



Inrättande av InvestEU-programmet

2017/18:FPM159

Finansdepartementet

2018-08-07

Dokumentbeteckning

COM (2018) 439

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av InvestEU-programmet

Sammanfattning

Den 2 maj 2018 presenterade kommissionen sitt förslag till en ny flerårig budgetram för åren 2021–2027. Den 6 juni 2018 presenterade kommissionen ett sektorsförslag inom ramen för MFF, kallat InvestEU-programmet, som går ut på att samla 14 centralt förvaltade finansiella instrument tillsammans med en EU-budgetgaranti i en enhetlig struktur med syftet att mobilisera medel till investeringar under nästa MFF.

InvestEU är uppföljaren till EFSI 1 och 2 och är enligt kommissionen tänkt att generera investeringar på upp till 650 miljarder euro med hjälp av garantier kopplade till EU-budgeten. Budgetallokeringen till en garantifond uppgår till 15,2 miljarder euro i löpande priser vilket möjliggör för kommissionen att erbjuda en garanti på 38 miljarder euro genom avsättningar på 40 procent. Kommissionen föreslår att 14,2 miljarder euro ska avsättas i budgetram medan 1 miljarder euro väntas genereras genom intäkter. Vidare förväntas varje implementeringspartner (främst Europeiska investeringsbanken (EIB) och nationella utvecklingsbanker) bidra med egna resurser under budgetgarantin, vilket uppskattningsvis adderar 9,5 miljarder euro i riskbärande kapacitet. Den av kommissionen förväntade multiplikatorn¹ för InvestEU är 13,7, vilket förväntas motsvara totalt 650 miljarder euro.

Regeringen välkomnar den förenkling och konsolidering av centralt förvaltade finansiella instrument som InvestEU innebär och som minskar komplexiteten och kan öka effektiviteten när finansiella instrument används.

¹ Se avsnitt 3.2 för förklaring av multiplikator.

Regeringen är dock kritisk till det stora omfånget av InvestEU och anser att både instrumentets omfång och budgeteffekter kan behöva begränsas. Givet de stora beloppen riskerar det uppstå en situation där garantierna/finansiella instrument kringgår taken för MFF, vilket är problematiskt. Regeringen ser också utmaningar i att kommissionen ska administrera InvestEU, eftersom uppgifterna kräver stor erfarenhet av bankverksamhet.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den 2 maj 2018 presenterade kommissionen ett förslag till förordning för en flerårig budgetram för perioden 2021–2027, samt ett meddelande om EU:s budgetram. Den 6 juni 2018 presenterade kommissionen sektorsförslaget om InvestEU-programmet.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Kommissionens förslag till ändring av lagstiftningsakter

Förslaget bygger på artikel 173 (industri) och artikel 175 tredje stycket (ekonomisk social och territoriell sammanhållning) (EUF-fördraget). I linje med fastställd rättspraxis återspeglar den rättsliga grunden huvudinnehållet i förslaget. Samma förfarande fastställs för båda artiklarna gällande rättslig grund (det ordinarie lagstiftningsförfarandet).

1.2.2 Kommissionens meddelande

Meddelandet beskriver inriktningen på kommissionens förslag till flerårig budgetram för 2021–2027 och de övervägningar och de förändringar som kommissionen anser nödvändiga för att möta EU:s utmaningar. I sektorsförslaget om InvestEU-programmet beskrivs hur programmet är tänkt att vara strukturerat och fungera.

EU:s marknad karaktäriseras enligt kommissionen av fortsatt låg tillgänglighet på riskkapital och en återgång till investeringsnivåerna före den ekonomiska och finansiella krisen har dröjt. Vidare har de centralt förvaltade finansiella instrumenten i den nuvarande EU-budgeten varit alltför många och kommissionen har sett ett tydligt behov av förenkling. Problemen med nuvarande centralt förvaltade finansiella instrument är enligt kommissionen främst överlapp mellan olika instrument och användningsområden, ett alltför fragmenterat utbud, en flora av olika överenskommelser samt olika förvaltningskostnader. Med ett enda sammanhållet centralt förvaltad instrument kan samma regelverk tillämpas och förvaltningskostnader harmoniseras vilket enligt kommissionen förväntas öka tillgängligheten på

de finansiella instrumenten. Med en gemensam budgetgaranti kan risker diversifieras och budgetavsättningen minska enligt kommissionen.

