



Förordning om förlängning av Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi)

Finansdepartementet

2016-10-18

Dokumentbeteckning

KOM (2016) 597

Förslag till förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 1316/2013 och (EU) nr 2015/1017 vad gäller förlängningen av löptiden för Europeiska fonden för strategiska investeringar liksom införandet av tekniska förstärkningar av den fonden och Europeiska centrumet för investeringsrådgivning

KOM (2016) 581

Meddelande från kommissionen: Stärkta europeiska investeringar för tillväxt och sysselsättning – Andra etappen av Europeiska fonden för strategiska investeringar och en ny europeisk yttre investeringsplan

Tidigare faktapromemorior i ärendet: 2014/15:FPM13, 2014/15:FPM18, 2015/16:FPM114

Sammanfattning

Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi), som är en del av kommissionens investeringsplan för Europa, har varit ikraft sedan ett drygt år. Mot bakgrund av att kommissionen bedömer att Efsi och investeringsplanen redan uppnått konkreta resultat har kommissionen föreslagit att Efsi:s verksamhet ska förlängas med 2 ½ år och därmed sträcka sig till sista december 2020. Vidare höjs målet för de totala investeringarna som Efsi avser mobilisera från 315 miljarder euro till 500 miljarder euro. Förlängningen föreslås finansieras genom att Efsi-garantins storlek ökas från 16 till 26 miljarder euro, där garantifondens storlek ökas från 8 till 9,1 miljarder euro. Vidare föreslår kommissionen ett antal förändringar i Efsi-förordningen, bland annat ökat fokus på mervärdet av Efsi-investeringarna och på klimatrelaterade investeringar.

Regeringen har välkomnat investeringsplanen, där Efsi ingår, som syftar till att öka investeringarna i EU och därmed bidra till förutsättningar för fler jobb och högre tillväxtpotential. Investeringsplanen kan vara ett viktigt komplement till de åtgärder som genomförs på nationell nivå, inklusive strukturreformer, för att stärka konkurrenskraft och tillväxt samt bidra till en hållbar utveckling. Åtgärder som syftar till att främja ett mer investeringsvänligt klimat i EU är en mycket viktig del av investeringsplanen.

Regeringen noterar vidare att investeringsplanen, och särskilt Efsi, hittills har utvecklats så som det var avsett och därmed kan förväntas ha positiva effekter.

Regeringen är därför beredd att överväga en förlängning av Efsi. Ett beslut om en förlängning bör dock fattas först efter att en oberoende utvärdering av Efsi har presenterats. Vidare anser regeringen att de föreslagna förändringarna i förordningen i stort är positiva. Vad gäller finansieringen av Efsi så menar regeringen att Efsi:s garantifond i första hand ska finansieras genom omfördelning av medel inom EU:s budget och att taken för den fleråriga budgetramen ska respekteras. Det förslag som har presenterats går i den riktningen.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Mot bakgrund av den svaga ekonomiska tillväxten och den låga investeringsnivån i Europa presenterade kommissionen den 26 november 2014 ett meddelande om en investeringsplan för Europa. Det övergripande syftet var att öka investeringarna i EU och därigenom bidra till förutsättningar för fler jobb och högre tillväxt (se Faktapromemoria 2014/15: FPM 13). Investeringsplanen innehåller tre komponenter:

1. Inrättande av en Europeisk fond för strategiska investeringar (Efsi)
2. En översiktlig förteckning av investeringsprojekt på EU-nivå samt en gemensam kontaktpunkt för rådgivning och expertis
3. En agenda för hur investeringsklimatet kan förbättras

Europeiska rådet diskuterade investeringsplanen den 18 december 2014 och antog slutsatser som bland annat gav stöd åt inrättandet av Efsi och stärkta insatser för investeringsrådgivning. Som ett led i uppföljningen av detta presenterade kommissionen den 13 januari 2015 ett förslag till förordning om inrättandet av en Europeisk fond för strategiska investeringar som syftade till att inrätta den nödvändiga rättsliga ramen för investeringsplanens två första komponenter. Genom Efsi möjliggörs att Europeiska investeringsbanken (EIB) lånar ut till fler projekt med högre risk än vad som är möjligt med bankens ordinarie resurser (se Faktapromemoria 2014/15:

FPM 18). Förordningen beslutades av rådet och Europaparlamentet i juni 2015 och trädde ikraft den 5 juli 2015. Beslutet innebär att Efsi:s garantifond finansierades dels genom omprioriteringar i EU-budgeten (2,2 miljarder euro från Horisont 2020 och 2,8 miljarder euro från fonden för ett sammanlänkat Europa (CEF)), dels från marginaler inom EU-budgeten. Enligt förordningen skulle ett eventuellt beslut om en förlängning av Efsi:s verksamhet efter den första treårsperioden beslutas mot bakgrund av utvärderingar från kommissionen och EIB samt en oberoende utvärdering.

Den 1 juni 2016 presenterade kommissionen en första lägesbedömning av genomförandet av investeringsplanen där kommissionen konstaterade att investeringsplanen och Efsi uppnått konkreta resultat. Vidare föreslogs att medlemsstaterna skulle ställa sig bakom principen om att ett förstärkt Efsi borde fortsätta sin verksamhet bortom den nuvarande treårsperioden (se Faktapromemoria 2015/16:FPM 114). Europeiska rådet konstaterade den 28 juni 2016 att investeringsplanen, särskilt Efsi, levererat konkreta resultat samt att kommissionen inom kort avsåg att lägga fram förslag som rör Efsi:s framtid, vilka skyndsamt bör undersökas av Europaparlamentet och rådet. Kommissionens förslag om förlängning av Efsi presenterades den 14 september 2016.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår att Efsi:s verksamhet ska förlängas med 2 ½ år och därmed sträcka sig till sista december 2020. Det är lika länge som den nuvarande fleråriga budgetramen gäller. Vidare höjs målet för de totala investeringarna som Efsi avser mobilisera från 315 miljarder euro till 500 miljarder euro. Förlängningen möjliggörs genom att Efsi-garantins storlek föreslås öka från 16 till 26 miljarder euro, där garantifondens storlek föreslås öka från 8 till 9,1 miljarder euro. Finansieringen av ökningen av garantifonden om 1,1 miljarder euro föreslås komma från räntenetto från Efsi-garantin (450 miljoner euro), omallokering från finansiella instrument inom CEF (500 miljoner euro, varav 155 miljoner euro från transportdelen och 345 miljoner euro från energidelen) samt från marginaler inom årsbudgeten (150 miljoner euro). Vidare föreslås Europeiska investeringsbanken (EIB) öka sitt bidrag till Efsi från 5 miljarder euro till 7,5 miljarder euro (se vidare under avsnitt 1.4 för beskrivning av budgetära konsekvenser).

Förutom förlängningen föreslår kommissionen även ett antal förändringar av Efsi-förordningen:

- Ökat fokus ska läggas på mervärde (additionalitet) i de projekt som Efsi stödjer. Detta ska ske genom en mer detaljerad definition av mervärde som tydliggör att Efsi ska hantera suboptimala investeringssituationer och marknadsmisslyckanden. Vidare tydliggörs att gränsöverskridande projekt ska anses ha högt mervärde.

