



Grund- og nærhedsnotat

14. november 2016

Forslag om udvidelse af EIB's eksterne lånemandat (ELM)

KOM(2016)582 og KOM(2016)583

1. Resume

Kommissionen har d. 14. september 2016 foreslået en forøgelse af EIB's eksterne lånemandat (ELM), samt en ændring af forordningen om EU-garantifonden for eksterne aktiviteter. Forslagene er fremsat i forbindelse med forslaget om midtvejsevalueringen af EU's flerårige finansielle ramme (MFF). Forslagene skal nu forhandles i Rådet og Europa-Parlamentet.

Kommissionen foreslår konkret at øge ELM med 5,3 mia. euro fra 27 til 32,3 mia. euro for perioden 2014-20, således at EIB kan styrke sin indsats i tredjelande, herunder et bidrag til håndtering af migrations- og flygtningesituationen. Forslaget om udvidelse af EIB's eksterne lånemandat har statsfinansielle konsekvenser gennem påvirkningen af EU's budget, idet EU-budgettet bærer risikoen for EIB's aktiviteter under mandatet. Endvidere følger det af forslaget, at der for nuværende skal hensættes yderligere 115 mio. euro fra EU-budgettet til EU-garantifonden vedr. aktiviteter i forhold til tredjelande for at dække EU's større garantiforpligtelse. Kommissionen anviser ikke konkret finansiering hertil.

2. Baggrund

Som led i Kommissionens forslag til midtvejsevaluering af EU's flerårige finansielle ramme (MFF) for 2014-2020 har Kommissionen d. 14. september 2016 foreslået en forøgelse af Den Europæiske Investeringsbanks (EIB) eksterne lånemandat (ELM – External Lending Mandate). Forslaget supplerer Kommissionens forslag til en ekstern investeringsplan til håndtering af migrations- og flygtningesituationen. Forslaget ændrer den nuværende ELM-forordning (forordning 466/2014).

ELM består i en garanti fra EU-budgettet til EIB, som aktuelt udgøres af et maksimum på 27 mia. euro og en mulig forøgelse på 3 mia. euro til 30 mia. euro. Forøgelsen kan anvendes, såfremt en række kriterier er opfyldte.

Garantien har generelt til formål at understøtte, at EIB kan gennemføre sine aktiviteter i udvalgte tredjelande i overensstemmelse med EU's eksterne politiske mål og prioriteter. Idéen er, at EIB, på grundlag af ELM, kan yde finansiering i tredjelande, hvor EU bærer risikoen og eventuelle tab på EIB's finansieringsaktiviteter op til ELM garantigrænsen. Det kan tiltrække private investorer og bidrage til, at den samlede finansiering som tilvejebringes bliver større end størrelsen af ELM.

Kommissionen har i forbindelse med sit forslag til udvidelse af ELM også fremsat forslag til en revision af forordningen om en EU-garantifond for eksterne aktiviteter ift. tredjelande (forordning 480/2009). Garantifonden skal indeholde konkrete

hensættelser fra EU-budgettet for at modsvare de forpligtigelser, som EU-budgettet har påtaget sig vedr. eksterne aktiviteter.¹ Der kan trækkes på disse midler, såfremt der er behov. Dvs., såfremt EIB's modparter under ELM misligholder deres forpligtigelser. Aktuelt foretages en hensættelse til garantifonden på 9 pct. af EU's samlede forpligtigelser vedr. eksterne aktiviteter.

DER 17.-18. marts 2016 opfordrede EIB til senest i juni 2016 at præsentere et specifikt initiativ til håndtering af migrations- og flygtningesituationen. Initiativet skulle ifølge DER sikre målrettet og hurtig mobilisering af yderligere finansiering til at understøtte vækst, infrastruktur og social sammenhørighed i EU's sydlige naboskabslande og Vestbalkan.

EIB har i opfølgning herpå udarbejdet et forslag til initiativ til adressering af migrations- og flygtningesituationen ("EIB Resilience Initiative"), som består af tre elementer:

- Blok 1: En forøgelse af EIB's aktiviteter vedr. de sydlige naboskabslande og Vestbalkan inden for EIB's nuværende mandat og ressourcer. EIB's eksterne lånemandat er aktuelt på 27 mia. euro og kan dække aktiviteter forbundet med politiske risici (herunder risici som følge af ekspropriation, krig og civil uro, samt brud på retlige kontraktlige rettigheder), jf. nedenfor.
- Blok 2: Øge indsatsen i regionerne ift. primært den offentlige sektor. EIB vil her kunne yde lån til stater til projekter til håndtering af migrations- og flygtningesituationen vedr. bl.a. infrastruktur, sundhed og uddannelse.
- Blok 3: Øge indsatsen i regionerne ift. primært den private sektor. EIB vil her kunne yde lån til bl.a. små- og mellemstore virksomheder (SMV'er) samt mikrofinansiering til at understøtte opstart af helt små virksomheder. Formålet vil også her være at håndtere migrations- og flygtningesituationen.

