EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 22.7.2015
COM(2015) 361 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Samfällt arbeta för jobb och tillväxt: de nationella utvecklingsbankernas roll som stöd för investeringsplanen för Europa

Samfällt arbeta för tillväxt och sysselsättning: De nationella utvecklingsbankernas roll som stöd till investeringsplanen för Europa

1. Inledning: De nationella utvecklingsbankerna spelar en nyckelroll i investeringsplanen för Europa

Den 26 november 2014 lanserade kommissionen sin investeringsplan för Europa[1], en samordnad och övergripande insats för att inom tre år mobilisera åtminstone 315 miljarder euro i ytterligare offentliga och privata investeringar för den reala ekonomin. Medan planens genomförande huvudsakligen bygger på att kommissionen och EIB samarbetar som strategiska partner, krävs det ett reellt deltagande från de nationella utvecklingsbankernas sida för att planen ska få starkare inverkan på investeringar, tillväxt och sysselsättning, eftersom det är de som harsärskild expertis och specialkunskaper om situationen lokalt, om affärsliv och investerarmiljö samt om nationell politik och strategi. Medlemsstater som inte ännu har en nationell utvecklingsbank bör överväga att inrätta en sådan. Investeringsplattformar kan dessutom spela en nyckelroll för att sammanföra resurser från EIB, nationella utvecklingsbanker och privata investerare. Detta meddelande ger vägledning och upplysningar om hur sådana banker och plattformar bäst kan inrättas.

För närvarande har åtta nationella utvecklingsbanker (från Bulgarien, Frankrike, Tyskland, Italien, Luxemburg, Polen, Slovakien och Spanien) åtagit sig att tillhandahålla samfinansiering av projekt och investeringsplattformar med en samlad finansieringsvolym på upp till 34 miljarder euro.

Nationella utvecklingsbanker spelar en viktig roll som katalysatorer för finansiering på lång sikt. De har under de senaste åren utvidgat sin verksamhet i syfte att uppväga den nödvändiga skuldsaneringsprocess som pågått inom affärsbanksektorn. De spelar också en viktig roll för att genomföra EU:s finansiella instrument utanför investeringsplanens tillämpningsområde. Ett antal medlemsstater som inte tidigare förfogade över en nationell utvecklingsbank har beslutat att inrätta en sådan, medan andra överväger att inrätta en ny.

Under samrådet om grönboken om den europeiska ekonomins finansiering på lång sikt[2] efterlystes bättre utnyttjande av synergierna mellan EU:s budget, Europeiska investeringsbanksgruppen (EIB-gruppen) och nationella utvecklingsbanker på politikområden som till exempel klimatförändring, miljö, innovation samt utveckling av socialt kapital och humankapital. Med hänsyn till det brådskande behovet av ökade investeringar och det i genomsnitt begränsade offentliga budgetutrymmet i Europa är ett optimalt utnyttjande av offentliga medel mer nödvändigt än någonsin. En smartare användning av offentliga medel för att inkludera privata aktörer är kärnan i investeringsplanen för Europa. Stärkt samarbete mellan nationella utvecklingsbanker å ena sidan, och mellan kommissionen och Europeiska investeringsbanksgruppen å andra sidan, är därför ett huvudvillkor för att planen ska bli en framgång. Detta avspeglas också tydligt i förordningen om Europeiska fonden för strategiska

[1] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, regionkommittén och Europeiska investeringsbanken - En investeringsplan för Europa, COM(2014)903 final, offentliggjord den 26 november 2014.

2 Se meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om långsiktig finansiering av den europeiska ekonomin, COM(2014)168 final, som offentliggjordes den 27 mars 2014

investeringar (Efsi)[3] som utgör den första rättsliga grunden för den första delen i investeringsplanen.

Mot denna bakgrund ska detta meddelande ge vägledning till de medlemsstater som avser att inrätta en ny nationell utvecklingsbank, byggd på bästa praxis. I meddelandet slås också fast ett antal grundläggande principer för samarbetet mellan nationella utvecklingsbanker och EIB-gruppen och kommissionen, samt sinsemellan inom ramen för investeringsplanen, särskilt genom investeringsplattformar. Det förtydligar också hur bidrag från nationella investeringsbanker till investeringsplattformar bör redovisas, samt förfarandet för andelen statligt stöd i samfinansieringen.

