was een belangrijk probleem voor de beheersautoriteiten. Als voornaamste reden werd gewezen op een gebrek aan vraag naar de financiële instrumenten omdat potentiële begunstigden ze niet kenden en gewoonlijk hun projecten financierden met subsidies.

29

Ook uit de onderstaande tabel blijkt de geringe belangstelling voor financiële instrumenten in de programmeringsperiode 2007-2013: ongeveer 1,5 % van de aan de betrokken assen voor plattelandsontwikkeling 1 en 3 bestede Elfpo-bedragen werd uitbetaald via financiële instrumenten (**tabel 1**).

Toch zijn de uitgavenregels gunstig voor de lidstaten

30

De Rekenkamer constateerde dat financiële instrumenten voor sommige lidstaten aantrekkelijk waren omdat een snellere besteding mogelijk was, hetgeen de toepassing van bepaalde bepalingen in verband met de absorptie van EU-middelen vergemakkelijkte. Zij konden ook inkomsten (rente) genereren.

23 De belangrijkste redenen waren de volgende: in het bestaande juridische kader is geen (of te weinig) rekening gehouden met de specifieke kenmerken van plattelandsontwikkeling; de populatie van begunstigden (en met name landbouwers) is gewend subsidies te ontvangen; er werden niet voldoende voordelen van financiële instrumenten ten opzichte van andere steunmaatregelen vastgesteld; steun via financiële instrumenten past niet bij de standaardkenmerken van de normale Elfpo-begunstigden en er werd geen behoefte aan of vraag naar financiële instrumenten op het gebied van plattelandsontwikkeling vastgesteld.

Tabel 1

Aan financiële instrumenten bestede bedragen in de totale uitgaven van het Elfpo

	Bedrag (miljoen euro)	Percentage ten opzichte van Elfpo-betalingen voor de assen 1 en 3 tot 15 oktober 2014 (inclusief voorschotten)
Cumulatieve gedeclareerde Elfpo-uitgaven voor de assen 1 en 3 (4e kwartaal 2006 - 3e kwartaal 2014) ¹	32 767	100,00 %
Financiële instrumenten (maximaal beschikbaar Elfpo-aandeel in het fondskapitaal t/m de declaratie voor het 3e kwartaal 2014) ²	530	1,62 %

1 Bron: DG Landbouw en plattelandsontwikkeling — Bijlage bij de informatieve nota over de programma's voor plattelandsontwikkeling — Comité voor plattelandsontwikkeling — 19 november 2014.

2 ERK-berekening op basis van de driemaandelijke uitgavendeclaraties.

Bijdragen aan financiële instrumenten worden behandeld als gedane uitgaven

31

Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad bepaalt dat de Commissie tussentijdse betalingen moet verrichten ter vergoeding van de uitgaven voor de tenuitvoerlegging van de programma's²⁴. Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie bepaalt dat de bij de Commissie als gedaan gedeclareerde uitgaven ook de totale uitgaven moeten omvatten voor de instelling van of bijdrage aan financiële instrumenten²⁵. Door deze bepaling konden de lidstaten hogere uitgavenniveaus declareren dan de reële.

De verworven rente komt toe aan de lidstaten

32

De wetgeving maakt het ook mogelijk vanaf het begin het volledige bedrag van het fondskapitaal te vragen en te betalen aan financiële instrumenten. Er was een stimulans voor de lidstaten om dit te doen, aangezien zij dan rente konden ontvangen door het fondskapitaal te investeren. Het beste voorbeeld is het geval in Roemenië waarbij het volledige bedrag van het fondskapitaal in één bijdrage werd uitbetaald en aangehouden op nationale rekeningen. Het soort financieel instrument (garantiefonds) en de lage standaardrente²⁶ (minder dan 1 %) hadden tot gevolg dat de lidstaat het grootste deel van het kapitaal niet werkelijk moest uitgeven en zo een aanzienlijk bedrag aan rente kon verwerven. Tot eind 2013 had Roemenië aldus in totaal ongeveer 50 miljoen euro verdiend.

Aan het eind van de programmeringsperiode vrijgegeven garanties kwamen in aanmerking voor medefinanciering door de EU

33

Leningen die waren verstrekt aan eindontvangers en vervolgens terugbetaald aan het fonds, of garanties die waren afgegeven ter dekking van leningen en vervolgens werden vrijgegeven, werden aan het eind van de programmeringsperiode beschikbaar geacht voor Elfpo-medefinanciering. Dit heeft geleid tot een situatie waarin de betrokken lidstaat geld kon houden, zelfs indien het geld niet langer in gevaar was (lening terugbetaald) of er geen reële kosten of geldstromen waren opgetreden (vrijgegeven garanties). Hoewel dit wordt ondersteund door een uitvoeringsverordening²⁷, benadrukt de Rekenkamer dat de beginselen van goed financieel beheer niet worden nageleefd wanneer vrijgegeven garanties worden beschouwd als subsidiabele uitgaven, aangezien de middelen in monetaire termen nooit echt werden uitgegeven (zie ook de paragrafen 75-77).

24 Artikel 26 van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 209 van 11.8.2005, blz. 1).

25 Artikel 52, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie.

26 Dit wordt gedefinieerd als de verhouding tussen het bedrag aan ingeroepen garanties en het bedrag aan verstrekte garanties.

27 Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie.

Financiële instrumenten zijn zo opgezet dat overheidsmiddelen (leningen en garanties) helpen om overheidsmiddelen (subsidies) uit te geven

34

De financiële instrumenten werden vooral gebruikt om te helpen bij het vrijmaken van Elfpo-uitgaven in de periode 2007-2013, maar de impact ervan op de subsidieopname werd niet altijd gestaafd door de beschikbare gegevens. Deze impact werd ook belemmerd door structurele factoren (zie **tekstvak 3**).

35

Financiële instrumenten werden zo opgezet dat de overheidsmiddelen (leningen en garanties) hielpen om andere overheidsmiddelen (subsidies) uit te geven, in plaats van een alternatief te bieden voor subsidies. Voor alle financiële instrumenten die de bezochte lidstaten in de periode 2007-2013 hadden ingevoerd, constateerde de Rekenkamer dat alleen subsidieaanvragers toegang hadden (indirecte toegang).

Tekstvak 3

Structurele moeilijkheden om toegang te krijgen tot krediet in Roemenië

Het betaalorgaan heeft geraamd dat goedgekeurde projecten voor een totaalbedrag van 700 miljoen euro voor alle investeringsmaatregelen samen uiteindelijk niet konden worden uitgevoerd omdat de potentiële begunstigden geen krediet konden verkrijgen of te weinig zekerheid konden bieden. Ongeveer 69 % van de projectannuleringen tot juni 2014 was te wijten aan het ontbreken van een cofinancieringsdeel. Als gevolg van structurele factoren (weinig belangstelling voor landbouw bij de banken, geen kredietverleden, geen andere adequate zekerheden, projecten die door de banken economisch niet haalbaar werden geacht) bleef de Roemeense kredietkloof bestaan, zelfs met een financieel instrument, en bleef de opname van aan garanties gekoppelde subsidies laag. Uit de beschikbare gegevens tot 31 maart 2014 blijkt dat ongeveer 15 % van alle subsidie-uitgaven werd gedekt door een garantie uit het door de EU medegefinancierde garantiefonds voor leningen ter financiering van de projecten.

36

De Rekenkamer ontdekte specifieke gevallen in Italië (Apulië en Sicilië), Litouwen en Roemenië, waar het totale bedrag van de subsidie en het financieel instrument samen dicht bij, gelijk aan of zelfs hoger was dan het bedrag van de subsidiabele kosten van het project. Aan het eind van de programmeringsperiode 2007-2013 bestond dan ook het risico dat projecten tot 100 % werden gefinancierd met overheidsmiddelen.

37

Op het beleidsterrein cohesie wordt een dergelijke situatie uitdrukkelijk voorkomen doordat de financiële instrumenten en subsidies los van elkaar functioneren. Financiële instrumenten mogen niet dienen ter dekking van projectkosten die reeds worden gesubsidieerd.

In bepaalde gevallen hebben de financiële instrumenten geholpen om de toepassing van de vrijmakingsregel te verlichten

38

Bij Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad wordt een mechanisme ingesteld om de financiële uitvoering van de programma's te stimuleren. Deze verordening bevat een regel dat de Commissie het gedeelte van een jaarlijkse begroting dat niet is gebruikt binnen een periode van twee jaar moet „doorhalen” (vrijmaken) (de zogenaamde „n + 2” -regel)²⁸. Deze regel is bedoeld om de uitvoering van programma's te bespoedigen en bij te dragen tot een goed financieel beheer²⁹. De Rekenkamer heeft reeds herhaaldelijk gewezen op het risico dat financiële instrumenten kunnen helpen deze regel te omzeilen³⁰.

39

De Commissie onderkent dit risico voor bepaalde lidstaten ook³¹. De Rekenkamer constateerde dat het bestond in Bulgarije, Griekenland (**tekstvak 4**) en Italië (Sicilië) op het tijdstip waarop de fondsen werden opgericht.

- 28 Artikel 29 van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad.
- 29 DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling, Jaarlijks Activiteitenverslag 2013, bijlage 10, blz. 158.
- 30 Jaarverslagen van de Rekenkamer over de begrotingsjaren 2010 (paragraaf 4.33) (PB C 326 van 10.11.2011) en 2012 (paragraaf 4.7) (PB C 331 van 14.11.2013); Advies van de Rekenkamer nr. 7/2011 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 (paragraaf 49) (PB C 47 van 17.2.2012), Speciaal verslag nr. 2/2012 (paragraaf 54); document van de Rekenkamer (2014) „Landbouw en cohesie: een overzicht van de EU-uitgaven in de periode 2007-2013” (paragraaf 21). (<http://eca.europa.eu>)

Tekstvak 4

Situatie met betrekking tot de „n + 2” -regel in Griekenland

In Griekenland werd in december 2013 115 miljoen euro aan overheidsgeld overgemaakt naar een leningfonds. De Rekenkamer constateerde dat er een groot risico bestond dat de oprichting van het fonds ook tot doel had de toepassing van de „n + 2” -regel te beperken. De redenen hiervoor waren dat:

- o het toegewezen bedrag een aanzienlijk deel van de beschikbare middelen vormde³²;
- o geringe bedragen waren uitgekeerd aan eindontvangers (zie **tekstvak 5**);
- o het risico van doorhaling in 2013 omvangrijk was.

32 Tussen 10 % en 30 % van de beschikbare begroting voor de betrokken maatregelen.

40

In drie van de zeven lidstaten die in de programmeringsperiode 2007-2013 financiële instrumenten hadden ingevoerd, werden deze dus ingesteld en benut om EU-betalingen in te houden en te behouden in plaats van om de officieel aangegeven behoeften en doelstellingen aan te pakken. Door dergelijke praktijken te aanvaarden heeft de Commissie niet gezorgd voor naleving van de beginselen van goed financieel beheer³³.

Significante overkapitalisatie van financiële instrumenten

41

Een situatie van overkapitalisatie ontstaat wanneer het in het kapitaal van de financiële instrumenten gestorte bedrag te groot is in verhouding tot het bedrag dat in de vorm van leningen of gegeven garanties wordt verstrekt aan eindontvangers.

42

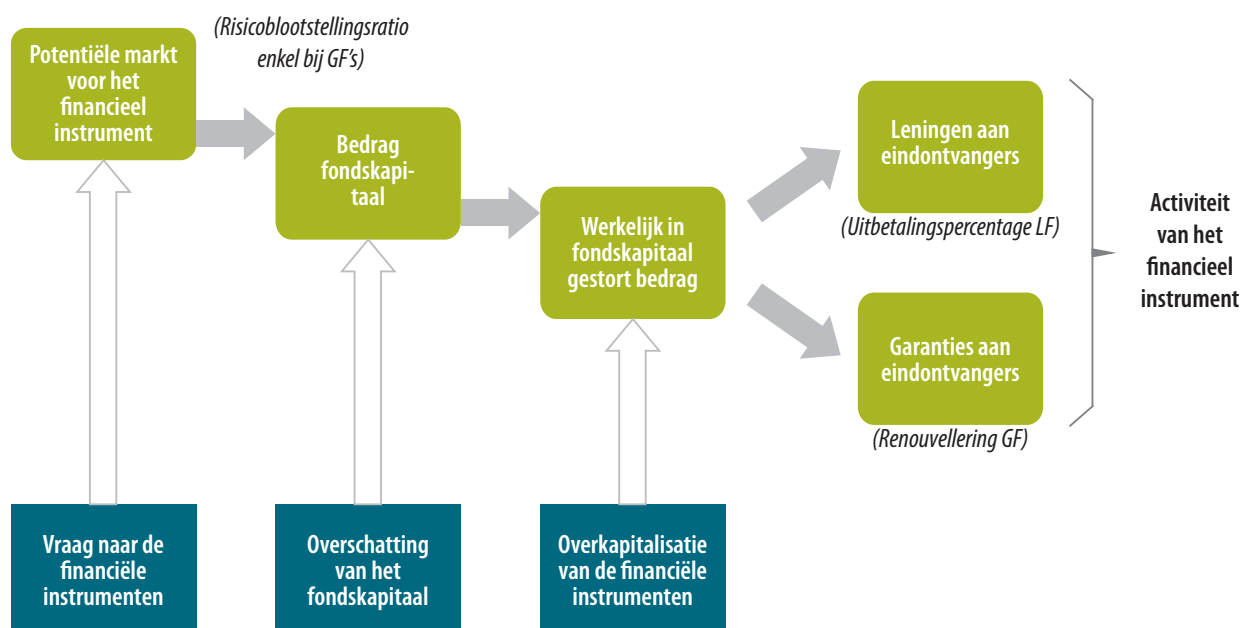
In **figuur 4** wordt getoond dat het proces begint met de vaststelling van de potentiële markt voor het financiële instrument. Deze informatie dient voor de raming van het fondskapitaal. Een verkeerde raming kan leiden tot overkapitalisatie van het financiële instrument:

31 In haar antwoord op het Jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2012, erkent de Commissie dat zij zelf heeft „opgemerkt dat sommige lidstaten uitvoerig gebruik maken van (...) financiële instrumenten met als mogelijk effect het beperken of vermijden van een verlies van middelen in het kader van de n + 2-regels”.

33 Artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad en artikel 73 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 277 van 21.10.2005, blz. 1).

Figuur 4

Factoren die bijdragen tot overkapitalisatie



Bedrag aan fondskapitaal over het algemeen gekenmerkt door overkapitalisatie

43

De Commissie hield toezicht op het proces tot vaststelling van het bedrag aan fondskapitaal voor financiële instrumenten. Ondanks dit toezicht constateerde de Rekenkamer significante overkapitalisatie in Bulgarije, Griekenland, Italië (Basilicata en Sicilië), Litouwen en Roemenië. De Commissie trof alleen concrete maatregelen in het geval van Bulgarije, wat heeft geleid tot een vermindering van het fondskapitaal. Voorbeelden van overkapitalisatie worden gegeven in **tekstvak 5**.

Een van de redenen van overkapitalisatie is het ontbreken van een degelijke analyse van de vraag naar financiële instrumenten in de lidstaten

44

De Rekenkamer constateerde dat de lidstaten in operationele documenten zoals de bedrijfsplannen hadden getracht, een inschatting te maken van de vraag naar ingestelde financiële instrumenten, maar die pogingen waren gebaseerd op ruwe schattingen van de subsidie-opname. Vergelijkbare tekortkomingen werden vastgesteld voor alle gecontroleerde financiële instrumenten in de lidstaten (zie paragraaf 19), met uitzondering van Frankrijk (Corsica). Uit de voor onderzoek verzamelde informatie blijkt dat soortgelijke tekortkomingen ook bestaan in Bulgarije. Enkele voorbeelden hiervan worden beschreven in **tekstvak 6**.

Tekstvak 5

Voorbeelden van de overkapitalisatie van financiële instrumenten

In Griekenland ontving het leningfonds overheidsfinanciering ten bedrage van 115 miljoen euro, te besteden in de periode 2014-2015. In werkelijkheid werd tot november 2014 slechts 0,5 miljoen euro uitbetaald aan eindbegunstigden.

In Litouwen was aanvankelijk een fonds van meer dan 130 miljoen euro gepland, maar in de praktijk bedroeg de maximale toewijzing slechts 52 miljoen euro. Eind 2013 werd het fondskapitaal teruggebracht tot 13,8 miljoen euro.

In Italië (Sicilië) was het in het garantiefonds gestorte bedrag ongeveer 38 miljoen euro. Dit bedrag was veel te hoog geraamd, want de opname betrof ongeveer 5 miljoen euro (zie paragraaf 55).