2017/18:FPM159

Bakgrund till InvestEU

InvestEU-programmet bygger vidare på Junckerplanens Efsi (Europeiska fonden för strategiska investeringar). För Efsi är det slutliga målet att generera investeringar på 500 miljarder euro till utgången av 2020, varav man enligt kommissionen hittills mobiliserat ca 300 miljarder euro. Efsi är ett instrument som skapades för att adressera investeringsgapet efter finanskrisen. InvestEU är istället inriktat på EU-projekt som tillför mervärde och främjar en sammanhållen strategi för att finansiera EU:s politiska mål. Nuvarande garantifond för Efsi 1 och 2 ska finnas kvar samtidigt som en ny garantifond startas upp för InvestEU, men inga nya lån planeras under Efsi efter 2020. Garantifonden för InvestEU består av en EU-budgetgaranti som ska garantera de finansiella produkterna som genomförandepartnerna tillhandahåller.

InvestEU ska vara öppet för så väl medlemsstater som tredje länder som är med i EFTA, kandidatländer, potentiella kandidatländer, länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken samt andra länder enligt avtal mellan EU och dessa länder. Enligt kommissionens förslag ska tredje länder kunna få tillgång till vissa begränsade produkter men ej till hela instrumentet.

InvestEU-programmet har fyra komponenter: i) InvestEU-fonden, som möjliggör EU-garantin, ii) InvestEU:s rådgivningscentrum, som främst tillhandahåller tekniskt stöd avseende projektutveckling, iii) InvestEU-portalen, som tillhandahåller en databas för att ge uppmärksamhet åt projekt som söker finansiering, och iv) blandfinansieringsinsatser (insatser som stöds genom unionens budget och som kombinerar icke-återbetalningspliktigt och/eller återbetalningspliktigt stöd från unionens budget med återbetalningspliktiga former av stöd från utvecklingsinstitutioner eller andra finansinstitut och investerare).

Multiplikator och prioriterade områden

I genomsnitt väntas multiplikatorn för InvestEU uppgå till 13,7. På vissa områden bedöms multiplikatorn vara mindre än 1,5 och på andra högre än 15. Gällande återbetalningar och intäkter ska kommissionen återkomma med en förklaring av det rättsliga läget.

De prioriterade områdena för InvestEU är fyra till antalet:

1. hållbar infrastruktur (11,5 miljarder euro av garantin och 185 miljarder euro av den estimerade mobiliseringen),
2. forskning, utveckling och digitalisering (11,25 miljarder euro av garantin och 200 miljarder euro av den estimerade mobiliseringen),

3. små- och medelstora företag (11,25 miljarder euro av garantin och 215 miljarder euro av den estimerade mobiliseringen), samt
4. sociala investeringar och kompetens (4 miljarder euro av garantin och 50 miljarder euro av den estimerade mobiliseringen).

Koppling till sammanhållningspolitiken

Medlemsstaterna ska enligt förslaget kunna kanalisera upp till 5 procent² av tilldelningen från Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Europeiska havs- och fiskerifonden och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. InvestEU får en budgetgaranti inom InvestEU-fondens medlemsstatskomponent, dvs. för de anslag som medlemsstater frivilligt kanaliserar under delad förvaltning genom InvestEU-fonden. EU-garantin kommer sedan att budgetera 40 procent av budgetgarantibeloppet, vilket kan justeras upp eller ner beroende på riskerna associerade med de finansiella produkter som förväntas användas. Medlemsstater ska stå för ansvarsskyldigheten för den resterande delen av beloppet.

EIB:s och övriga bankers roll

Europeiska Investeringsbanken (EIB) delar kommissionens analys om att det nu behövs ett mer långsiktigt och tillväxtfrämjande instrument än Efsi och har gett stöd till kommissionens ansats om ett enda sammanhållet instrument.

Ansökningar om att ta del av lån under InvestEU görs direkt till respektive bank som sedan ansöker hos kommissionen för att ta del av EU-garantin.

