



Grund- og nærhedsnotat

14. november 2016

Forslag om forlængelse og styrkelse af den europæiske investeringsfond (EFSI 2.0)

KOM(2016)597

1. Resume

Kommissionen har 14. september 2016 fremsat forslag til forlængelse og styrkelse af den europæiske investeringsfond (EFSI 2.0). Forslaget skal nu forhandles i Rådet og Europa-Parlamentet. Kommissionen foreslår, at investeringsperioden for EFSI forlænges fra juli 2019 til udgangen af 2020, hvor perioden for den nuværende flerårige finansielle ramme (MFF) slutter, samt at EU-garantien til EIB, som EFSI bygger på, forhøjes fra 16 til 26 mia. euro. Dette vil kræve en yderligere hensættelse af EU-midler på 1,1 mia. euro i tillæg til de 8 mia. euro, som allerede er hensat fra EU's budget til finansieringen af EFSI.

Kommissionen vil med sit forslag skabe 500 mia. euro i investeringer frem til ultimo 2020 – 315 mia. euro indtil juli 2018 og 185 mia. euro yderligere frem til ultimo 2020.

Regeringen lægger vægt på, at der som tidligere aftalt gennemføres en grundig og uafhængig evaluering af EFSI, inden der træffes beslutning om Kommissionens forslag. Det samme ventes en række andre lande at gøre.

2. Baggrund

Kommissionen har 14. september 2016 foreslået en forlængelse og styrkelse af den europæiske investeringsfond (EFSI 2.0).

Det fremgår af den nuværende EFSI-forordning (vedtaget juni 2015), at EFSI skal skabe nye private investeringer for 315 mia. euro i perioden 2015-18 via offentlige midler på 21 mia. euro, heraf en garanti på 16 mia. euro fra EU-budgettet til Den Europæiske Investeringsbank (EIB) (EU-garantien), samt et bidrag på 5 mia. euro fra EIB, *jf. tabel 1*. Garantien fra EU's budget er understøttet af en konkret hensættelse til en EU-garantifond på 8 mia. euro, der kan trækkes på, hvis behov.

Et centralt princip under EFSI er, at investeringer ikke på forudbestemt vis skal fordeles på de enkelte EU-lande eller på enkelte sektorer, men vurderes og godkendes ud fra deres kvaliteter.¹ Disse kvaliteter er projekternes evne til at skabe vækst, beskæftigelse og samhørighed, om de er økonomisk og teknisk holdbare,

¹ Der er fastsat indikative øvre grænser for, hvor meget EFSI bør understøtte af investeringer i enkelte EU-lande (geografisk spredning) og sektorer. For geografisk spredning gælder det, at tre EU-landes andel af de samlede investeringer ikke bør overstige 45 pct. af alle EFSI-investeringer ved udgangen af investeringsperioden. For sektorer gælder det, at finansiering til enkelte sektorer ved udgangen af investeringsperioden ikke bør udgøre mere end 30 pct. af de midler, som er tildelt det såkaldte innovations- og infrastrukturvindue under EFSI. Aktuelt er 13 af EU-garantien på 16 mia. euro allokert til dette vindue.

leverer merværdi ift. eksisterende institutioner og instrumenter (såkaldt additionalitet), samt mobiliserer mest mulig privat kapital.

Tabel 1
EFSI i dag iht. forordningen vedtaget juni 2015

	Størrelse	Hensættelsesprocent	Konkret hensættelse til EU-garantifond	Udløb investeringsperiode
EU-garanti	16 mia. euro	50 pct.	8 mia. euro	Juli 2019
EIB-bidrag	5 mia. euro	-	-	Juli 2019
Offentlige midler i alt	21 mia. euro			Juli 2019
	Connecting Europe Facility (CEF)	Horizon 2020	EU-budgettets margin	I alt
Finansiering af hensættelse til EU-garantifond	2,8 mia. euro	2,2 mia. euro	3 mia. euro	8 mia. euro

Projekter indtil videre godkendt under EFSI skønnes at ville skabe investeringer i niveauet 140 mia. euro, svarende til ca. 45 pct. af målet på 315 mia. euro. Investeringerne er fordelt på næsten alle EU-lande, herunder Danmark.²

Den nuværende investeringsperiode går til primo juli 2019. Hvis EFSI skal forlænges, dvs. kunne fortsætte sine aktiviteter efter juni 2019, indebærer forordningen, at Rådet og Europa-Parlamentet skal træffe aktiv beslutning herom på baggrund af en evaluering samt forslag fra Kommissionen.