2. Inrättande av nationella utvecklingsbanker

2.1 Motivering för inrättande av nationella utvecklingsbanker

Med nationella utvecklingsbanker avses i detta meddelande juridiska personer som bedriver finansiell verksamhet på professionell grund, och som har mandat från en medlemsstat eller en myndighet på central, regional eller lokal nivå i en medlemsstat att utföra utvecklingsverksamhet eller marknadsföring, i enlighet med artikel 2.3 i Efsi-förordningen. Denna definition omfattar nationella utvecklingsbanker i mycket olika former, vars distinkta marknadsföringsprodukter motsvarar varje lands behov. Det ankommer på varje enskild medlemsstat att besluta huruvida en nationell utvecklingsbank bör inrättas, liksom hur den bör utformas.

Det främsta ekonomiska motivet för en nationell utvecklingsbank är att marknadsmisslyckanden kan medföra lägre investeringar och därmed minskad framtida tillväxt än vad som är möjligt, och att en institution med offentligt mandat bättre än privata aktörer kan rätta till dessa marknadsmisslyckanden.

Marknadsmisslyckanden kan uppstå till följd av i) asymmetrisk information, ii) externa kostnader och iii) marknadsinflytande (svag konkurrens). De påverkar både tillgång och efterfrågan på investeringar. Bland typexemplen kan nämnas i) kreditransonering och höga avkastningskrav på grund av bankernas höga transaktionskostnader för att identifiera lönsamma investeringsprojekt (t.ex. i småföretagssektorn), ii) underinvesteringar på områden som forskning och utveckling, infrastruktur, utbildning och miljöprojekt, där investeringsfördelarna också kan komma konkurrenter till del, och iii) brist på finansiella tjänster på grund av marknadskoncentration orsakad av sammanslagningar, konkurrenter som lämnar marknaden eller andra hinder för effektiv konkurrens. En extern effekt som är specifik för EU är den ökade marknadsintegrationen som främjas av gränsöverskridande projekt.

Vissa av dessa marknadsmisslyckanden kan åtgärdas av nationella utvecklingsbanker eller andra interventionsmekanismer. En nationell utvecklingsbank kan till exempel förbättra tillgången på investeringskapital på områden som påverkats av marknadsmisslyckanden. Strukturpolitiska åtgärder är däremot bättre lämpade att stärka klimatet för lönsamma projekt (t.ex. genom att förbättra den rättsliga förutsägbarheten, förenkla administrativa förfaranden,

[3] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/1017 av den 25 juni 2015 om Europeiska fonden för strategiska investeringar, Europeiska centrumet för investeringsrådgivning och portalen för investeringsprojekt på europeisk nivå samt om ändring av förordningarna (EU) nr 1291/2013 och (EU) nr 1316/2013 – Europeiska fonden för strategiska investeringar (EUT L 169, 1.7.2015, s. 1).

sänka faktorkostnader, osv.). Detta förklarar varför agendan för regel- och strukturreform är en integrerad del av investeringsplanen. En nationell utvecklingsbank är inte någon ersättning för nödvändiga reformer.

En mångfald offentliga institutioner är verksamma på nationell nivå. Bland de största återfinns Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, Tyskland), Bpifrance (Frankrike), Caisse des Dépôts et Consignations (CDC, Frankrike), Cassa Depositi e Prestiti (CDP, Italien), Instituto de Crédito Oficial (ICO, Spanien) samt de nyligen grundade Green Investment Bank och British Business Bank (Förenade kungariket) som tillhandahåller finansiering till viktiga sektorer och investerar i projekt som är innovativa, miljövänliga och på sociala områden där marknadsmisslyckanden har konstaterats. Portugal, Irland, Grekland och Lettland inrättade också nyligen nationella utvecklingsbanker.

