



Europeiska investeringsbankens utlåning utanför EU 2014-2020

2012/13:FPM121

Finansdepartementet

2013-06-27

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 293

Förslag till Europaparlamentets och Rådets beslut om beviljande av en EU-garanti till Europeiska investeringsbanken mot förluster vid lån och lånegarantier till projekt utanför EU

Sammanfattning

Kommissionen föreslår ett nytt utlåningsmandat för Europeiska investeringsbankens (EIB) utlåning under 2014–2020 som delvis garanteras av EU-budgeten. Kommissionens förslag innehåller vissa förändringar jämfört med innevarande mandat, främst gällande utlåningstakets volym och fördelning, inriktning på klimatfinansiering samt samstämmighet med EU:s externa politik och andra stödinstrument. Regeringen ställer sig generellt positiv till kommissionens förslag, särskilt den ökade fokuseringen på klimatfinansiering. Regeringen skulle dock vilja se förstärkt fokus av utlåningen på EU:s närområde.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EIB:s utlåning utanför EU garanteras delvis av EU-budgeten. Garantin från EU-budgeten ges för att EIB ska kunna bedriva denna verksamhet utan att bankens kreditvärdighet ska påverkas negativt. Utlåningen sker enligt den inriktning och inom de finansieringsramar som Europeiska unionens råd (rådet) och Europaparlamentet beslutar för tidsperioder som normalt sammanfaller med EU:s långtidsbudget. Den 23 maj 2013 presenterade kommissionen ett förslag om EIB:s utlåning utanför EU för perioden 2014–2020, det s.k. externa mandatet för EIB.

1.2.1 Utlåningsens syfte och inriktning

EIB:s utlåning utanför EU genom det externa mandatet syftar till att stödja EU:s externa politik, dvs. EU:s relationer och samarbete med tredje land. EIB ska stödja den ekonomiska, sociala och miljömässigt hållbara utvecklingen av partnerländerna och deras samarbete med EU. Ett viktigt mål är regional integration, inklusive ekonomisk integration mellan EU och förmedlemskapsländer samt grannskapsländer. Utlåningen ska komplettera andra EU-instrument för den externa politiken, t.ex. förmedlemskapsstödet, grannskapsinstrumentet och instrumentet för utvecklingssamarbete. Kommissionen föreslår att den sektormässiga inriktningen på EIB:s utlåning bibehålls, dvs. utveckling av lokal privat sektor (särskilt små och medelstora företag), utveckling av social, miljörelaterad och ekonomisk infrastruktur samt begränsning av och anpassning till klimatförändringar. Kommissionen har analyserat om utlåningen i högre utsträckning bör ske till mikrofinansiering, men har bedömt att detta inte är lämpligt eftersom sådan utlåning är förknippad med högre risk och därför kräver ytterligare resurser och eftersom EU kan stödja mikrofinansiering genom andra instrument. EIB:s fokus på klimatområdet föreslås stärkas genom att ett mål införs att minst 25 procent av utlåningen ska gå till klimatprojekt och att EIB ska rapportera om konsekvenser för absoluta och relativa minskningar av växthusgasutsläpp för alla betydande investeringar. Andelen klimatprojekt i utlåningen under innevarande externa mandat från 2007 har varit ca 22 procent, vilket innebär att det föreslagna nya målet är en förstärkning.

För att öka samstämmigheten mellan EIB:s utlåning och målen för EU:s politik samt synergin med andra EU-instrument föreslår kommissionen ett närmare samarbete mellan EIB, kommissionen och Europeiska utrikestjänsten genom systematisk dialog och tidigt informationsutbyte. EIB:s utlåning ska också i relevanta fall ske i samarbete med andra internationella finansiella institutioner för att maximera synergieffekter.

