



25. juni 2020

## Grund- og nærhedsnotat vedr. forslag til Solvensstøtteinstrument under den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI)

KOM(2020) 404

### 1. Resume

*Kommissionen fremlagde 29. maj 2020 et ændringsforslag til forordningen om den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI), der skal etablere et Solvensstøtteinstrument. Forslaget er en del af en pakke af forslag vedr. EU's flerårige finansielle ramme 2021-27 (MFF) og genopretning af landenes økonomier i lyset af COVID-19-krisen.*

*Forslaget skal hjælpe virksomheder, der grundlæggende er sunde, men som oplever solvensproblemer (dvs. problemer med lav egenkapital) som følge af COVID-19-krisen, igennem krisen, så de bliver i stand til at bidrage til genopretningen af økonomien, samt den digitale og grønne omstilling. Forslaget skal også bidrage til at sikre lige konkurrencevilkår på det indre marked ved at mindske uligheden i kriserammede virksomheders adgang til kapital på tværs af EU-landene.*

*Forslaget etablerer et midlertidigt Solvensstøtteinstrument under EFSI-forordningen. Instrumentet skal mobilisere private investeringer for 300 mia. euro fra 2020 frem til udgangen af 2024. Det skal ske på grundlag af en EU-budgetgaranti til Den Europæiske Investeringsbank (EIB), som allerede eksisterer under EFSI og som med Solvensstøtteinstrumentet forbojes fra 26 mia. euro til 92,4 mia. euro, dvs. med 66,4 mia. euro (løbende priser).*

*Virksomheder i alle EU-lande kan komme i betragtning til EU-budgetgarantien under Solvensstøtteinstrumentet. Fokus vil ifølge forslaget være på de EU-lande, der er hårdest ramt af COVID-19 krisen, og som har mest begrænsede muligheder for at give national statslig solvensstøtte. Kun virksomheder med en levedygtig forretningsmodel, som ikke var i problemer før krisen, kan opnå finansiering fra på grundlag af EU-budgetgarantien.*

*Regeringen ønsker, at EU-landene kommer bedst muligt igennem COVID-19-krisen og at understøtte fair konkurrence i det indre marked. Regeringen er derfor i lyset af den ekstraordinære situation åben for at drøfte etableringen af et Solvensstøtteinstrument under EFSI, men vil arbejde for, at investeringsperioden (2020-24) forkortes, og at EU-budgetgarantien mindskes tilsvarende.*

### 2. Baggrund

Kommissionen fremlagde 29. maj 2020 et ændringsforslag til forordningen om den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer ("European Fund for Strategic Investments" – EFSI). Ændringsforslaget skal etablere et Solvensstøtteinstrument. Forslaget er en del af en pakke af forslag vedr. EU's flerårige finansielle ramme 2021-27 (MFF) og genopretning af landenes økonomier i lyset af COVID-19-krisen.

EFSI-forordningen blev vedtaget i juni 2015 og forlænget og udvidet i december 2017. EFSI er en del af den daværende Kommissions ”Investeringsplan for Europa”, hvor EFSI oprindeligt skulle mobilisere 315 mia. i private og offentlige investeringer i perioden 2015-2017, og senere helt op til 500 mia. euro, da EFSI i 2017 blev udvidet og forlænget til udgangen af 2020.

EFSI er etableret som en separat garantifacilitet, der er styret i regi af Den Europæiske Investeringsbank (EIB).<sup>1</sup> EFSI's aktiviteter skal være adskilt fra EIB's andre aktiviteter. EFSI understøtter private og offentlige investeringer på grundlag af en garanti fra EU-budgettet til EIB, som benytter garantien overfor erhvervsfremmende banker, virksomheder mv. Formålet med EU-budgetgarantien er at mindske private og offentlige investorerens risiko og derved gøre det mere attraktivt for dem at foretage investeringer, som er samfundsøkonomisk rentable, men som de måske ellers ikke ville have foretaget, dvs. rette ”markedsfejl”.

EU-budgetgarantien skal på den måde fremme investeringer, som i betydeligt omfang overgår selve garantiens størrelse, dvs. opnå en gearing af garantien. EU-budgetgarantien til EIB indebærer en risiko for tab for EU-budgettet svarende til garantiens størrelse. Garantien er understøttet af en konkret hensættelse under EU-budgettet, som skal dække eventuelle tab, og som udgør 35 pct. af garantien.

EFSI understøtter investeringer inden for infrastruktur, energi, forskning og udvikling, miljø, landbrug, digitalisering, uddannelse, sundhed og sociale projekter. Derudover understøttes investeringer i virksomheder, herunder små opstartsvirksomheder. Under EFSI er det en investeringskomité<sup>2</sup> (med deltagelse af eksperter), som på grundlag af fastlagte kriterier beslutter, for hvilke konkrete investeringer EU-budgetgarantien skal benyttes.