DER 28.-29. juni 2016 vedtog konklusioner om EIB's initiativ. DER konkluderede bl.a., at EIB's initiativ vedr. de sydlige naboskabslande og Vestbalkan, som et første skridt i et nyt fremtidigt samarbejde, vil bidrage til at skabe investeringer i partnerlande, og at DER bakkede fuldt op om initiativet. DER vedtog derudover, at Rådet hurtigt skulle undersøge, hvordan de nødvendige ressourcer kunne findes for at gennemføre initiativet.

Kommissionens forslag til udvidelse af ELM er således bl.a. en opfølgning på DER's konklusioner og et forslag til, hvorledes EIB's initiativ kan gennemføres, herunder finansieres.

Ifølge ELM-forordningen skal Kommissionen inden udgangen af 2016, i samarbejde med EIB og med input fra en uafhængig ekstern part, udarbejde en midtvejsevaluering af ELM til Europa-Parlamentet og Rådet. Kommissionen har frem-

¹ Dette er dels ift. ELM men bl.a. også ift. EU's makrofinansielle assistance (MFA).

lagt denne evaluering i forbindelse med sit forslag. Evalueringen konkluderer, at ELM generelt har bidraget til at nå EU's eksterne politiske mål og til stabilisering i de lande, hvor mandatet er anvendt. Ifølge Kommissionen har ELM vist sig at være et fleksibelt instrument som led i EU's bidrag til adressering af kriserne i Syrien og Ukraine, flygtningekrisen i Jordan samt politiske omvæltninger i nordafrikanske lande, herunder Egypten. Kommissionens forslag ligger op til visse ændringer i ELM på baggrund af evalueringen (se nedenfor).

De to forslag har hjemmel i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 209 og 2012. Rådet og Europa-Parlamentet træffer fælles beslutning om forslagene iht. den almindelige lovgivningsprocedure. Rådet skal vedtage forslagene med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Nedenfor beskrives forslagenes centrale elementer.

3.1 Forslag vedr. EIB's eksterne lånemandat (KOM(2016)582):

Tilføjelse til formålet med EIB's eksterne lånemandat (ELM)

Kommissionens forslag tilføjer, at et eksplicit formål med ELM er at adressere de egentlige årsager til migration. Konkret skal ELM ifølge forslaget understøtte finansiering til SMV'er samt offentlig finansiering, herunder infrastrukturprojekter.

EIB skal udvikle indikatorer, så det belyses, hvorledes projekter, som ELM er med til at finansiere, bidrager til at adressere årsagerne til migration.

Forhøjelse af det eksterne lånemandat

Kommissionen foreslår at øge ELM med 5,3 mia. euro fra 27 til 32,3 mia. euro for perioden 2014-20, hvor den nuværende flerårige finansielle ramme (MFF) løber, *jf. tabel 1*. Af de 5,3 mia. euro udgør 3 mia. euro den mulige forøgelse af ELM fra 27 til 30 mia., mens de 2,3 mia. euro afsættes til blok 3 i EIB's initiativ til adressering af migrations og flygtningesituationen målrettet den private sektor.

Tabel 1**Kommissionens forslag til forhøjelse af EIB's eksterne lånemandat for perioden 2014-20**

EIB's eksterne lånemandat	Mia. euro
Nuværende mandat iht. forordning om EIB's eksterne lånemandat	27
Foreslået forhøjelse iht. ELM-forordning	3
- heraf til førtiltrædelseslande ² og Middelhavslande ³ (blok 2 i EIB's initiativ til håndtering af migration)	1,4
- heraf til EU's østlige naboskabslande ⁴ og Rusland samt Asien og Latinamerika	1,6
Foreslået yderligere forhøjelse til blok 3 i EIB's initiativ til håndtering af migrations- og flygtningesituationen	2,3
Forslag til nyt eksternt lånemandat i alt	32,3

Kilde: Forordning om EIB's eksterne lånemandat (466/2014) og forslag fra Kommissionen (KOM(2016)582).