EIB:s verksamhet är fokuserad på utlåning inom EU och av den totala utlåningen utgör utlåningen utanför EU ungefär 10 procent av utlåningen. Utöver det nu aktuella beslutet om ett externt mandat för EIB:s utlåning utanför EU med garanti från EU-budgeten kan EIB också låna ut till projekt med god kreditvärdighet på egen risk, dvs. utan garanti från EU-budgeten. EIB har också utlåning till länder i Afrika, Västindien och Stillahavsregionen vilket sker inom ramen för EU:s samarbetsavtal med dessa länder, det s.k. Cotonou-avtalet. Denna EIB-utlåning omfattas inte av det nu aktuella förslaget. Under de senaste åren har utlåningen under det externa mandatet utgjort ungefär 60 procent av EIB:s totala utlåning utanför EU. Kommissionen föreslår att EIB under det föreslagna externa mandatet ska

fokusera mer på utlåning i länder med högre kreditrisk eftersom utlåning med lägre kreditrisk kan göras inom ramen för EIB:s utlåning utanför EU på bankens egen risk.

2012/13:FPM121

1.2.2 Utlåningsens omfattning och geografiska fördelning

Kommissionen föreslår att EIB:s utlåning med garanti från EU-budgeten ska uppgå till högst 28 miljarder euro under perioden 2014–2020. Av dessa 28 miljarder euro föreslår kommissionen att 25 miljarder euro ska utgöra ett fast tak och att 3 miljarder euro ska utgöra ett tilläggsmandat som eventuellt kan aktiveras efter en halvtidsöversyn. Senast den 31 december 2017 ska kommissionen lämna en halvtidsrapport och eventuellt ett förslag till ändring av beslutet till Europaparlamentet och rådet.

Den del av EIB:s utlåning som omfattas av detta beslut är fördelad på olika geografiska delutlåningstak för grupperna kandidat- och potentiella kandidatländer, grannskapsländer, Asien och Latinamerika samt för Sydafrika. Inom gruppen grannskapsländer finns också en fördelning mellan det södra och östra närområdet och inom gruppen Asien och Latinamerika finns en fördelning mellan Latinamerika, Asien och Centralasien.

Den föreslagna volymen för det nya utlåningstaket är praktiskt taget densamma som under det ursprungliga externa mandatet för 2007–2013. Det är dock lägre än det utlåningstak som nu gäller för det externa mandatet för 2007–2013 eftersom detta höjdes 2011 efter en halvtidsöversyn. Vid halvtidsöversynen 2011 beslutades om en exceptionell höjning av utlåningstaket till det södra närområdet med 1 miljard euro med anledning av den arabiska våren och en höjning av övriga regionala utlåningsmandat med 4 procent med anledning av den ekonomiska och finansiella krisen. Den föreslagna geografiska fördelningen av det nya utlåningstaket överensstämmer praktiskt taget med den för nuvarande utlåningsmandat. Fokus är liksom tidigare på EU:s närområde där drygt 80 procent av utlåningen går till de två grupperna kandidat- och potentiella kandidatländer samt grannskapsländer. En marginell höjning för närområdet föreslås också på bekostnad av utlåningen till Sydafrika. Inom grannskapslandsgruppen föreslås en marginell höjning för östra närområdet delvis på bekostnad av det södra närområdet.

Det finns också en möjlighet till flexibilitet genom att kunna besluta om att omfördela utlåningsvolym både mellan och inom de regionala utlåningsmandaten. Kommissionen föreslår att denna flexibilitet ökas så att upp till 20 procent, i stället för tidigare 10 procent, kan omfördelas inom de regionala utlåningsmandaten. Möjligheten att omfördela upp till 10 procent mellan de regionala utlåningsmandaten föreslås behållas.

I nedanstående tabell redovisas utlåningstak samt geografisk fördelning för förslaget samt för beslutet om utlåning under 2007–2013 (både före och efter halvtidsöversyn).

2012/13:FPM121

Tabell 1: Utlåningstak för EIB:s externa mandat 2007–13 samt 2014–20

	2007–13 (ursprunglig)		2007–13 (efter halvtidsöversyn)		2014–20	
	md EUR	procent	md EUR	procent	md EUR	procent
Kandidat- och potentiella kandidatländer	8,7	33,7%	9,048	32,9%	8,4	33,6%
Grannskapsländer	12,4	48,1%	13,548	49,3%	12,4	49,6%
<i>Södra närområdet</i>	8,7	33,7%	9,7	35,3%	8,4	33,6%
<i>Östra närområdet</i>	3,7	14,3%	3,848	14%	4	16%
Asien och Latinamerika	3,8	14,7%	3,952	14,4%	3,6	14,4%
<i>Latinamerika</i>	2,8	10,9%	2,912	10,6%	2,15	8,6%
<i>Asien</i>	1	3,9%	1,04	3,8%	1,2	4,8%
<i>Centralasien</i>					0,25	1%
Sydafrika	0,9	3,5%	0,936	3,4%	0,6	2,4%
Summa regionala mandat	25,8	100%	27,484	100%	25	100%
Potentiellt tilläggsmandat	2,0		2 aktiverat		3	
Totalt	27,8		29,484		28	

De länder som EIB kan ha verksamhet i inom ramen för det externa mandatet, anges i två bilagor till beslutet, en bilaga för *potentiellt berättigade* länder (för närvarande 72 länder) och en bilaga för *berättigade* länder (för närvarande 66 länder). Utlåning kan endast ske i de länder som finns på listan över berättigade länder. Kommissionen har befogenhet att genom delegerade akter ändra listan över berättigade länder. Kommissionens beslut ska grundas på en övergripande ekonomisk och politisk bedömning som omfattar aspekter som rör demokrati, mänskliga rättigheter och grundläggande friheter likaväl som Europaparlamentets relevanta resolutioner och rådets beslut och slutsatser. Endast länder från listan över potentiellt berättigade länder kan inkluderas i listan över berättigade länder. Den enda förändring av länderlistorna som kommissionen föreslår är att lägga till Myanmar på båda listorna.

Förslaget har ingen effekt på gällande svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

Garantin från EU-budgeten för EIB:s utlåning under det externa mandatet är begränsad till 65 procent av det sammanlagda beloppet av utlåningen. För utlåning till offentlig sektor omfattar garantin alla risker. För utlåning till privat sektor omfattar garantin endast politisk risk, dvs. om återbetalning har uteblivit på grund av hinder för valutaöverföring, expropriation, krig eller inre oroligheter eller rättsvägran vid avtalsbrott.

För att undvika oväntad belastning på EU-budgeten av garantin ska en årlig avsättning göras från EU-budgeten till en garantifond så att garantifonden uppgår till 9 procent av de utestående EIB-lån som EU-budgeten garanterar. Till garantifonden görs också avsättningar för att täcka EU:s utlåning till tredje land genom det s.k. makrofinansiella stödet och för Euratom-lån. Dessa omfattas inte av det nuvarande förslaget. Kommissionen bedömer att under 2014–2020 kommer de totala överföringarna från EU-budgeten till garantifonden uppgå till ca 1,2 miljarder euro, varav ca 90 procent kommer att avse EIB:s utlåning under det externa mandatet. Detta är inom ramen för det mellan rådet och Europaparlamentet kommande beslutet om EU:s långtidsbudget 2014–2020 och kommer således inte ha några ytterligare effekter på den svenska statsbudgeten utöver det som följer av beslutet om EU:s långtidsbudget. Kommissionens beräkning utgår från förväntade utbetalningar och förväntade återbetalningar på tidigare lån och kan alltså komma att förändras om dessa inte sker enligt plan. Hittills har uteblivna återbetalningar endast förekommit vid tre tillfällen, avseende lån till före detta Jugoslavien, Argentina och Syrien. Återbetalning från före detta Jugoslavien och från Argentina har sedermera skett.

Kommissionen har i sin konsekvensanalys av förslaget (SWD (2013) 179) analyserat fyra huvudsakliga alternativa utformningar av det externa mandatet. Dessa skiljer sig genom att ha olika utformning av regionalt fokus, olika omfattning av mikrofinansiering och klimatfinansiering samt olika stark betoning på samordning av EIB-utlåningen med EU:s externa politik och andra EU-instrument. Kommissionen bedömer alternativen utifrån dess effektivitet i termer av dels att rätt saker görs, dels att saker görs på rätt sätt. Bedömningen görs också om alternativens samstämmighet, dvs. hur väl de är ett komplement och ger synergi till EU:s politik. Kommissionen bedömer att alternativet med de nu föreslagna ändringarna av existerande mandat har mest positiv effekt.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig generellt positiv till kommissionens förslag. Regeringen stöder förslagen att bibehålla den sektormässiga inriktningen, att öka samstämmigheten mellan EIB:s utlåning och EU:s externa politik, inklusive ökad synergi med EU-stödinstrument. Regeringen stöder även förslaget att öka samarbetet med andra internationella finansiella institutioner och accepterar antagandet av Myanmar som nytt verksamhetsland. Regeringen välkomnar särskilt den föreslagna ökade fokuseringen på klimatområdet.