Der henvises generelt til samlenotater om EFSI, herunder ifm. ECOFIN 6. december 2016, oversendt til Folketingets Europaudvalg 15. november 2016.

Kommissionen har stillet forslag om, at der i den kommende flerårige finansielle ramme (MFF) for 2021-2027 oprettes et nyt InvestEU-program.

Forslaget om Solvensstøtteinstrumentet ændrer EFSI-forordningen, der 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.

---

<sup>1</sup> Link til Kommissionens hjemmeside for EFSI: [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/european-fund-strategic-investments-efsi\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/european-fund-strategic-investments-efsi_en). Link til Den Europæiske Investeringsbanks (EIB) hjemmeside om EFSI: <https://www.eib.org/en/efsi/what-is-efsi/index.htm>.

<sup>2</sup> Investeringskomitéen består af EFSI's direktor samt otte uafhængige eksperter udpeget af EFSI's daglige ledelse.

### 3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er ifølge Kommissionen at mindske de store økonomiske konsekvenser af COVID-19-krisen. Forslaget skal sikre, at EU-landenes virksomheder, der grundlæggende var sunde før krisen, men som oplever solvensproblemer som følge af krisen, dvs. problemer med for lav egenkapital (fx som følge af tabt omsætning/indtjening samt tab på kunder), også er i stand til at bidrage til genopretningen af økonomien, samt EU-prioriteter som den digitale og grønne omstilling.

Kommissionen bemærker desuden, at EU-landenes ulige muligheder for hver især at give national statsstøtte til virksomheder risikerer at skabe ulige konkurrencevilkår i det indre marked. Forslaget skal dermed også bidrage til at skabe lige konkurrencevilkår. Kommissionen skønner, at EU-landenes virksomheder i lyset af COVID-19-krisen har behov for ny kapital i niveauet 720-1.200 mia. euro.<sup>3</sup> Det bemærkes, at der er stor usikkerhed forbundet med dette skøn.

Forslaget etablerer et midlertidigt Solvensstøtteinstrument under EFSI-forordningen, som tilvejebringer private investeringer til virksomheder med solvensproblemer, dvs. problemer med lav egenkapital. Forslaget øger til det formål EU-budgetgarantien under EFSI med 66,4 mia. euro, *jf. tabel 1*. EU-budgetgarantien stilles til EIB, som anvender garantien til at gøre private investeringer i solvenstruede virksomheder mindre risikable og derved mere attraktive for investorerne.

Solvensstøtteinstrumentet skal på den måde skabe private investeringer for 300 mia. euro. EU-budgettet understøtter på den måde (gennem EIB) private investeringer i virksomheder og stiller ikke selv midler til rådighed direkte for virksomhederne. Private investorer vil med et kapitalindskud i virksomheder opnå ejerandele i virksomhederne og kunne opnå et afkast på deres investering (udbytter mv.). Tab på investeringer dækkes i et vist omfang af EU-budgetgarantien.

**Tabel 1**  
Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer – forslag til Solvensstøtteinstrument (mia. euro)

	Nuværende EFSI (2015-2020)	Forslag til EFSI Solvensstøtteinstrument (2020-2024)	I alt (2015-2024)
<b>EU-budgetgaranti til EIB</b>	26	66,4	92,4
<b>Konkret hensættelse til EU-garantifond</b>	9,1	33,2	42,3
<b>Mål for investeringer</b>	500	300	800

Anm.: Alle beløb er angivet i løbende priser.  
Kilde: Kommissionens forslag KOM(2020) 404.

<sup>3</sup> Link til arbejdsrapport fra Kommissionen: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment-of-economic-and-investment-needs.pdf>.

Der lægges op til en fleksibel udmøntning af Solvensstøtteinstrumentet, hvor bl.a. EIB, nationale vækstfonde, private fonde og investeringsplatforme kan søge om adgang til EU-budgetgarantien mhp. at investere i konkrete virksomheder med solvensproblemer. EFSI's investeringskomité tildeler herefter garantien til EIB m.v. mhp. dækning af investeringerne i disse virksomheder (kriterier for egnede virksomheder fremgår af afsnittet *Adgang til Solvensstøtteinstrumentet* nedenfor).

For at understøtte garantien foreslår Kommissionen at hensætte 33,2 mia. euro i løbende priser (31 mia. euro i 2018-priser) fra EU-budgettet til EU-garantifonden (hensættelsesrate på 50 pct.) oven i de 9,1 mia. euro, der allerede er hensat fra EU-budgettet i den nuværende EFSI-forordning. Den høje hensættelsesrate reflekterer ifølge Kommissionen den høje risiko, der forbundet med investeringer under de nuværende økonomiske forhold.