- Efsi:s bidrag till att uppnå klimatmålen som fastställdes vid klimatkonferensen i Paris i december 2015 (COP21) ska stärkas. 40 procent av Efsi-projekten som genomförs under Efsi:s infrastrukturfönster ska gå till projekt som innehåller en klimatkompoment. Samtidigt ska möjligheten att finansiera motorvägar med Efsi-medel undvikas, så länge det inte rör privata investeringar i sammanhållningsländerna eller gränsöverskridande projekt som rör minst ett sammanhållningsland. Vidare ska rådgivningshubben (Europeiska centret för investeringsrådgivning, EIAH) ge stöd till projekt som innehåller klimatsatser.
- Jordbrukssektorn, fiske- och vattenbrukssektorn samt klimatåtgärder ska bli nya områden som blir möjliga för Efsi-finansiering.
- Utlåning till små och medelstora företag ska ges ökad vikt. 40 procent av den ytterligare utlåningsvolym som frigörs genom en förlängning ska allokteras till Efsi:s fönster för utlåning till små och medelstora företag.
- Transparensen ska öka genom att Efsi:s investeringskommitté ska motivera varför ett projekt får stöd av Efsi, särskilt kopplat till projektets mervärde. Vidare ska mer information om Efsi-projekten offentliggöras.
- Den geografiska spridningen av Efsi-projekt ska öka genom flera insatser:
 - o rådgivningshubben ska ges ett uppdrag att öka den geografiska spridningen av Efsi-projekt,
 - o möjligheterna att kombinera Efsi med olika typer av EU-stöd, såsom europeiska struktur- och investeringsfonder (ESI-fonder), Horisont 2020 samt CEF, ska öka, och
 - o projekt som inte täcks av de befintliga Efsi-sektorerna men som ryms inom EIB:s låneramverk och genomförs i ett sammanhållningsland ska kunna använda sig av Efsi-garantin.
- Det tydliggörs att transaktioner som görs med Efsistöd ska vara förenliga med EU:s principer om god förvaltning i skattefrågor.
- Uppdraget för rådgivningshubben ska breddas även genom ett särskilt fokus på gränsöverskridande och digitala projekt.
- Tekniska förändringar av Efsi:s styrning ska genomföras, bland annat i syfte att undvika intressekonflikter och för att förbättra samordningen mellan investeringskommittén och Efsi:s styrkommitté. Vidare ska Efsi kunna ersätta EIB:s växelkursrelaterade förluster kopplade till Efsi-projekt.

Utvärderingar av Efsi

I samband med att kommissionen presenterade förslaget till förordning presenterade kommissionen även sin utvärdering av Efsi-garantin. I

utvärderingen konstaterar kommissionen att Efsi under det första året bidragit till att öka andelen riskfyllda investeringar inom EIB och Europeiska investeringsfonden¹ (EIF). Vidare görs en bedömning av riskerna för kreditförluster för Efsi-garantin. Kommissionen konstaterar att risken är något mindre än vad som tidigare antagits samt att Efsi hittills inte haft några kreditförluster. Slutligen uppmanar kommissionen till bättre samordning mellan Efsi och andra EU-instrument.

Även EIB har den 5 oktober presenterat en utvärdering av Efsi:s första verksamhetsår. I utvärderingen konstateras att Efsi är på god väg att uppnå målet om att mobilisera 315 miljarder euro i investeringar. Vidare rekommenderar utvärderingen bland annat att mer fokus ska läggas på att attrahera privata investeringar till Efsi-projekt, att projektens mervärde ska redovisas bättre, att den geografiska spridningen av Efsi bör främjas samt att synergier mellan Efsi och investeringsplanens övriga pelare bör säkerställas.

En oberoende utvärdering av Efsi, utförd av en extern part, ska presenteras under november.

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

Förlängningen av Efsi innebär inga omedelbara inbetalningar av medel från medlemsstater till EU-budgeten eller till EIB.

Det maximala garantiåtagandet från EU-budgeten uppgår i förslaget till 26 miljarder euro. Kommissionen bedömer att 35 procent av garantibeloppet, det vill säga 9,1 miljarder euro, bör avsättas i en garantifond för att täcka eventuella kreditförluster. Eventuella kreditförluster därutöver upp till 26 miljarder garanteras av EU-budgeten. 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 (som för närvarande är cirka 3,2 procent).

Förslaget om EIB:s ökade avsättning till Efsi (från 5 till 7,5 miljarder euro) förväntas tas från bankens egna resurser och fodrar därmed ingen inbetalning av Sverige. Sveriges ägarandel i EIB uppgår till 2,97 procent.

¹ EIB:s dotterbolag som erbjuder riskkapital till små och medelstora företag.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen har välkomnat investeringsplanen, där Efsi ingår, som syftar till att öka investeringarna i EU och därmed bidra till förutsättningar för fler jobb och högre tillväxtpotential. Investeringsplanen kan vara ett viktigt komplement till de åtgärder som genomförs på nationell nivå, inklusive strukturreformer, för att stärka konkurrenskraft och tillväxt samt bidra till en hållbar utveckling. Åtgärder som syftar till att främja ett mer investeringsvänligt klimat i EU är en mycket viktig del av investeringsplanen.

Regeringen noterar vidare att investeringsplanen, och särskilt Efsi, hittills har utvecklats så som det var avsett och därmed kan förväntas ha positiva effekter.