Voorbeelden van ontbrekende analyse van de vraag naar financiële instrumenten

In Italië (Apulië en Sicilië) was de toegepaste procedure het inschatten van de potentiële vraag naar garantiefondsen. Dit kwam overeen met ongeveer 75 % (Apulië), respectievelijk 50 % (Sicilië) van de leningen die naar verwachting verstrekt zouden worden door de banksector ter financiering van het particuliere deel van projecten met betrekking tot de betrokken investeringsmaatregelen. Dit heeft ertoe geleid dat de geraamde vraag (312 miljoen euro in Apulië en 120 miljoen euro in Sicilië) veel groter was dan de werkelijke vraag. De geraamde vraag naar garantiefondsen voor slechts twee regio's (Apulië en Sicilië) lag 8 % hoger dan het totaal van de door de fondsbeheerder tot juli 2014 verstrekte garanties voor het gehele land³⁴.

In Bulgarije meenden de autoriteiten dat het garantiefonds 75 % van de totale potentiële investeringen zou afdekken. De potentiële vraag naar het garantiefonds werd vervolgens vastgesteld op ongeveer 600 miljoen euro voor de periode 2012-2015. Dit is twaalf maal meer dan de reële markt eind april 2014. De Commissie controleerde het proces zonder te wijzen op het feit dat de hypothese van 75 %, waarop de berekeningen waren gebaseerd, niet was bewezen.

In Roemenië werd geen bewijs geleverd van een voorafgaande analyse ter onderbouwing van de ramingen. Er werd verklaard dat die ramingen waren gebaseerd op eerdere ervaring en het Sapard-programma, zonder vooraf de omvang van de garanties in de periode te berekenen.

³⁴ De fondsbeheerder (ISMEA) is een overheidsorgaan dat aan de landbouwsector in Italië informatie en financiële diensten verstrekt. Het beheert een nationaal garantiefonds en is ook de fondsbeheerder voor zes regionale garantiefondsen die door het Elfpo worden gesteund.

45

De Rekenkamer constateerde dat de aantrekkelijkheid van de financiële instrumenten voor potentiële eindontvangers hoofdzakelijk afhing van de kosten van het krediet, die op hun beurt weer afhankelijk waren van de marktrente. Dit kan worden geïllustreerd met het geval van Litouwen. De perioden waarin de contracten met eindontvangers werden gesloten, vielen grotendeels samen met de perioden waarin het leningfonds aantrekkelijk was uit het oogpunt van rentepercentages³⁵. Dit toont aan dat de vraag naar financiële instrumenten grondig en op de lange termijn moet worden onderzocht, omdat zij afhangt van een combinatie van intrinsieke omstandigheden en situaties en van externe ontwikkelingen.

Een andere reden voor de overkapitalisatie van garantiefondsen: de slecht bepaalde risicoblootstellingsratio's

46

De risicoblootstellingsratio van een garantiefonds is de bovengrens voor wanbetaling die bij het fondsbeheer aanvaardbaar wordt geacht. Indien het bedrag aan kapitaal vermenigvuldigd met de risicoblootstellingsratio te hoog is in verhouding tot de aan de eindontvangers verleende garanties, ontstaat een situatie van overkapitalisatie.

³⁵ De rentetarieven die worden geboden door het leningfonds tegenover die welke worden voorgesteld door de markt.

Opmerkingen

47

De waarde van de risicoblootstellingsratio heeft een grote invloed op het bedrag van het in het garantiefonds te betalen kapitaal. Het is noodzakelijk de waarde van de risicoblootstellingsratio af te stemmen op de waarde van de werkelijk waargenomen wanbetalingsgraad. Zo was in Roemenië de eind 2013 geconstateerde wanbetalingsgraad (minder dan 1 %, zie paragraaf 32) veel lager dan de bovengrens van 20 %, waarop de kapitalisatie van het garantiefonds was gebaseerd.

Raming van de overkapitalisatie van de garantiefonds

48

De Rekenkamer schatte het bedrag aan overkapitalisatie van de garantiefonds per 31 december 2013 op basis van de door de nationale autoriteiten toegepaste risicoblootstellingsratio's. Uit de berekeningen in **bijlage I** blijkt dat het totale bedrag voor de eind 2013 verleende garanties voor alle financiële instrumenten die werden toegepast in de periode 2007-2013, had kunnen komen van een totaal kapitaal van ongeveer 50 miljoen euro dat was gestort in de fondsen. In werkelijkheid werd ongeveer 420 miljoen euro geïnvesteerd. Dit geeft aan dat er sprake was van een massale overkapitalisatie aan het eind van het jaar 2013: de geïnvesteerde bedragen waren acht maal hoger dan in werkelijkheid nodig was.

Er werden ook voorbeelden aangetroffen van een voorzichtige aanpak bij de kapitalisatie van de fondsen

49

Hoewel de Italiaanse regio Apulië de potentiële vraag overschatte, volgde zij een voorzichtige, stapsgewijze aanpak en beperkte zij de stortingen in het fonds tot 20 % van het geraamde fondskapitaal om overkapitalisatie te voorkomen. Dit besluit bleek betrekkelijk goed overeen te komen met de afgegeven garanties (zie paragraaf 55). Een dergelijke aanpak bestond ook in andere Italiaanse regio's (Campania en Molise).

50

Een soortgelijke aanpak werd aangetroffen in Frankrijk (Corsica). Slechts de helft van het oorspronkelijk geplande fondskapitaal werd werkelijk in het fonds gestort overeenkomstig de afgegeven garanties. Gezien de risicoblootstellingsratio zouden de financiële instrumenten in Italië (Apulië) en Frankrijk (Corsica) niettemin ook volledig operationeel zijn geweest met een veel lagere kapitaalverschaffing.

Presteerden de financiële instrumenten goed in de periode 2007-2013?

51

Financiële instrumenten kunnen goed presteren als bepaalde voorwaarden zijn vervuld. Alleen wanneer er voldoende middelen uit financiële instrumenten tijdig de eindontvangers bereiken, functioneren die instrumenten zoals verwacht en realiseren zij volledig hun potentiële voordelen (renouvellerings- en hefboomeffecten). Het rechtskader van de EU zou passende bepalingen moeten bevatten om de verwezenlijking van deze voordelen te stimuleren. Het tijdig binnen de programmeringsperiode instellen van de financiële instrumenten moet ook helpen om de verwachte voordelen te realiseren. Ook zouden er monitoringsystemen moeten bestaan die betrouwbare gegevens bieden om te kunnen beoordelen of de instrumenten de gewenste resultaten opleveren.

52

De Rekenkamer onderzocht of deze essentiële voorwaarden voor goede prestaties vervuld waren toen de financiële instrumenten werden uitgevoerd in de programmeringsperiode 2007-2013. Over het geheel genomen stelde zij vast dat dit niet het geval was.

Financiële instrumenten presteerden slecht wat betreft het laten „renouveleren” van geld

53

In haar Jaarverslag over het begrotingsjaar 2013 wijst de Rekenkamer erop dat de financiële instrumenten op het gebied van cohesie³⁶ weinig bijstand bieden aan de eindontvangers. Zij verklaarde dat de uitbetalingspercentages „nog steeds te laag [waren] om te verwachten dat alle beschikbare middelen ten minste éénmaal worden gebruikt”. Uit deze controle bleek dat deze situatie ook bestond voor plattelandsontwikkeling. Per 31 december 2013 was slechts 45 % van de 700 miljoen euro van het fondskapitaal voor financiële instrumenten (lening- en garantiefondsen) werkelijk gebruikt voor garanties of betalingen aan de eindontvangers van de lening- en garantiefondsen.

54

Een van de voornaamste uitwerkingen die verwacht kunnen worden van financiële instrumenten is het verkrijgen van een renouvelleringseffect. Er is echter geen mate van renouvellering voorgeschreven en bij te lage uitbetalingspercentages kan het optreden van renouvelleringseffecten worden vertraagd. Uit de controle blijkt dat deze situatie zich ook voordoet bij plattelandsontwikkeling.

³⁶ Zie de paragrafen 5.33-5.36: Volgens de meest recente cijfers van de Commissie werd slechts 37 % van de 8,4 miljard euro die van 2007 tot eind 2012 waren besteed aan financiële instrumenten werkelijk gebruikt voor betalingen of garanties aan eindontvangers.

Opmerkingen

Voor de garantiefondsen waren de renouvellerings-effecten tot nu toe ontoereikend

55

Een garantiefonds biedt de mogelijkheid om het beschikbare kapitaal sterk te overschrijden dankzij een multiplicatoreffect. Daardoor is het mogelijk om meer garanties te bieden dan het beschikbare kapitaal. De in de lidstaten bereikte multiplier- of renouvellerings-effecten waren echter ontoereikend. Volgens de gegevens van de Rekenkamer was het renouvellerings-effect voor de elf bestaande garantiefondsen eind 2013 gelijk aan 0,53, zoals blijkt uit **tabel 2**:

56

Het renouvellerings-effect was voor bepaalde Italiaanse garantiefondsen (Basilicata, Calabrië, Sicilië en Umbrië) bijzonder laag. Slechts drie van de garantiefondsen in **tabel 2** (in Italië (Campanië, Molise en Apulië)) verstrekten meer garanties dan het fondskapitaal, zodat het renouvellerings-effect gering was.

Tabel 2

Renouvellerings-effect van de garantiefondsen

Lidstaat/regio('s)	Maximumbedrag overge- maakt aan het fonds tot 31.12.2013 (miljoen euro) A	Totaal gegarandeerde bedragen aan eindont- vangers per 31.12.2013 (miljoen euro) B	Renouvellerings-ef- fect (multipliator - 31.12.2013) B/A	Beoogde maximale multipliator
Bulgarije	171,29	50,00 ¹	0,29	5
Frankrijk (Corsica)	0,60	0,40	0,67	3
Italië (Sicilië)	37,63	5,48	0,15	3 ²
Italië (Apulië)	5,00	6,58	1,32	12,5 ²
Italië (Lazio)	2,50	0,92	0,37	12,5
Italië (Campanië):	2,25	3,26	1,45	12,5
Italië (Umbrië)	4,80	0,00	0	3
Italië (Molise)	2,45	2,45	1,00	3
Italië (Basilicata)	14,86	1,70	0,11	3
Italië (Calabrië)	10,00	1,68	0,17	2
Roemenië	220,00	177,17	0,81	5
TOTAAL	473,80	249,64	0,53	-

1 Tot 30 april 2014 verleende garanties.

2 De maximale waarde voor de multiplier werd vastgesteld op 12,5 in Apulië en Sicilië. In Apulië werd het bedrag van het fondskapitaal echter bepaald op basis van deze waarde terwijl in Sicilië de waarde 3 werd toegepast.

57

Bulgarije verminderde het fondskapitaal met meer dan een kwart in 2013 (van 171,29 tot 121 miljoen euro) en Roemenië verminderde het met bijna de helft (van 220 tot 115 miljoen euro) in 2014. De overeenkomstige Elfpo-middelen werden weer overgeheveld van het garantiefonds naar het subsidiedeel van de toepasselijke investeringsmaatregelen. Deze verminderingen van het fondskapitaal leidden tot een versterking van de multiplicator- en renouvelleringseffecten.

58

Als rekening wordt gehouden met deze verminderingen en de in de eerste drie kwartalen van 2014 verstrekte garanties worden geraamd, was er per 30 september 2014 voor geen van de elf bestaande garantiefondsen een multiplicatoreffect bereikt. Dat was nog steeds veel lager dan de door de lidstaten zelf nagestreefde multiplicator (zie **tabel 2**, laatste kolom) en de in **bijlage I** beschreven situatie. Dit betekent dat het in de garantiefondsen gestorte kapitaal nog steeds groter was dan het bedrag van de aan eindontvangers verleende garanties, waardoor het instrument aan potentieel inboette.

Voor leningfondsen is het renouvelleringseffect even laag

59

Volgens de gegevens van de Rekenkamer was het uitbetalingspercentage voor de twee bestaande leningfondsen eind 2013 gelijk aan 0,75, zoals blijkt uit **tabel 3**:

60

In Griekenland werden tot medio 2014 in werkelijkheid geen leningen verstrekt. Voor Litouwen en Letland verbergen de cijfers een situatie waarin de fondsen discontinu functioneerden. In Litouwen was er geen enkele overeenkomst gesloten sinds het eerste kwartaal van 2012 (zie paragraaf 45). Er is geen poging ondernomen om de voorwaarden van het fonds aan te passen aan de behoeften van de markt. In Letland was de situatie vergelijkbaar: sinds juni 2012 waren er geen nieuwe leningen verstrekt. De oplossing in Litouwen en Letland was de geleidelijke vermindering van het fondskapitaal respectievelijk met ongeveer driekwart en twee derde tot eind 2013. Deze praktijk van vermindering werd voortgezet in 2014.

Tabel 3

Uitbetalingspercentage van de leningfondsen

Lidstaat/regio('s)	Maximumbedrag overgemaakt aan het fonds tot 31.12.2013 (miljoen euro)	Totaal aan eindontvangers betaalde bedragen per 31.12.2013 (miljoen euro)	Uitbetalingspercentage bij het tot 31.12.2013 in het fonds gestort maximumbedrag
Letland ¹	37,60 ²	28,25	0,75
Litouwen	52,45	39,05	0,74
TOTAAL	90,05	67,30	0,75

1 Volgens de wisselkoers van de Bank van Letland 1 EUR = 0,702804 LVL.

2 Raming van de ERK op basis van de Letse driemaandelijkse declaraties, inclusief die voor het 4e kwartaal 2013.

Bron: Gegevens van de desbetreffende jaarlijkse voortgangsverslagen 2013 en berekening van de Europese Rekenkamer.

Opmerkingen

61

Bij leningfondsen kan het renouveleringseffect pas optreden zodra een lening is terugbetaald door de eindontvanger. Voor die fondsen constateerde de Rekenkamer dat er aan het eind van het jaar 2013 geen werkelijk renouveleringseffect optrad.

Hefboomeffect komt zelden voor en bepaalde fondsen werden te laat ingesteld

62

In haar antwoord op het Jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2013 (paragraaf 5.36) wees de Commissie op de beperkingen van een enkele indicator zoals het uitbetalingspercentage als middel voor het beoordelen van de prestaties van financiële instrumenten en oordeelde zij dat „de beoordeling van prestaties zich tevens moet richten op het bereiken van resultaten door de gefinancierde financieringsinstrumenten, met inbegrip van de doorlopende en hefboomeffecten”.

Hefboomeffect komt zelden voor

63

Financiële instrumenten worden geacht een hefboomwerking teweeg te brengen voor de overheidssteun door het stimuleren van de betrokkenheid van de particuliere sector. Indien bijvoorbeeld tegenover elke euro uit overheidsbronnen één euro aan particuliere financiering staat, wordt het totale bedrag ten gunste van de eindontvangers verdubbeld. Er is evenwel geen wettelijke verplichting om een bepaalde mate van deelname uit particuliere sector (hefboomeffect) te bereiken.

64

Artikel 223 van de uitvoeringsvoorschriften bij de Financiële Regels³⁷ bepaalt dat financiële instrumenten „tot doel [hebben] om met de bijdrage van de Unie een hefboomeffect te verwezenlijken, waarbij een totaal investeringsbedrag wordt vrijgemaakt dat groter is dan de bijdrage van de Unie” en dat „het hefboomeffect van de middelen van de Unie wordt berekend door het totale, aan de in aanmerking komende eindontvangers ter beschikking gestelde bedrag voor financieringen te delen door de bijdrage van de Unie”³⁸. In het kader van het Elfpo houdt dit begrip echter in dat normale medefinanciering door de lidstaten deel uitmaakt van de hefboomwerking, zelfs wanneer er helemaal geen particuliere financiering werd opgehaald.

65

In de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen³⁹ wordt het „verwachte hefboomeffect” omschreven als „een raming van aanvullende publieke en private middelen die met het financieringsinstrument kunnen worden gegenereerd, tot op het niveau van de eindontvanger (...)”. Overeenkomstig dit begrip bekijkt de Rekenkamer in de context van deze doelmatigheidscontrole de hefboomwerking aan de hand van de vraag hoeveel euro aan overheids- en particuliere financiering er is gegarandeerd of betaald ter financiering van projecten voor plattelandsontwikkeling voor iedere euro aan overheidsfinanciering (van de EU en de lidstaten). De Rekenkamer berekende het hefboomeffect⁴⁰ dan ook als volgt:

Financiering aan eindontvangers

Overheidsbijdragen

37 Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

38 Zie Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1268/2012 van de Commissie van 29 oktober 2012 houdende uitvoeringsvoorschriften voor Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L 362 van 31.12.2012, blz. 1).