2.2 Vägledande principer för inrättande av nationella utvecklingsbanker

Nationella utvecklingsbanker kan främja välfärden genom att korrigera marknadsmisslyckanden, men lämpliga åtgärder måste vidtas för att se till att vissa negativa effekter av deras verksamhet inte uppstår, till exempel:

- Förluster för statliga garanter på grund av bristfälliga kreditriskprinciper.
- Felallokering av investeringar som beror på politisk inblandning.
- Bevarade ineffektiva marknadsstrukturer, sektorer med överkapacitet eller stöd till företag i svårigheter.
- Utträngning av finansiärer från den privata sektorn, vilket förhindrar utveckling av den finansiella sektorn.

De nationella utvecklingsbankernas rättsliga ramverk liksom deras styrningsstrukturer är avgörande för att motverka dessa risker och maximera de nationella utvecklingsbankernas fördelar[4]. Nationell, regional och lokal lagstiftning liksom de nationella utvecklingsbankernas stadgar bör därför beakta bästa praxis:

- I de nationella utvecklingsbankernas stadgar föreskrivs vanligen att banken ska fokusera sin verksamhet på sektorer där marknadsmisslyckanden är allmänt förekommande och som därför är eftersatta av affärsbanker eller av andra privata finansiärer. När det gäller de företag som investeringarna går till bör dessutom likvärdiga förutsättningar råda så att snedvridningar av marknaden undviks, särskilt på marknader där statligt ägda företag och privata företag konkurrerar.
- För att undvika snedvridning av marknaden bör ingripanden som görs av en nystartad nationell utvecklingsbank, eller på nya interventionsområden eller genom ett nytt finansiellt instrument motiveras med hjälp av en oberoende förhandsbedömning av det marknadsmisslyckande som den nationella utvecklingsbanken vill rätta till, dess relativa ändamålsenlighet och effektivitet, samverkan på marknaden mellan befintliga finansieringskällor (privata och offentliga) samt de finansiella instrument som den nationella utvecklingsbanken ska tillgripa. Särskild hänsyn kan också tas till behovet att

[4] Se ”Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises”, OECD 2005.

effektivisera verksamheten, undvika överlappning med andra finansieringsalternativ och hantera förhållandet till befintliga stödprogram. En oberoende efterhandsbedömning bidrar till att kontrollera förhandsbedömningen av initiativets mervärde. När den agerar på marknader där affärsbanker redan är verksamma bidrar den nationella utvecklingsbanken till att upprätthålla likvärdiga förutsättningar genom att distribuera sina produkter indirekt genom affärsbanksektorn. En sådan nära samverkan med den privata sektorn kan göra det möjligt för den nationella utvecklingsbanken inte bara att anpassa sitt produktutbud till befintliga marknadsbrister, utan också att sända positiva signaler om tillförlitlighet för olika typer av projekt som ligger utanför bankernas traditionella investeringsområden, och därmed fungera som katalysator för privat finansiering på dess verksamhetsområden utan att tränga ut den privata sektorn. På detta sätt säkerställs att vidareutlåning från affärsbanker vidarebefordrar samtliga fördelar till slutmottagaren i den reala ekonomin.

- De nationella utvecklingsbankerna visar sig fungera bäst när de fokuserar på ekonomiskt bärkraftiga projekt och är tillräckligt lönsamma (dock med lägre kapitalkostnader än privata aktörer) för att upprätthålla sunda finanser utan fortlöpande offentliga kapitalinjektioner (eftersom vinsten i huvudsak används till att stärka den framtida lånekapaciteten). Höga krav på transparens och ansvar är viktiga för de nationella utvecklingsbankernas anseende på marknaden, liksom professionell förvaltning och ett nödvändigt mått av oberoende. Oberoende tillsyn som utövas av ett särskilt organ stärker detta anseende ytterligare.