Evalueringen af EFSI ventes at bestå af tre separate evalueringer: Kommissionens evaluering af EU-garantien, EIB's evaluering af EFSI's funktion og en uafhængig evaluering af betydningen af EFSI som helhed. Disse evalueringer skal tilsammen danne grundlag for beslutning om, hvorvidt EFSI skal videreføres.

Kommissionen har fremlagt sin evaluering af EU-garantien 14. september 2016. Kommissionen vurderer overordnet, at EU-garantien foreløbigt har vist sig effektiv til at understøtte investeringer. Kommissionens forslag til forlængelse og styrkelse af EFSI indebærer på baggrund af evalueringen bl.a. en reduktion af hensættelsesprocenten til at understøtte EU-garantien, samt et stærkere fokus på at understøtte mere risikovillig finansiering (se nedenfor).

EIB's evaluering af EFSI's funktion udkom 5. oktober 2016. Her vurderes det, at merværdien af EFSI kan styrkes samt at den geografiske balance kan forbedres.

Den uafhængige eksterne evaluering af EFSI ventes i november i år.

² Fsva. Danmark har den danske investeringsfond Copenhagen Infrastructure Partners (CIP), der bl.a. investerer i havvindmølleparker og biomasseprojekter, modtaget EIB-finansiering på 75 mio. euro. Derudover er der godkendt EFSI-finansiering til biogasanlægget, Envio Biogas Tønder. Desuden har danske små og mellemstore virksomheder modtaget finansiering under EFSI via bl.a. Vækstfonden i Danmark.

Det Europæiske Råd (DER) 28.-29. juni 2016 vedtog konklusioner om EFSI. DER fremhævede, at EU's investeringsplan og særligt EFSI allerede har leveret konkrete resultater og leverer et stort bidrag til at skabe private investeringer. Det fremhæves, at Kommissionen vil fremsætte forslag om EFSI's fremtid, som bør behandles hurtigt af Rådet og Europa-Parlamentet.

Forslaget om EFSI har hjemmel i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmådes (TEUF) artikel 172, 173 samt dele af artikel 175 og 182. Rådet og Europa-Parlamentet træffer fælles beslutning om forslaget iht. den almindelige lovgivningsprocedure. Rådet skal vedtage forslaget med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Nedenfor beskrives forslagets centrale elementer.

Forlængelse af investeringsperioden

Kommissionens forslag til forlængelse og styrkelse af EFSI indebærer, at investeringsperioden forlænges fra medio 2019 til udgangen af 2020, hvor perioden for den nuværende flerårige finansielle ramme (MFF) slutter, *jf. tabel 2*.

Kommissionen vil skabe i alt 500 mia. euro i investeringer frem til ultimo 2020 – 315 mia. euro indtil juli 2018 og 185 mia. euro yderligere frem til ultimo 2020. Dette skal ske ved, at EU-garantien forøges fra 16 mia. euro til 26 mia. euro.

Tabel 2**Forslag til forlængelse og styrkelse af EFSI af d. 14. september 2016**

Forslag	Størrelse	Hensættelsesprocent	Konkret hensættelse til EU-garantifond	Udløb investeringsperiode
Nuværende EU-garanti	16 mia. euro	35 pct.	5,6 mia. euro	-
Forhøjelse af EU-garanti	10 mia. euro	35 pct.	3,5 mia. euro	-
EU-garanti i alt	26 mia. euro	35 pct.	9,1 mia. euro	Ultimo 2020
<hr/>				
EIB-bidrag i dag	5 mia. euro	-	-	-
Forhøjelse af EIB-bidrag	2,5 mia. euro	-	-	-
EIB-bidrag i alt	7,5 mia. euro	-	-	Ultimo 2020
<hr/>				
Offentlige midler i alt	33,5 mia. euro			
	EIB (drift af EFSI) og afkast på EU-garantifonds investeringer	CEF (finansielle instrumenter)	EU-budgettets margin	I alt
Finansiering af ekstra hensættelse til EU-garantifond	0,45 mia. euro	0,5 mia. euro	0,15 mio. euro	1,1 mia. euro
Finansiering af hensættelse til EU-garantifond fra CEF/Horizon 2020/EU-budget margin (jf. tabel 1 ovenfor)	-	-	-	8 mia. euro
Hensættelse til EU-garantifond i alt	-	-	-	9,1 mia. euro

Kilde: Kommissionens forslag til EFSI 2.0 (KOM(2016)597).