39 Zie artikel 37, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

40 Zie Speciaal verslag nr. 2/2012, paragraaf 102.

66

De lidstaten ondernamen weinig om een hefboomeffect te bewerkstelligen. Zo bleek uit de controlebezoeken van de Rekenkamer dat geen enkele hefboomwerking was bereikt in Letland, Litouwen en Italië (Sicilië), want de toepassing van de financiële instrumenten trok geen extra particulier kapitaal aan voor projecten voor plattelandsontwikkeling. Een zekere mate van hefboomwerking werd aangetroffen in Frankrijk (Corsica), Italië (Apulië) en Roemenië, voor het niet-gegarandeerde deel van de leningen⁴¹ aan eindontvangers.

67

Griekenland en Italië (Umbrië)⁴² waren de enige lidstaten waar de fondsen uitdrukkelijk waren ontworpen om een hefboomeffect te bewerkstelligen. In Griekenland werd verwacht dat een bepaald niveau van hefboomwerking zou worden bereikt omdat er naast de overheidsbijdrage een gedeeltelijke financiering was door een particuliere bank⁴³. Medio 2014 was echter geen echte hefboomwerking bereikt, aangezien er geen leningen waren verstrekt.

41 Een voorbeeld: de garantie in Frankrijk (Corsica) dekt 65 % van de lening, terwijl dit in Roemenië kan oplopen tot 80 %.

42 In Italië (Umbrië) was er voor een niet ter plaatse gecontroleerd garantiefonds een bedrijfsplan waarin stond dat ten minste 20 % van de middelen voor het fonds moest komen uit de particuliere sector.

43 Het volledige kapitaal dat werd geïnvesteerd in het leningsfonds was 253,025 miljoen euro, waarvan 115 miljoen euro overheidsgeld was en 138,025 miljoen euro particulier werd geïnvesteerd door de Bank van Piraeus.

Tekstvak 7

Hefboomeffect zoals geschat door de Rekenkamer

Uit de steekproef van in het kader van de controle ter plaatse bezochte lidstaten/regio's blijkt de volgende hefboomwerking:

	Corsica (GF)	Griekenland (LF)	Litouwen (LF)	Apulië (GF)	Roemenië (GF)	Sicilië (GF)
Hefboomeffect (Bedrag verstrekt krediet / In het FI gestort kapitaal)	1,47	Nog niet	N.v.t.	2,24	1,41 ¹	0,28

1 De berekening in deze tabel berust op een fondskapitaal van maximaal 220 miljoen euro.

Bepaalde financiële instrumenten werden te laat ingesteld

68

Diverse financiële instrumenten werden te laat vastgesteld, waardoor hun prestaties binnen de programmeringsperiode 2007-2013 werden beperkt. Dat was het geval in Frankrijk (Corsica) (juni 2012) en Bulgarije (februari 2012), maar meer bepaald in Griekenland en Italië (Calabrië) (zie **tekstvak 8**).

In Griekenland en Italië (Calabrië) ging de timing ten koste van de prestaties van de fondsen

De Griekse beheersautoriteit stelde de oprichting van een leningfonds voor in januari 2011 en de Europese Commissie keurde dit goed in mei 2011. Dit moest de liquiditeit vergroten voor investeerders en ondernemers in de agrarische sector. In werkelijkheid werd het leningfonds pas in januari 2014 operationeel. In de specifieke context van een acute economische crisis - die volgens de nationale autoriteiten de vertragingen verklaarde - werd het leningfonds pas ingevoerd twee jaar voor afloop van de programmeringsperiode eind 2015. Dit beperkte de resultaten ervan over de hele periode 2007-2013.

De Rekenkamer constateerde dat er een belangrijke kloof bestond tussen het tijdstip waarop in Italië (Calabrië) een fonds administratief werd opgericht en het fondskapitaal werd gestort, enerzijds, en het tijdstip waarop de eerste garanties werden afgegeven, anderzijds. Het garantiefonds werd opgericht in 2010, maar de eerste garanties werden pas verstrekt in 2013.

De monitoring van financiële instrumenten in de periode 2007-2013 leverde onvoldoende relevante informatie op over de geleverde prestaties

69

De Rekenkamer is van oordeel dat dit de voornaamste indicatoren zijn om de prestaties van een financieel instrument te meten:

- hefboomeffect,
- renouvellerings­effect⁴⁴,
- wanbetalingsgraden.

70

Deze reeks indicatoren verschaft informatie over de prestaties. De Rekenkamer merkte op dat het kader voor plattelandsontwikkeling geen specifieke streefdoelen of indicatoren bevatte om de doeltreffendheid en de impact van

de financiële instrumenten te kunnen meten en dat de lidstaten voornamelijk toezagen op de uitbetalingspercentages. De lidstaten hadden volledige lijsten van de betrokken eindontvangers⁴⁵, maar stelden geen prestatie- of resultaatindicatoren vast om toezicht te houden op de prestaties ten aanzien van de drie criteria (renouvellerings­effect, hefboomeffect en wanbetalingsgraad).

71

De Rekenkamer ontdekte ook gevallen waarin de in de jaarlijkse voortgangsverslagen aan de Commissie opgenomen cijfers niet altijd volledig of betrouwbaar waren (zie **tekstvak 9**).

44 Deze twee prestatie-indicatoren (hefboom- en renouvellerings­effect) worden ook door de Commissie relevant geacht (zie paragraaf 62).

45 Op deze lijsten worden ook de betrokken maatregelen vermeld, de hoogte van de leningen, het bedrag van de garanties (indien van toepassing), de valuta, de stand van de leningen (terugbetaling) enz.

Rapportage niet volledig en betrouwbaar

Roemenië vermeldde ook de bedragen voor niet in aanmerking komende garanties (zie ook tekstvak 10), en rapporteerde waarborgen die waren geannuleerd zonder dat er enige lening was verstrekt. Roemenië rapporteerde ook garanties die niet actief waren, doordat de provisie op de garanties niet was betaald door de eindontvangers.

Litouwen vermeldde leningen die nooit actief waren geworden omdat de contracten werden geannuleerd en Frankrijk (Corsica) rapporteerde gegevens die niet overeenstemden met de gecertificeerde informatie in de databank van de fondsbeheerder.

Waren de voorwaarden van het afsluitings- en beëindigingsbeleid in de periode 2007-2013 adequaat?**72**

Het beheer van de financiële instrumenten verloopt niet volgens het gangbare systeem voor het beheer van subsidies op het niveau van de overheden van de lidstaten of op het niveau van de eindontvangers. Financiële instrumenten vereisten een volledig nieuwe structuur in de lidstaten, met name om te voldoen aan de artikelen 50 - 52 van Verordening (EG) nr. 1974/2006. De belangrijkste kenmerken van deze specifieke structuur voor financiële instrumenten zijn beleidslijnen voor afwikkeling en beëindiging.

73

Bovendien bepaalt de wetgeving inzake plattelandsontwikkeling dat beleidskwesties inzake afwikkeling en beëindiging moeten worden opgenomen in de belangrijkste documenten (bedrijfsplannen en financieringsovereenkomsten). Daarom zijn er duidelijke

regels nodig voor de afwikkeling van de financiële instrumenten aan het einde van de programmeringsperiode (31 december 2015), en dienen voorwaarden te worden gesteld om te voorkomen dat de resterende middelen worden gebruikt voor enig ander doel dan de oorspronkelijke doelstelling inzake plattelandsontwikkeling van de POP-maatregel. Die middelen mogen ook alleen worden gebruikt ten bate van individuele ondernemingen. Tot slot moet de Commissie de lidstaten richtsnoeren bieden om hun administratieve lasten te verminderen, en er moet een geschikt risicobeheersysteem worden ingevoerd om specifieke risico's betreffende financiële instrumenten (zoals de bescherming van de overheidsmiddelen) te ondervangen.

74

De Rekenkamer beoordeelde de benaderingen van de lidstaten en de Commissie om te voldoen aan deze eisen en constateerde dat zowel duidelijke regels als richtsnoeren van de Commissie ontbraken.

De afsluiting was nog niet goed voorbereid en bepalingen werden verschillend geïnterpreteerd door de lidstaten en de Commissie

75

De programma's zullen worden afgesloten aan het einde van de programmeringsperiode voor plattelandsontwikkeling 2007-2013. In dit verband zal worden bepaald welke FI-uitgaven voor subsidie in aanmerking komen en welke bedragen de lidstaten (die het saldo van de financiële instrumenten betalen) daarvoor kunnen behouden (zie paragraaf 33). Tevens zal worden bepaald welke regels inzake beëindiging en afwikkeling van kracht zullen worden. De Rekenkamer constateerde dat deze belangrijke gebeurtenis niet goed was voorbereid door de lidstaten of de Commissie.

76

Gedurende de programmeringsperiode 2007-2013 interpreteerden de Commissie en de lidstaten de toepasselijke FI-regels verschillend, met name in het geval van garantiefondsen. In de wetgeving worden twee categorieën van garantie subsidiabel genoemd: vrijgegeven en lopende. De Commissie verklaarde dat alle vrijgegeven garanties subsidiabel waren bij de afsluiting. Volgens de Commissie zijn lopende garanties niet geheel subsidiabel maar moet er een „risicoblootstellingsratio” op worden toegepast bij de afsluiting, zodat de bedragen die de lidstaten kunnen behouden, worden beperkt.

77

De Rekenkamer merkte op dat de aanpak van DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling in dit geval overeenkwam met de interpretatie van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling in zijn nota met richtsnoeren, maar dit wordt niet ondersteund door de tekst van de wetgeving. De tijdens de controle bezochte lidstaten hadden uiteenlopende interpretaties van deze regels. Italië had begrepen dat het deze risicoblootstellingsratio moest toepassen voor alle garanties (vrijgegeven en lopende), terwijl Frankrijk (Corsica) en Roemenië dat helemaal geen ratio wilden toepassen.

Gebrek aan duidelijkheid in de beëindigingsbepalingen

78

Er zijn momenteel geen duidelijke beëindigings- en afwikkelingsbepalingen voor de lidstaten. In de EU-regels inzake plattelandsontwikkeling is alleen bepaald dat middelen die terugvloeien naar de actie na de uiterste subsidiabiliteitsdatum van het programma voor plattelandsontwikkeling door de betrokken lidstaten moeten worden gebruikt ten behoeve van individuele ondernemingen. Alle tijdens de controle bezochte lidstaten achtten de toekomst van alle gecontroleerde fondsen nog onbeslist: het was niet duidelijk of de fondsen zouden voortbestaan, voor hoe lang en met welk doel.

79

Volgens de interpretatie van de Commissie⁴⁶ kunnen personen buiten de sector landbouw en plattelandsontwikkeling steun ontvangen, maar er was geen duidelijke definitie van deze individuele ondernemingen beschikbaar. De Rekenkamer is van oordeel dat er een risico bestaat dat de aanvaankelijk voor plattelandsontwikkeling en voor potentiële begunstigden van het landbouwbeleid bedoelde middelen worden overgedragen naar andere sectoren dan die waar aan plattelandsontwikkeling wordt gedaan.

80

Ten slotte constateerde de Rekenkamer dat de Commissie niet voornemens was om toezicht te houden op deze bepaling in de periode na afsluiting, om ervoor te zorgen dat het fondskapitaal en de terugkerende middelen op middellange en lange termijn door de lidstaten niet worden gebruikt voor andere doeleinden dan ten behoeve van individuele ondernemingen.

Kan het kader 2014-2020 in potentie voor de nodige verbeteringen van de financiële instrumenten zorgen?

81

Eind 2013 werd voor de periode 2014-2020 een nieuw rechtskader vastgesteld voor het beleid op het gebied van sociale zaken, visserij, cohesie en plattelandsontwikkeling. In overeenstemming met de Financiële Regels⁴⁷ bepaalt de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de periode 2014-2020 de beginselen die in geval van gedeeld beheer in acht moeten worden genomen voor financiële instrumenten op alle gebieden. De Rekenkamer heeft beoordeeld in hoeverre deze juridische veranderingen de prestaties van de financiële instrumenten op het gebied van plattelandsontwikkeling kunnen verbeteren.

Er zijn een aantal opmerkelijke verbeteringen in het nieuwe rechtskader...

82

De Rekenkamer constateerde dat het rechtskader voor financiële instrumenten bepaalde verbeteringen bevat, met name:

- verplichte beoordelingen vooraf van alle instrumenten, die onder meer zouden moeten leiden tot een betere raming van het vereiste fondskapitaal;
- gefaseerde betalingen gekoppeld aan het niveau van de reële uitbetalingen aan de eindontvangers voor de leningfondsen of de reële opname voor de garantiefondsen, hetgeen het gevaar van overkapitalisatie zou moeten verminderen;
- de mogelijkheid om verschillende soorten financiële instrumenten op te zetten op verschillende niveaus (nationaal, regionaal, transnationaal of grensoverschrijdend), bijvoorbeeld via een fonds van fondsen (holdingfondsen⁴⁸), specifieke, op maat gesneden of gestandaardiseerde instrumenten (beide op te richten door de lidstaten) of via bijdragen aan de instrumenten op EU-niveau; en
- verplichte rapportage vanaf het begin, ook over een reeks van indicatoren die verband houden met de Financiële Regels⁴⁹.

46 Advies van de Juridische dienst van DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling in een nota d.d. 8 oktober 2014 aan de controleurs.

47 Artikel 139, lid 5, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012.

48 Fondsen die zijn opgericht om financiële middelen te investeren in risicokapitaalfondsen, garantiefondsen, leningfondsen, of in fondsen of andere stimuleringsregelingen die leningen, garanties voor terugbetaalbare investeringen of gelijkwaardige instrumenten bieden.

49 Zo zullen beheersautoriteiten specifiek verslag moeten uitbrengen over de acties die financiële instrumenten omvatten, en wel in bijlage bij de jaarlijkse voortgangsverslagen. Dit omvat een aantal elementen (hefboomwerking, prestaties) om de rapportage in overeenstemming te brengen met de Financiële Regels. Voor het Elfpo is deze verslaglegging nieuw.

Opmerkingen

... maar bepaalde belemmeringen blijven bestaan

83

De Rekenkamer constateerde dat het risico van overkapitalisatie van de financiële instrumenten blijft bestaan en dat de voorwaarden om effecten op lange termijn te garanderen nog steeds niet zijn vervuld. De Rekenkamer constateerde ook dat de kwestie van de prestaties nog steeds niet behoorlijk wordt aangepakt in het rechtskader van de EU voor 2014-2020, en dat de financiële instrumenten te afhankelijk dreigen te blijven van de subsidieregelingen.

De risico's van te hoge raming van het benodigde kapitaal en daarop volgende overkapitalisatie van de fondsen blijven bestaan

84

Volgens de nieuwe bepaling inzake gefaseerde betalingen (artikel 41 van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen) zijn betalingen uit de Elfpo-begroting voor fondskapitaal afhankelijk van de bestedingsactiviteiten van financiële instrumenten. Door

deze bepaling kan overkapitalisatie worden beperkt, maar het risico bestaat nog steeds dat dit niet zal volstaan als remedie tegen het probleem van „parkeerfondsen⁵⁰” die bedoeld zijn om de toepassing van de vrijmakingsregel te omzeilen.

85

Een van de belangrijkste doelstellingen van de nieuwe verplichte beoordeling vooraf is het kwantificeren van het bedrag dat moet worden uitgetrokken voor de financiering van financiële instrumenten. De kwaliteit van deze beoordeling is dan ook van essentieel belang, omdat zij directe financiële gevolgen heeft. De geldende wetgeving schrijft niet voor dat de Commissie deze kwaliteit moet controleren.

86

Op basis van de ervaring uit de periode 2007-2013 bestaat er een risico dat de nieuwe bepaling inzake gefaseerde betalingen onvoldoende is om ervoor te zorgen dat fondsen niet te groot zijn, vooral als de beoordelingen vooraf ontoereikend zijn. Het bedrag van de eerste tranche van 25 %⁵¹ hangt af van krachtens de relevante financieringsovereenkomst voor het financieel instrument vastgelegde bedrag (zie **tabel 4**).

50 In Italië (Sicilië) werden bijvoorbeeld continu garanties verstrekt, maar over het algemeen werd slechts een klein gedeelte van het kapitaal werkelijk gebruikt. Het garantiefonds diende dus als een „parkeerfonds”.

51 Krachtens de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen mag een uit het programma aan het financieringsinstrument betaald bedrag nooit meer bedragen dan 25 % van het totale bedrag aan programmabijdragen dat voor het financieel instrument is uitgetrokken.