- Strategisk vägledning och övervakning av förvaltningen genom de nationella utvecklingsbankernas styrelsernas försorg kräver befogenhet, kompetens, integritet, ansvar och objektivitet. Åtskillnad mellan ledamöterna i styrelsen och i den verkställande ledningen stärker styrelsens övervakningsfunktion. En nationell utvecklingsbanks marknadsföringsverksamhet måste visserligen vanligtvis godkännas av tillsynsrådet och som sådan hålla kontakten med myndigheterna genom deras närvaro i rådet, medan den operativa bankverksamheten i en nationell utvecklingsbank överlåtes till professionella förvaltare och står fri från politisk inblandning.

- Sund riskhantering och interna kontrollförfaranden hindrar styrelsen i de nationella utvecklingsbankerna från att fatta riskabla finansiella och organisatoriska beslut.

Nya nationella utvecklingsbanker kan lära av sina redan etablerade motsvarigheter på en rad olika sätt för att hjälpa dem att uppnå ovannämnda mål. Åtskilliga nybildade nationella utvecklingsbanker, till exempel den portugisiska och den irländska utvecklingsbanken, har tillfälligt samarbetat bilateralt med utvecklingsbanker i andra länder.

EIB och de nationella utvecklingsbankerna bör också vara beredda att vidarebefordra expertisen från det nyligen inrättade Europeiska centrumet för investeringsrådgivning för att sprida kunskaper och bästa praxis inom ramen för dess verksamhet. De nationella utvecklingsbankerna kan också använda Europeiska centrumet för investeringsrådgivning som en lokal kontaktpunkt för att påskynda projektutveckling. Till sist bör EIB och de nationella utvecklingsbankerna vara beredda till tillfälliga personalutbyten, vilket kan vara

ytterligare ett värdefullt verktyg för att bygga upp know-how i en nyligen inrättad nationell utvecklingsbank[5].

2.3 Förenlighet med reglerna för statligt stöd

De nationella utvecklingsbankerna är i flertalet fall finansierade och understödda av staten, vilket ger en konkurrensfördel jämfört med privata marknadsaktörer. Deras resurser utgör därför statliga medel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-förordningen[6] och deras ingripanden betraktas som statligt stöd om samtliga kriterier i artikel 107.1 är uppfyllda. Som beskrivs ovan bör en nationell utvecklingsbanks grundläggande ekonomiska motiv vara förmågan att tillhandahålla finansiering på områden där marknadsmisslyckanden har lett till bristande finansiering från privata aktörer, eller där den privata sektorn inte skulle ingripa alls. EU:s regler för statligt stöd grundar sig på samma princip. De är utformade för att se till att de nationella utvecklingsbankernas inblandning inriktar sig på att rätta till marknadsmisslyckanden och därmed bidra till ekonomisk och finansiell utveckling, utan att snedvrida marknaden, tränga ut privata aktörer eller hålla företag som annars skulle ha försvunnit från marknaden under armarna.

När det gäller nya nationella utvecklingsbankers inrättande, tillämpningsområde och kapitalisering fastställer kommissionens nya beslutspraxis hur kommissionen bedömer förenlighet med reglerna för statligt stöd. Nya exempel inbegriper Green Investment Bank[7], British Business Bank[8] i Förenade kungariket, det portugisiska institutet för utvecklingsfinansiering[9] och det lettiska utvecklingsinstitutet[10]. Vid dessa beslut lades betydande tonvikt på behovet att säkerställa att de berörda nationella utvecklingsbankerna fokuserar sin verksamhet på de sektorer där marknadsmisslyckanden är utbredda och som därför är missgynnade av kommersiella finansiärer, oftast banker, för att på så sätt undvika att dessa nationella utvecklingsbankers utlåningspolitik tränger ut privata investeringar.

Deltagandet i EU:s centralt förvaltade finansieringsinstrument ansågs av kommissionen ligga inom ramen för de nationella utvecklingsbankernas verksamhet. British Business Banks uppdrag omfattar till exempel deltagande i EU:s centralt förvaltade finansieringsinstrument eller program som genomförs av EIB-gruppen. Lettlands utvecklingsinstitut kommer också att fungera som finansiell mellanhand för att kanalisera samfinansierade program och projekt för internationella finansinstitut, till exempel EIB-gruppen, Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling eller andra nationella utvecklingsbanker, till exempel Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), i överensstämmelse med reglerna för statligt stöd.