Forhøjelse af EU-garantien

EU-garantien til EIB foreslås forhøjet fra 16 mia. euro til 26 mia. euro. Højest 16 mia. euro af EU-garantien vil være til rådighed før juli 2018 i overensstemmelse med den nuværende EFSI-forordning. Den nuværende EU-garanti på 16 mia. euro understøttes aktuelt af en konkret hensættelse på 8 mia. euro til en EU-garantifond, dvs. på 50 pct. af EU-garantiens pålydende.

Kommissionen foreslår – på baggrund af en evaluering af EU-garantien – at nedsætte hensættelsesprocenten fra 50 pct. til 35 pct. De 35 pct. gælder for alle 26 mia. euro af EU-garantien. Kommissionen vurderer i evalueringen, at en lavere hensættelsesprocent er passende henset til de risici, som EU-garantien dækker.

En mindre hensættelse ændrer i givet fald ikke på, at risikoen for EU-budgettet ved EFSI svarer til EU-garantiens størrelse, dvs. ifølge forslaget 26 mia. euro mod 16 mia. euro hidtil.

Den lavere hensættelsesprocent betyder, at hensættelsen fra EU-budgettet i stedet skal være 9,1 mia. euro mod i dag 8 mia. euro, dvs. yderligere 1,1 mia. euro.

Kommissionen anviser finansiering af den foreslåede forlængelse og forhøjelse af EU-garantien. Kommissionen lægger op til, at den ekstra konkrete hensættelse på 1,1 mia. euro skal dækkes ved forventede indtægter fra EIB's drift af EFSI, samt afkast fra de hensatte midler på i alt 450 mio. euro. Det foreslås derudover at omprioritere 500 mio. euro af midlerne allokeret til finansielle instrumenter under EU-budgetprogrammet Connecting Europe Faciliteten (CEF), samt for 150 mio. euro gøre brug af EU-budgettets margin.

Yderligere EIB-bidrag

Der foreslås et yderligere bidrag fra EIB på 2,5 mia. euro udover de 5 mia. euro, som EIB bidrager med i dag til finansieringen af EFSI, dvs. i alt 7,5 mia. euro. EIB's bidrag skal primært anvendes til at understøtte finansiering til SMV'er, men også til finansiering under det såkaldte innovations- og infrastrukturvindue. Under dette vindue understøtter EFSI investeringer inden for bl.a. forskning, udvikling og innovation; energi; infrastruktur; informationsteknologi; miljø samt uddannelse, kultur og sundhed.

Styrkelse af EFSI's merværdi (additionalitetskriteriet)

Det foreslås at styrke additionalitetskriteriet under EFSI, så det gøres mere klart, at EFSI skal understøtte investeringer, hvor de i dag ikke gennemføres som følge af markedsfejl, eller hvor investeringsbetingelserne uden EFSI er suboptimale.

Forslaget præciserer, at EIB-finansiering (som EU-garantien dækker risiko for) ifm. EFSI typisk bl.a. skal være kendetegnet ved at være efterstillet andre långivere samt være udsat for højere risiko eller risiko på andre områder end EIB's normale finansieringsaktiviteter. Det præciseres, at særligt grænseoverskridende infrastrukturprojekter som involverer to eller flere EU-lande skal anses for at give additionalitet og derved i højere grad komme i betragtning til EFSI-finansiering.

EU-garantien kan dække risiko på egenkapital- og gældsinstrumenter, som EIB udsteder. Kommissionen foreslår, at EU-garantien også skal kunne anvendes til at dække tab på instrumenter som følge af udsving i værdien af valutaer andre end euro, hvor mulighederne for afdækning af risiko er begrænsede.

Geografisk balance og strategiske prioriteringer

Det foreslås at styrke fokus under EFSI på projekter, som bidrager til at opfylde EU's klimamål som aftalt i Paris ved COP21. Det foreslås konkret, at EIB skal målrette mindst 40 pct. af sin finansiering under innovations- og infrastrukturvinduet på energi- og transportprojekter, som bidrager til opfyldelsen af EU's klimamål. Aktuelt er 13 mia. euro af den nuværende garanti på 16 mia. euro tildelt innovations- og infrastrukturvinduet, men der er ikke en egentlig øremærkning af midler til energi- og transportprojekter.

Landbrug, fiskeri og akvakultur inkluderes eksplicit som sektorområder, der kan komme i betragtning til EFSI-finansiering.

