

Samlenotat vedrørende EU's udviklingsfinansielle arkitektur

1. Resume

På ECOFIN 16. april 2021 ventes en præsentation af hovedresultaterne af en uafhængig analyse, der gennemgår og vurderer mulighederne for at reformere EU's udviklingsfinansielle arkitektur via tre optioner, hhv. 1) en europæisk udviklings- og klimabank (European Climate and Sustainable Development Bank, ECSDB) forankret i Den Europæiske Bank for Udvikling og Genopretning (EBRD), 2) en ECSDB som nyt datterselskab under Den Europæiske Investeringsbank (EIB) samt 3) forbedringer af den eksisterende udviklingsfinansielle arkitektur inden for eksisterende rammer og ressourcer.

Præsentationen ventes at danne grundlag for en efterfølgende overordnet drøftelse i ECOFIN om EU's udviklingsfinansielle arkitektur. EU-formandskabet ventes p.b.a. drøftelsen i ECOFIN og FAC(udvikling) at udarbejde rådskonklusioner mhp. vedtagelse i løbet af maj, evt. i skriftlig rådsprocedure.

2. Baggrund

I april 2019 nedsatte Rådet¹ på fransk-tysk foranledning en Højniveaugruppe af Vise Personer (HVP) med mandat til at foretage en uvildig vurdering af EU's arkitektur for udviklingsfinansiering og nuværende udviklingsfinansielle instrumenter forvaltet af hhv. Kommissionen, Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og Den Europæiske Bank for Udvikling og Genopretning (EBRD)². Rapporten blev offentliggjort 8. oktober 2019. I rapporten vurderede HVP, at EU råder over vigtige finansielle institutioner, men at disse ikke bidrager i tilstrækkelig grad til at tackle de store eksterne klima- og udviklingsmæssige udfordringer, som EU står overfor. HVP-rapporten fandt ligeledes, at det nuværende system er præget af uigennemskuelighed og stærke institutionelle særinteresser, der skaber fragmentering og overlap. Lignende vurderinger blev fremsat i den såkaldte "Camdessus Rapport" i 2010³.

HVP-rapporten fra 2019 kom med nye og opdaterede anbefalinger til, hvordan EU bedst effektiviserer og reformerer den nuværende udviklingsfinansielle indretning for bedst muligt at adressere de klima- og udviklingsmæssige udfordringer i lande uden for EU, herunder særligt i lavindkomstlande og skrøbelige stater. Målet er ikke at øge udlånet i lande uden for EU generelt, men at øge aktivitetsniveauet i lande med et større udviklingsefterslæb, navnlig i Afrika.

HVP-rapporten indeholdte en række kortsigtede anbefalinger og tre langsigtede scenarier. De kortsigtede anbefalinger indebærer, at der skal skabes et stærkt udviklingspolitisk centrum i EU. Det skal bl.a. ske ved at Rådet og Det Europæiske Råd styrker ejerskabet for udviklingspolitikken, at Kommissionen får en større synlig og koordinerende rolle inden for udviklingsfinansiering samt, at der laves en overordnet branding og fortælling om EU's globale strategi og relateret udviklingsfinansiering.

HVP-rapporten vurderede tre mulige, langsigtede alternative optioner for at oprette en ny Europæisk Bank for Klima og Bæredygtig Udvikling ("European Climate and Sustainable Development Bank", ECSDB):

¹ Nedsat med Rådets afgørelse (EU) 2019/597 af 9. april 2019.

² EBRD er europæisk udviklingsbank etableret i 1991 efter Berlinmurens fald, der investerer i projekter i Europa og dets nærområder bl.a. inden for landbrug, transport, grøn omstilling mv. Ejerkredsen er bestået af både lande inden for EU og uden for EU, som fx USA, Japan, Canada m.fl. samt EIB og EU ved Kommissionen.

³ "Mid-term Review of EIB's external mandate 2007-2013: Report and recommendations of the Steering Committee of Wise persons", februar 2010.