Tabel 4

Potentiële impact van gefaseerde betalingen (miljoen euro)

	Aan het financieel instrument te besteden bedrag zoals gepland krachtens de relevante financieringsovereenkomst	Tussentijdse betaling (maximaal 25 %)	Multiplicator	Maximaal aan garanties te besteden bedrag	Recentste bedragen besteed aan garanties	% van het maximumbedrag
Bulgarije	121,00	30,25	5	151,25	50	33,0 %
Italië (Apulië)	25,00	6,25	12,5	78,125	6,6	8,5 %
Italië (Sicilië)	39,50	9,875	12,5	123,44	5,5	4,4 %

Het risico blijft bestaan dat financiële instrumenten te laat tot stand worden gebracht

87

Het tijdig en vroeg in de programmeringsperiode invoeren van een financieel instrument is een essentiële voorwaarde voor de verbetering van de prestaties ervan gedurende de programmeringsperiode. De Rekenkamer is van oordeel dat de wijze waarop de huidige financiële instrumenten worden verrekend in december 2015 invloed zal hebben op het besluit en het proces voor de oprichting van financiële instrumenten binnen het nieuwe kader. Aangezien er per 1 december 2014 nog geen POP's waren goedgekeurd en er nog geen voorafgaande beoordelingen voor de nieuwe financiële instrumenten waren afgerond, bestaat een groot risico dat de uitvoering pas zal beginnen vanaf 2016, hetgeen de periode waarin ze operationeel kunnen zijn, beperkt.

Risico op onvoldoende aandacht voor de effecten op lange termijn

88

De Rekenkamer constateerde dat sommige lidstaten zoals Letland en Litouwen financiële instrumenten invoerden om te kunnen reageren op specifieke moeilijkheden veroorzaakt door de economische en financiële crisis. De fondsen waren echter inactief geworden zodra de situatie op de financiële markten van die landen verbeterde (zie de paragrafen 45 en 60). Terugbetaalbare instrumenten van dit type kunnen echter slechts significante invloed hebben als ze lang lopen. Op Corsica werden de garanties beperkt tot 60 maanden, zelfs wanneer het krediet een langere periode bestreek. In haar recente mededeling (zie paragraaf 8) heeft de Commissie ook gewezen op de noodzaak van passende aandacht voor groei op lange termijn en steun voor langlopende investeringsprojecten.

89

De Rekenkamer is van oordeel dat een voorwaarde voor een langdurig functioneren van de financiële instrumenten is dat er duidelijke regels bestaan voor de overgang tussen de programmeringsperioden, zodat onderbrekingen in verband met het beheer van de programmeringscycli worden vermeden. Dergelijke bepalingen ontbreken in het nieuwe rechtskader.

Hefboom- en renovatie-effecten: prestatiekwesties onvoldoende aangepakt

90

De Rekenkamer constateerde dat de prestaties niet werden gemonitord in 2007-2013 (zie de paragrafen 69 en 70). Daardoor was er geen nuttige informatie waaruit lering kon worden getrokken voor de volgende programmeringsperiode.

91

De verplichte particuliere deelname (hefboomwerking) wordt ook in het nieuwe rechtskader niet voorgeschreven en de nieuwe regelgeving bevat geen passende streefdoelen of produceert geen gegevens ter berekening van hefboomindicatoren. De Rekenkamer is van oordeel dat het concept „hefboomeffect” zoals voorgesteld in paragraaf 64 niet geschikt is voor financiële instrumenten op het gebied van plattelandsontwikkeling voor de programmeringsperiode 2014-2020⁵².

52 Artikel 59, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 487) bepaalt dat „de bijdrage uit het Elfpo wordt berekend op basis van het bedrag aan subsidiabele overheidsuitgaven”.

92

Bovendien worden in het nieuwe kader geen contractueel bindende minimale renovatiermijnen vastgesteld. Volgens artikel 45 van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen moeten aan financieringsinstrumenten terugbetaalde middelen gedurende een periode van ten minste acht jaar worden gebruikt in overeenstemming met de doelstellingen van het/de programma('s). Hoewel de vaststelling van een dergelijke minimumperiode wordt toegejuicht, is het zo dat volgens deze bepaling verlaging van het fondskapitaal en hergebruik van middelen voor financiële instrumenten als subsidie mogelijk blijft, waardoor de voordelen van een renovatiersysteem worden beperkt.

Er bestaat een risico dat de financiële instrumenten in de periode 2014-2020 afhankelijk blijven van de subsidies

93

Bij eerdere controles op het gebied van plattelandsontwikkeling⁵³ constateerde de Rekenkamer problemen in de manier waarop subsidies voor investeringsmaatregelen werden beheerd. Er was vaak sprake van buitenkans-effect, verplaatsing en tekortkomingen bij de selectie. De maatregel inzake steun voor investeringen in de verwerking van landbouwproducten bleek het meest foutgevoelig te zijn⁵⁴. Aangezien er bij financiële instrumenten meer expertise bestaat om de levensvatbaarheid van projecten te beoordelen (zie paragraaf 14), kan dit helpen om de geconstateerde risico's in verband met het gebruik van subsidies te beperken.

94

Elke eindontvanger die voldoet aan de subsidiabiliteits- en selectiecriteria voor de toegang tot een financieel instrument kan die steun meteen aanvragen zonder dat het nodig is een aanvraag in te dienen voor de subsidieregelingen. Dit vormt een rechtstreekse toegang tot een financieel instrument. In tegenstelling tot de situatie in de programmeringsperiode 2007-2013 (zie de paragrafen 34 en 35) verruimt rechtstreekse toegang de reikwijdte van de financiële instrumenten en dus ook hun potentiële effect.

95

In de richtsnoeren van de Commissie⁵⁵ voor de programmeringsperiode 2014-2020 wordt gewezen op de mogelijkheid van rechtstreekse toegang tot de financiële instrumenten als een van de voornaamste verschillen tussen de twee programmeringsperiodes. De Rekenkamer is evenwel van oordeel dat de verschuiving van onrechtstreekse naar rechtstreekse toegang niet kan worden toegeschreven aan het nieuwe kader, daar onrechtstreekse toegang niet was voorgeschreven in de wetgeving die van toepassing was op de periode 2007-2013⁵⁶. De benadering voor cohesie omvat rechtstreekse toegang, en er zijn regels vastgesteld door DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling over de combinatie van financiële instrumenten en subsidies. Niets vergelijkbaars werd gedaan door DG AGRI in 2007-2013 (zie paragraaf 37).

- 53 Zie bv. Speciaal verslag nr. 8/2012 „Steunverlening richten op de modernisering van landbouwbedrijven”; Speciaal verslag nr. 1/2013 „Was de EU-steun aan de voedselverwerkende industrie doeltreffend en doelmatig in het verhogen van de toegevoegde waarde van landbouwproducten?”, en Speciaal verslag nr. 6/2013 „Hebben de lidstaten en de Commissie kosteneffectiviteit bereikt met de maatregelen ter diversificatie van de plattelands economie?” (<http://eca.europa.eu>).
- 54 Speciaal verslag nr. 23/2014 „Fouten in de uitgaven voor plattelandsontwikkeling: wat zijn de oorzaken en hoe worden ze aangepakt?” (<http://eca.europa.eu>).
- 55 Europese Commissie; Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020, a short reference guide for Managing Authorities (Financiële instrumenten in de ESIF-programma's 2014-2020, een beknopte naslaggids voor beheersautoriteiten), 2.7.2014.
- 56 Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie.

96

In het algemeen concludeerde de Rekenkamer dat financiële instrumenten geen succes waren op het gebied van plattelandsontwikkeling⁵⁷ en dat het in de periode 2014-2020 ondanks veelbelovende mogelijkheden een grote uitdaging zal zijn om het gewenste effect te bereiken. De argumenten voor het rekening houden met de specifieke kenmerken van het beleid inzake plattelandsontwikkeling waren niet duidelijk en er was geen beoordeling van de werkelijke behoeften gemaakt. De Rekenkamer constateerde derhalve dat de potentiële voordelen van het loslaten van de cultuur van afhankelijkheid van subsidies⁵⁸ niet waren aangetoond met de reële toepassing van financiële instrumenten in de periode 2007-2013.

97

De Rekenkamer constateerde dat het kader 2014-2020 de mogelijkheid biedt om de nodige verbeteringen aan te brengen. Toch blijven er nog bepaalde belemmeringen bestaan voor een ruimer gebruik van financiële instrumenten. Hoewel nieuwe specifieke bepalingen zijn ingevoerd om het terugkerende probleem van overkapitalisatie te beperken, bestaat het risico nog steeds. Ten slotte zijn de cruciale vraagstukken van hefboom- en renouvellerings-effecten nog niet voldoende aangepakt (paragrafen 81-95).

98

De Rekenkamer constateerde dat de argumenten voor de invoering van financiële instrumenten in de programmeringsperiode 2007-2013 niet duidelijk waren en dat bij die instrumenten overkapitalisatie bestond (paragrafen 21-50). De vraag naar financiële instrumenten was in de periode 2007-2013 bijzonder laag en dus zal het nodig zijn specifieke stimulansen te bieden voor het gebruik ervan in de komende jaren. In 2007-2013

was er niet langer een afzonderlijke maatregel „financiële instrumentering” zoals in de periode 2000-2006 en financiële instrumenten konden alleen worden ingebed in een selectie van investeringsmaatregelen. De mogelijkheid om financiële instrumenten op te zetten, als onderdeel van een investeringsmaatregel of als een aparte maatregel, leidt tot meer flexibiliteit in het beheer van de geïnvesteerde bedragen, terwijl het de band met subsidies afzwakt. Het kader 2014-2020 biedt deze mogelijkheid evenmin.

Aanbeveling 1

Om de lidstaten meer aan te zetten tot het invoeren van financiële instrumenten voor plattelandsontwikkeling moet de Commissie de uitdagingen, specifieke kenmerken en belemmeringen op dit gebied identificeren en de lidstaten actief stimuleren om deze instrumenten te benutten waar mogelijk. Om de vraag te stimuleren zouden de lidstaten een deel van het beschikbare Elfpo-budget kunnen bestemmen voor financiële instrumenten en die instrumenten in duidelijk omschreven omstandigheden aantrekkelijker maken dan subsidies.

99

Het probleem van de overkapitalisatie van financiële instrumenten deed zich herhaaldelijk voor in de periode 2007-2013, wat heeft geleid tot een overschot van 370 miljoen euro (zie paragraaf 48). Hoewel in het rechtskader 2014-2020 specifieke bepalingen (verplichte beoordeling vooraf, gefaseerde betalingen) werden opgenomen ter beperking van dit probleem, kan het risico blijven bestaan.

57 Zie ook **bijlage II** bij dit verslag.

58 Europese Commissie; Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020, a short reference guide for Managing Authorities (Financiële instrumenten in de ESIF-programma's 2014-2020, een beknopte naslaggids voor beheersautoriteiten), 2.7.2014.

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 2

Op het gebied van plattelandsontwikkeling moet de Commissie richtsnoeren bieden en de kwaliteit van de verplichte beoordelingen vooraf van financiële instrumenten door de lidstaten actief bevorderen, want die zijn bedoeld als belangrijke instrumenten ter voorkoming van overkapitalisatie. Bovendien moeten de lidstaten de toegepaste risicoblootstellingsratio valideren op basis van voldoende technische deskundigheid.

100

De prestaties van de financiële instrumenten in de programmeringsperiode 2007-2013 waren onvoldoende (paragrafen 70-71). Zij presteerden slecht wat betreft renovatie en het aantrekken van aanvullende particuliere middelen ten behoeve van het beleid inzake plattelandsontwikkeling. De rapportageprocedure was niet ontworpen om de activiteiten van de financiële instrumenten compleet te beschrijven en relevante informatie te verstrekken over de bereikte prestaties. De Commissie vervulde haar toezichthoudende taken bij gedeeld beheer dus niet adequaat. Toch kunnen de verbeteringen die zijn aangebracht in het rechtskader voor de periode 2014-2020 de belangrijkste geconstateerde tekortkomingen op het gebied van verslagleggen in potentie verhelpen (zie paragraaf 82).

Aanbeveling 3

Op het gebied van plattelandsontwikkeling moet de Commissie, teneinde de doeltreffendheid van de financiële instrumenten te versterken, voor de programmeringsperiode 2014-2020 passende normen en streefdoelen vaststellen voor de hefboom- en renovatieeffecten.

101

Financiële instrumenten kunnen slechts hun volledige effecten bereiken als ze lange tijd functioneren. De Rekenkamer constateerde dat onvoldoende aandacht was besteed aan dit aspect. Zo waren leningfondsen het antwoord op een korte-termijnprobleem van gebrek aan liquiditeit in de context van de recente economische crisis. Daarom liepen ze slechts gedurende een beperkte periode, ondanks de aanzienlijke administratieve inspanningen die waren geleverd voor de oprichting ervan.

Aanbeveling 4

Om de langetermijneffecten van financiële instrumenten te bevorderen, moeten de Commissie en de lidstaten duidelijke regels vaststellen voor de overgang tussen de programmeringsperioden. De lidstaten moeten de nieuwe wettelijke bepalingen zo toepassen dat de grootste mogelijke flexibiliteit wordt gegarandeerd. In dit verband kan de Commissie de lidstaten aanmoedigen om een enkel financieel instrument in te voeren dat zowel leningen als garanties kan verstrekken, waardoor de activiteit en kritische massa ervan toeneemt.

102

Bij eerdere controles op het gebied van plattelandsontwikkeling ontdekte de Rekenkamer problemen (buitenkans-effect, verplaatsing en tekortkomingen bij de selectie) in het beheer van subsidies voor investeringsmaatregelen (zie paragraaf 93). Financiële instrumenten hebben de potentie om de geconstateerde risico's in verband met het gebruik van subsidies te beperken.

Aanbeveling 5

De lidstaten moeten bij de beoordeling van aanvragen voor financiering bijzondere aandacht besteden aan mogelijke buitenkans- of verplaatsingseffecten. Om dat te kunnen doen, moeten zij passende indicatoren hanteren, zoals het rendement van investeringen en de verwachte kasstromen. Voor subsidiebele activiteiten waarbij het risico van buitenkans- of verplaatsingseffecten bijzonder hoog is, kan de optie van financiële instrumenten de voorkeur krijgen. De lidstaten moeten onderzoeken hoe subsidies en financiële instrumenten kunnen worden gecombineerd om de beste prijs-kwaliteitverhouding te bieden door optimalisering van de hefboom- en renouvelleringsseffecten.

103

Ten slotte concludeert de Rekenkamer dat duidelijke voorwaarden voor de bepaling van het aan het einde van de programmeringsperiode te betalen saldo van de financiële instrumenten en voorwaarden van het beëindigingsbeleid in de periode 2007-2013 niet bestonden, voornamelijk vanwege een gebrek aan duidelijke regels van de Commissie over deze kwesties (paragrafen 72-80).

Aanbeveling 6

De Commissie moet in 2015 tijdig, vóór de afsluiting van de programmeringsperiode 2007-2013, nauwkeurige operationele uitvoeringsvoorschriften uitbrengen, ook over het beëindigingsbeleid.

Dit verslag werd door kamer I onder voorzitterschap van mevrouw Rasa BUDBERGYTĖ, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 25 maart 2015.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

Raming van de overkapitalisatie van de garantiefondsen per 31 december 2013 volgens de risicoblootstellingsratio

	In het fonds gestort bedrag per 31.12.2013 (in euro)	Bedrag van aan eindontvangers verleende garanties per 31.12.2013 (in euro)	Verwacht maximum wanbetaling	Toegepaste risicoblootstellingsratio ter bepaling van het in het fonds te storten bedrag (1 op X)	Geraamde overkapitalisatie van het fonds (in euro)
Bulgarije	121 000 000,00	50 006 000,00	20,0 %	5,0	110 998 800,00
Frankrijk (Corsica)	600 000,00	403 795,00	33,3 %	3,0	465 401,67
Italië (Sicilië)	37 628 950,00	5 485 210,23	33,3 %	3,0	35 800 546,59
Italië (Apulië)	5 000 000,00	6 585 275,50	8,0 %	12,5	4 473 177,96
Italië (Lazio)	2 500 000,00	920 105,60	8,0 %	12,5	2 426 391,55
Italië (Campanië):	2 250 000,00	3 262 536,52	8,0 %	12,5	1 988 997,08
Italië (Umbrië)	4 800 000,00	0,00	33,3 %	3,0	4 800 000,00
Italië (Molise)	2 450 000,00	2 451 400,00	33,3 %	3,0	1 632 866,67
Italië (Basilicata)	14 860 000,00	1 699 990,00	33,3 %	3,0	14 293 336,67
Italië (Calabrië)	10 000 000,00	1 678 400,00	50,0 %	2,0	9 160 800,00
Roemenië	220 000 000,00	177 173 471,00	20,0 %	5,0	184 565 305,80
Totaal	421 088 950,00	249 666 183,85			370 605 623,98

Benodigd kapitaal (in euro)	50 483 326,02
Overkapitalisatie (als factor):	8,34

Bron: Controlebevindingen van de ERK.