Kommissionen foreslår, at det skal være muligt at give EFSI-finansiering til motorvejsprojekter i EU samhørighedslande, hvor der er behov for sådan finansiering til at understøtte private investeringer i transportprojekter i samhørighedslande eller til transportprojekter, som involverer mindst et samhørighedsland.³

Det foreslås derudover i lyset af en høj efterspørgsel fra små og mellemstore virksomheder (SMV'er) på risikovillig finansiering, at 40 pct. af forhøjelsen af EFSI's risikobærende kapacitet (40 pct. af de 12,5 mia. euro (forhøjelse af EU-garanti på 10 mia. euro plus forhøjelse af EIB-bidrag på 2,5 mia. euro)) anvendes til at understøtte finansiering til SMV'er. Aktuelt er 3 mia. euro af den nuværende garanti tildelt SMV'er, dvs. knap 20 pct.

Kommissionen foreslår en tilpasning af teksten i EFSI-forordningen om, at EFSI's finansieringsaktiviteter skal være i overensstemmelse med EU's principper for god skatteopkrævning, for at tage højde for den seneste udvikling på området.

Kommissionen foreslår for at styrke den geografiske balance i fordelingen af investeringer under EFSI, at det skal være muligt at kombinere EFSI med andre former for EU-finansiering, herunder særligt EU strukturfondsmidler.

Investeringsrådgivningsorganet ELAH

Det foreslås, at investeringsrådgivningsorganet ELAH oprettet med EFSI i højere grad fokuserer sin tekniske rådgivning og bistand på grænseoverskridende projekter, på projekter som bidrager til at opfylde EU's klimamål som aftalt på COP21 i Paris og på at kombinere EFSI med strukturfondsmidler. ELAH skal aktivt bidrage til at sprede EFSI-projekter på sektorer og alle EU-lande.

Evaluerings

Forslaget indebærer, at Kommissionen inden udgangen af juni 2020 skal levere en ny uafhængig ekstern evaluering af EFSI til Rådet og Europa-Parlamentet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

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

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet og at formålet med EFSI, herunder fremme af investeringerne i EU og virksomheders adgang til finansiering, 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.

³ For perioden 2014-2020 er samhørighedslandene i EU Bulgarien, Kroatien, Cypern, Tjekkiet, Estland, Grækenland, Ungarn, Letland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet og Slovenien.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Kommissionens forslag til forlængelse og styrkelse af EFSI omfatter en ekstra hensættelse på EU's budget for i alt 1,1 mia. euro. 500 mio. euro heraf omprioriteres fra finansielle instrumenter under EU-budgetprogrammet Connecting Europe Faciliteten (CEF). Det foreslås at gøre brug af EU-budgettets margin for 150 mio. euro. Danmark betaler ca. 2 pct. af EU's udgifter, svarende til en statslig finansieringsandel af de 650 mio. euro på ca. 100 mio. kr.

Omprioriteringerne medfører ikke merudgifter for EU-budgettet og heller ikke direkte for det danske EU-bidrag. Brug af EU-budgettets margin for 150 mio. euro medfører et højere dansk EU-bidrag på ca. 2 pct. heraf, svarende til ca. 22 mio. kr.

Det bemærkes, at Danmark primært søger støttemidler (de såkaldt frie midler) under CEF'en og ikke de finansielle instrumenter.

De resterende 450 mio. euro til EU-garantifonden finansieres via forventede indtægter fra EIB's drift af EFSI, samt afkast fra de til EU-garantifonden hensatte midler. Danmarks finansieringsandel udgør ca. 67 mio. kr. af de 450 mio. euro.

Det bemærkes generelt, at risikoen for EU-budgettet forbundet med EFSI svarer til den samlede EU-garanti, som er det størst mulige tab for EU-budgettet som følge af EFSI's aktiviteter. Med Kommissionens forslag udvides denne fra 16 mia. euro til 26 mia. euro. Danmarks finansieringsandel af de 26 mia. euro svarer til ca. 3,9 mia. kr.

Samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser

En forlængelse og styrkelse af EFSI vil kunne have positive samfundsøkonomiske og erhvervsmæssige konsekvenser, i det omfang de fremmer produktive og rentable investeringer, som ellers ikke ville være blevet gennemført. Konsekvenserne vil skulle vurderes nærmere i forbindelse med evalueringen af EFSI.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er generel enighed blandt EU-landene om, at en beslutning om at forlænge og styrke EFSI kun bør tages på baggrund af en grundig evaluering, herunder særligt en uafhængig evaluering. Det er forventningen, at landene, såfremt den uafhængige evaluering af EFSI generelt viser sig positiv vil være indstillet på en forlængelse og styrkelse af EFSI.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter EU's investeringsplan, herunder EFSI som fastlagt i forordningen herom. Det er positivt, at EFSI synes at have fået en god start og understøtter investeringer. Det er vigtigt, at der gennemføres en grundig og uafhængig evaluering af, i hvilket omfang EFSI rent faktisk skaber nye investeringer og vækst i EU. Der bør tages højde for en sådan uafhængig evaluering, inden der træffes beslutning om forlængelse og styrkelse af EFSI.

Regeringen forventer at kunne støtte en forlængelse af EFSI, forudsat at evalueringen af EFSI, herunder den uafhængige evaluering, generelt viser sig positiv.

Det vurderes hensigtsmæssigt, at EFSI ikke forlænges længere end til udgangen af 2020, der også er afslutningen på den nuværende MFF-periode, da EFSI bl.a. er finansieret af EU-budgettet. Der kan således ifm. forhandlingerne om en ny MFF tages stilling til, om EFSI skal fortsætte efter 2020, hvor længe og hvilke midler der i givet fald skal tildeles EFSI. Regeringen finder det centralt at holde fast i princippet om, at der skal træffes nye beslutninger, hvis EFSI skal forlænges.

Regeringen lægger vægt på, at finansieringen af den konkrete ekstra hensættelse på foreslået 1,1 mia. euro finansieres via omprioriteringer inden for EU's budget, og der lægges afgørende vægt på, at finansieringen respekterer EU's udgiftslofter. Regeringen støtter forslaget om, at en del af hensættelsen finansieres ved omprioritering af CEF-midler allokere til finansielle instrumenter.

Regeringen finder, at niveauet for hensættelsen til EU-garantifonden må afhænge af, hvorvidt den konkrete hensættelse er passende henset til de risici, der er forbundet med EU-garantien. Regeringen støtter den af Kommissionen foreslåede lavere hensættelsesprocent på 35 pct. gældende for hele EU-garantien, hvis den vurderes passende henset til den risiko, som er forbundet med garantien.

Regeringen finder det fornuftigt, at der ses på en styrkelse af additionalitetskriteriet henset til, at der er tvivl om, i hvilket omfang dette kriterium gennemføres godt nok i dag. Regeringen kan umiddelbart støtte de af Kommissionen foreslåede præciseringer af additionalitetskriteriet, da de gør det klarere, hvornår der kan siges at være tale om, at EFSI leverer merværdi (additionalitet).

Vedr. geografisk balance og strategiske prioriteringer af sektorer bør man holde fast i princippet om en markedsbaseret tilgang, og at de projekter som opnår EFSI-finansiering skal være dem af den højeste kvalitet vurderet ud fra de kriterier, som er fastlagt i EFSI-forordningen, uanset i hvilket land og inden for hvilke sektorer projekterne finder sted. Det vil skabe de bedste forudsætninger for, at EFSI bidrager til investeringer, vækst og beskæftigelse i EU.

Fsva. geografisk balance fastholder Kommissionens forslag generelt dette princip. Regeringen lægger i den forbindelse dog vægt på, at der gælder ens regler på tværs af EU-lande for at kunne komme i betragtning til EFSI-finansiering. Regeringen

forventer – i lyset af EU-landenes generelle fokus på klima- og energiprojekter – at kunne tilslutte sig den enighed, der vil kunne opnås om strategisk prioritering af forudbestemte midler under EFSI til klima- og energiprojekter, som forslaget lægger op til. Der lægges også i denne forbindelse vægt på, at de projekter som opnår EFSI-finansiering skal være dem af den højeste kvalitet.

Regeringen lægger derudover vægt på, at et yderligere bidrag fra EIB til EFSI kan ydes på grundlag af EIB's nuværende ressourcer, herunder kapitalgrundlag, samt at EIB's nuværende høje kreditvurdering (AAA-rating) bevares.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

For generel information om EU's investeringsplan, herunder EFSI, henvises til samlenotater forelagt Folketingets Europaudvalg ifm. rådsmødet (ECOFIN) 9. december 2014 og i 1. halvår 2015, senest samlenotat ifm. rådsmødet (ECOFIN) 19. juni 2015.