De reformer som genomfördes genom moderniseringen av det statliga stödet nyligen underlättar hanteringen av stöd som är väl utformat, inriktat på konstaterade marknadsmisslyckanden och mål av gemensamt intresse och minst konkurrenssnedvridande

[5] Dessa åtgärder godkändes av en gemensam arbetsgrupp bestående av EIB och nationella utvecklingsbanker med kommissionens deltagande för att förbereda investeringsplanen för Europa.
[6] Klassificieringen av nationella utvecklingsbanker i de nationella räkenskaperna (avsnitten 2.4 och 3.3 nedan) är inte relevant för artikel 107.1 i EUF-fördraget.
[7] SA.33984 (2012/N), EUT C 370, 30.11.2012, s. 2.
[8] SA.33984 (2014/N), EUT C 460, 19.12.2014, s. 1.
[9] SA.33984 (2014/N), EUT C 5, 9.1.2015, s. 1.
[10] SA.36904 (2014/N), ännu ej offentliggjord.

(”gott stöd”)[11]. I kommissionens nya beslut om statligt stöd till de nationella utvecklingsbankerna ansågs en detaljerad ekonomisk förhandsanalys inte längre nödvändig för den verksamhet som är i överensstämmelse med förordningar om stöd av mindre betydelse[12], som omfattas av en gruppundantagsförordning[13] eller som utgör statliga stödåtgärder som godkänts enligt särskilda riktlinjer för statligt stöd. För andra verksamheter visade en förhandsstudie av marknadsmisslyckanden behovet av ingripande. De nationella utvecklingsbankerna ska förstås underordna sig tillämpliga regler för statligt stöd gällande slutmottagare. Företag i svårigheter ska till exempel inte subventioneras, utom där det är uttryckligen tillåtet, dvs. i överensstämmelse med riktlinjerna för undsättning och omstrukturering[14]. I sina beslut noterar kommissionen med gillande när de nationella utvecklingsbankerna ingriper indirekt via finansiella mellanhänder för att minska riskerna för att tränga ut och diskriminera mot privata finansiärer, medan stödet ska nå slutmottagaren fullt ut.

I kommissionens nya beslutspraxis tilläts marknadsbaserad prissättning, för det mesta i överensstämmelse med garantimeddelandet[15], meddelandet om referensräntor[16] eller enligt principerna för investeringar på samma villkor för att undvika snedvridningar av marknaden. När det gäller exempelvis British Business Bank ska företaget som är föremål för investeringar visa den nationella utvecklingsbanken att det inte har lyckats hitta finansiering på marknaden. De nationella utvecklingsbankernas kommersiella verksamhet är dock avskilt från deras marknadsföringsverksamhet för att undvika korsvis subventionering.

Kommissionens senaste beslut om godkännande innehåller en klausul om översyn efter fyra till sju år. En sådan omprövning av marknadsmisslyckanden och de nybildade nationella utvecklingsbankernas uppdrag är nödvändig för att beakta ekonomins och marknadens förändring, liksom hur marknadsmisslyckandena utvecklar sig. En översyn kan också äga rum tidigare på en medlemsstats begäran. Så utsträcktes till exempel det ursprungliga verksamhetsområdet för Green Investement bank (Förenade kungariket) för att tillåta investeringar i ytterligare sektorer utanför det ursprungliga uppdraget liksom ytterligare medel[17]. På samma sätt antyder beslutet om det portugisiska institutet för utvecklingsfinansiering att de portugisiska myndigheterna avser att utöka dess uppdrag till att omfatta utlåning finansierad av multilaterala finansinstitut och andra nationella utvecklingsbanker.

---

[11] Meddelande från kommissionen: Modernisering av det statliga stödet i EU (COM(2012) 209 final, 8.12.2012. Ytterligare information:
http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html

[12] Kommmissionens förordning (EU) nr 1407/2013 om tillämpning av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om stöd av mindre betydelse, EUT L 352, 24.12.2013, s. 1; kommissionens förordning nr 1408/2013 om tillämpning av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om stöd av mindre betydelse till jordbrukssektorn, EUT L 352, 24.12.2013, s. 9; kommissionens förordning nr 717/2014 om tillämpning av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om stöd av mindre betydelse till fiskeri- och vattenbrukssektorn, EUT L 190, 28.6.2014, s. 45.