Overzicht van de voornaamste gebreken die afbreuk doen aan de prestaties van de gecontroleerde financiële instrumenten

	Frankrijk (Corsica)	Italië		Roemenië	Griekenland	Litouwen
		Apulië	Sicilië			
Type	GF	GF	GF	GF	LF	LF
Te laat ingevoerd	W				W	
Te hoge raming van de vraag	W	W	W	W	W	W
Te kleine risicoblootstellingsratio (bij GF)	W		W		N.v.t.	N.v.t.
Buitensporige kapitaaldotatie			W	W	W	W
Laag uitbetalingspercentage			W		W	W
Onvoldoende renovellering	W	W	W	W	W	W
Onvoldoende hefboomwerking	W	W	W	W	W	W
Geen rapportage over prestaties	W	W	W	W	W	W

GF: garantiefonds; LF: leningfonds; N.v.t.: Niet van toepassing

W Ontdekte tekortkoming.

Bron: Controlebevindingen van de ERK.

Samenvatting

I Hoewel het aantrekken van particulier kapitaal een van de toegevoegde waarden is die in verband worden gebracht met financieringsinstrumenten, legt de EU-wetgeving¹ op het gebied van plattelandsontwikkeling voor de periode 2007-2013 geen expliciet verband tussen financieringsinstrumenten en particuliere financiering.

III De Commissie merkt op dat de programmeringsperiode 2014-2020 zojuist van start is gegaan en dat de meeste ESIF-programma's, waaronder POP's, nog niet zijn goedgekeurd. Bovendien kunnen op ieder moment in de programmeringsperiode door de lidstaten financieringsinstrumenten worden opgezet.

IV De Commissie merkt op dat in de periode 2007-2013 in zeven lidstaten gebruik is gemaakt van financieringsinstrumenten, hetgeen een significante verbetering is vergeleken bij de periode 2000-2006, waarin slechts twee lidstaten daarvan gebruik maakten.

Het wettelijk kader van de EU voor de programmeringsperiode 2007-2013 biedt een grote flexibiliteit bij de uitvoering van de plattelandsontwikkelingsmaatregelen. De Commissie is van mening dat het wettelijk kader voor de periode 2007-2013 rekening houdt met de specifieke omstandigheden van de plattelandsontwikkeling, hetgeen wordt weerspiegeld in de financieringsinstrumenten die door het Elfpo worden ondersteund. In Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie worden het toepassingsgebied en het actiegebied van het Elfpo vastgesteld, met inbegrip van specifieke steunmaatregelen². Iedere plattelandsontwikkelingsmaatregel bevat verschillende regels en bepalingen over subsidiabiliteit waaraan door de in het kader van de maatregel ingestelde financieringsinstrumenten moet worden voldaan en die onderdeel moeten uitmaken van de financieringsovereenkomst.

¹ Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie.

² Het gaat dan bijvoorbeeld over steun voor investeringen in de modernisering van landbouwbedrijven, waarmee waarde wordt toegevoegd aan landbouw- en bosbouwproducten, het scheppen en tot ontwikkeling brengen van micro-ondernemingen in plattelandsgebieden, dorpsvernieuwing enz.

De eis dat een passende beoordeling vooraf van de verwachte verliezen moet worden uitgevoerd, is in 2011 ingevoerd ten aanzien van medefinanciering door het Elfpo van concrete acties waarbij garantiefondsen zijn betrokken³. Voor de programmeringsperiode 2014-2020 is de uitvoering van een beoordeling vooraf verplicht voor concrete acties waarbij door het Elfpo medegefinancierde financieringsinstrumenten betrokken zijn⁴. De wetgeving biedt de lidstaten stimulansen om financieringsinstrumenten te gebruiken en geeft hen de mogelijkheid om ze onmiddellijk in te zetten op basis van toepassingsklare modellen, zoals gestandaardiseerde modellen. De Commissie biedt de lidstaten en belanghebbenden ook de nodige richtsnoeren en zij zal dat gedurende de hele periode 2014-2020 blijven doen.

V Garantiefondsen moeten over een bepaalde liquiditeit beschikken om soepele investeringen in bedrijven te garanderen.

Na een geactualiseerde beoordeling van de behoeften door de lidstaten en voorbereiding voor afsluiting van garantiefondsen, werd het cijfer eind 2014 tot 362,69 miljoen euro teruggebracht.

VI De door het Elfpo ondersteunde financieringsinstrumenten zijn opgezet binnen de wettelijk toegestane periode, in overeenstemming met de EU-wetgeving.

De Commissie zou eraan willen herinneren dat plattelandsontwikkeling wordt uitgevoerd onder gedeeld beheer, waarbij de lidstaten volledig verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de concrete acties.

De Commissie merkt op dat zij ten aanzien van de periode 2007-2013 belangrijke rapportagegegevens heeft verzameld over bestaande financieringsinstrumenten. Bovendien wordt voor de periode 2014-2020 gezorgd voor een brede rapportage over financieringsinstrumenten⁵.

³ Verordening (EU) nr. 679/2011 van de Commissie van 14 juli 2011.

⁴ Artikel 37, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

⁵ Artikel 46 van Verordening (EG) nr. 1303/2013.

De Commissie is van mening dat de voordelen van de financieringsinstrumenten ook moeten worden beoordeeld in het kader van de financiële crisis, die de toegang tot financiering in sommige lidstaten bemoeilijkt.

VII

De Commissie merkt op dat het de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten is om ervoor te zorgen dat individuele acties worden uitgevoerd overeenkomstig de toepasselijke wettelijke voorschriften. De Commissie onderzoekt tijdens haar auditbezoeken problemen in verband met financieringsinstrumenten.

Volgens de toepasselijke EU-wetgeving voor de periode 2007-2013 moeten de regelingen op het gebied van de afwikkeling en beëindiging door de beheersautoriteit met de fondsbeheerder worden overeengekomen, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat naar behoren rekening wordt gehouden met de relevante bepalingen.

In het kader van gedeeld beheer en overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel moet de Commissie zich ervan overtuigen dat de lidstaten adequate beheers- en controlesystemen hebben opgezet.

Voor de periode 2007-2013 heeft de Commissie alle lidstaten die daarom vroegen begeleiding gegeven. De richtsnoeren inzake de afsluiting van de plattelandsontwikkelingsprogramma's voor de periode 2007-2013 zijn in 2015 goedgekeurd⁶. De naleving van de wettelijke regels en de richtsnoeren zal bij de goedkeuring van de rekeningen worden gecontroleerd.

De Commissie zal voor de periode 2014-2020 voor beter geconsolideerde en verbeterde richtsnoeren zorgen.

VIII

De Commissie is van mening dat het nieuwe wettelijke kader voor de programmeringsperiode 2014-2020 in voldoende mate tegemoetkomt aan de bezwaren van de Rekenkamer.

⁶ C(2015) 1399 final van 5.3.2015.

Het probleem van de overkapitalisatie wordt aangepakt door het bepaalde in artikel 41 van Verordening (EU) nr. 1303/2013, waarbij gefaseerde betalingen, gebaseerd op het voltooiën van concrete uitbetalingsresultaten, zijn geïntroduceerd als algemene regel voor alle financieringsinstrumenten in de periode 2014-2020.

De belangrijkste prestatieproblemen worden goed aangepakt door het toezicht op door ESI-fondsen ondersteunde financieringsinstrumenten, zoals bepaald in artikel 46 van Verordening (EU) nr.1303/2013. Bovendien wijst de Commissie op vier prestatie-indicatoren die zijn vervat in artikel 12 van Verordening (EU) nr. 480/2014.

Verder heeft de Commissie, om het gebruik van financieringsinstrumenten te bevorderen, haar samenwerking op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling met de Europese Investeringsbank versterkt en op 14 juli 2014 een Memorandum van Overeenstemming ondertekend⁷. Deze samenwerking omvat de mogelijkheid om de kennis en ervaring van de EIB-groep inzake financieringsinstrumenten en de toepassing daarvan op het gebied van plattelandsontwikkeling te gebruiken.

De Commissie heeft ook „*fi-compass*” gelanceerd, een breed platform voor technische bijstand, dat methodologische ondersteuning biedt, alsmede ondersteuning bij de bewustmaking van de Commissie, de lidstaten en de belanghebbenden op het gebied van financieringsinstrumenten die in de periode 2014-2020 door ESI-fondsen worden ondersteund⁸. Als onderdeel van zijn werkprogramma, zal „*fi-compass*” ook Elfpo-specifieke producten leveren.

IX a) Eerste opsommingsteken

De Commissie is bereid vast te stellen welke problemen, specifieke kenmerken en hindernissen bestaan om in het kader van het Elfpo financieringsinstrumenten op te zetten.

Die analyse wordt uitgevoerd in het kader van de activiteiten van *fi-compass*, een breed platform voor technische bijstand, dat methodologische ondersteuning biedt, alsmede ondersteuning bij de bewustmaking van de Commissie, de lidstaten en de belanghebbenden op het gebied van financieringsinstrumenten die in de periode 2014-2020 door ESI-fondsen worden ondersteund⁹.

⁷ Zie Verklaring 14/225 van 14.7.2014.

⁸ Zie voor meer informatie: <http://www.fi-compass.eu>

⁹ Zie voor meer informatie: <http://www.fi-compass.eu>

IX a) Tweede opsommingsteken

De Commissie stemt in met deze aanbeveling; deze is reeds gedeeltelijk uitgevoerd.

In het kader van het platform voor technische bijstand van ESIF, „*fi-compass*”, worden algemene en fondsen-specifieke richtsnoeren verstrekt over evaluaties vooraf. Dit dekt ook het Elfpo in zijn geheel, alsmede specifieke sectoren, zoals land- en bosbouw.

IX a) Derde opsommingsteken

De Commissie stemt in met deze aanbeveling; deze is reeds gedeeltelijk uitgevoerd.

De Commissie heeft standaardmodellen voor leningen en garantiefondsen ten behoeve van plattelandsontwikkeling verstrekt. In het kader van het ESIF-platform voor technische bijstand, „*fi-compass*”, onderzoekt zij momenteel de mogelijkheden voor andere modellen, zoals voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie; dit model zal volgens planning eind 2015 worden geleverd.

Met het oog op de samenwerking met de EIB-groep heeft de Commissie een specifiek memorandum van overeenstemming ondertekend over samenwerking op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling, op grond waarvan wordt verwacht dat de EIB een specifieke FI-regeling aanbiedt aan de lidstaten om in het kader van het Elfpo te worden uitgevoerd. Een specifieke bijeenkomst over dit memorandum van overeenstemming is reeds voor 23 maart 2015 gepland.

IX a) Vierde opsommingsteken

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling voor zover de regels voor de afsluiting van de plattelandsontwikkelingsprogramma's voor de periode 2007-2013¹⁰ onder de werkingssfeer ervan vallen.

De Commissie merkt op dat overeenkomstig de toepasselijke EU-wetgeving voor de periode 2007-2013 de ontwikkeling van precieze operationele uitvoeringsregels, met inbegrip van het juiste beëindigingsbeleid voor elk financieringsinstrument, de verantwoordelijkheid is van de lidstaten.

¹⁰ C(2015) 1399 final van 5.3.2015.

IX b)

De Commissie stemt in met deze aanbeveling; deze wordt momenteel uitgevoerd.

De overgangsregels voor de periode 2007-2013 zijn goedgekeurd.

Wat de periode 2014-2020 betreft, vinden de besprekingen met de lidstaten plaats wanneer de afsluiting van de periode 2014-2020 nadert en overgangswetgeving moet worden vastgesteld.

IX c)

Dit is een aanbeveling voor de lidstaten.

Inleiding**05**

Op grond van de EU-wetgeving voor de periode 2007-2013 worden geen regels opgelegd betreffende het hergebruik van de oorspronkelijke toewijzing die is gebruikt voor het opzetten van financieringsinstrumenten. Ongebruikte middelen kunnen worden geherprogrammeerd voor andere vormen van beleid.

06

De Commissie merkt op dat de programmeringsperiode 2014-2020 zojuist van start is gegaan en dat de meeste ESIF-programma's, waaronder POP's, nog niet zijn goedgekeurd. Bovendien kunnen op ieder moment in de programmeringsperiode door de lidstaten financieringsinstrumenten worden opgezet.

12

Na een geactualiseerde beoordeling van de behoeften door de lidstaten en voorbereiding voor afsluiting van garantiefondsen, werd het cijfer eind 2014 tot 362,69 miljoen euro teruggebracht.

13

Volgens de beginselen van subsidiariteit en gedeeld beheer ligt de verantwoordelijkheid voor het opzetten van financieringsinstrumenten, hun uitvoering en de evaluatie van de vraag bij de lidstaten. Dit betreft de goedkeuring van alle bepalingen op het gebied van wetgeving, statuten en administratie op nationaal of regionaal niveau, met inbegrip van financieringsovereenkomsten

De Commissie ziet erop toe hoe de lidstaten hun POP's uitvoeren, en in dit verband controleert zij hoe de lidstaten door het Elfpo ondersteunde financieringsinstrumenten ten uitvoer leggen.

De Commissie merkt op dat betaalorganen een belangrijke rol spelen in het kader van plattelandsontwikkelingsbeleid en de uitvoering daarvan.

Reikwijdte en aanpak van de controle

20

De Commissie merkt op dat met financieringsinstrumenten op het gebied van plattelandsontwikkeling ook andere investeringsmaatregelen kunnen worden gesteund, zoals maatregel 311 (diversificatie van landbouwactiviteiten), 312 (scheppen en tot ontwikkeling brengen van micro-ondernemingen in plattelandsgebieden), 313 (plattelandstoerisme), 321 (basisdiensten en infrastructuur), enzovoorts. Ook met de ondersteuning in het kader van Leader moet rekening worden gehouden.

Opmerkingen

21

De regels voor financieringsinstrumenten op het gebied van plattelandsontwikkeling zijn in de periode 2007-2013 aanzienlijk verbeterd ten opzichte van die in de periode 2000-2006.

22

De Commissie is van mening dat elektronische enquêtes die bij de afsluiting van een programmeringsperiode worden gehouden niet volledig weergeven waarom aan het begin ervan geen financieringsinstrumenten zijn opgezet.

23

De Commissie is van mening dat zij bij het opstellen van het wettelijk kader voor de periode 2007-2013 de specifieke kenmerken van plattelandsontwikkeling adequaat heeft geëvalueerd en goed heeft gehanteerd. Met name zijn in Verordening (EG) nr. 1698/2005 meer dan 30 verschillende maatregelen uiteengezet die betrekking hebben op een duidelijk omschreven groep begunstigden, en zijn in die verordening subsidiabiliteitscriteria en specifieke eisen opgenomen waaraan door het Elfpo ondersteunde financieringsinstrumenten moeten voldoen. Dit wordt verder uitgewerkt in de uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1974/2006.

Zie ook het antwoord op paragraaf 21.

De Commissie merkt op dat de begunstigden van de plattelandsontwikkeling landbouwbedrijven van allerlei omvang zijn. Kleinschalige landbouw in de EU heeft uiteenlopende afmetingen die per land, regio en/of subsector verschillen. Te allen tijde zijn landbouwers niet de enige begunstigden van plattelandsontwikkelingsbeleid.

Met cohesiebeleid wordt in principe geen landbouw gesteund, maar, evenals plattelandsontwikkelingsbeleid, richt het zich op vele micro- en kleine bedrijven buiten de landbouwsector.

26

Het wettelijk kader van de EU voor de programmeringsperiode 2007-2013 biedt een grote flexibiliteit bij de uitvoering van de plattelandsontwikkelingsmaatregelen. Wat dit betreft, is de Commissie van mening dat behoeften en kansen voldoende duidelijk worden beschreven om de programmering van financieringsinstrumenten passend en mogelijk te maken. Bij de goedkeuring van de POP's of de wijzigingen daarvan gaat de Commissie na of de programma's en maatregelen voldoen aan de strategische EU-richtsnoeren, de betrokken nationale strategische plannen en de ter zake relevante wetsbepalingen.