Regeringen är därför beredd att överväga en förlängning av Efsi. Ett beslut om en förlängning bör dock fattas först efter att den oberoende utvärderingen av Efsi presenterats. Det är vidare viktigt att i det fortsatta arbetet beakta resultatet i de olika utvärderingar som genomförs.

Vad gäller finanseringen av Efsi så menar regeringen att Efsi:s garantifond i första hand ska finansieras genom omfördelning av medel inom EU:s budget och att taken för den fleråriga budgetramen ska respekteras. Det förslag som har presenterats går i den riktningen.

Regeringen anser att projekt ska granskas och bedömas – och finansiering beviljas – på transparanta och objektiva grunder. Regeringen ser positivt på förslagen att ställa högre krav på mervärde i Efsi-projekt. Det är viktigt att Efsi bidrar med mervärde och att Efsi strikt används i fall där marknadsmisslyckanden leder till alltför låga investeringar. Regeringen anser att Efsi bör främja en grönare och mer resurseffektiv ekonomi. Mot bakgrund av detta välkomnar regeringen förslaget om ökat fokus på klimatåtgärder inom ramen för Efsi inklusive en begränsning av möjligheterna att finansiera motorvägar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionens förslag har generellt välkomnats av medlemsstaterna. Det förefaller finnas en öppenhet för att förlänga Efsi. Många medlemsstater har dock framhållit att den oberoende utvärderingen ska presenteras innan ett beslut om en förlängning kan fattas.

En grupp av medlemsstater har betonat vikten av att öka den geografiska spridningen av Efsi-projekt. Flera medlemsstater signalerat att man anser att Efsi ska vara ett efterfrågestyrt instrument och att förordningen inte bör innehålla alltför styrande bestämmelser, till exempel vad gäller medel till sammanhållningsländer eller klimatinvesteringar.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2016/17:FPM9

Kommissionens ståndpunkt framgår av förslaget. Övriga institutioners ståndpunkter är inte kända.

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 artikel 182.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Förslaget ska beslutas av rådet och Europaparlamentet genom ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I motiveringen till förslaget till förordning gör kommissionen bedömningen att det är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Kommissionen anför bland annat att målen med förslaget inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför på ett bättre sätt uppnås av EU. På grund av skillnaderna i medlemsstaternas finanspolitiska handlingsutrymme menar kommissionen att åtgärder på EU-nivå kan göra det lättare att nå de mål som eftersträvas. Mer specifikt menar kommissionen att EU-nivån möjliggör stordriftsfördelar vid användningen av EU-budgetens medel i kombination med finansiering genom EIB-gruppen och genom att privata investeringar främjas i hela EU. Effekterna kommer därför enligt kommissionen vara mycket större än vad som hade kunna uppnås genom insatser i ett medlemsland eller i en grupp av medlemsstater. Vidare bedömer kommissionen att förslaget inte går utöver vad som krävs för att nå de mål som eftersträvas.

Regeringen delar kommissionens bedömning om förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlades första gången den 23 september i rådsarbetsgrupp. Förhandling i rådsarbetsgruppen väntas pågå under hösten. Behandling i rådet (Ekofin) väntas ske första gången i december. I ett uttalande från stats-

och regeringschefernas informella möte i Bratislava den 16 september yttrades en målsättning att nå en politisk överenskommelse i december. Efter politisk överenskommelse i rådet väntas förhandlingar med Europaparlamentet (ECON) inledas.

2016/17:FPM9

4.2 Fackuttryck/termer

CEF	Fonden för ett sammanlänkat Europa är EU:s fond för infrastrukturinvesteringar för energi, transport och digital infrastruktur.
EIAH	Europeiska centret för investeringsrådgivning
EIB	Europeiska investeringsbanken
EIF	Europeiska investeringsfonden, EIB:s dotterbolag som erbjuder riskkapital till små och medelstora företag.
ESI-fonderna	De Europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna) är EU:s främsta verktyg för att förverkliga Europa 2020-strategin för smart, hållbar och inkluderande tillväxt och för att minska de ekonomiska och sociala skillnaderna mellan regioner i Europa.

Horisont 2020 EU:s ramprogram för forskning och innovation. Programmet fokuserar på att stärka EU:s globala ställning inom forskning och innovation, industriellt ledarskap och samhällsliga utmaningar.