Garantin kommer att kunna nyttjas av EIB, men även av andra internationella finansiella institutioner och nationella utvecklingsbanker. Mindre utvecklingsbanker ska ha möjlighet att skapa konsortium med andra utvecklingsbanker. Konsortium som täcker minst tre länder har möjlighet att bli partners till InvestEU. Exempel på banker, utöver EIB, som kan vara aktuella är för att bli partners till InvestEU är Europarådets bank och Europeiska organisationen för långsiktiga investeringar.

² Det finns också en möjlighet att överföra högst 5 % av ett programs anlag till bl.a. ett instrument med direkt eller indirekt förvaltning från de fonder som omfattas av förslag till gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden samt Europeiska havs- och fiskerifonden, och om finansiella regler för dessa fonder och för Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrument för gränsförvaltning och visering. Det behöver analyseras vidare om det också påverkar den garanti som EU-budgeten utgör. Kommissionens förslag är inte tydligt på denna punkt och kan, även om det inte bedöms troligt, innebära att medlemsstater kan kanalisera upp till 10 % av Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden samt Europeiska havs- och fiskerifonden. Regeringens preliminära bedömning är dock att maximalt 5 % får kanaliseras.

EIB kommer inte, i motsats till Efsi³, blir en exklusiv samarbetspartner för kommissionen i InvestEU. EIB väntas dock bidra med 75 procent av de 9,5 miljarder euro i riskbärande kapacitet som genomförande parter väntas bidra med.

Förslag till rättsakt

InvestEU-förslaget innebär en enda sammanhållen förordning och att en enda överenskommelse ingås med respektive genomförandepartner. Vidare ska den tematiska inriktningen styras med tematiska investeringsfönster.

Förutsättningar och stödkriterier gällande användningen av budgetgarantier regleras enligt budgetförordningens artikel 209. Eftersom denna redan adresserar centrala delar av hur InvestEU kan användas, har kommissionen valt att hänvisa till artikel 209 i InvestEU-förordningen, istället för att sätta upp nya kriterier.

Genomförande och administration

Gällande tekniskt stöd ska de 13 nuvarande rådgivarorganen ersättas med en enda investeringshub, kallad *Advisory Hub*, som ska utgöra en gemensam kontaktpunkt för samtliga intressenter. Advisory Hub ska också erbjuda tekniskt stöd och assistera med hjälp med förberedelser, utveckling, strukturering och implementering av projekt, inklusive kapacitetsbyggnad. På samma sätt ska investeringsportalen, kallad *InvestEU Portal*, utgöra en gemensam plattform för samtliga projektidéer.

Avseende styrningen föreslår kommissionen en, enligt dem, omfattande förenkling och rationalisering av den komplexa styrning som gäller för nuvarande instrument. I InvestEU ska kommissionen först ansvara för en allmän prövning av projektets förenlighet med gällande EU-regelverk. Därefter ska respektive genomförandepartner göra en granskning av projektet och upprätta en scoreboard. Baserat på denna information fattar sedan Investeringskommittén beslut om EU-garantin får användas för projektet. Därefter fattas själva beslutet om projektets genomförande av respektive genomförandepartners styrande organ. Denna investeringskommitté ska bestå av oberoende experter, t.ex. från andra genomförandepartners. Kommissionen ska inte ha någon roll i investeringskommittén.

Kommissionen anser att en enskild budgetgaranti är mer effektiv eftersom den låser mindre budgetära resurser i jämförelse med flera finansiella instrument eller olika budgetgarantier. Effektiviteten ökar också enligt kommissionen pga. diversifiering i jämförelse med avgränsade budgetgarantier. Totalt ersätts 14 program inom kategorierna eget kapital, garantiinstrument samt riskdelningsinstrument.⁴

³ Se tidigare PM om finansiella instrument.

⁴ CEF Equity, COSME EFG, EaSI Capacity Building IW, Innovfin Equity, EaSI

Kommissionen ska bemanna InvestEU:s styrgrupp medan medlemsstater och implementeringspartners ska ta plats i den rådgivande kommittén. Kommissionen ska verifiera föreslagna projekts förenlighet med EU-lagar och policies.