Elke plattelandsontwikkelingsmaatregel op grond waarvan financieringsinstrumenten zijn ondersteund, had duidelijke en vaste doelstellingen, in overeenstemming met de EU-wetgeving en de nationale strategische plannen. De EU-wetgeving vereist niet dat uitsluitend meetbare doelstellingen worden opgesteld.

Wat de programmeringsperiode 2014-2020 betreft, worden voor elk van de aandachtsgebieden van de EU-prioriteiten vooraf gekwantificeerde streefcijfers vastgesteld ten behoeve van het Elfpo. De inhoud van het programma moet een beschrijving van de strategie bevatten en laten zien dat de voor de EU-prioriteiten geselecteerde maatregelen gebaseerd zijn op een gedegen interventielogica, ondersteund door een evaluatie vooraf.

Tekstvak 2

Voorbeelden van doelstellingen die worden gebruikt voor financieringsinstrumenten. De aangegeven doelstellingen waren in overeenstemming met de algemene situatie, namelijk dat er geen kredietfaciliteiten waren. POP's ontwikkelen verdere doelstellingen in het kader van de maatregelen op grond waarvan financieringsinstrumenten worden ondersteund. Financieringsovereenkomsten tussen lidstaten en fondsbeheerders kunnen ook rechtvaardigingen en doelstellingen in verband met de respectieve financieringsinstrumenten bevatten.

Deze algemene redenen verklaren de noodzaak om een leningenfonds op te zetten. De details betreffende de volledige rechtvaardiging voor het gebruik, de te bereiken specifieke doelstellingen en de beëindigingsstrategie zijn allemaal punten die worden opgenomen in de „financieringsovereenkomst” die wordt ondertekend door ETEAN (fondsbeheerder) en het ministerie (beheersautoriteit).

Dit bevestigt de consistentie van de programmeringsbenadering en de mate waarin deze aan de EU-wetgeving voldoet. Litouwen en Roemenië hadden in ernstige mate te lijden onder een kredietcrisis waardoor het voor begunstigden onmogelijk werd om voor hun projecten bankleningen te krijgen.

Nadere doelstellingen worden vastgesteld in het kader van de maatregelen.

Zie hierboven voor Roemenië.

27

De eis dat een beoordeling vooraf van de verwachte verliezen moet worden uitgevoerd, is in 2011 ingevoerd ten aanzien van medefinanciering door het Elfpo van concrete acties waarbij garantiefondsen betrokken zijn¹¹. Bij dergelijke beoordelingen vooraf moet rekening worden gehouden met de geldende marktpraktijken voor soortgelijke acties voor het type investeringen en de betrokken markt waarvoor de garantiefondsen moeten worden opgericht.

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 is de uitvoering van een beoordeling vooraf, waarvan de inhoud wettelijk is vastgesteld, verplicht voor concrete acties waarbij door het Elfpo medegefinancierde financieringsinstrumenten betrokken zijn¹².

In de periode 2007-2013 werd overeenkomstig de wetgeving van kandidaat-fondsbeheerders verlangd een bedrijfsplan met een concrete inhoud in te dienen, die door de beheersautoriteit moest worden geëvalueerd.

De Commissie merkt op dat alle financieringsinstrumenten die in de periode 2007-2013 door het Elfpo zijn ondersteund, zijn opgezet in een periode van financiële en economische crisis, waarin de toegang tot krediet bemoeilijkt werd en de liquiditeitsproblemen in heel Europa duidelijk waren.

In Bulgarije, bijvoorbeeld, is een beoordeling vooraf van de verwachte verliezen/ analyse van de tekorten gemaakt, voordat de mate van blootstelling werd bepaald en het eindbedrag van het kapitaal van het fonds werd vastgesteld. In Roemenië vond een doorlopende beoordeling plaats in aansluiting op de wijziging van de wetgeving voor de periode 2007-2013, waarin werd vereist dat een beoordeling vooraf wordt gemaakt van de verwachte verliezen voor het garantiefonds vanaf 2011. In het kader van de besprekingen in het Comité voor plattelandsontwikkeling over afsluiting van financieringsinstrumenten heeft Italië officieel zijn aanpak bevestigd ten aanzien van het maken van beoordelingen vooraf in de periode 2007-2013.

Gebrek aan liquiditeit en/of moeilijkheden voor landbouwers bij de toegang tot kredieten zijn ook serieuze redenen die het gebruik van specifieke financieringshulpmiddelen door de lidstaten rechtvaardigen.

¹¹ Verordening (EU) nr. 679/2011 van de Commissie van 14 juli 2011.

¹² Artikel 37, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

28

Financieringsinstrumenten zijn bij plattelandsontwikkeling geschikt voor alle potentiële investeerders in bedrijven die door de Elfpo zouden kunnen worden ondersteund.

In de periode 2007-2013 heeft de Commissie de wetgeving verbeterd door daarin als eis op te nemen dat vooraf moet worden beoordeeld welke verliezen voor de garantiefondsen worden verwacht.

Ten aanzien van de programmeringsperiode 2014-2020 zal een beoordeling van de behoeften nodig zijn in alle gevallen waarin een lidstaat besluit bij te dragen aan een financieringsinstrument uit Elfpo-financiering¹³. Bovendien bieden de bepalingen over gefaseerde betalingen een extra veiligheid.

Zie eveneens de antwoorden op paragrafen 21 en 22.

30

De Commissie merkt op dat bijdragen aan fondsen niet voldoende is om de bijgedragen bedragen bij afsluiting subsidiabel te achten.

31

De Commissie zou graag willen benadrukken dat de gedeclareerde uitgaven correct zijn verantwoord. Niettemin heeft de Commissie tijdens haar eigen controles in sommige lidstaten waargenomen dat relatief te veel middelen naar financieringsinstrumenten zijn overgedragen, vergeleken met de vervolgonpnamen van de instrumenten door de eindontvangers.

De Commissie merkt op dat de aard van de financieringsinstrumenten niet toelaat dat alle daarnaar overgemaakte bedragen onmiddellijk worden uitgegeven. Financieringsinstrumenten hebben tijd nodig om zich te ontwikkelen tot goed functionerende mechanismen en hebben een eerste hoeveelheid liquide middelen nodig om voor soepele investeringen in ondernemingen te zorgen.

¹³ Artikel 37, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

¹⁴ De Rekenkamer spreekt in haar audit SR 2/2012 van een te grote omvang van de financieringsinstrumenten, en niet van overkapitalisatie.

Het probleem van de overkapitalisatie¹⁴ wordt aangepakt door het bepaalde in artikel 41 van Verordening (EU) nr. 1303/2013, waarbij gefaseerde betalingen, gebaseerd op het voltooiën van concrete uitbetalingsresultaten, zijn geïntroduceerd als algemene regel voor alle financieringsinstrumenten in de periode 2014-2020.

32

De betaling van een volledig bedrag in één enkele bijdrage van het POP aan het fonds was in overeenstemming met de EU-wetgeving. Dit gegenereerde bedrag aan rente bleef ter beschikking van het Garantiefonds om nieuwe garanties te verstrekken. Dit bedrag wordt bij de afsluiting van de financieringsinstrumenten goedgekeurd.

De plaatsing van ongebruikte bedragen uit het Elfpo op rentedragende rekeningen die extra inkomsten genereren die weer door de financieringsinstrumenten kunnen worden gebruikt, wordt als een goede praktijk beschouwd. Elfpo-middelen die bestemd zijn voor subsidies in het kader van de programma's kunnen ook op rentedragende rekeningen worden geplaatst.

In het geval van Roemenië is een evaluatie van de verwachte verliezen ondernomen, en de algemene begroting van de financieringsinstrumenten die daar actief zijn en die door het Elfpo worden ondersteund, is aangepast aan de uitkomsten van deze beoordeling.

33

In artikel 52, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1974/2006 wordt een nauwkeurige definitie gegeven van wat er gebeurt met middelen die tijdens de programmeringsperiode naar de concrete actie terugvloeien van investeringen die door fondsen zijn uitgevoerd of die zijn overgebleven nadat een garantie is gehonoreerd (d.w.z. dat zij overeenkomstig de financieringsovereenkomst moeten worden gebruikt, of goedgekeurd in het kader van de jaarlijkse rekeningen).

Een geboden garantie garandeert een lening die een eindontvanger aanneemt van een financiële tussenpersoon. Door terugbetaling van die lening (en mogelijk daaruit voortvloeiende rentebedragen) bevestigt de eindontvanger de uitvoering van een concrete actie die door het Elfpo is ondersteund, waardoor hij de garantie vrij maakt; dit houdt dan geen verband meer met de Elfpo-begroting, aangezien het reeds „verbruikt” is, d.w.z. ten minste eenmaal gebruikt. De Commissie beschouwt dit niet als indruisend tegen de beginselen van gezond financieel beheer.

Bij afsluiting dekken de subsidiabele uitgaven van de garantiefondsen alle garanties die zijn vrijgekomen na afloop van de succesvolle aflossing van de leningen binnen de programmeringsperiode, alsmede een bedrag dat alleen het risico dekt dat verband houdt met de actieve garanties (maar niet het totale bedrag van de actieve garanties die zijn afgegeven). Het deel van de actieve garanties dat als niet subsidiabel wordt beschouwd, moet aan het programma worden terugbetaald.

Zie eveneens het antwoord op paragraaf 31.

34

Financieringsinstrumenten die door het Elfpo worden ondersteund verzekeren de toegang tot financiering aan begunstigden voor wie de financiële markten geen optie boden om hun project of het particuliere medefinancieringsgedeelte daarvan te financieren. In de programmeringsperiode 2014-2020 mogen financieringsinstrumenten niet worden gebruikt om subsidies te voorfinancieren en mogen subsidies niet worden gebruikt om steun uit financieringsinstrumenten terug te betalen, maar mag de combinatie van steun via subsidies en financieringsinstrumenten wel betrekking hebben op dezelfde uitgavenpost, mits de som van alle vormen van steun samen niet meer bedraagt dan het totaalbedrag van de betrokken uitgavenpost¹⁵.

Tekstvak 3

Financieringsinstrumenten hebben een belangrijke rol gespeeld in het kader van de financiële en economische crisis, met name voor lidstaten waarvoor de financieringsvoorwaarden streng waren en/of waar medefinanciering moeilijk door de begunstigden kon worden verstrekt.

35

De Commissie merkt op dat het Elfpo aan de financieringsinstrumenten bijdraagt met overheidsgeld (Elfpo en nationale medefinanciering).

Financieringsinstrumenten zijn niet noodzakelijkerwijs een alternatief voor subsidies, aangezien subsidies en financieringsinstrumenten samen kunnen worden gebruikt in het kader van één enkele concrete actie en overeenkomstig de toepasselijke regels inzake staatssteun.

Aanvragers die steun wilden ontvangen uit een financieringsinstrument zijn overeenkomstig artikel 15 en artikel 71, leden 2 en 5, van Verordening (EG) nr.1698/2005 geëvalueerd aan de hand van selectiecriteria die door het bevoegde orgaan voor de betrokken maatregel zijn vastgesteld, aangezien de uitgave in aanmerking kwam voor een bijdrage uit het Elfpo, maar uitsluitend wanneer die was gedaan voor concrete acties waartoe door de beheersautoriteit van het betrokken programma was besloten, of onder diens verantwoordelijkheid, overeenkomstig dezelfde selectiecriteria.

De Commissie is van mening dat de programmering van financieringsinstrumenten heeft plaatsgevonden in overeenstemming met de EU-wetgeving en de toepasselijke staatssteunregels.

36

Er bestaat in de EU op het gebied van plattelandontwikkeling voor de programmeringsperiode 2007-2013 geen wettelijke eis op grond waarvan de som van alle vormen van steun tezamen niet meer mag bedragen dan het totale bedrag van de betrokken uitgavenpost. Ook moet erop worden gewezen dat garanties in beginsel ongeveer 80 % van het (particuliere) deel van de investering ondersteunen.

Zie ook de antwoorden op de paragrafen 34 en 35.

37

Zie antwoord van de Commissie op paragraaf 34.

38

De audits van de Commissie wezen ook op dit risico. Er kan echter moeilijk worden geconcludeerd dat het niveau van de overdracht van kapitaal automatisch verband houdt met het doel om de N+2-regel te omzeilen, en niet met het feit dat de uitvoering van het programma langzamer vordert dan voorzien. In verscheidene gevallen hebben de lidstaten het volledige begrote kapitaal overgedragen, ook al hadden zij geen „N+2-probleem”.

Bijdragen van de POP's aan financieringsinstrumenten kunnen op ieder moment van de programmeringsperiode plaatsvinden.

Zie ook het antwoord op paragraaf 26.

¹⁵ Artikel 37, leden 7, 8 en 9, van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

Tekstvak 4

Het was de bedoeling om de activering van het leningfonds te versnellen omdat discussies en onderhandelingen meer tijd in beslag hadden genomen dan voorzien. Alle betrokken partijen wilden de financieringsinstrumenten zonder verdere vertragingen van start laten gaan. De administratieve voorbereiding was in december 2013 beëindigd, toen het leningfonds formeel werd opgezet.

De Commissie merkt op dat, zelfs binnen de maximale bandbreedte van deze ramingen, de fondsen die voor subsidies overblijven tamelijk omvangrijk zijn (70 % tot 90 %).

Middelen die niet gebruikt zijn door financieringsinstrumenten, kunnen worden geherprogrammeerd voor andere vormen van beleid.

Zie ook de antwoorden op de paragrafen 31, 38 en 39.

40

De Commissie handelde overeenkomstig de regels.

De Commissie merkt op dat de lidstaten in het geval van geringere uitgaven middelen moeten terugstorten ten behoeve van de programma's, hetgeen het risico op doorhaling voor het jaar waarin de herprogrammering plaatsvindt, vergroot.

Zie ook de antwoorden van de Commissie op de paragraaf 31 en tekstvak 4.

41

Zie antwoord van de Commissie op paragraaf 31.

42

De Commissie merkt op dat de vaststelling van de potentiële markt vooraf plaatsvindt, terwijl de instrumenten actief kunnen worden bij afsluiting van de POP's en in het kader van veranderende financiële markten en economische omstandigheden. De situatie van de financieringsinstrumenten die op het niveau van de EU actief zijn, is vergelijkbaar.

De vaststelling van de potentiële markt, hetgeen een zeer breed concept is, is niet de enige factor die gebruikt wordt om het fondskapitaal vast te stellen en te ramen. Ook moet namelijk rekening worden gehouden met factoren zoals de totale beschikbare begroting voor de maatregelen, de investeringsbehoeften, de beoordeling van de toegevoegde waarde van de financieringsinstrumenten, de bijdrage van de financieringsinstrumenten aan de doelstellingen van de maatregelen enz.

43

In het geval van Bulgarije dekte het voorstel maatregelen op grond waarvan geen financieringsinstrumenten kunnen worden vastgesteld.

Wat Italië betreft, leken de bedragen die door de regio's werden aangegeven ten tijde van de betaling aan het garantiefonds, niet disproportioneel.

Zie ook het antwoord op paragraaf 39 betreffende Sicilië.

In het geval van Litouwen was slechts sprake van overkapitalisatie toen de kredietcrisis afnam en de banken leningen begonnen te verstrekken. Litouwen heeft besloten de omvang van het financieringsinstrument te verkleinen.

In Roemenië weerspiegelde de overkapitalisatie het onvermogen van de financieringsinstrumenten om commerciële kredieten te mobiliseren in een situatie van diepe financiële crisis en vraagitval, waarbij de winstgevendheid van investeringen ernstig in twijfel werd getrokken.

Zie ook het antwoord op paragraaf 32.

Tekstvak 5

Het beperkte gebruik van het fonds in 2014 kan worden toegeschreven aan de late opzet (december 2013), de voortdurende terughoudendheid van investeerders in verband met de ernstige economische crisis in het land, het gebrek aan voldoende ervaring met dit type instrumenten en andere ontwikkelingen in het land die het doen van investeringen niet bepaald bevorderden.

De Commissie beschouwt het als een goede praktijk, die laat zien hoe een lidstaat met begrotingen omgaat ten opzichte van de zich ontwikkelende financiële situatie in het programmeergebied en de bestaande vraag naar financiering.

Een vergelijking achteraf betekent niet dat ten tijde van het opzetten van de financieringsinstrumenten de voorziene bedragen overschat waren. Er waren ook andere redenen die de bijdragen van de POP's aan het fonds rechtvaardigden, zoals die welke in paragraaf 42 zijn beschreven.

44

Zie antwoord van de Commissie op paragraaf 28.

Tekstvak 6

Middelen die niet gebruikt zijn door financieringsinstrumenten, kunnen worden geherprogrammeerd voor andere vormen van bijstand.