Forøgelsen på 3 mia. euro i EIB's eksterne lånemandat (fra 27 til 30 mia. euro) begrundes af Kommissionen med, at de fastlagte kriterier for en forøgelse i ELM-forordningen er opfyldte. Ifølge ELM-forordningen er forøgelsen bl.a. betinget af, hvorvidt der er et behov for en forhøjelse henset til den makroøkonomiske, finansielle og politiske situation i de lande, hvor ELM kan anvendes. Kommissionen vurderer, at dette kriterie er opfyldt henset til uventede geopolitiske begivenheder, som kræver et hurtigt og væsentligt bidrag fra EU via ELM, og idet det nuværende lånemandat ifølge Kommissionen kun i begrænset omfang giver mulighed herfor.

Kommissionen lægger op til, at udvidelsen af lånemandatet skal medføre en konkret hensættelse på yderligere 115 mio. euro samlet i 2018-2020. Hensættelsen skal dække EU's større garantiforpligtigelse frem til 2020 (se nedenfor under statsfinansielle konsekvenser).

Gennemførelse af EIB's bidrag til håndtering af migrations- og flygtningesituationen

Forhøjelsen af ELM har ifølge Kommissionen generelt til formål at sikre, at EIB kan fortsætte aktiviteter under ELM i den resterende MFF-periode. Primært skal forhøjelsen understøtte, at EIB kan gennemføre sit bidrag til håndtering af migrations- og flygtningesituationen.

Forhøjelsen på 3 mia. euro inkluderer 1,4 mia. euro til at etablere et lånemandat vedr. den offentlige sektor, dvs. til at gennemføre blok 2 i EIB's migrationsinitiativ (se tabel 1). De 1,4 mia. euro er fordelt på de såkaldte førtiltrædelseslande og Middelhavslande. De resterende 1,6 mia. euro er fordelt særligt på EU's østlige naboskabslande og Rusland samt Asien og Latinamerika. De 1,6 mia. er en generel forhøjelse af ELM og vedrører ikke EIB's initiativ.

² Indeholder ifølge forslaget kandidatlandene Albanien, Makedonien, Montenegro, Serbien og Tyrkiet og potentielle kandidatlande som Bosnien og Hercegovina og Kosovo.

³ Indeholder ifølge forslaget Algeriet, Egypten, Jordan, Libanon, Libyen, Marokko, Palæstina og Tunesien.

⁴ Indeholder ifølge forslaget Hviderusland, Moldova, Ukraine, Armenien, Aserbajdsjan og Georgien.

Forhøjelsen af ELM på 2,3 mia. euro fra 30 til 32,3 mia. euro bruges som nævnt ovenfor til at etablere et lånemandat vedr. den private sektor, dvs. til at gennemføre blok 3 i EIB's initiativ.

Kommissionens forslag indebærer, at ELM forhøjes for alle regioner. ELM forhøjes primært for Middelhavslande. Det skal ses i lyset af, at forhøjelsen på 2,3 mia. euro vedr. blok 3 i EIB's initiativ primært vedrører disse lande.

Tabel 2

Fordeling af EIB's eksterne lånemandat på regioner (mia. euro)

EIB's eksterne låne-mandat	Aktuelt niveau og fordeling (mia. euro)	Aktuel fordelingsprocent	Forslag til forhøjelse (EIB's blok 2 mv.)	Forslag til ny fordeling (uden blok 3)	Forslag til anvendelse af EIB's blok 3	Forslag til ny fordeling (inkl. blok 3)	Forslag til ny fordelingsprocent
Førtiltrædelseslande	8,7	32,4	0,5	9,2	0,4	9,7	30,0
Middelhavslande	9,6	35,6	0,9	10,5	1,9	12,4	38,3
Østlige naboskabslande og Rusland	4,8	17,9	1,2	6,0	0,0	6,0	18,6
Asien og Latinamerika	3,4	12,6	0,4	3,8	0,0	3,8	11,7
Sydafrika	0,4	1,5	0,0	0,5	0,0	0,5	1,4
I alt	27,0	100,0	3,0	30,0	2,3	32,3	100,0

Anm.: Blok 2 henviser til den del af EIB's bidrag vedr. håndtering af migrations- og flygtningesituationen (grøn markering), som vedrører primært den offentlige sektor. Denne blok udgør ifølge forslaget 1,4 mia. euro. De resterende 1,6 mia. euro af forhøjelsen på 3 mia. euro vedrører en generel forhøjelse af ELM fordelt særligt på EU's østlige naboskabslande og Rusland samt Asien og Latinamerika. Blok 3 henviser til den del af forhøjelsen af ELM, som primært vedrører den private sektor (det private lånemandat).