[13] Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, EUT L 187, 26.6.2014, s. 1, kommissionens förordning 702/2014 av den 25 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT L 193, 1.7.2014, s. 1.

[14] EUT C 249, 31.7.2014, s. 1.

[15] EUT C 155, 20.6.2008, s. 10.

[16] EUT C 14, 19.1.2008, s. 6.

[17] SA.37554, EUT C 210, 4.7.2014, s. 1.

Kommissionen har också i sitt beslut om British Business Bank klargjort att en omgruppering av befintliga enheter och/eller pågående verksamheter, utan kapitaltillskott till eller offentlig finansiering av den resulterande enheten, ska betraktas som en intern administrativ omorganisering från medlemsstatens sida, och kräver därför inte någon anmälan.

De medlemsstater som avser att inrätta en ny nationell utvecklingsbank uppmanas kontakta kommissionen tidigt i planeringsskedet för att - med tanke på genomförandeförbudet i artikel 108 i EUF-fördraget - underlätta efterlevnaden av reglerna om statligt stöd.

2.4 Statistisk behandling av inlåning och utlåning i nationella utvecklingsbanker, inom eller utanför den allmänna budgeten enligt reglerna för stabilitets- och tillväxtpakten

Utlåning och inlåning av de nationella utvecklingsbanker som uppfyller de vägledande principer i avsnitt 2.1–2.3 ovan redovisas i allmänhet utanför den offentliga statistiken, eftersom beslut om utlåning fattas enligt armslängdsprincipen och ledamöterna i den nationella utvecklingsbankens styrande organ är oberoende av myndigheterna. Under dessa förhållanden faller nationella utvecklingsbankers verksamhet som uppfyller dessa krav utanför stabilitets- och tillväxtpaktens tillämpningsområde.

Om finansieringsbeslut tvärtom kräver myndigheternas godkännande eller om ledamöterna i relevanta styrelseorgan (t.ex. styrelsen) är myndighetspersoner eller på annat sätt agerar på myndigheternas vägnar, blir den nationella utvecklingsbanken ett koncerninternt finansinstitut och måste ingå i den offentliga sektorn i de nationella räkenskaperna. Detaljerad vägledning om redovisningsbestämmelser för nationella utvecklingsbanker ges i Europeiska national- och regionalräkenskapssystemet (ENS 2010)[18], Manual on Government Deficit and Debt om genomförandet av ENS 2010[19] samt specifika råd till medlemsstaterna[20].

3. Samarbete mellan nationella utvecklingsbanker samt investeringsplattformarnas roll för investeringsplanen för Europa

FAKTARUTA 1:

För närvarande har åtta länder meddelat sitt deltagande i Efsi-projektet via sina nationella utvecklingsbanker (eller liknande institut): Bulgarien, Slovakien, Polen, Luxemburg, Frankrike, Italien, Spanien och Tyskland. Bland de åtta nationella utvecklingsbanker som nämns nedan är den enda som betecknas som offentlig den i Luxemburg, medan klassificering för närvarande diskuteras för de två instituten i Slovakien, det bulgariska institutet, det spanska institutet samt Bpifrance.

Dessutom meddelade Förenade kungariket i juli att garantier kommer att finnas tillgängliga för att samfinansiera infrastrukturprojekt inom Efsi i Förenade kungariket (8,5 miljarder euro (6 miljarder pund)). Förenade kungarikets bidrag sker inte via en nationell utvecklingsbank.

I detalj är för närvarande beloppen för de nationella bidragen via nationella utvecklingsbanker som följer:

[18] http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF
[19] http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5937189/KS-GQ-14-010-EN.PDF/c1466fde-141c-418d-b7f1-eb8d5765aa1d
[20] http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/advice-to-member-states

- Bulgarien, juni 2015, 100 miljoner euro, Bulgariska utvecklingsbanken,
- Slovakien, juni 2015, 400 miljoner euro, Slovenský Investičný Holding och Slovenská Záručná a Rozvojová Banka,
- Polen, april 2015, 8 miljarder euro, Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) och en annan offentlig institution, Polska investeringar för utveckling (PIR),
- Luxemburg, april 2015, 80 miljoner euro via Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI),
- Frankrike, mars 2015, 8 miljarder euro via Caisse des Dépôts (CDC) och Bpifrance (BPI),
- Italien, mars 2015, 8 miljarder euro via Cassa Depositi e Prestiti (CDP),
- Spanien, februari 2015, 1,5 miljarder euro via Instituto de Crédito Oficial (ICO),
- Tyskland, februari 2015, 8 miljarder euro via KfW.

3.1 Samarbete mellan EIB och de nationella utvecklingsbankerna

De nationella utvecklingsbankerna spelar en viktig roll för genomförandet av investeringsplanen för Europa tack vare komplementariteten i deras produktutbud och geografiska räckvidd. Medan direkt deltagande av de nationella utvecklingsbankerna i Efsi är tillåtet enligt Efsi-förordningen har de hittills klart uttryckt att de föredrar att samarbeta inom investeringsplattformar och i enskilda projekt. I Efsi-förordningen föreskrivs vidare att de nationella utvecklingsbankerna är berättigade att omfattas av EIB-garantin som tillhandahålls av Efsi i form av en motgaranti till EU-garantin.

Dessa preferenser återspeglas i förslagen från arbetsgruppen om förbättrat samarbete mellan EIB-gruppen och de nationella utvecklingsbankerna som inrättades på begäran av Ekofinrådet i september 2014. Gruppen förespråkar flexibla samarbetsmodeller, men anser att EIB och de nationella utvecklingsbankerna kompletterar varandra, varvid de sistnämnda kan tillföra ett särskilt mervärde tack vare sin kunskap om lokala förhållanden, företag och kretsar av investerare, liksom om nationella politiska förhållanden och strategier. Samarbete kan äga rum både på bilateral och multilateral basis (till exempel via investeringsplattformar). Ett nyckelmål i båda fallen är att mobilisera resurser från den privata sektorn.

Finansiella produkter som potentiellt kan bli föremål för samarbete – förutom samfinansiering på projektnivå – omfattar bland annat riskdelningsprodukter för att täcka lån utan säkerhet och andra mer riskabla typer av finansiering, gemensamma plattformar för värdepapperisering, riskkapitalfonder och andra investeringsfonder och investeringsplattformar.

Samarbete kring rådgivningstjänster och personalutbyten bör komplettera det finansiella samarbetet för att sprida bästa praxis till samtliga institut, däribland nya och mindre nationella utvecklingsbanker.

Mer synergi mellan EIB och de nationella utvecklingsbankerna skulle kunna uppnås vid samfinansiering för att minska de administrativa bördorna och öka standardiseringen. Detta skulle till exempel kunna leda till ömsesidigt erkännande av förfaranden för kundkännedom.

3.2 Samarbete genom investeringsplattformar

En möjlig väg för att främja samarbete mellan de nationella utvecklingsbankerna och EIB går via investeringsplattformar. Investeringsplattformar är i grunden arrangemang för saminvesteringar som organiseras som en katalysator för investeringar i en rad olika projekt (i motsats till enskilda projekt). Investeringsplattformar är ett sätt att aggregera investeringsprojekt, minska transaktions- och informationskostnader och tillhandahålla en mer effektiv riskallokering mellan olika investerare.

Investeringsplattformar kan omfatta företag för särskilda ändamål, förvaltarkonton, avtalsgrundade medfinansierings- eller riskdelningsarrangemang eller andra typer av arrangemang genom vilka enheter kanaliserar ett finansiellt bidrag för att finansiera ett antal investeringsprojekt. En investeringsplattform kan vara nationell, lokal eller regional och omfatta flera olika investeringsprojekt på en medlemsstats territorium, den kan innefatta flera länder eller regioner med partner från flera medlemsstater eller länder utanför EU som är intressenter i projekt inom ett visst geografiskt område, eller tematiska plattformar som samlar investeringsprojekt inom en viss sektor.