De øgede ressourcer til garantifonden mobiliseres dels ved at hæve forpligtelseslofterne under MFF 2014-2020 og dels gennem et nyt genopretningsinstrument ("Next Generation EU").

#### *Investeringsperiode og relation til InvestEU-fonden*

Ifølge den nuværende EFSI-forordning skulle investeringsperioden for EFSI udløbe ved udgangen af 2020, hvorefter EFSI skulle erstattes af InvestEU i den kommende MFF for 2021-2027.

Grundet COVID-19-krisen ønsker Kommissionen imidlertid, at Solvensstøtteinstrumentet etableres og tages i brug snarest muligt i 2020 (dvs. inden InvestEU er etableret). For at sikre dette placeres Solvensstøtteinstrumentet under EFSI, der allerede er funktionsdygtig, og investeringsperioden foreslås ekstraordinært at løbe fra 2020 til og med 2024. Investeringsperioden for EFSI's øvrige aktiviteter udløber fortsat ved udgangen af 2020 og afløses af InvestEU. For at undgå parallelle strukturer mellem EFSI og InvestEU, vil driften af Solvensstøtteinstrumentet blive overtaget af InvestEU, når denne er etableret i 2021.

Kommissionen lægger op til, at mindst 60 pct. af investeringerne i virksomheder under Solvensstøtteinstrumentet skal være godkendt ved udgangen af 2022, mens de resterende investeringer skal godkendes frem mod udgangen af 2024.

#### *Adgang til Solvensstøtteinstrumentet*

Virksomheder i alle EU-lande og alle sektorer under den eksisterende EFSI-forordning<sup>4</sup> vil kunne komme i betragtning til EU-budgetgarantien under Solvensstøtteinstrumentet. Fokus vil imidlertid ifølge forslaget være på virksomheder i de EU-

---

<sup>4</sup> De relevante sektorer er jf. artikel 9, stk. 2 i EFSI-forordningen (EU 2015/1017) a) forskning, udvikling og innovation, b) energisektoren, c) transportinfrastruktur, udstyr og innovationsteknologier til transport, d) SMV'er og midcaps med op til 3.000 ansatte, e) information- og kommunikationsteknologier, f) miljø- og resourceeffektivitet, g) human kapital, kultur og sundhed, h) bæredygtigt skovbrug, landbrug, fiskeri og akvakultur og i) særlige industrier og tjenester i mindre udviklede regioner.

lande, der er hårdest ramt af COVID-19 krisen, og som har mest begrænsede muligheder for at give national statslig solvensstøtte.

Et centralt princip under den eksisterende EFSI-forordning er, at EU-budgetgarantien og investeringer på grundlag heraf ikke skal fordeles på forhånd på de enkelte EU-lande eller på enkelte sektorer, men vurderes og godkendes af Investeringskomitéen ud fra deres kvaliteter. Dette princip videreføres for Solvensstøtteinstrumentet.

EFSI's ledelse, Styringsrådet<sup>5</sup> (fra 2021 InvestEU's ledelse), vil skulle fastsætte tærskler for, hvor stor en andel af de samlede investeringer i virksomheder et geografisk område kan modtage. Formålet er at sikre, at EU-budgetgarantien ikke anvendes på et begrænset antal EU-lande. Disse geografiske tærskler skal løbende evalueres og tilrettelægges, så størstedelen af investeringerne foregår i de lande, der er hårdest ramt, og som har mere begrænsede muligheder for at yde national solvensstøtte.

Virksomheder med solvensproblemer vil kun kunne modtage investeringer under EU-budgetgarantien, såfremt de er registreret og opererer i et EU-land. Da instrumentet kun skal hjælpe virksomheder, hvis solvensproblemer alene skyldes COVID-19-krisen, kræves det også, at virksomheder skal have en levedygtig forretningsmodel, og at de ikke har været kriseramte<sup>6</sup> inden COVID-19-krisen, her defineret som ikke-kriseramte ved udgangen af 2019.

Investeringer i virksomheder, der vurderes at have et stort potentiale for at bidrage til den grønne og digitale omstilling, vil særligt blive prioriteret. Disse virksomheder kan modtage rådgivning om, hvordan de bedst omstiller sig.

For at sikre lige konkurrence, skal investeringer under EU-budgetgarantien foretages på kommercielle vilkår eller på vilkår i lighed med de midlertidige rammer for statsstøtte, Kommissionen har vedtaget under COVID-19 krisen.<sup>7</sup> EU-budgetgarantien under Solvensstøtteinstrumentet vil ikke være tilgængelig for virksomheder, der allerede i 2019 ansås for at have solvensproblemer iht. statsstøttereglerne.

Det vil være op til EFSI's investeringskomité at træffe beslutning om, hvordan EU-budgetgarantien skal anvendes under Solvensstøtteinstrumentet.