Zie ook het antwoord op paragraaf 31.

Wat Bulgarije betreft, is het aanvankelijke investeringspotentieel dat door de lidstaat werd voorgesteld, naar aanleiding van de herziening door de Commissie verlaagd. De verantwoordelijkheid voor het opzetten en de uitvoering van de financieringsinstrumenten, met inbegrip van het ondernemen en onderzoeken van de beoordeling vooraf, ligt bij de lidstaten. Het is niet aan de Commissie per regio of per land specifieke deskundigheid voor de berekening van specifieke technische elementen in verband met financieringsinstrumenten te verstrekken.

Zie, wat Roemenië betreft, het antwoord van de Commissie op paragraaf 43.

45

De financiële markten zijn dynamisch en kunnen veranderen, zoals blijkt uit de recente financiële en economische crisis. Daarom kunnen langetermijnvoorspellingen onbetrouwbaar blijken. Om die reden staat de EU-wetgeving voor de programmeringsperiode 2014-2020 toe dat elke beoordeling vooraf bepalingen bevat over mogelijke herzieningen en actualiseringen op de middellange of de lange termijn, om nauwgezet rekening te houden met de mogelijk veranderende marktomstandigheden.

46

De Commissie merkt op dat er in de EU-wetgeving voor de periode 2007-2013 op EU-niveau geen definitie bestaat van de risicoblootstellingsratio.

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 weerspiegelt de risicoblootstellingsratio, waarnaar in artikel 42, lid 1, onder b), van Verordening (EU) nr. 1303/2013 wordt verwezen als voorafgaande risicobeoordeling, de noodzaak van een passende programmabijdrage om de verwachte en onverwachte verliezen in verband met nieuwe leningen te dekken.

47

De Commissie is van mening dat, wanneer een garantiefonds 20 % van de leningenportefeuille garandeert en wanneer uiteindelijk slechts op 1 % van de garanties een beroep wordt gedaan, dit feitelijk een voorbeeld is van een goed presterende leningenportefeuille.

De multiplicatieratio moet per geval worden berekend, maar 20 %, zoals in dit geval, is vrij laag en zou in principe geen problemen ten aanzien van mogelijke overkapitalisatie moeten opleveren (zelfs in een algemeen staatssteunkader kan een garantiemaximum van 25 % automatisch worden vrijgesteld van de kennisgevingsdrempel — vgl. artikel 21 van de algemene groepsvrijstellingsverordening).

De Commissie is ook van mening dat de geringe wanbetalingsgraad ook het gebrek aan goede wil van de bankensector illustreert om riskantere concrete acties te ondersteunen.

48

De Commissie merkt op dat het totale bedrag van aan eindontvangers afgegeven garanties eind 2013 249,6 miljoen euro bedroeg, hetgeen ongeveer 60 % van de bijdrage aan de fondsen is.

De Commissie merkt ook op dat de door de Rekenkamer gecontroleerde financieringsinstrumenten nog steeds actief zijn en hun activiteiten in het jaar 2014-2015 zullen voortzetten

Zie eveneens de antwoorden op paragrafen 12 en 39.

49

Dergelijke stap-voor-stapbenaderingen zijn ook genomen ten aanzien van Litouwen en Letland waar leenfondsden zijn opgezet.

52

De Commissie merkt op dat sommige financieringsinstrumenten aan het einde van de audit operationeel zijn geworden en nog over twee uitvoeringsjaren beschikken.

53

Het voor de gehele populatie van financieringsinstrumenten berekende gemiddelde uitbetalingspercentage weerspiegelt niet de snelheid van de uitvoering van particuliere fondsen. Op het gebied van cohesiebeleid zijn in 2012 een aanzienlijk aantal fondsen opgericht. Voor deze fondsen moet de lage absorptiegraad aan het einde van 2012 niet onrustwekkend zijn.

De financieringsinstrumenten kunnen uitsluitend worden beoordeeld in termen van de renouvellerende impact aan het einde van hun levenscyclus, met name ten aanzien van die welke aan het einde van de programmeringsperiode zijn opgezet.

55

In werkelijkheid is de situatie op de financiële markt verbeterd en zijn er minder mislukkingen dan in het verleden (zie het eerdere voorbeeld uit paragraaf 47 met een garantie van 20 %, die resulteerde in slechts 1 % leningen waarvoor een beroep moet worden gedaan op de garantieregeling).

56

Zie antwoord van de Commissie op paragraaf 55.

57

Deze wijzigingen weerspiegelden de feitelijke behoeften van de financieringsinstrumenten. Middelen die niet gebruikt zijn door financieringsinstrumenten, werden geherprogrammeerd en voor andere vormen van bijstand gebruikt.

58

Er is nog tijd voor uitbetaling van middelen op grond van deze instrumenten. De Commissie kan slechts bevestigen hoeveel aan het einde van de programmeringsperiode aan de uiteindelijke begunstigden is uitbetaald.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 55.

59

Zie de antwoorden op de paragrafen 52 en 58.

60

De Commissie is van mening dat het gebruik van overheidsfinanciering in goed functionerende markten (of markten waarvan het functioneren in aanzienlijke mate is hersteld) nauwgezet moet worden geëvalueerd om concurrentievervalsing te voorkomen.

In het geval van Griekenland is het fonds pas eind 2013 opgezet, waardoor de feitelijke uitbetaling aan uiteindelijke begunstigden pas medio 2014 van start ging. In het geval van Litouwen is het bankstelsel erin geslaagd de normale kredietstroom eind 2012 te herstarten, waardoor de Elfpo-middelen gedeeltelijk overbodig werden. Hetzelfde gold voor Letland, waaraan door het fonds specifieke aandacht werd verleend.

61

De EU-wetgeving verplicht lidstaten niet de aan het fonds terugbetaalde middelen onmiddellijk te gebruiken. De regelingen voor renouivering zijn overeengekomen in de financieringsovereenkomst en hangen af van de specifieke situatie en van de context waarin financieringsinstrumenten opereren. Lidstaten willen bijvoorbeeld wellicht terugbetaalde middelen „inzamelen” en een financieringsinstrument starten voor een nieuw financieel product of een nieuw doel. Volgens de wetgeving voor de periode 2007-2013 was het hergebruik van middelen voor financieringsinstrumenten voor onbepaalde tijd toegestaan.

62

Voor de periode 2014-2020 is een verbeterd bewakings- en rapportagesysteem ingesteld, vastgelegd in het bepaalde in artikel 46 van Verordening (EU) nr. 1303/2013, op grond waarvan de prestaties kunnen worden beoordeeld in termen van renouvellerings- en hefboomeffecten.

63

Het bereiken van een groot hefboomeffect is niet de voornaamste doelstelling van financieringsinstrumenten. Financieringsinstrumenten zijn een manier om steun uit een programma aan eindontvangers te geven. De effecten die door financieringsinstrumenten worden geproduceerd (bijvoorbeeld renovatie- en hefboomeffecten) zijn de voordelen ervan, maar niet de doelstellingen zelf.

Over het hefboomeffect, dat per sector, per regio en per financieel product kan verschillen, moet overeenstemming worden bereikt in de financieringsovereenkomst, in relatie tot het specifieke financieringsinstrument.

Ten aanzien van de deelname van particuliere investeerders zou de Commissie willen verwijzen naar de staatssteunwetgeving inzake risicokapitaal financiering (algemene groepsvrijstellingsverordening), op grond waarvan een bepaalde mate van deelname door een particuliere investeerder vereist is. De definitie van hefboommechanisme die de Commissie hanteert, omvat alle bijdragen (particulier en van de overheid) bovenop de EU-middelen.

64

In de definitie van hefboomeffect die in het Financieel Reglement is vervat, is bepaald dat iedere overheidsbijdrage bovenop de EU-bijdrage als hefboomeffect geldt.

Het Elfpo vormt geen uitzondering op de rest van de fondsen onder gedeeld beheer.

65

In artikel 37, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 wordt geen definitie van hefboomeffect gegeven; die bepaling moet in geen geval worden opgevat als afwijking op de bepalingen van het Financieel Reglement. Daarin is alleen bepaald dat in de beoordeling vooraf rekening moet worden gehouden met het verwachte hefboomeffect van het opzetten van financieringsinstrumenten. Niettemin is in artikel 39, lid 5, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 bijvoorbeeld een manier voor de berekening van het hefboomeffect vastgesteld.

Overeenkomstig de toepasselijke verordeningen wordt in het plattelandsontwikkelingsbeleid de medefinancieringsverplichting op programmaniveau vastgesteld. Individuele concrete acties (bv. middelen) worden al dan niet met nationale middelen medegefinancierd.

66

Zie ook de antwoorden op de paragrafen 63-65.

67

Zie antwoord van de Commissie op paragraaf 60.

Tekstvak 7

De Commissie is van mening dat ramingen rekening moeten houden met de feitelijke bedragen die aan de fondsen ter beschikking zijn gesteld na de meest recente wijzigingen van de POP's, aangezien zij van invloed zijn op de berekening van het hefboomeffect.

68

Het opzetten van financieringsinstrumenten in het kader van het Elfpo was voor sommige lidstaten een heel nieuw concept waarvoor een leerproces moest worden doorgemaakt. De verdragen konden in de meeste gevallen worden verklaard door de nieuwheid van de instrumenten in het plattelandsontwikkelingsbeleid, overheidsopdrachten en aangelegenheden in verband met staatssteun.

De Commissie heeft voor alle plattelandsontwikkelingscomités en -netwerken intensieve promotie- en voorlichtingsactiviteiten ontplooid over het gebruik van financieringsinstrumenten, waaronder trainingen en bewustmakingsactiviteiten, bilaterale bijeenkomsten met lidstaten en brede richtsnoeren.

Voor de nieuwe programmeringsperiode heeft de Commissie ook de nodige richtsnoeren geboden voor de uitvoering van de financieringsinstrumenten. Met name heeft de Commissie de lidstaten geïnformeerd over de verschillende opties die beschikbaar zijn om beheersautoriteiten in de gelegenheid te stellen de financieringsinstrumenten naar behoren te gebruiken.

In de periode 2014-2020 zullen de reeds opgerichte fondsen worden voortgezet of kunnen nieuwe fondsen worden opgericht op basis van door de Commissie voorgestelde modellen (zoals de gestandaardiseerde instrumenten)¹⁶. Verwacht wordt dat de verdragen op die manier aanzienlijk zullen worden vermindert.

¹⁶ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 964/2014 van de Commissie van 11 september 2014 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft standaardvoorwaarden voor financieringsinstrumenten.

Tekstvak 8

In sommige lidstaten hebben de financiële crisis en de daaropvolgende economische crisis een situatie van insolvente vraag gecreëerd (mislukte of failliete bedrijven). Dit verklaart, samen met andere externe factoren, de vertragingen en het geringe gebruik van de fondsen.

69

De Commissie is van mening dat de beoordeling van de prestaties van financieringsinstrumenten zich tevens moet richten op het bereiken van resultaten door de gefinancierde financieringsinstrumenten, met inbegrip van de renouvellerings- en hefboomeffecten. Bovendien moet in de beoordeling rekening worden gehouden met de verschillende situaties die zich kunnen voordoen. De ontwikkeling van de waarden voor elke indicator moeten zorgvuldig worden beoordeeld in het licht van de context. De prestaties kunnen niet worden beoordeeld aan de hand van afzonderlijke indicatorwaarden.

Financieringsinstrumenten zijn middelen om programmaondersteuning te bieden aan eindontvangers. De belangrijkste prestatie-indicator is derhalve de programabijdrage die is uitgegeven in overeenstemming met de programmadoelstellingen.

De Commissie is van mening dat het renouvellerings- en het hefboomeffect negatief met elkaar samenhangen (hoe hoger het hefboomeffect, hoe geringer het renouvellerings-effect).

Bovendien wijst de Commissie op vier prestatie-indicatoren die zijn vervat in artikel 12 van Verordening (EU) nr. 480/2014.

70

De Commissie merkt op dat er in het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader voor de periode 2007-2013 geen gemeenschappelijke indicatoren waren voor de financieringsinstrumenten. In het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader is het gebruik van indicatoren¹⁷ echter wel voorzien; deze moeten door de lidstaten worden vastgesteld om toezicht en evaluatie van de specifieke aspecten van de POP's mogelijk te maken.

¹⁷ Artikel 81, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1698/2005.

Er moet een balans worden gevonden tussen een redelijke hoeveelheid voor alle POP's te monitoren gemeenschappelijke indicatoren en de aanvullende indicatoren die, waar nodig, voor sommige POP's moeten worden gemonitord. Prestatie-indicatoren moeten worden overeengekomen tussen de beheersautoriteit en het financieringsinstrument.

De prestatie-indicatoren voor het kader voor de periode 2014-2020 zijn vastgesteld in artikel 12 van Verordening (EU) nr. 480/2014. Bovendien zijn de lidstaten op grond van artikel 46 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 verplicht regelmatig over de financieringsinstrumenten te rapporteren.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 72-75

De regelingen op het gebied van de afwikkeling en beëindiging moeten door de beheersautoriteit met de fondsbeheerder worden overeengekomen, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat naar behoren rekening wordt gehouden met de relevante bepalingen.

In het kader van gedeeld beheer en overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel moet de Commissie zich ervan overtuigen dat de lidstaten adequate beheers- en controlesystemen hebben opgezet.

Voor de periode 2007-2013 heeft de Commissie alle lidstaten die daarom vroegen begeleiding gegeven. De Commissie bereidt momenteel richtsnoeren voor over de afsluiting van de programma's uit de periode 2007-2013.

De Commissie zal voor de periode 2014-2020 voor beter geconsolideerde en verbeterde richtsnoeren zorgen. De naleving van de wettelijke regels en de richtsnoeren zal bij de goedkeuring van de rekeningen worden gecontroleerd.

77

Deze bepalingen zijn niet in de wetgeving opgenomen. De Commissie beveelt de lidstaten aan het bepaalde in de richtsnoeren na te leven.

De uiteenlopende interpretaties zijn verduidelijkt tijdens de discussies in het kader van het Comité voor plattelandsontwikkeling in 2014.

78

Zie de antwoorden op de paragrafen 61 en 72-75.

79

De Commissie merkt op dat de Elfpo-middelen die, na ten minste eenmaal te zijn gebruikt, aan het fonds worden terugbetaald, niet langer EU-middelen zijn. Na afsluiting is het de verantwoordelijkheid van de lidstaten om deze te gebruiken ten behoeve van individuele ondernemingen, zoals vastgesteld in de EU-wetgeving, en daarbij de toepasselijke staatssteunregels na te leven. De middelen kunnen ook worden gebruikt voor andere financieringsinstrumenten.

Zie ook de antwoorden op de paragrafen 5, 33, 61 en 72-75.

80

De Commissie neemt haar verantwoordelijkheid ten aanzien van de afsluiting van de POP's uit de periode 2007-2013.

Activiteiten die verder gaan dan de afsluiting van de programma's en die geen betrekking hebben op de EU-begroting, zijn de verantwoordelijkheid van de lidstaten.

82

Naar de mening van de Commissie zijn er vele andere wettelijke bepalingen in de nieuwe wetgeving van toepassing op financieringsinstrumenten op het gebied van plattelandsontwikkeling (bv. bepalingen inzake controle, subsidiabiliteit van uitgaven, hergebruik van middelen, combinaties van financieringsinstrumenten met subsidies, de mogelijkheden om verschillende instanties als fondsbeheerder aan te stellen, met inbegrip van de opties die beheersautoriteiten worden geboden, selectie van tussenpersonen en eindontvangers, beheerskosten en -vergoedingen enz.).

83

De Commissie vindt dat de nieuwe wetgeving het probleem afdoende aanpakt en de potentiële risico's beperkt.

Zie ook de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 31 en 41.

84

Zie de antwoorden op tekstvak 4 en paragraaf 31.

85

De wetgever heeft het onderzoek van de ex-antebeoordeling tot taak van de beheersautoriteiten gemaakt.

86

Behalve de verplichte beoordelingen vooraf en de gefaseerde betalingen bevat de nieuwe wetgeving andere afdoende beschermingsmaatregelen om dit risico te beheersen, zoals toezicht en brede rapportage.

De Commissie merkt ook op dat in 75 % van de gevallen (9 van de 12) de gebruikte risicoblootstellingsratio binnen de bandbreedte tussen 2 en 5 ligt.

Algemeen geldt voor de periode 2014-2020 als regel dat de betaling van de volgende tranche afhangt van de absorptie van het kapitaal van de vorige.