Regeringen kan acceptera den föreslagna totala utlåningsvolymen för det nya externa mandatet på upp till 28 miljarder euro, varav 3 miljarder euro är ett möjligt tilläggsmandat som kan aktiveras efter en halvtidsöversyn av mandatet. Regeringen anser dock att det bör förtydligas i beslutstexten att tilläggsmandatet om 3 miljarder euro verkligen bara möjligtvis ska aktiveras, dvs. fram till halvtidsöversynen måste EIB planera sin utlåning utifrån ett totalt mandat på 25 miljarder euro. Det är också viktigt att utlåningen fokuserar på kvalitet och inte på volym, vilket också bör förtydligas i beslutstexten.

Vad gäller den geografiska fördelningen av utlåningen ser regeringen helst ett ökat fokus på EU:s närområde eftersom EIB:s mervärde är högre där. Inom gruppen grannskapsländer finns betydande behov även i det östra närområdet såsom investeringar i miljö, energieffektivisering och infrastruktur. Regeringen verkar dels för en ökning av utlåningen i EU:s närområde, dels för en jämnare fördelning mellan EIB:s utlåning i det östra och det södra närområdet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Diskussionerna i rådsarbetsgruppen befinner sig fortfarande i ett tidigt skede. Förslaget stöds allmänt. Några medlemsstater vill ha en ökad prioritering av de östra grannländerna, medan andra främst betonar utlåning till de södra grannländerna. Några medlemsstater har framfört stöd till ett förslag från EIB att tidigarelägga den planerade halvtidsöversynen för att hinna med diskussioner kring ett beslut om det potentiella tilläggsmandatet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Utöver kommissionens syn som presenteras i förslaget är övriga institutioners uppfattning ännu inte känd.

Förslaget har inte skickats på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslagets rättsliga grund är artiklarna 209 och 212 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt ordinarie lagstiftningsförfarande där Europaparlamentet och rådet fattar beslut gemensamt. I rådet fattas beslut med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen framhåller att förslaget avser ett område där unionen är ensam behörig och att subsidiaritetsprincipen därför inte är tillämplig. Kommissionen framhåller vidare gällande mervärdet av åtgärden på unionsnivå att EIB:s utlåning utanför EU utgör ett mycket synligt och effektivt verktyg till stöd för EU:s relationer med tredje land. Kommissionen anser att de främsta fördelarna med EIB:s utlåning är överföring av sakkunskap till de projektansvariga och tillämpningen av EU:s miljö- och upphandlingsnormer på de projekt som finansieras samt att slutmottagarna får tillgång till de finansiella fördelar som följer av EU-garantin och EIB:s attraktiva finansieringskostnader. Kommissionen framhåller vidare att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen, eftersom EU-garantin har visat sig vara ett effektivt och billigt sätt att täcka politiska risker och statsrisker i samband med EIB:s utlåning till stöd för unionens relationer med tredje land.

Regeringen delar kommissionens bedömning att det finns ett mervärde av gemensamt agerande på EU-nivå.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlades för första gången i rådsarbetsgruppen Finansrådgivarna den 6 juni 2013 och förväntas fortsätta behandlas i rådsarbetsgruppen under juni-juli för att rådet därefter sannolikt ska kunna anta en allmän riktlinje. Förhandlingar mellan Europaparlamentet och rådet förväntas starta efter sommaren/under hösten. Ifall beslut inte skulle kunna fattas före årets slut sker en automatisk förlängning av innevarande externa mandat med sex månader.

Delegerad akt – akt antagen av kommissionen med delegerad befogenhet.

Delegerad befogenhet – befogenhet som delegeras från lagstiftaren (Europaparlamentet och rådet) till kommissionen, regleras i artikel 290 EUF-fördraget. Delegerad befogenhet kan endast tillämpas om befogenheten härleds från en lagstiftningsakt. Den delegerade befogenheten kan endast tillämpas på akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av den lagstiftningsakt den är knuten till.