Kilde: Forordning om EIB's eksterne lånemandat (466/2014) og forslag fra Kommissionen (KOM(2016)582).

Det foreslås, at EIB's lånemandat vedr. den private sektor, udover aktiviteter forbundet med politiske risici, også skal kunne dække kommercielle risici. Der skal som betaling herfor betales en risikopræmie ("risk premium") for garantien svarende til risikoen forbundet med garantien.⁵ Der lægges op til, at risikoen vedr. EIB's aktiviteter inden for blok 3 skal fuldt afspejles i prisen for garantien, dvs. i risikopræmien. Afkastet på garantien vil tilgå EU-garantifonden (se nedenfor). Kommissionen skønner, at det vil betyde, at et lånemandat vedr. den private sektor samlet set ikke vil have nogen budgetmæssig virkning. Der skal dog fortsat ske en konkret hensættelse fra EU's budget.

Ændring af listen over tredjelande, hvor det eksterne lånemandat kan anvendes

Kommissionen foreslår ændringer i de tredjelande, hvor EIB kan anvende sit lånemandat. Det foreslås at fjerne lande med en relativt høj kreditvurdering fra listen over lande, hvor ELM kan anvendes. Det betyder, at ELM ifølge forslaget ikke længere vil kunne anvendes i lande som Brunei, Israel, Singapore, Chile og

⁵ En risikopræmie er en betaling, i dette tilfælde til garantifonden/EU-budgettet som led i EIB's finansieringsaktiviteter under ELM, som kompensation for at EU-landene med garantien påtager sig en risiko. Betalingen kan fx være i form af en rente eller garantiprovision.

Sydkorea, Hong Kong og Macao. Iran tilføjes ifølge forslaget til listen over lande, hvor ELM kan anvendes.

Ændring af lofterne for omprioritering af ressourcer mellem regioner

Det foreslås, at loftet for hvor meget af ELM der kan omprioriteres imellem regioner forøges fra 10 til 20 pct., i de tilfælde hvor det sker som følge af et behov for at adressere krisesituationer og hvor omprioriteringen er forbundet med høj prioritet for EU. Denne mulighed gælder ifølge forslaget ikke for det øgede lånemandat til EIB's initiativ til adressering af migrations og flygtningesituationen. Dvs. at det ikke er muligt at ændre den regionale allokering for lånemandatet til den private sektor på 2,3 mia. euro eller for de 1,4 mia. euro vedr. den offentlige sektor.

Strategiske prioriteringer

Kommissionen lægger op til, at EIB i brugen af ELM skal fastholde sit nuværende høje niveau af klimarelaterede finansieringsaktiviteter, og at disse aktiviteter mindst skal udgøre 25 pct. af EIB's samlede finansieringsaktiviteter på grundlag af ELM, mens målsætningen i 2020 er 35 pct.

Det foreslås at styrke EIB's finansiering til SMV'er under ELM.

Evaluering

Kommissionen skal ifølge forslaget inden udgangen af 2020 udarbejde en rapport til Rådet og Europa-Parlamentet om anvendelsen af ELM.

3.2 Forslag vedr. EU-garantifonden for eksterne aktiviteter (KOM(2016)583):

Kommissionen foreslår ændringer i forordningen om EU-garantifonden for eksterne aktiviteter (forordning 480/2009).

Kommissionen foreslår, at afkast på EU-garantien (risikopræmier, jf. ovenfor) som følge af EIB's låneaktiviteter vedr. den private sektor skal tilgå EU-garantifonden. Aktuelt består midlerne i garantifonden af 1) de årlige konkrete hensættelser fra EU-budgettet for at dække fondens forpligtigelser (se herunder), 2) investeringsafkast på fondens midler, samt beløb geninddraget fra skyldnere, som misligholder sine forpligtigelser, og hvor garantifonden er påført tab.