87

Volgens de EU-wetgeving kunnen op elk moment tijdens de programmeringsperiode 2014-2020 financieringsinstrumenten worden opgezet. De uitvoering in de periode 2014-2020 kan reeds onmiddellijk van start gaan na de goedkeuring van de nieuwe programma's, en wel reeds in 2015. Zo is in januari 2015 de Nederlandse POP voor de periode 2014-2020 goedgekeurd; daarin is ook voorzien in het opzetten van een financieringsinstrument dat door het Elfpo wordt ondersteund¹⁸.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 68.

88

Financieringsinstrumenten moeten programmasteun bieden in de situatie van marktfalen en/of suboptimale investeringen of specifieke investeringsbehoeften. Voorzetting van de programmasteun in een markt waar overheidsinterventie niet meer nodig is, is niet in overeenstemming met de staatssteunregels en tegen het beginsel van gezond financieel beheer.

¹⁸ Zie de betrokken presentatie op <http://www.fi-compass.eu>

De termijn van het financiële product hangt vooral af van het type te ondersteunen investering. Langetermijn-investeringen in infrastructurenprojecten zullen een andere levenscyclus hebben dan een kortetermijn-investering in microkrediet.

Zie ook de antwoorden op de punten 43 en 60 en tekstvak 5.

89

Zie antwoord van de Commissie op paragraaf 5.

91

Wat het Elfpo betreft, wordt de prestatie voornamelijk beoordeeld aan de hand van evaluaties. De evaluaties halverwege de looptijd die betrekking hadden op de uitvoeringsperiode 2007-2013 kwamen te vroeg om de resultaten en prestaties van financieringsinstrumenten te evalueren. Beoordeling van het effect van plattelandsontwikkeling kan alleen worden gedaan nadat voldoende tijd is verstreken; daarom worden meer resultaten verwacht in het kader van de evaluaties achteraf die door de lidstaten worden uitgevoerd, waarvan in 2017 door de Commissie een synthese zal worden gemaakt.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 70.

92

Particuliere deelneming wordt door het Financieel Reglement niet beschouwd als hefboomwerking.

De hefboomratio hangt af van het soort financieringsinstrument, de regio en het soort projecten. Daarom kan een streefcijfer voor de hefboomwerking geen onderdeel zijn van een regelgevend kader. De Commissie ontwikkelt momenteel richtsnoeren betreffende de hefboomwerking.

95

De Elfpo-steun in de periode 2007-2013 werd verstrekt in het kader van de staatssteunregels in de landbouw en overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie.

Zie ook de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 35 en 37.

In de periode 2014-2020 worden gemeenschappelijke richtsnoeren gegeven voor het beleid onder gedeeld beheer betreffende aangelegenheden die verband houden met financieringsinstrumenten, en dezelfde aanpak is bepaald voor toegang tot middelen op al deze beleidsterreinen.

Conclusies en aanbevelingen

96

De Commissie merkt op dat in de periode 2007-2013 in zeven lidstaten gebruik is gemaakt van financieringsinstrumenten, hetgeen een significante verbetering is vergeleken bij de periode 2000-2006, waarin slechts twee lidstaten daarvan gebruik maakten.

Het wettelijk kader van de EU voor de programmeringsperiode 2007-2013 biedt een grote flexibiliteit bij de uitvoering van de plattelandsontwikkelingsmaatregelen. De Commissie is van mening dat het wettelijk kader voor de periode 2007-2013 rekening houdt met de specifieke omstandigheden van de plattelandsontwikkeling, en dit wordt weerspiegeld in de financieringsinstrumenten die door het Elfpo worden ondersteund. In Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie worden het toepassingsgebied en het actiegebied van het Elfpo vastgesteld, met inbegrip van specifieke steunmaatregelen¹⁹. Iedere plattelandsontwikkelingsmaatregel bevat verschillende regels en bepalingen over subsidiabiliteit waaraan moet worden voldaan door de in het kader van de maatregel ingestelde financieringsinstrumenten en die onderdeel moeten uitmaken van de financieringsovereenkomst.

De eis dat een passende beoordeling vooraf van de verwachte verliezen moet worden uitgevoerd, is in 2011 ingevoerd ten aanzien van medefinanciering door het Elfpo van concrete acties waarbij garantiefondsen betrokken zijn²⁰.

¹⁹ Het gaat dan bijvoorbeeld over steun voor investeringen in de modernisering van landbouwbedrijven, waarmee waarde wordt toegevoegd aan landbouw- en bosbouwproducten, het scheppen en tot ontwikkeling brengen van micro-ondernemingen in plattelandsgebieden, dorpsvernieuwing enz.

²⁰ Verordening (EU) nr. 679/2011 van de Commissie van 14 juli 2011.

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 is de uitvoering van een beoordeling vooraf verplicht voor concrete acties waarbij door het Elfpo medegefinancierde financieringsinstrumenten betrokken zijn²¹. De wetgeving biedt de lidstaten stimulansen om financieringsinstrumenten te gebruiken en geeft hen de mogelijkheid om die instrumenten onmiddellijk in te zetten op basis van toepassingsklare modellen, zoals gestandaardiseerde modellen. De Commissie biedt de lidstaten en belanghebbenden ook de nodige richtsnoeren en zij zal dat gedurende de hele periode 2014-2020 blijven doen.

97

De Commissie is van mening dat het wettelijke kader voor de programmeringsperiode 2014-2020 in voldoende mate tegemoetkomt aan de bezwaren van de Rekenkamer.

Het probleem van de overkapitalisatie wordt aangepakt door het bepaalde in artikel 41 van Verordening (EU) nr. 1303/2013, waarbij gefaseerde betalingen, gebaseerd op het voltooiën van concrete uitbetalingsresultaten, zijn geïntroduceerd als algemene regel voor alle financieringsinstrumenten in de periode 2014-2020.

De belangrijkste prestatieproblemen worden goed aangepakt door het toezicht op door ESI-fondsen ondersteunde financieringsinstrumenten, zoals bepaald in artikel 46 van Verordening (EU) nr. 1303/2013. Bovendien wijst de Commissie op vier prestatie-indicatoren die zijn vervat in artikel 12 van Verordening (EU) nr. 480/2014.

Verder heeft de Commissie, om het gebruik van financieringsinstrumenten te bevorderen, haar samenwerking op het gebied van landbouw en plattelandontwikkeling met de Europese Investeringsbank versterkt en op 14 juli 2014 een Memorandum van Overeenstemming ondertekend²². Deze samenwerking omvat de mogelijkheid om de kennis en ervaring van de EIB-groep inzake financieringsinstrumenten en de toepassing daarvan op het gebied van plattelandontwikkeling te gebruiken.

²¹ Artikel 37, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

²² Zie Verklaring 14/225 van 14.7.2014.

De Commissie heeft ook „*fi-compass*” gelanceerd, een breed platform voor technische bijstand, dat methodologische ondersteuning biedt, alsmede ondersteuning bij de bewustmaking van de Commissie, de lidstaten en de belanghebbenden op het gebied van financieringsinstrumenten die in de periode 2014-2020 door ESI-fondsen worden ondersteund²³. Als onderdeel van zijn werkprogramma, zal „*fi-compass*” ook Elfpo-specifieke producten leveren.

98

Volgens de beginselen van subsidiariteit en gedeeld beheer ligt de verantwoordelijkheid voor het opzetten van financieringsinstrumenten, hun uitvoering en de evaluatie van de vraag bij de lidstaten.

Het opzetten van financieringsinstrumenten in het kader van het Elfpo was voor sommige lidstaten een heel nieuw concept waarvoor een leerproces moest worden doorgemaakt. De Commissie heeft voor alle plattelandsontwikkelingscomités en -netwerken intensieve promotie- en voorlichtingsactiviteiten ontplooid over het gebruik van financieringsinstrumenten, waaronder trainingen en bewustmakingsactiviteiten, bilaterale bijeenkomsten met lidstaten en brede richtsnoeren.

De Commissie is van mening dat de nieuwe wetgeving voldoende stimulansen bevat (bv. hoger medefinancieringspercentage²⁴, nationale medefinanciering die op een later tijdstip tijdens de uitvoeringsperiode wordt verstrekt, voorfinanciering van investeringen in plaats van terugbetaling van gedane uitgaven in het geval van subsidies), en dat investeringsgerelateerde stimulansen (bv. verschillende subsidiabiliteit van btw²⁵, subsidiabiliteit van werkkapitaal²⁶) genoeg voordelen bieden in vergelijking met subsidies.

²³ Zie voor meer informatie: <http://www.fi-compass.eu>

²⁴ Overeenkomstig artikel 59, lid 4, onder d), van Verordening (EU) nr. 1305/2013, wordt het bijdragepercentage verhoogd met 10 extra procentpunten voor bijdragen aan financieringsinstrumenten, zoals bedoeld in artikel 38, lid 1, onder b), van Verordening (EU) nr. 1303/2013, en bedraagt het 100 % voor financieringsinstrumenten op EU-niveau als bedoeld in artikel 38, lid 1, onder a), van die verordening. Voor bijdragen aan financieringsinstrumenten door het EFRO en het Cohesiefonds geldt een vergelijkbare aanpak.

²⁵ Artikel 37, lid 11, van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

²⁶ Artikel 45, lid 5, van Verordening (EU) nr. 1305/2013.

In de periode 2014-2020 zullen de reeds opgerichte fondsen worden voortgezet of kunnen nieuwe fondsen worden opgericht op basis van door de Commissie voorgestelde modellen (zoals de gestandaardiseerde instrumenten)²⁷.

De wetgever heeft financieringsinstrumenten gedefinieerd als een soort steun voor de programmeringsperiodes 2007-2013 en 2014-2020 voor de tenuitvoerlegging van specifieke plattelandsontwikkelingsmaatregelen.

Aanbeveling 1

De Commissie is bereid vast te stellen welke problemen, specifieke kenmerken en hindernissen bestaan om in het kader van het Elfpo financieringsinstrumenten op te zetten.

Die analyse wordt uitgevoerd in het kader van de activiteiten van „*fi-compass*”, een breed platform voor technische bijstand, dat methodologische ondersteuning biedt, alsmede ondersteuning bij de bewustmaking van de Commissie, de lidstaten en de belanghebbenden op het gebied van financieringsinstrumenten die in de periode 2014-2020 door ESI-fondsen worden ondersteund²⁸.

De resterende elementen van de aanbeveling zijn tot de lidstaten gericht.

99

Volgens de beginselen van subsidiariteit en gedeeld beheer ligt de verantwoordelijkheid voor het opzetten van financieringsinstrumenten, hun uitvoering en de evaluatie van de vraag bij de lidstaten.

Financieringsinstrumenten moeten over een bepaalde liquiditeit beschikken om voor soepele investeringen in bedrijven te zorgen.

²⁷ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 964/2014 van de Commissie van 11 september 2014 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft standaardvoorwaarden voor financieringsinstrumenten.

²⁸ Zie voor meer informatie: <http://www.fi-compass.eu>

Aanbeveling 2

De Commissie stemt in met deze aanbeveling; deze is reeds gedeeltelijk uitgevoerd.

In het kader van het platform voor technische bijstand van ESIF „*fi-compass*”, worden algemene en fondsen-specifieke richtsnoeren verstrekt over evaluaties vooraf. Dit dekt ook het Elfpo in zijn geheel, alsmede specifieke sectoren, zoals land- en bosbouw.

100

De Commissie vindt dat de prestatie voornamelijk beoordeeld wordt aan de hand van evaluaties. Beoordeling van het effect van plattelandsontwikkeling kan alleen worden gedaan nadat voldoende tijd is verstreken; daarom worden meer resultaten verwacht in het kader van de evaluaties achteraf die door de lidstaten worden uitgevoerd, waarvan in 2017 door de Commissie een synthese zal worden gemaakt.

Beheersautoriteiten hebben specifieke informatie gerapporteerd over concrete acties, waaronder financieringsinstrumenten, als bijlage bij de jaarlijkse voortgangsverslagen, onder meer over hefboomeffecten en over prestaties.

De Commissie is van mening dat zij zich afdoende van haar toezichtverplichtingen heeft gekweten.

Aanbeveling 3

De Commissie stemt in met deze aanbeveling; deze is reeds gedeeltelijk uitgevoerd.

De Commissie heeft standaardmodellen voor leningen en garantiefondsen ten behoeve van plattelandsontwikkeling verstrekt. In het kader van het ESIF-platform voor technische bijstand, „*fi-compass*”, onderzoekt zij momenteel de mogelijkheden voor andere modellen, zoals voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie; dit model zal volgens planning eind 2015 worden geleverd.

Met het oog op de samenwerking met de EIB-groep heeft de Commissie een specifiek memorandum van overeenstemming ondertekend over samenwerking op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling, op grond waarvan wordt verwacht dat de EIB een specifieke FI-regeling aanbiedt aan de lidstaten om in het kader van het Elfpo te worden uitgevoerd. Een specifieke bijeenkomst over dit memorandum van overeenstemming is reeds voor 23 maart 2015 gepland.

101

De financiële markten zijn dynamisch en kunnen veranderen, zoals blijkt uit de recente financiële en economische crisis. Daarom kunnen langetermijnvoorspellingen onbetrouwbaar blijken. Om die reden staat de EU-wetgeving voor de programmeringsperiode 2014-2020 toe dat elke beoordeling vooraf bepalingen bevat over mogelijke herzieningen en actualisering op de middellange of de lange termijn, om nauwgezet rekening te houden met de mogelijk veranderende marktomstandigheden.

Aanbeveling 4

De Commissie stemt in met deze aanbeveling; deze wordt momenteel uitgevoerd.

De overgangsregels voor de periode 2007-2013 zijn goedgekeurd.

Wat de periode 2014-2020 betreft, vinden de besprekingen met de lidstaten over afsluiting plaats wanneer de afsluiting van de periode 2014-2020 nadert en overgangswetgeving moet worden vastgesteld.

De Commissie heeft de beheersautoriteiten in 2014 haar ondersteuning aangeboden op het gebied van financieringsinstrumenten in de ESIF-programma's voor de periode 2014-2020.

Aanbeveling 5

Dit is een aanbeveling voor de lidstaten.

103

De Commissie merkt op dat het de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten is om ervoor te zorgen dat individuele acties worden uitgevoerd overeenkomstig de toepasselijke wettelijke voorschriften. De Commissie onderzoekt tijdens haar auditbezoeken problemen in verband met financieringsinstrumenten.

Volgens de toepasselijke EU-wetgeving voor de periode 2007-2013 moeten de regelingen op het gebied van de afwikkeling en beëindiging door de beheersautoriteit met de fondsbeheerder worden overeengekomen, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat naar behoren rekening wordt gehouden met de relevante bepalingen. In het kader van gedeeld beheer en overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel moet de Commissie zich ervan overtuigen dat de lidstaten adequate beheers- en controlesystemen hebben opgezet.

Voor de periode 2007-2013 heeft de Commissie alle lidstaten die daarom vroegen begeleiding gegeven. De richtsnoeren inzake de afsluiting van de plattelandsontwikkelingsprogramma's voor de periode 2007-2013 zijn in 2015 goedgekeurd²⁹. De naleving van de wettelijke regels en de richtsnoeren zal bij de goedkeuring van de rekeningen worden gecontroleerd.

De Commissie zal voor de periode 2014-2020 voor beter geconsolideerde en verbeterde richtsnoeren zorgen.

Aanbeveling 6

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling voor zover de regels voor de afsluiting van de plattelandsontwikkelingsprogramma's voor de periode 2007-2013³⁰ onder de werkingssfeer ervan vallen.

De Commissie merkt op dat overeenkomstig de toepasselijke EU-wetgeving voor de periode 2007-2013 de ontwikkeling van precieze operationele uitvoeringsregels, met inbegrip van het juiste beëindigingsbeleid voor elk financieringsinstrument, de verantwoordelijkheid is van de lidstaten.

29 C(2015) 1399 final van 5.3.2015.

30 C(2015) 1399 final van 5.3.2015.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

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

De Rekenkamer ging na of de financiële instrumenten (lening- en garantiefondsen) een succes waren geweest op het gebied van plattelandsontwikkeling in de periode 2007-2013 en bekeek hun potentieel daartoe voor de periode 2014-2020. Zij constateerde dat ze tot dusver geen succes waren geweest, hoofdzakelijk doordat er sprake was van overkapitalisatie en zij hun potentieel niet hebben waargemaakt wat betreft het gewenste hefboom- en renovatie-effect. Voor de periode 2014-2020 concludeerde de Rekenkamer dat het, ondanks verbeteringen in de achterliggende wetgeving, nog steeds een grote uitdaging zal zijn om het gewenste effect te bereiken.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau