



Förslag till förordning om Europeiska fonden för strategiska investeringar

2014/15:FPM18

Finansdepartementet

2015-02-12

Dokumentbeteckning:

KOM(2015) 10 slutlig

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om Europeiska fonden för strategiska investeringar och om ändring av förordningarna (EU) nr 1291/2013 och (EU) nr 1316/2013

Sammanfattning

Den 13 januari 2015 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om inrättandet av en Europeisk fond för strategiska investeringar (Efsi). Förslaget är en del av arbetet med att genomföra den investeringsplan för Europa som kommissionen presenterade den 26 november 2014. Den nya investeringsfonden föreslås kapitaliseras med 5 miljarder euro från Europeiska investeringsbanken (EIB) och förses med 16 miljarder euro i garantier från EU-budgeten. Målet är att investeringsfondens verksamhet fram till slutet av 2017 ska leda till en mobilisering av totala, huvudsakligen privata, investeringar på mer än 315 miljarder euro.

Den nya fonden ska inordnas i EIB:s struktur och föreslås påbörja sin verksamhet under 2015. De investeringar som Efsi delfinansierar ska riktas mot långsiktiga projekt och mot finansiering av små och medelstora företag. Investeringar ska ske i projekt i hela EU baserat på projektens egna meriter.

Regeringen har välkomnat investeringsplanen i vilken den nya fonden ingår. Initiativet kan bli ett viktigt komplement till åtgärder som behöver genomföras på såväl EU- som nationell nivå, inklusive reformer för att stärka konkurrenskraften och förutsättningarna för tillväxt samt hållbar utveckling. Generellt anser regeringen vidare att det är viktigt att värna sunda och hållbara offentliga finanser och EU:s fleråriga budgetram för 2014 – 2020.

1.1 Ärendets bakgrund

Den ekonomiska tillväxten i Europa har de senaste åren varit svag och investeringsnivån i EU är 15 procent lägre än 2007. Enligt kommissionen kommer endast en partiell återhämtning att ske om inte åtgärder vidtas. Mot denna bakgrund presenterade kommissionen den 26 november 2014 ett meddelande om en investeringsplan för Europa som syftar till att öka investeringarna i EU och därigenom bidra till förutsättningar för fler jobb och högre tillväxt (se Faktapromemoria 2014/15: FMP13). Investeringsplanen innehåller tre komponenter:

1. Inrättande av en Europeisk fond för strategiska investeringar (Efsi).
2. En översiktlig förteckning över investeringsprojekt på EU-nivå och ett rådgivningscentrum (Europeiskt centrum för investeringsrådgivning - EIAH).
3. En agenda för hur investeringsklimatet kan förbättras genom att bland annat förenkla regleringar, öka tillgång till långsiktig finansiering samt stärka den inre marknaden.

Europeiska rådet diskuterade investeringsplanen den 18 december 2014 och antog slutsatser som bl.a. gav stöd åt inrättandet av en Europeisk fond för strategiska investeringar och stärkta insatser för investeringsrådgivning. Som ett led i uppföljningen av Europeiska rådets slutsatser presenterade kommissionen den 13 januari 2015 föreliggande förslag till förordning. Förslaget från kommissionen syftar till att inrätta den nödvändiga rättsliga ramen för investeringsplanens två första komponenter ovan.

1.2 Förslagets innehåll

Målet med Efsi är enligt kommissionen att bidra till att åtgärda svårigheter när det gäller att finansiera och genomföra produktiva investeringar i EU samt öka tillgången till finansiering. Avsikten är att en förbättrad tillgång till finansiering särskilt ska gynna små och medelstora företag med upp till 3000 anställda genom att Efsi ger EIB utökad kapacitet att bära risk. Genom att bidra till en lösning av Europas nuvarande investeringsproblem bör man, enligt kommissionen, kunna bidra till att stärka unionens ekonomiska sociala och territoriella sammanhållning. Avsikten är att Efsi fram till slutet av 2017 ska leda till en mobilisering av huvudsakligen privata investeringar på mer än 315 miljarder euro.¹

¹ Beräkning av kommissionen enligt följande: 16 miljarder i garantier från EU-budgeten och 5 miljarder från EIB, dvs. totalt 21 miljarder ska generera 15 gånger så mycket privat kapital (21 mdr EUR x 15 = 315 mdr EUR).

Förslaget innebär bland annat att kommissionen och EIB kommer att ingå ett avtal om att upprätta Efsi och EIAH. Avtalet ska ingås när förordningen är slutförhandlad. Vidare föreslås att avtalet är öppet för medlemsstater och att deltagande av andra parter än medlemsstater i Efsi ska ske under förutsättning att befintliga bidragsgivare samtycker. Andra parter inkluderar nationella utvecklingsbanker eller offentliga organ som ägs eller kontrolleras av medlemsstaterna samt aktörer i privat sektor. Medlemsstater kan bidra till Efsi genom att betala in kapital eller ställa ut garantier. Garantierna måste accepteras av EIB. Andra parter ska endast kunna bidra med kapital. Efsi-avtalet ska enligt förordningsförslaget även innehålla bestämmelser som klargör att Efsi är ett tydligt och transparent garantiinstrument och separat konto som förvaltas av EIB. Efsi:s styrningsstruktur (se nedan) ska även regleras och en tydlig skillnad ska göras mellan projekt som genomförs med stöd av Efsi och EIB:s övriga projekt. Dessutom ska avtalet lägga fast bestämmelser kring EU-garantin och dess användning (se nedan).

EIAH:s syfte är att bygga på redan existerande rådgivningsverksamheter från EIB och kommissionen samt vara ett centralt rådgivningscentrum. EIAH ska tillhandahålla rådgivningsstöd av olika slag i samband med investeringsprojekt och deras finansiering. Detta ska innebära stöd när det gäller användningen av tekniskt bistånd till projektstrukturering, användningen av innovativa finansieringsinstrument, användning av offentlig-privata partnerskap (PPP) och, vid behov, rådgivning om relevanta frågor som rör EU-lagstiftningen. EIAH ska utnyttja sakkunskap hos EIB, kommissionen, nationella utvecklingsbanker och de europeiska struktur- och investeringsfondernas förvaltningsmyndigheter. EIAH ska delvis finansieras av EU-budgeten upp till ett högsta belopp om 20 miljoner EUR per år fram till sista december 2020. Detta belopp förväntas täcka eventuella behov av rådgivningstjänster som inte tillgodoses av nuvarande rådgivningstjänster från EIB och kommissionen.

EFSI:s styrningsstruktur

Enligt förslaget ska Efsi:s styrningsstruktur bestå av två nivåer; en styrelse respektive en investeringskommitté.

Styrelsen föreslås avgöra den strategiska inriktningen, den strategiska tilldelningen av tillgångar samt de operativa riktlinjerna och förfarandena, inbegripet investeringsriktlinjer för projekt och Efsi:s riskprofil.

Styrelsens ledamöter föreslås utnämnas av de som bidrar i form av garantier eller kontanta medel till Efsi, och rösträtten står i proportion till bidragens storlek. Så länge som de enda bidragsgivarna till Efsi är kommissionen och EIB ska alla beslut fattas i samförstånd.

Om andra parter ansluter sig till Efsi-avtalet ska antalet ledamöter och röster för kommissionen och EIB räknas om enligt ovan dvs på grundval av storleken på bidragen från respektive bidragsgivare. Styrelsen ska under sådana omständigheter sträva efter att fatta beslut i samförstånd. Om styrelsen inte kan fatta beslut i samförstånd inom en tidsfrist som ordföranden fastställt ska styrelsen fatta beslut med enkel majoritet. Inget beslut av styrelsen ska antas om kommissionen eller EIB röstar emot det.

Efsi föreslås ha en verkställande direktör (VD), med ansvar för den dagliga verksamheten och ska stödjas av en vice verkställande direktör. Båda utses av styrelsen på förslag av EIB och kommissionen för en förnybar period om tre år. VD ska rapportera om Efsi:s verksamhet till styrelsen varje kvartal.

VD ska leda en investeringskommitté med ansvar för att granska projektförslag i linje med Efsi:s investeringsriktlinjer och godkänna Efsi:s stöd till transaktionerna oavsett de berörda projektets geografiska läge. Utöver VD ska investeringskommittén bestå av sex oberoende marknadsexperter som utses av styrelsen för en förnybar period om tre år. Beslut ska fattas med enkel majoritet.

EU-garantin och EU-garantifonden

Kommissionens förslag innebär att en EU-garanti upprättas till EIB för verksamhet som genomförs inom ramen för Efsi (EU-garantin). Garantin ska täcka eventuella kreditförluster som EIB ådrar sig.

Förslaget är att garantin ska uppgå till 16 miljarder euro från EU-budgeten. Högst 2,5 miljarder euro får anslås till EIB:s finansiering av Europeiska investeringsfonden² (EIF). Enligt förslaget ska dessa transaktioner stödja utveckling av infrastruktur; investeringar i utbildning, hälso- och sjukvård, forskning, utveckling, informations- och kommunikationsteknik och innovation, utbyggnad av förnybar energi och energieffektivitet, infrastrukturprojekt på miljöområdet och det sociala området samt naturresurser och stadsutveckling. Stödet kan tillhandahållas direkt av EIB eller genom EIF.

I syfte att tillförsäkra ett ordnat genomförande av budgeten föreslås att en garantifond inrättas. Till denna ska medel från EU-budgeten föras under perioden 2016-2020 till dess fonden uppgår till målbeloppet om 8 miljarder euro. Dessa medel kan användas för att ersätta EIB om anspråk görs på EU-garantin.

För att möjliggöra garantier om 16 miljarder euro, föreslås att 6 miljarder euro öronmärks från redan beslutade program inom den fleråriga budgetramen 2014 – 2020. Av dessa 6 miljarder euro ska 3,3 miljarder utgöras av befintliga medel i Fonden för ett sammanlänkat Europa (CEF) och

² EIB:s dotterbolag som erbjuder riskkapital till små och medelstora företag.

2,7 miljarder utgöras av befintliga medel i forskningsramprogrammet Horisont 2020. Att delar av garantiibeloppen tas från befintliga program är en förutsättning för att garantiåtagandet från EU-budgeten ska rymmas inom befintliga tak för den fleråriga budgetramen 2014 – 2020. Vidare föreslås att 2 miljarder euro garanteras från marginaler i EU:s budget. Det kan dels handla om marginaler som uppstår när antagen budget ligger under utgiftstaken i den fleråriga budgetramen, dels utnyttjande av olika flexibilitetsarrangemang. En förutsättning för denna finansieringslösning är att tillräckliga marginaler finns att tillgå mellan årsbudget och budgetramstak.

Slutligen ska ett belopp på 8 miljarder euro garanteras av marginalen mellan taket i budgetramen och egna medelstaket. Denna finansieringslösning existerar redan i dagsläget och används för flera instrument, bland annat betalningsbalansstöd och den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen.

Kommissionen föreslår att medlen i garantifonden successivt ska betalas in från EU-budgeten för att nå en så kallad målnivå på 50 procent av det maximala garantiibeloppet. Kommissionen föreslår således att garantifondens målnivå ska vara 8 miljarder euro och gradvis byggas upp till denna nivå år 2020. Vidare föreslås att kommissionen, genom en delegerad akt ska ges befogenhet att efter 2018 öka eller minska fondens målbelopp med 10 %.

Förslaget erbjuder de medlemsländer som önskar att bidra till investeringsfondens finansiering genom kapitalinsatser eller garantier. När det gäller utvärderingen av offentliga finanser som görs inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten så framhåller kommissionen att eventuella bidrag till fonden kommer bedömas gynnsamt.

Förteckning över europeiska investeringsprojekt

Förslaget innebär att kommissionen, EIB och medlemsstaterna ska upprätta, och hålla uppdaterad, en förteckning över potentiella framtida investeringsprojekt i EU (en så kallad *project pipeline*). Huvudsyftet med förteckningen är, enligt kommissionen, att information om möjliga projekt görs överskådlig och tillgänglig för investerare.

Kommissionen påpekar att förteckningen inte föregriper den beslutsprocess som äger rum vid valet av vilka projekt som kan motta Efsi-finansiering. Projektförteckningen kan användas för att identifiera projekt för Efsi-finansiering, men bör enligt kommissionen ha en bredare räckvidd som också kan inbegripa projekt som fullt ut kan finansieras av privat sektor eller med stöd av andra instrument. Efsi ska kunna stödja finansiering av projekt som finns i förteckningen, men kommissionen påpekar att det inte bör finnas någon automatik mellan upptagandet i förteckningen och tillgång till stöd från Efsi, och att Efsi bör ges full frihet att välja ut och stödja projekt som inte ingår i förteckningen.

Rapportering, ansvarsutkrävande och utvärdering

Med tanke på EIB:s användning av EU-garantin föreslås att EIB regelbundet rapporterar till kommissionen, Europaparlamentet och rådet om genomförda transaktioner som omfattas av EU-garantin. Kommissionen föreslås årligen rapportera om garantifonden till Europaparlamentet, rådet och revisionsrätten.

I förslaget anges ett antal regelbundna utvärderingar som EIB och kommissionen ska genomföra för att se till att Efsi, EU-garantin och garantifonden används som avsett. Information till Europaparlamentet bedöms av kommissionen som särskilt viktig i detta sammanhang.

Det föreslås att Europaparlamentet ska kunna begära att Efsis verkställande direktör deltar i utfrågningar i Europaparlamentet och att direktören muntligt eller skriftligt ska svara på frågor som ställs om Efsi. Europaparlamentet ska även kunna begära att kommissionen ska rapportera om hur den föreliggande förordningen om Efsi genomförs.

Senast tre år efter att föreliggande förordning har trätt i kraft ska kommissionen rapportera till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av förordningen, åtföljd av lämpliga förslag.

Allmänna bestämmelser inklusive bedrägeribekämpning

Förordningen slår fast ett antal bestämmelser för EIB:s användning av garantin, t.ex. att information om verksamheten som omfattas av garantin ska göras allmänt tillgänglig och hur Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och revisionsrättens respektive roller ska se ut. Vidare föreskriver förordningen en omfördelning av driftsanslaget från Horisont 2020-programmet och Fonden för ett sammanlänkat Europa (se ovan).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget väntas inte innebära någon förändring av regelverk i Sverige.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Den kapitalisering av fonden som kommissionen redogör för i förslaget förväntas i nuläget inte medföra några inbetalningar från medlemsstater av medel till EU-budgeten eller till EIB. Kommissionen nämner dock att medlemsstater själva kan välja att tillföra ytterligare nationella medel i form av kapitalinsatser till fonden.

Utifrån kommissionens redogörelse av Efsi skulle det maximala garantiåtagandet från EU-budgeten uppgå till 16 miljarder euro. Som i övriga fall där EU-budgeten står för garantier, uppgår Sveriges garantiåtagande till

den BNI-andel som ligger till grund för Sveriges EU-avgift, för närvarande omkring 3,2 procent. Den eventuella budgetbelastning som kan uppstå till följd av fondens verksamhet utgår från den andel av garantiåtaganden som faller ut till betalning från EU-budgeten.

Kommissionen har preliminärt gjort ett antagande om att risken inte kommer att överstiga 38 procent av garantibeloppet. Som tidigare nämnts föreslås 50 procent av garantibeloppet finansieras genom omprioritering av medel från beslutade program inom den fleråriga budgetramen 2014 – 2020 eller från marginaler i EU:s årsbudget.

De 5 miljarder euro som avsätts till fonden från EIB tas från bankens egna resurser och fodrar därmed ingen inbetalning av Sverige. Sveriges ägarandel i EIB uppgår till 2,97 procent.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen har välkomnat investeringsplanen och välkomnar att delar av den nu konkretiseras genom lagstiftningsförslag. Investeringsplanen, där Efsi ingår, syftar till att öka investeringar i EU och därmed bidra till förutsättningar för fler jobb och högre tillväxtpotential.

Investeringsplanen, inklusive Efsi, kan under de kommande tre åren bli ett viktigt komplement till de åtgärder som görs på såväl EU- som nationell nivå, inklusive strukturreformer, för att stärka konkurrenskraft och tillväxt samt bidra till en hållbar utveckling.

Det är bra att planen fokuserar på att stimulera privata investeringar. Sverige stödjer ambitionen att förbättra investeringsklimatet genom bättre lagstiftning och enklare regler samt fördjupning av den inre marknaden, särskilt den digitala inre marknaden. Av vikt är även att fortsatt verka för en öppen och fri världshandel. Det är viktigt med hållbara investeringar på energi-, miljö- och klimatområdet med fokus på innovativa teknologier. Investeringsplanen ska bidra till omställningen till en grön resurseffektiv ekonomi.

Beträffande Efsi avser regeringen att verka för att EIB:s roll blir central, att styrformerna inte kringskar EIB:s autonomi och att projekt granskas och bedöms - och finansiering beviljas - på transparenta och objektiva grunder.

Vidare kommer Sverige att fortsätta understryka vikten av att de investeringar som Efsi finansierar också kan omfatta forskning, utveckling och innovation.

Med tanke på att fondens finansiering löper fram till 2017 bör behovet av arrangemanget och dess ändamålsenlighet utvärderas efter denna period. Fondens kredit och tillgångsportfölj kommer att fortleva under en längre tid.

Generellt anser regeringen att det är viktigt att värna sunda offentliga finanser och att EU:s fleråriga budgetram för 2014-2020 respekteras. Regeringen verkar också för att eventuella ökade risker för EU:s budget som investeringsplanen kan innebära minimeras.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget fick ett brett stöd av medlemsstaterna vid Ekofin-rådet den 27 januari 2015.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artiklarna 172, 173, 175 tredje stycket och 182.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Förslaget ska beslutas av rådet och Europaparlamentet genom ordinarie lagstiftningsförfarande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I motiveringen till förslaget till förordning gör kommissionen bedömningen att det är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Kommissionen anför bl.a. att målen med förslaget inte i tillräcklig omfattning kan uppnås av medlemsstaterna och att de därför bättre kan uppnås på EU-nivå. På grund av skillnader i medlemsstaternas finanspolitiska situation kan, enligt kommissionen, åtgärder på EU-nivå göra det lättare att uppnå de mål som eftersträvas. Mer specifikt framhåller kommissionen att EU-nivån kommer att möjliggöra stordriftsfördelar vid användningen av innovativa finansieringsinstrument genom att privata investeringar katalyseras i hela EU. Multiplikatoreffekten och de konkreta effekterna bedöms därför vara större än vad som skulle kunna uppnås genom en investeringsoffensiv i en enskild medlemsstat. Vidare bedömer kommissionen att förslaget inte går utöver vad som krävs för att uppnå de mål som eftersträvas.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas vid Ekofin-rådets möten den 17 februari och den 10 mars 2015. Ett arbete på teknisk nivå har inletts och väntas fortskrida i syfte att rådet och Europaparlamentet ska kunna fatta beslut i frågan före juni 2015.

4.2 Fackuttryck/termer

Fonden för ett sammanlänkat Europa (CEF): Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1316/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av fonden för ett sammanlänkat Europa, om ändring av förordning (EU) nr 913/2010 och om upphävande av förordningarna (EG) nr 680/2007 och (EG) nr 67/2010.

Forskningsprogrammet Horisont 2020: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1291/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014 – 2020) och om upphävande av beslut nr 1982/2006/EG.

EIB:	Europeiska investeringsbanken
EIF:	Europeiska investeringsfonden
Efsi:	Europeiska fonden för strategiska investeringar
EIAH:	European Investment Advisory Hub