Utvärdering och måluppfyllelse

Kommissionen ska ta fram resultatindikatorer på såväl InvestEU-nivå som på fönsterprogramnivå för att mäta effekten. Framgången för instrumentet mäts med riktade påverkansindikatorer som identifieras för respektive programfönster eller för samtliga programfönster. Flera av dessa indikatorer ska likna indikatorerna för strukturfonderna. Genom målen som sätts under varje policyfönster kan uppfyllnadsgraden av specifika mål mätas enligt kommissionen. Detta gäller bl.a. minskningar av utsläpp och investeringar i forskning och utveckling. Styrgruppen för InvestEU ska hjälpa till att sätta upp konkreta och mätbara mål. Kommissionen kommer tillsammans med implementeringspartners att övervaka utförandet och implementeringen av InvestEU.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget har endast indirekt effekt på svenska regler. Centralt förvaldade finansiella instrument regleras av EUF-fördraget.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

I enlighet med kommissionens meddelande om den fleråriga budgetramen för perioden 2021–2027 föreslås en budgetram för InvestEU-programmet (åtaganden i löpande priser) på 14 200 miljoner euro, plus 525 miljoner euro för projektutvecklingsstöd (främst Advisory Hub och InvestEU Portal) och andra åtföljande åtgärder. De totala anslagen föreslås därmed uppgå till 15 725 miljoner euro varav 1 000 miljoner euro täcks av inkomster, återbetalning och återkrav som genereras av befintliga finansieringsinstrument och Efsi. Av dessa 15 725 miljoner euro utgör 15 200 euro avsättningar till garantifonden. I enlighet med artikel 211.4 d i budgetförordningen ska inkomster och återkrav från InvestEU-fonden också utgöra ytterligare bidrag till avsättningen.

Detta innebär att SE får finansiera drygt 5,5 miljarder kr i löpande priser ($14,2 \cdot 10^9 \cdot 0,04$) av de totala anslagen till InvestEU för budgetramperioden 2021–2027. Den svenska betalningen påverkar utgiftstaket men inte det finansiella sparandet.

Kommissionens förslag till nästa fleråriga budgetram innebär en utgiftsnivå på 1,11 procent innanför budgetramens tak respektive 1,14 procent om man

Guarantee, EFSI, Student Loans GF, COSME Loan Guarantee Facility, Private Finance for Energy Efficiency, Innovfin Debt, Cultural and Creative Sector GF, Natural Capital Fin. Fac., Innovfin Risk Sharing, CEF Debt Instrument.

räknar med de instrument som ligger utanför taket (inkluderar bl.a. Europeiska fredsfaciliteten) som andel av EU27:s samlade BNI. Nuvarande budgetram och Europeiska utvecklingsfonden (som idag ligger utanför budgetramen) motsvarar cirka 1,04 procent av EU:s samlade BNI. Totalt för 2021–2027 föreslås en budgetram om 1 160,6 miljarder euro i 2018 års priser. De totala utgifterna inklusive instrument utanför ramen ökar Realt med 11 miljarder euro eller 0,9 procent i reala termer även när siffrorna justerats för inkluderingen av Europeiska utvecklingsfonden i budgetramen.

Kommissionens förslag till nästa fleråriga budgetram beräknas preliminärt öka den svenska årliga avgiften med i genomsnitt 15 miljarder kronor, vilket motsvarar en årlig ökning i snitt över perioden med ca 35 procent jämfört med avgiften i den nuvarande budgetramen. De två huvudorsakerna till den kraftigt ökade svenska avgiften är dels att Sveriges, och alla andra medlemsstaters, finansieringsandel ökar när Storbritannien lämnar unionen, dels att kommissionen föreslår att rabatterna fasas ut under en femårsperiod. Beloppen är en uppskattning utifrån den information regeringen än så länge har kring förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är preliminärt tveksam till det stora omfånget av InvestEU och anser att både instrumentets omfång och budgeteffekter kan behöva begränsas. Givet de stora beloppen riskerar det uppstå en situation där de finansiella takens begränsande funktion undergrävs av garantierna/finansiella instrument. Samtidigt välkomnar regeringen den förenkling och konsolidering av centralt förvaltade finansiella instrument som InvestEU innebär och som minskar komplexiteten och kan öka effektiviteten när finansiella instrument används. Att endast en fond används för samtliga garantier i InvestEU-programmet minskar också risken i jämförelse med att använda flera fonder.

Regeringen vill också verka för att alla delar av InvestEU-programmet ska omfattas av en ändamålsenlig revision och kunna granskas av Revisionsrätten på samma sätt som annan EU-finansierad verksamhet. Kommissionens roll i InvestEU:s styrning behöver analyseras vidare.

Regeringen anser att projekt ska granskas och bedömas, och finansiering beviljas, på transparenta och objektiva grunder. Regeringen ser också utmaningar i att kommissionen ska administrera InvestEU, eftersom uppgifterna kräver stor erfarenhet av bankverksamhet. Små och medelstora medlemsstater riskerar också att tappa inflytande när nationella utvecklingsbanker får ökat inflytande.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Andra medlemsstater har överlag välkomnat förslaget och är positiva till den av kommissionen föreslagna förenklingen av strukturen respektive skapandet av enhetliga regelverk för garantier/finansiella instrument.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Regeringen avser inte att skicka meddelandet på remiss.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringen avser inte att skicka meddelandet på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget bygger på artikel 173 (industri) och artikel 175 tredje stycket (ekonomisk social och territoriell sammanhållning) (EUF-fördraget). Samma förfarande fastställs för båda artiklarna gällande rättslig grund (det ordinarie lagstiftningsförfarandet).

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömer att förslaget om InvestEU är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Gällande fördrag slår fast att InvestEU-programmet ska omfatta investeringar och tillgång till finansiering till stöd för EU:s politiska prioriteringar genom att adressera EU-omfattande marknadsmisslyckanden och investeringsgap. Det fungerar också som stöd för utformning, utveckling och EU-omfattande markttestning av innovativa finansiella produkter, och systemen för spridning av dem avsett för nya eller komplexa marknadsmisslyckanden och investeringsgap.

Den frivilliga medlemsstatskomponenten gör det möjligt att ta itu med landspecifika marknadsmisslyckanden och investeringsgap samtidigt som man drar nytta av finansiella produkter som utformats på central nivå, vilket säkerställer en effektivare geografisk resursanvändning, i de fall där det är motiverat. Det skulle göra det möjligt för medlemsstater att använda en del av medlen från Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, sammanhållningsfonden, Europeiska havs- och fiskerifonden och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling genom InvestEU-fonden.

Den föreslagna strukturen med två komponenter inom varje politikområde (en EU-komponent och en medlemsstatskomponent) möjliggör enligt kommissionen en effektiv tillämpning av subsidiaritetsprincipen. Dessutom kommer de två komponenterna inom varje område att omfattas av samma

regler, vilket ska leda till en tydligare och enklare ram för användning av olika källor till EU-finansiering.

Regeringens bedömning är att InvestEU-programmet uppfyller subsidiaritetsprincipen.

En åtgärd på EU-nivå säkerställer att den kritiska massan av medel kan skapa hävstångseffekter för att maximera effekten av investeringar enligt kommissionen. Förslaget ersätter inte medlemsstaternas investeringar utan utgör i stället ett komplement till sådana investeringar genom att fokusera på stöd till projekt som skapar mervärde för EU. Unionsåtgärder ger stordriftsfördelar när innovativa finansiella produkter används, genom att dessa fungerar som katalysatorer för privata investeringar i hela EU och på bästa sätt utnyttjar EU-institutionerna och deras sakkunskap för detta ändamål enligt kommissionen.

Regeringens bedömning är att InvestEU-programmet uppfyller proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandling om den aktuella förordningen väntas inledas i rådsarbetsgruppen under hösten 2018.

Ansvariga utskott i Europaparlamentet är budgetutskottet för ekonomi och valutafrågor. Tidplanen är ännu inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer

Multiplikator: Initiala investeringar kompletteras med investeringar från MS och näringsliv, vilket ger en så kallad multipel ökning.