- 1) At gøre EBRD til anker for *ECSDB*, så EBRD's og EIB's udviklingsfinansielle aktiviteter samles i EBRD-regi.
- 2) At oprette en helt ny bank med blandet ejerskab fra EIB, Kommissionen og EBRD samt EU-landene. Dette vil betyde udfasning af EIB og EBRD's låneaktivitet uden for EU.
- 3) At oprette et datterselskab under EIB, der fungerer som *ECSDB* med gradvis udfasning af EBRD-aktiviteter.

HVP-rapporten opfordrede til, at der udføres detaljerede analyser af gennemførligheden af de tre optioner, der kan danne grundlag for senere politiske drøftelser.

På baggrund af HVP-rapporten vedtog ECOFIN 5. december 2019 rådskonklusioner, der bl.a. opfordrede til, at EU og EU-landene tager større ejerskab for udviklingspolitikken, og at Kommissionen i højere grad indtager en koordinerende rolle blandt de relevante udviklingsaktører i Europa. Konklusionerne opfordrede til at benytte eksterne konsulenter til gennemførelse af yderligere detaljerede analyser af de finansielle, juridiske og operationelle konsekvenser af navnligt option 1 og 3 i HVP-rapporten. Option 2 blev fundet for ressourcekrævende og erstattet med en option, hvor man så på muligheder for at gennemføre forbedringer under det eksisterende system. Disse detaljerede analyser skal danne grundlag for politiske drøftelser i Rådet om evt. videre skridt for at styrke EU's udviklingsfinansielle arkitektur.

HVP-rapportens anbefalinger er først og fremmest rettet mod at styrke EU's udviklingsfinansielle rolle, som generelt finansieres over EU's og EU-landenes udviklingsbudgetter. HVP-rapporten og dens opfølgning er derfor blevet drøftet i såvel ECOFIN som FAC(udvikling), herunder på FAC(udvikling) 25. november 2019.

3. Formål og indhold

På ECOFIN 16. april 2021 ventes en præsentation af en rapport fra de eksterne konsulenter med en analyse af de tre optioner ("*Feasibility Study on Options for Strengthening the Future European Financial Architecture for Development*", herefter *EFAD-rapporten*), og rapportens vurdering af, hvordan disse optioner fremmer målet om styrket europæisk udviklingsfinansiell arkitektur. Præsentationen ventes at danne grundlag for en efterfølgende overordnet ECOFIN-drøftelse om EU's udviklingsfinansielle arkitektur. Formandskabet ventes pba. drøftelsen i ECOFIN og efterfølgende i FAC(udvikling) at udarbejde rådskonklusioner mhp. vedtagelse i skriftlig rådsprocedure i løbet af maj.

EFAD-rapporten analyserer de væsentligste aspekter ved følgende tre optioner:

- A. At ECSDB oprettes i regi af EBRD, dvs. option 1 i HVP-rapporten.
- B. At ECSDB oprettes som et datterselskab i EIB, dvs. option 3 i HVP-rapporten.
- C. At man fortsætter med og forbedrer den eksisterende arkitektur, *Status Quo* +.

Option A (EBRD som en Europæisk Bank for Klima og Bæredygtig Udvikling (ECSDB))

EFAD-rapporten bemærker, at EBRD i stor udstrækning er tilpasset EU's specifikke politikker og værdier, og at EU som helhed allerede har en aktiemajoritet på ca. 53 pct. Opbygning af en *fuldt kontrollerende* aktiepost for EU på 80 pct.⁴ vil kræve en væsentlig kapitaltilførsel (anslået til mellem 4,7 og 24,3 mia. euro) til EBRD fra EU-landene og andre mulige EU-aktionærer, f.eks. Kommissionen. Det vil desuden kræve tilslutning fra alle øvrige aktionærer som bl.a. UK

⁴ Dvs. EU som helhed har et kvalificeret flertal i EBRD

og USA. Dette vurderes i EFAD-rapporten vanskeligt samt ikke nødvendigt givet EU's eksisterende *de facto* indflydelse i EBRD.

EBRD har en bred vifte af investeringsinstrumenter, der er anvendelige i små og større finansierings- og investeringsprojekter, og EBRD opererer aktuelt i EU-kandidatlande og -nabolande, hvor der er forholdsvis velbemandede landekontorer. EBRD vil dog, hvis EBRD skal danne basis for ECSDB, skulle udvide sit mandat til operationer også i f.eks. Afrika syd for Sahara (Sub-Sahara) eller Latinamerika.

Aktuelt udlåner EBRD årligt ca. 7,2 mia. euro til lande uden for EU. Under MFF-perioden 2021-2027 anslås EBRD via eksisterende og ny kapital at have kapacitet til at øge sit udlån til lande uden for EU til ca. 10,5 mia. euro årligt. Det vil kunne øges yderligere med årligt ca. 4,0-4,2 mia. euro, hvis man gennemfører Option A, og EBRD tildeles adgang til bl.a. eksisterende EU-budgetgarantier og eksisterende garantier fra EU-lande, der aktuelt allokeres til investeringer i EIB.

Option A anslås samlet at have en årlig udlånskapacitet via EBRD og EIB⁵ på i alt 15,2-15,4 mia. euro til lande uden for EU. Administrationsomkostninger forbundet med EBRD som ECSDB ventes at være på niveau med Option B og Option C, dvs. ca. 2,6 pct. af udviklingsinvesteringerne, når de nye tiltag er fuldt indfaset.

Tabel 1

Anslået udlånskapacitet til lande uden for EU under hvert af optionerne vurderet i EFAD-rapporten

	Option A		Option B		Option C	
	EBRD	EIB	EBRD	EIB	EBRD	EIB
Årlig udlånskapacitet, mia. euro	10,5	-	7,2 ^a	2,5	10,5	2,5
Yderlige udlånskapacitet via bl.a. EU-programmer, mia. euro	4,0-4,2	0,7	-	4,8-5	5,1-5,4	
Samlede årlig udlånskapacitet, mia. euro	15,2-15,4		14,5-14,7		18,1-18,4	

Anm: a) i option B, hvor EIB vælges som ECSDB, forudsættes EBRD's udlån til lande uden for EU at fortsætte på eksisterende niveau på ca. 7,2 mia. euro årligt og ventes at falde over tid. Dvs. muligheden for øget kapacitet, der nævnes under option A, anvendes ikke til at øge EBRD's udlån til lande uden for EU.

Kilde: EFAD-rapporten

Option B (datterselskab i EIB som ECSDB)

Som en EU-institution er EIB forpligtet til at følge EU's politikker og værdier. EIB's ejerkreds består alene af EU-landene (til forskel fra EBRD), og et evt. nyt selvstændigt datterselskab under EIB kan dermed være uafhængig af ikke-EU aktionærer (USA, UK m.fl.).

Etablering af en ECSDB i form af et selvstændigt kapitaliseret og ledet EIB-datterselskab vil give mulighed for at udvikle egne vedtægter og risiko- og prispolitik samt en bemanning og tilstedeværelse, der modsvarer behovene i fattige lande og svage stater. Det anslås at ville kræve, at EU-landene og andre mulige aktionær, f.eks. Kommissionen, tilfører væsentlig kapital til datterselskabet.⁶

⁵ Ifølge EFAD-rapporten anslået til 0,7 mia. euro årligt under option A.

⁶ EFAD-rapporten anslår bl.a. at et samlet låneprogram over MFF-perioden 2021-2027 på f.eks. 50-60 mia. euro vil kræve en samlet kapitaltilførsel på 5,1 til 13,5 mia. euro.

EIB har mandat til at operere globalt som EU's investeringsbank, men EIB's operationer og erfaring fra lande i skrøbelige situationer og lavindkomstlande, herunder Sub-Sahara, er begrænset af EIB's model med mange ressourcer koncentreret i hovedkvarteret i Luxembourg og omvendt begrænsede ressourcer og bemanning i f.eks. lavindkomstlande. Ifølge EFAD-rapporten vil EIB derfor skulle øge sin lokale tilstedeværelse og udviklingsekspertise.

Hvis der ikke tilføres yderligere egenkapital til EIB, anslås EIB under MFF-perioden 2021-2027 at have kapacitet til udlån uden for EU for ca. 2,5 mia. euro årligt, samt yderligere ca. 4,8-5 mia. euro som følge af EIB's eksisterende særlige adgange til bl.a. EU-budgetgarantier og EU-gavebistand. EIB's udlån til lande uden for EU under Option B vil dermed udgøre 7,3-7,5 mia. euro årligt.

Option B anslås samlet at have en årlig udlånskapacitet via EBRD⁷ og EIB på i alt 14,5-14,7 mia. euro til lande uden for EU. De årlige administrationsomkostninger ventes at være 2,6 pct., når tiltagene er fuldt indfaset.

Option C (Status Quo+)

EFAD-rapporten gennemgår også muligheden for at forbedre EU's eksisterende udviklingsfinansielle arkitektur uden at ændre den grundlæggende struktur, herunder ved bedre systematisk samarbejde mellem institutionerne på EU-niveau og nationalt niveau og med Kommissionen i en koordinerende rolle.

Ifølge EFAD-rapporten vil Option C på kort sigt være forbundet med mindre usikkerhed samt være mindre tids- og ressourcekrævende ift. etablering af en ny facilitet som forudsat under Option A og B. Mens Option C også vil gøre det muligt at opretholde aktivitetsniveauet under krisen, vil det f.eks. tage flere år før Option A eller B kan gennemføres med fuld effekt. Sammenlignet med Option C finder rapporten at forankringen af udlånet til de fattige lande i en bank vil skabe større sikkerhed på sigt for opnåelse af kvalitets- og aktivitetsløft i denne gruppe lande.

Under Option C vil EU også fortsat kunne drage fordel af EBRD og EIB's eksisterende kompetencer frem for at udvikle nye, og fokusere på at sikre bedre samarbejde mellem både nationale og multilaterale udviklingsfinansielle aktører samt bygge på eksisterende ressourcer og rammer.

EFAD-rapporten fremhæver, at forbedringer af EU's eksisterende udviklingsfinansielle arkitektur under Option C kræver, at alle relevante institutioner tager skridt hen imod mere effektivt at bidrage til den udviklingsfinansielle arkitektur og arbejde mere systematisk sammen. EFAD-rapporten foreslår bl.a. at styrke koordinationen og samarbejdet i EU via "Team Europe"-indsatsen, der er en koordineret og omfattende indsats fra EU og EU-landene mhp. at hjælpe bl.a. udviklingslande, samt styrke eksisterende EU-programmer såsom EFSD+ og EU-instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI), hvor man i højere grad også inddrager f.eks. nationale og internationale finansielle institutioner. Under Option C fortsætter EBRD og EIB hver især som væsentlige aktører i EU's

⁷ EBRD's udlån til lande uden for EU forudsættes under option B at fortsætte på eksisterende anslåede niveau på ca. 7,2 mia. euro årligt og ventes at falde over tid. Dvs. muligheden for øget kapacitet, der nævnes under option A, anvendes ikke til at øge EBRD's udlån til lande uden for EU.

udviklingsfinansielle arkitektur, og udelukker ikke senere udvidelse af EBRD's mandat i Afrika eller tilpasning af EIB's struktur.

Ved Option C under MFF-perioden 2021-2027 anslås EBRD⁸ og EIB at have en lånekapacitet til lande uden for EU på hhv. 10,5 og 2,5 mia. euro årligt samt yderligere 5,1-5,4 via EU-programmer som EFSD+ og NDICI. Det giver en skønnet samlet udlånskapacitet til lande uden for EU på ca. 18,1-18,4 mia. euro årligt inden for eksisterende rammer. De årlige administrationsomkostninger ventes at falde fra ca. 3,4 pct. af udviklingsinvesteringerne i dag til ca. 2,6 pct., når Option C er fuldt implementeret (det løbende omkostningsniveau svarer omtrent til niveauet for Option A og B). Realiseringen af de forventede resultater under Status Quo + bygger på en forventning om, at stærkere styring, ledelse og koordination kan opnås via eksisterende strukturer.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet er ikke hørt i sagen.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Ikke relevant.

7. Økonomiske konsekvenser

Rapporten har ikke i sig selv statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Udgifter til en reform af EU's udviklingsfinansielle arkitektur vil uanset valg af konkret model skulle findes inden for EU's udviklingsramme i EU's flerårige finansielle ramme for 2021-2027. Der kan åbnes op for, at EU-landene på sigt kan yde nationale bidrag ud over den del, der finansieres over EU's budget. I Danmarks tilfælde ville dette som udgangspunkt ske inden for den på finansloven afsatte udviklingsbistandsramme.

Rapporten kan indebære senere tiltag, der kan have statsfinansielle konsekvenser. En realisering af en ny bank-baseret løsning som foreslået i option A og B vil kræve, at der allokeres kapital, både til at afdække risici på udlån til svage og skrøbelige stater og til at levere de nødvendige støtteelementer til at gøre ellers ikke-finansierbare projekter finansieringsmodne. Det er endvidere et generelt udgangspunkt, at det vil kræve yderligere kapital at øge den samlede volumen af risikovillig finansiering til udviklingslandene ud over den eksisterende kapacitet. Der vil blive taget stilling hertil, såfremt der på et tidspunkt fremsættes konkrete forslag.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EFAD-rapporten er generelt blevet positivt modtaget blandt EU-landene. EU-landene ventes generelt at foretrække option C (*Status Quo+*), herunder at sikre bedre udnyttelse af relevante

⁸ EFAD-rapporten antager, at EBRD – som beskrevet i Option A – øger sit årlige udlån til lande uden for EU fra de anslåede ca. 7,2 mia. euro årligt til 10,5 mia. euro årligt

eksisterende EU-programmer samt bedre koordination, som anses for at være den mest omkostningseffektive og realistiske option.

Også EIB og EBRD har vist åbenhed for at arbejde ud fra Status Quo+, og der ventes opbakning til dette i de to bankers respektive ejerkredse.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen vil tage præsentationen af EFAD-rapporten til efterretning.

Regeringen ser reformarbejdet som en mulighed for at udvikle en mere effektiv udviklingsfinansiell struktur, så EU kan optræde sammenhængende, transparent og resultatorienteret i samarbejdet med de fattige lande, med fokus på Afrika syd for Sahara. Regeringen finder dette nødvendigt for, at EU kan levere en mere slagkraftigt indsats ift. de store aktuelle udfordringer her, herunder grundlæggende årsager til irregulær migration, og hjælpe landene med en grøn omstilling og med at skærme sig mod effekterne af klimaforandringerne.

Regeringen vil kunne støtte den forventede konsensus om Option C, Status Quo+, og arbejde for løsninger, der sikrer et reelt kvalitetsløft og effektivt adresserer behovene. Det er vigtigt at styrke samarbejdet og transparensen ift. aktiviteter mellem Kommissionen, EIB, og EBRD samt europæiske og nationale aktører, så overlap og huller i indsatsen undgås. Der bør udvikles et stærkt fundament for EU's udviklingsfinansiering, der effektivt kan levere kvalitet særligt i skrøbelige situationer og fattige lande. Samling af en væsentlig del af udviklingsfinansieringen, fx i en bank på sigt, har potentialet til at sikre et sådant kvalitetsløft, hvis der opbygges de nødvendige kompetencer.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

EFAD-rapporten er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg. Europaudvalget blev senest orienteret om spørgsmålet om EU's udviklingsfinansielle arkitektur 21. november 2019 ifm. finansministerens forelæggelse af ECOFIN 5. december 2019 samt 15. november 2019 ifm. udviklingsministerens forelæggelse af FAC(udvikling) 25. november 2019.