---

<sup>5</sup> EFSI's daglige ledelse består af fem medlemmer, tre udpeget af Kommissionen, en udpeget af EIB og en ekspert uden stemmeret udpeget af Europa Parlamentet. Den daglige ledelses direktør vælges blandt medlemmerne med stemmeret.

<sup>6</sup> Jf. Kommissionens meddelelse (2014/C 249/01) anses en virksomhed for at være kriseram, når den uden statslig indgriben næsten med sikkerhed vil være nødt til at indstille sin aktivitet på kort eller mellemlang sigt.

<sup>7</sup> Link til Kommissionen hjemmeside for sine midlertidige statsstøtteregler: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_838](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_838).

#### 4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslaget. Europa-Parlamentet har endnu ikke fastlagt sin holdning til forslaget.

#### 5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at nærhedsprincippet er overholdt, da forslaget er nødvendigt for at sikre fair konkurrence på det indre marked.

Regeringen finder, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

#### 6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget er en forordning, som vil være direkte gældende i EU-landene.

#### 7. Økonomiske konsekvenser

##### *Statsfinansielle konsekvenser*

Ifølge forslaget forhøjes EU-budgetgarantien under EFSI som følge af Solvensstøtteinstrumentet med 66,4 mia. euro (2020-2024), der er det størst mulige tab for EU-budgettet under Solvensstøtteinstrumentet. I det omfang EU-budgettet påføres tab under Solvensstøtteinstrumentet, vil det have negative statsfinansielle konsekvenser for EU-landene, herunder Danmark, via EU's budget.

Det bemærkes, at der allerede i 2020 foreslås tilført 5 mia. euro i forpligtelser og 2,5 mia. euro i betalinger til solvensstøtte instrumentet. Denne merudgift adresseres Kommissionens forslag ændringsbudget nr. 6 til EU's 2020-budget.

##### *Samfundsøkonomiske konsekvenser og erhvervsøkonomiske konsekvenser*

Forslaget kan have positive samfundsøkonomiske- og erhvervsøkonomiske konsekvenser i det omfang, at forslaget gør det nemmere for virksomheder med sunde forretningsmodeller, men som har solvensproblemer som følge af COVID-19-krisen, at tiltrække privat kapital og komme gennem krisen. Forslaget kan dermed være med til at sikre en hurtigere genopretning, fremme investeringer og mindske arbejdsløshed som følge af COVID-19-krisen, særligt i lande hårdt ramt af krisen.

Det er uklart, i hvilket omfang danske virksomheder vil finde det attraktivt at opnå finansiering på grundlag af Solvensstøtteinstrumentet.

Såfremt solvensstøtte til kriseramte virksomheder ikke udfases tilstrækkeligt hurtigt, eller at virksomheder med svage forretningsmodeller holdes kunstigt i live gennem instrumentet, må forslaget forventes at føre til svagere eller ulige konkurrence på det indre marked og lavere produktivitet.

#### 8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

### **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

De andre EU-landes nærmere holdninger til forslaget kendes endnu ikke. En række lande ventes generelt at støtte forslaget, mens andre lande kan være mere forbeholdne.

### **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen ønsker, at EU-landene kommer bedst muligt ud af COVID-19-krisen, og at der sikres lige konkurrencevilkår på det indre marked. Regeringen er derfor i lyset af den ekstraordinære situation åben overfor, at der etableres et Solvensstøtteinstrument under EFSI-forordningen.

Regeringen lægger i den forbindelse vægt på, at forslaget er midlertidigt og begrænses til virksomheder med en levedygtig forretningsmodel, og som ikke var i problemer inden COVID-19-krisen.

Regeringen støtter, at Solvensstøtteinstrumentet skal bidrage til den grønne og digitale omstilling.

Regeringen er skeptisk overfor, at investeringsperioden for Solvensstøtteinstrumentet løber frem til og med 2024, idet det må forventes, at solvensproblemer i virksomheder med sunde forretningsmodeller mindskes i takt med, at økonomien genoprettes. Regeringen vil derfor arbejde for, at investeringsperioden forkortes og EU-budgetgarantien mindskes tilsvarende.

Regeringen lægger vægt på, at støtte fra Solvensstøtteinstrumentet gives i overensstemmelse med de gældende statsstøtteregler, herunder den nuværende, midlertidige COVID-19 statsstøtteramme, som indtil videre gælder til 31. december 2020, og fremtidige statsstøtteregler efter 31. december 2020.

### **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Folketingets Europaudvalg fik tilsendt samlenotat vedr. Kommissionens forslag til et Solvensstøtteinstrument under EFSI 8. juni. Sagen blev forelagt til forhandlingsoplæg 16. juni 2020.

For generel information om EFSI henvises til samlenotater forelagt Folketingets Europaudvalg ifm. ECOFIN 9. december 2014, ECOFIN 19. juni 2015 og ECOFIN 6. december 2016.