Kommissionen foreslår at fastholde den aktuelle hensættelsesprocent til garantifonden, som aktuelt udgør 9 pct. af fondens forpligtigelser. Det foreslås, at såfremt midlerne i garantifonden (dvs. tilsammen hensættelser fra EU-budgettet, afkast på investerede midler, geninddragne midler og ifølge forslaget risikopræmier vedr. EIB's lånemandat vedr. den private sektor) overstiger 10 pct. af fondens samlede forpligtigelser, så tilbagetilføres disse overskydende midler til EU-budgettet, således at midlerne i garantifonden ikke udgør mere end 10 pct.

Kommissionens forslag indebærer, at Kommissionen overtager ansvaret for håndteringen af midlerne i garantifonden fra EIB.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal medlovgive om forslagene. Europa-Parlamentet har endnu ikke vedtaget sin holdning til Kommissionens forslag.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslaget om udvidelse af ELM er i overensstemmelse med nærhedsprincippet og at formålet med forslaget ikke i tilstrækkelig grad kan nås af EU-landene på egen hånd, men bedre kan nås på EU-niveau.

Regeringen er enig i, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget om udvidelse af EIB's eksterne lånemandat vil have statsfinansielle konsekvenser gennem påvirkningen af EU's budget. Et beløb svarende til 9 pct. af garantiforhøjelsen på 5,3 mia. euro vil i udgangspunktet skulle hensættes fra EU-budgettet. Dvs. forslaget medfører et behov for en yderligere hensættelse under EU-garantifonden for samlet set 477 mio. euro.

Kommissionen lægger op til, at hensættelsen fra EU-budgettet til garantifonden begrænses til 115 mio. euro i perioden 2018-2020, baseret på de nuværende skøn for EIB's låneaktiviteter. Kommissionen anviser ikke konkret finansiering hertil. Kommissionen bemærker, at en del af EIB's lånetilsagn, som gives under det nuværende mandat for perioden 2014-20, først vil blive udbetalt efter 2020. Tilførsel af midler til garantifonden sker med to års forskydning ift. EIB's låneudbetalinger. En resterende hensættelse vil således ske efter 2020. Kommissionen anviser heller ikke finansiering hertil.

Danmark finansierer ca. 2 pct. af udgifterne på EU's budget. Danmarks finansieringsandel af den konkrete hensættelse på 477 mio. euro svarer således til ca. 70 mio. kr. Med den foreslåede udvidelse af ELM øges risikoen for EU-budgettet med samlet 5,3 mia. euro. Danmarks andel heraf udgør knap 800 mio. kr.

Der vil være et egentligt tab for EU-budgettet i det tilfælde, hvor EIB's modparter ikke lever op til sine forpligtigelser og ELM aktiveres.

Samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vil kunne have positive samfundsøkonomiske og erhvervsmæssige konsekvenser i tredjelande omfattet af ELM, i det omfang lånemandatet bidrager til at adressere grundlæggende årsager til migration og flygtninge. Dette vil også kunne have positive samfundsøkonomiske for EU-landene, herunder Danmark.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landene støtter generelt et initiativ fra EIB til håndtering af migrations- og flygtningesituationen. Landene har dog forskellige holdninger til udformningen af initiativet, herunder til i hvilken udstrækning ELM skal forhøjes.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter, at EIB leverer et bidrag til håndtering af migration og flygtninge. Regeringen arbejder aktivt for, at initiativet gennemføres på en sådan måde, så den foreslåede forøgelse af EIB's nuværende lånemandat (ELM) begrænses mest muligt, og hvor EU's østlige naboskabslande fortsat prioriteres under ELM. Det skal ses i lyset af EU-budgettets begrænsede ressourcer og behovet for at prioritere anvendelsen af budgetmidler.

Forslaget om EIB låneaktiviteter vedr. den private sektor (blok 3) indebærer en væsentlig udvidelse af EIB's nuværende mandat og ressourcer, så at EIB også kan påtage sig kommercielle risici samt at risikoen og hensættelsen for EU-budgettet øges. Regeringen lægger vægt på, som forslaget lægger op til, at EU-garantien (og dermed EU-budgettet) kompenseres med en risikopræmie, som afspejler risikoen ved det private lånemandat.

Fsva. den konkrete hensættelse på 115 mio. euro frem til 2020 lægger regeringen vægt på, at disse finansieres via omprioriteringer inden for EU's budget.

Regeringen støtter forslaget om, at midler i garantifonden over 10 pct. tilbageføres til EU-budgettet. Det vil bidrage til, at den konkrete hensættelse til garantifonden ikke er større end nødvendig, og at budgettets ressourcer kan anvendes effektivt.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.