

U 64/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av InvestEU-programmet (*InvestEU-programmet*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag av den 6 juni 2018 till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av InvestEU-programmet och en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 13 juli 2018

Finansminister Petteri Orpo

Konsultativ tjänsteman Minna Aaltonen

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
5.7.2018

EU/2018/1232

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM IN- RÄTTANDE AV INVESTEU-PROGRAMMET

1 Allmänt

Europeiska kommissionen offentliggjorde den 6 juni 2018 ett förslag om InvestEU-programmet (COM(2018) 439 final). Förslaget är en del av kommissionens förslagspaket för EU:s nästa fleråriga budgetram 2021—2027.

Förslaget har ett nära samband till det separata förordningsförslaget om förenklande av kontrollen över statligt stöd för medlemsstaternas medel som kanaliseras till InvestEU-fonden (COM(2018) 398 final). Statsrådet har överlämnat en separat skrivelse om detta förslag till riksdagen den 5 juni 2018 (U 59/2018 rd).

2 Förslagets syfte och bakgrund

2.1 Syfte

Genom InvestEU skulle EU:s samtliga nuvarande finansiella instrument kombineras till ett enhetligt investeringsprogram. Detta skulle ersätta alla de finansiella instrument för olika politikområden som är i användning under pågående budgetram. Finansiella instrument används för att komplettera bidragsfinansiering speciellt inom sammanhållningspolitiken och forsknings- och innovationsfinansieringen.

Användningen av finansiella instrument motiveras bland annat med deras möjlighet att aktivera privat kapital och på så sätt genom hävstångseffekten åstadkomma mer med de knappa offentliga medlen. Då lånen återbetalas och garantierna lösgörs skulle instrumentens kapital och eventuella avkastning kunna användas på nytt, vilket skulle öka finansieringens verkan. Användningen av finansiella instrument väntas även minska beroendet av stödfinansiering.

Målet för InvestEU-fonden är att genom att locka privata och offentliga investeringar kunna åstadkomma investeringar på över 650 miljarder euro i unionen under kommande fleråriga budgetram. Enligt kommissionen är det mest centrala dock inte att uppnå detta euomässiga mål, utan att genomföra ekonomiskt lönsamma projekt som stöder EU:s politiska målsättningar.

Enligt förslaget skulle det träda i kraft 1 januari 2021. Förordningen skulle vara bindande i sin helhet och den skulle utgöra direkt tillämplig rätt i medlemsstaterna.

2.2 Bakgrund

InvestEU-programmet skulle utvidga modellen för EU:s investeringsprogram, som startades i november 2014, och nyttja de kunskaper man har fått från europeiska fonden för strategiska investeringar (EFSI), som grundades som en del av detta program. Målet skulle vara att främja skapandet av arbetsplatser, investeringar och innovation i EU. Kommissionen anser att en ytterligare fördel skulle vara att finansieringsförfarandena tack vare InvestEU-programmet skulle bli mer fungerande och begripliga.

Beredningen av förordningsförslaget baserar sig delvis på den utomstående och självständiga utvärdering av det europeiska investeringsprogrammet och EFSI:s verksamhet som kommissionen har låtit göra, delvis på de flertaliga tidigare evalueringar som har gjorts om EU:s tidigare finansiella instrument, till exempel Horisont 2020 och COSME-programmet för främjande av små och medelstora företag, samt delvis på responsen från det samrådsförfarande som kommissionen innan beredningen av sitt förslag har ordnat om de EU-medel som riktas till investeringar, forskning och innovationsverksamhet, samt till små och medelstora företag och den inre marknaden.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 Allmänna bestämmelser (del I)

Genom EU:s garantier vill man med InvestEU-programmet öka unionens konkurrenskraft, (inklusive innovationer och digitalisering), ekonomins hållbara utveckling och tillväxt, samt kapitalmarknadens och den inre marknaden integration, specifikt genom att diversifiera tillgängligheten av finansiering samt genom att befrämja en hållbar utveckling på finansieringsmarknaden.

3.2 InvestEU-fonden (del II)

Syftet med förslaget är att skapa en mångsidig och flexibel fond, som skulle få en stor del av projektfinansieringen från den privata sektorn. Användningen av finansiella instrument motiveras bland annat med deras möjlighet att aktivera privat kapital och på så sätt genom hävstångseffekten åstadkomma mer med de knappa offentliga medlen. Då lånen återbetalas och garantierna lösgörs, skulle instrumentens kapital och eventuella avkastning kunna användas på nytt, vilket skulle öka finansieringens verkan.

3.3 EU-garanti (del III)

Enligt kommissionen skulle den helhetsgaranti i EU-budgeten för InvestEU:s verksamhet som man skulle åstadkomma med garantifondens sammanlagda summa på 13,5 miljarder euro med gånge priser 2018 (av vilket 12,6 miljarder euro skulle vara anslag ur EU-budgeten och 0,9 miljarder euro inkomster från de finansiella instrumenten) uppgå till 38 miljarder euro. Helhetsgarantin skulle enligt kommissionens förslag fördelas mellan fyra verksamhetsområden enligt följande: 11,25 miljarder euro till att stöda små och medelstora företag, 4 miljarder euro till sociala investeringar och kompetens, 11,25 miljarder euro till forskning och innovation och 11,5 miljarder euro till en hållbar infrastruktur. Den områdesspecifika finansieringens mängd har inte fastslagits, vilket ökar finansieringens flexibilitet och behovsenliga användningsmöjligheter.

Den centrala tanken med förslaget är att medlemsstaterna dessutom skulle ha möjlighet att kanalisera en del av sina sammanhållningsfonder till InvestEU-programmets budgetgaranti. Kommissionen anser att de medel för sammanhållningspolitiken som kanaliseras till InvestEU-fonden skulle få ett ytterligare uppsving av EU:s garanti och den höga kreditvärderingen, vilket skulle öka möjligheterna för nationella och regionala investeringar. Om en medlemsstat skulle besluta att rikta en del av sina sammanhållningsfonder till InvestEU-fonden, skulle medlen öronmärkas för den. För att befrämja detta omfattar InvestEU-helheten ett separat förordningsförslag för att förenkla kontrollen över statliga stöd för kanalisering av medlemsstaternas medel till InvestEU-fonden. (COM(2018) 398 final).

3.4 Administration (del IV)

InvestEU-programmet skulle ha en enhetlig administrativ struktur, reglering och enhetliga rapporteringskrav, medan nuvarande finansiella instrument regleras genom separata förordningar. I fonden kombineras EU-programmens nuvarande finansiella instrument, som administreras direkt (forsknings- och innovationsprogrammet Horisont 2020 och COSME-programmet som stöder små och medelstora företag är de mest betydande), med det nuvarande EFSI. Flera av EU:s nuvarande finansiella instrument och de bestämmelser som tillämpas på dem skulle kunna centraliseras, vilket skulle stöda fokuset på prioriteringsområdena och deras mål. Kommissionen nämner specifikt uppnåendet av Paris klimatmål som ett viktigt prioriteringsområde, samt efterlevnaden av de åtaganden som antagits i samband med den europeiska pelaren om sociala rättigheter.

Kommissionen önskar att Europeiska investeringsbanksgruppen (härefter "EIB-gruppen") även i InvestEU-programmet ska vara dess viktigaste finansieringspartner, med beaktande av EIB-gruppens ställning som EU:s offentliga bank, dess förmåga att utöva sin verksamhet i samtliga medlemsstater, och dess erfarenhet av EFSI-fondens förvaltning. Dessutom anser kommissionen att medlemsstaternas nationella och regionala utvecklingsbanker och övriga finansinstitut under vissa förutsättningar kan bli finansiärer, som kan erbjuda sakkunskap och erfarenhet.

I den nya förvaltningsstrukturen är det kommissionen som fattar beslut om valet av finansiärer. Medlemsstaternas roll skulle vara rådgivande. I denna rådgivande kommitté skulle kommissionen och företrädare för europeiska investeringsbanker fungera som ordföranden. Finansiärerna skulle utnämna företrädare till en projektgrupp, som skulle utöva kvalitetskontroll över projekten, varefter finansieringsförslagen kan tas till investeringskommittén, där finansieringsbesluten fattas. En egen investeringskommitté grundas för varje enskilt verksamhetsområde och kommissionen utnämner oberoende, branschledande sakkunniga till dem. De slutgiltiga investeringsbesluten görs i finansiärernas egna organ.

Det framgår inte tydligt av kommissionens förslag att den föreslagna administrationsstrukturen skulle minska medlemsstaternas möjligheter att påverka beslutsfattandet. I synnerhet i jämförelse med EIB-gruppen skulle små medlemsstaters representation i de organ som bereder och fattar beslut vara bristfällig. Det framgår inte heller av förslaget hur kommissionen skulle kunna säkerställa att den har en tillräcklig sakkunskap för att kunna utvärdera och planera investeringsprojekt, utan den skulle vara tvungen att förlita sig på utomstående sakkunskap. Det framgår inte heller av förslaget hur man i den nya administrationsstrukturen skulle undvika överlappningar med existerande strukturer, till exempel EIB-gruppen.

Syftet med EU:s finansiering är riskdelning med privata finansiärer (banker, kapitalinvestorer) och därigenom aktivering av privat finansiering bl.a. för mer riskfyllda finansieringsprojekt. EU:s finansiering bör i så stor utsträckning som möjligt genomföras i enlighet med marknadsvillkoren. Offentlig finansiering är motiverad endast i sådana situationer där marknadens ineffektivitet ger upphov till flaskhalsar i tillgången till finansiering, eller då investeringssituationen kan bibehållas icke optimal på annat sätt. Offentlig finansiering bör i princip alltid vara en provisorisk lösning.

3.5 Det europeiska centret för investeringsrådgivning (del V)

Ett nytt europeiskt centrum för investeringsrådgivning (Advisory Hub) skulle dessutom skapas enligt modellen för det centrum för investeringsrådgivning som ingår i det europeiska investeringsprogrammet. Det nya centret skulle erbjuda bl.a. tekniskt stöd och teknisk hjälp för beredningen av projekt. I InvestEU skulle man dessutom fortsätta verksamheten med portalen för investeringsprojekt på europeisk nivå som ingår i det nuvarande europeiska investeringsprogrammet (trots att det fått en mycket långsam start). InvestEU-portalen skulle få ett nytt

namn och sammanlänka investerare och projektorganisatörer genom att erbjuda en lättillgänglig databas.

3.6 Uppföljning och rapportering, evaluering och övervakning (del VII)

Då det gäller utvärdering och uppföljning iakttas den reglering som gäller finansiering (budgetförordningen), samt definieras indikatorer som fungerar som grund för evalueringen. På motsvarande sätt definieras bestämmelser för finansiering som riktar sig till tredjeländer.

4 Förslagets rättsliga grund och subsidiaritetsprincipen

Förslaget grundas på artikel 173.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Ordinarie lagstiftningsförfarande tillämpas på förslaget.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Konsekvenser för EU:s budget

Enligt kommissionens förslag skulle under budgetramen för 2021—2027 13,1 miljarder euro öronmärkas för InvestEU (i åtaganden, gängse priser 2018). Av detta skulle 12,6 miljarder euro riktas till den egentliga garantifonden och cirka 0,46 miljarder euro till investeringsrådgivningscentrets verksamhet, portalen för investeringsrådgivning och övriga administrativa åtgärder som anknyter till dem. Garantifonden skulle bildas genom årliga inbetalningar till den inom ramen för unionens normala årliga budgetförfarande. Finlands andel av garantifondens finansiering skulle således vara en del av Finlands betalningar till EU-budgetens finansiering.

5.2 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Förordningen utgör direkt tillämplig rätt i medlemsstaterna. Den förutsätter inte ändringar i den nationella lagstiftningen.

5.3 Ekonomiska konsekvenser

Finland har hittills nyttjat EU:s investeringsfinansiering rätt väl, trots att endast några program är i användning i Finland. Genom garantiprogrammen har man eftersträvat åtkomst till finansiering för projekt med högre riskprofil, i synnerhet innovativa företags projekt. EIB:s direkta EFSI-finansiering har i Finland godkänts för 1,6 miljarder euro till sammanlagt cirka 30 projekt (situationen 5/2018). Den största delen av dessa är större företags projekt. Allt som allt uppskattar man att värdet på investeringarna som startats med EFSI-finansiering uppgår till 6,2 miljarder euro.

Ett exempel på ett EFSI-projekt som riktar sig till små och medelstora företag är SME InnovFin-programmet som förmedlas av OP (låneprogram på 150 miljoner euro) till innovativa små och medelstora företag. Dessutom undertecknades i slutet av 2017 ett nytt MinCap Guarantee-program förmedlat av OP, genom vilket man möjliggör lån med EFSI-garanti för 300 miljoner euro till företag. Under 2018 har även Ålandsbanken tagit InnovFin -garantiprogrammet för små och medelstora företag i bruk. Initiativet för små och medelstora företag som implementerats genom ett samarbete mellan EIF och strukturfonderna möjliggör å sin sida lån för 400 miljoner euro till små och medelstora företag förmedlade av fem banker. EIF har dessutom kanaliserat kapitalinvesteringar till flera finländska kapitalinvesteringsfonder, som specifikt finansierar företag i inlednings- eller tillväxtfasen.

Användningen av finansiella instrument motiveras bland annat med deras möjlighet att aktivera privat kapital och på så sätt åstadkomma mer med de knappa offentliga medlen. Detta baserar sig på den hävstångseffekt man åstadkommer samt på cirkulationen av instrumentens grundkapital och eventuella avkastning. Användningen av de finansiella instrumenten och garantierna förväntas även minska beroendet av offentligt stöd och användningen av offentliga medel, eftersom lånen ska återbetalas och garantierna lösgöras. Detta förväntas även leda till en förbättring av projektens kvalitet.

De finansiella instrumenten och garantierna är även förknippade med risker. Ökningen av EU-budgetens garantiverksamhet ökar medlemsstaternas EU-förpliktelser via de villkorade åtaganden som garantin ger upphov till. Redan nu har man i EU-budgeten förberett sig på förluster på högst 9,1 miljarder euro vad gäller EFSI-garantin, då garantiverksamhetens helhetssumma är 26 miljarder euro. Helhetsansvaret för de finansiella instrumenten och garantierna ska dock alltid hållas inom ramen för den övre gräns för EU:s inkomster som enhälligt överenskommits av medlemsstaterna. Den ökande användningen av finansiella instrument och ökningen av deras flexibilitet kan även försvaga transparensen för användningen av EU-medel och administrationens transparens. Offentlig finansiering är också förknippad med en risk för att åsidosätta privat finansiering och förorsaka störningar på marknaden.

5.4 Konsekvenser för beslutsfattandet och arbetsfördelningen mellan organ och aktörer inom EU

I jämförelse med instrumentspecifika förordningar överförs beslutanderätten i det nya förslaget i betydande grad till kommissionen och oberoende sakkunniga. Denna aspekt ska noggrant övervägas i förhållande till de eventuella effektivitetsvinster, som man försöker uppnå med förslaget. Det som ska anses speciellt oroväckande med förslaget är att man genom det skulle skapa en parallell organisation, vars mervärde i förhållande till EIB-gruppens nuvarande verksamhet är oklar. Till skillnad från det som kommissionen lägger fram verkar detta varken motiverat eller kostnadseffektivt.

Som en del av de nya budgetramarna har kommissionen även framlagt att den skulle börja erbjuda direkt kapital- och eventuellt lånefinansiering inom ramen för blending-finansieringen som inkluderas i Horisont Europa-programmet och verkställs av europeiska innovationsrådet. Det verkar motstridigt att kommissionen då det gäller InvestEU anmäler att dess mål är att förenhetliga verksamhetsfältet för finansiella instrument, samtidigt som den i ett annat ramprogram vill skapa en struktur för återkommande finansiering som är parallell med InvestEU. Horisont Europa -förslaget verkar inte heller specificera hur en separat "Investment Fund", som eventuellt skulle grundas för genomförandet av blending-instrumenten, skulle relatera till InvestEU-fonden eller EIB-gruppens verksamhet. Kommissionens roll som finansiär i projekt utanför InvestEU-fonden kan inte anses som en utveckling i en önskvärd riktning. Statsrådet lämnar en separat skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag om Horisont Europa -ramprogrammet och de förslag som anknyter till det (COM(2018) 435-437 final).

Enligt kommissionens bedömningar kanaliseras även i fortsättningen cirka 75 procent av finansieringen för finansieringsprogram till hela EU:s område främst genom EIB-gruppen. Bedömningen är grundad på EIB:s nuvarande andel av EFSI:s verksamhet. EIB-gruppen skulle sålunda även i fortsättningen verkställa de finansieringsprogram som förmedlas via privata aktörer. Detta förutsätter EIB-gruppens självständiga beslut i saken. Även större nationella organisationer som fungerar i minst tre länder, till exempel nationella och regionala utvecklingsbanker och andra aktörer, skulle i fortsättningen ha möjlighet att förverkliga instrument på EU-nivå. Kravet på verksamhet i minst tre medlemsstater begränsar dock antagligen i praktiken möjligheterna för nationella aktörer i mindre medlemsstater, till exempel Finland, att delta i programmet.

Nationella finländska aktörer, till exempel Finnvera, Business Finland och Tesi, skulle i fortsättningen kunna ansöka om kommissionens mandat för att förverkliga nationella instrument antingen med kommissionens garanti, eller i kombination med sammanhållningsfinansiering.

6 Ålands ställning

Ärendet omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet enligt 5 kap. 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

7 Nationell behandling av förslaget och behandling inom Europeiska unionen

Kommissionen publicerade förslaget 6 juni 2018. U-skrivelseutkastet har behandlats i juni 2018 i statsrådets budgetsektion för EU-ärenden (sektion 34) och i EU-ministerutskottet.

Kommissionen presenterade sitt förslag omgående efter att det publicerats i juni 2018 i arbetsgruppen Ordförandeskapets vänner, som ansvarar för beredningen av budgetramen på allmän nivå. Förslagets detaljerade behandling i rådets arbetsgrupp för finansråd påbörjas i juli 2018. I de flesta medlemsstater pågår intagandet av nationella ståndpunkter ännu. En betydande del av medlemsstaterna har preliminärt meddelat att de förhåller sig positivt till förordningens mål, men att de önskar mer information och specifikationer.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att kommissionens förslag om InvestEU-fonden är intressant och välkomnar det i princip. Ett nytt slags finansiellt instrument skulle kunna möjliggöra ett effektivt stöd av investeringar med mindre EU-finansiering, då stödet istället för bidrag skulle utgöras av låne- och garantiformer. Statsrådet välkomnar i synnerhet tanken på att förenkla EU:s finansiella instrument, samt förenhetligandet och underlättandet av deras administration.

Statsrådet anser att man i förhandlingarna om InvestEU-programmet bör fästa speciell uppmärksamhet vid vilka helhetseffekter och risker sammankopplingen av olika hävstångsinstrument innebär. Statsrådet anser dessutom det viktigt att säkerställa att den ökande användningen av finansiella instrument och ökandet av deras flexibilitet inte försvagar transparensen i användningen av EU-medel och administrationens transparens.

Statsrådet anser det viktigt att användningen av finansiella instrument sker utifrån en systematisk analys av marknaden. Till de delar som marknadsbrister uppkommer ska det primära målet för den offentliga verksamheten vara aktivering av privat kapital för marknadsbristområdet. Ifall man utifrån analyserna kan konstatera att investeringarna får finansiering från marknaden och man inte på ett trovärdigt sätt kan påvisa en otillfredsställande investeringssituation eller en övrig marknadsbrist, bör offentligt finansiering inte riktas i synnerhet till finansieringen av stora investeringsprojekt.

Instrumenten ska vara flexibla, men ändå av begränsad storlek och tidsbegränsade. Då instrumenten planeras bör man noggrant utvärdera deras effektivitet och verkan på marknaden. Användningen av finansiella instrument bör i så stor utsträckning som möjligt vara baserad på marknaden och de bör inte vara bundna till land- eller regionspecifika kvoter.

Ökningen av offentlig finansiering är förknippad med en risk för snedvridning av marknaden och åsidosättande av privat finansiering. Av denna orsak betonar statsrådet att oberoende periodiska utvärderingar av fondens verksamhet bör genomföras för att undvika snedvridningar och överlappningar.

Enligt statsrådet är det ur Finlands perspektiv viktigt att man i programmets administrativa struktur och i beslutsfattandet säkerställer likvärdiga möjligheter för alla medlemsstater att effektivt delta i beslutsfattandet. En osund konkurrens mellan EIB-gruppen och andra motsvarande nationella och internationella aktörer och kommissionen ska undvikas.

Statsrådet anser att det är oroväckande att man enligt förslaget eventuellt skulle grunda en parallell organisation, vars mervärde i förhållande till EIB-gruppens nuvarande verksamhet inte är tydligt. Detta skulle inte vara motiverat eller kostnadseffektivt, utan kunde göra gränserna mellan ansvarsområdena för EU:s organ och aktörer otydliga.

Den dimensionering av finansieringen som kommissionens förslag omfattar kommer att tas ställning till separat i samband med förhandlingarna om budgetramen.