Väl utformade plattformar har potential för att attrahera investeringar från privata institutionella investerare, till exempel pensionsfonder, och därmed förstärka inverkan av de offentliga medlen.

Ett antal multilaterala plattformar, till exempel Marguerite-fonden för infrastruktur[21], Europeiska fonden för energieffektivitet (EEEF)[22] och Europeiska fonden för sydöstra Europa (EFSE)[23] är redan i bruk och skulle kunna utvecklas ytterligare. Var och en av dessa fonder har en kärntrupp av investerare, däribland EIB och nationella utvecklingsbanker som till exempel CDC, KfW, CDP, ICO och PKO Bank Polski SA. Dessa kompletteras i varierande grad av privata saminvesterare, både på fondnivå och i de enskilda projekt som plattformen understödjer. Plattformarna sammanför alltså investeringar från olika sponsorer för att investera i en diversifierad portfölj av projekt inom fondens målområden. Medan de exempel som nämns ovan är juridiska personer kan investeringsplattformarna också genomföras genom kontrakt via samfinansiering och riskdelningsarrangemang mellan deltagarna.

Med offentliga institutioner som ankarinvesterare och oberoende förvaltning har investeringsplattformarna potential att attrahera institutionella investerare och eventuellt nationella placeringsfonder i betydande omfattning. Vid behov kan kreditförstärkning tillhandahållas från Efsi för att underlätta privata medfinansiärers medverkan genom att mildra specifika projekt- eller portföljrisker.

Teknisk hjälp för att skapa investeringsplattformar kan göras tillgänglig via Europeiska centrumet för investeringsrådgivning. Enligt befintlig praxis uppmuntras de nationella utvecklingsbankerna och EIB att maximera synergierna med EU:s politiska mål genom samarbete med kommissionens avdelningar i ett tidigt skede.

[21] http://www.marguerite.com/
[22] http://www.eeef.lu/
[23] http://www.efse.lu/

3.3 Statistisk behandling av plattformar enligt reglerna för stabilitets- och tillväxtpakten

Behandlingen av investeringsplattformar enligt reglerna för stabilitets- och tillväxtpakten beror främst på Eurostats statistiska klassificering av sådana plattformar. Den statistiska behandlingen, inom eller utanför den nationella budgetramen, bestäms av samma Eurostatregler som gäller de nationella utvecklingsbankerna (ENS 2010 och de kompletterande dokument som nämns i avsnitt 2.4 ovan). Investeringsplattformar som är juridiska personer kan i detta syfte behandlas som företag för särskilda ändamål.

I allmänhet klassificeras företag för särskilda ändamål inom den offentliga sektorn om de inrättas av myndigheterna och lyder under en myndighet. Om en investeringsplattform har flera olika ägare eller sponsorer beror dess ställning på den enhet eller de enheter som kontrollerar den i enlighet med de nationella räkenskapsreglerna.

Om den nationella utvecklingsbanken klassificeras som ett offentligt organ eller om dess verksamhet sköts via myndigheter blir huvudfrågan vilken enhet som inrättar och kontrollerar företaget för särskilda ändamål.

Därför kommer företaget med största sannolikhet att hamna utanför de offentliga räkenskaperna i de fall där investerare i investeringsplattformen huvudsakligen är icke koncerninterna finansinstitut och privata investerare, och där ingen offentlig institution utövar kontroll över företaget på annat sätt. På samma sätt klassificeras i de flesta fall företaget utanför de offentliga räkenskaperna i de fall där myndigheterna (direkt eller via en koncerninternt finansiellt institut som kontrolleras av myndigheterna) är en minoritetsägare och inte kontrollerar företaget på annat sätt.

Avslutningsvis, om företaget kontrolleras gemensamt av en grupp nationella utvecklingsbanker som inte upptas i den offentliga sektorn och utan offentliga instruktioner (eller kontrolleras av en enskild stat) eller av privata företag och/eller av EIB och om det särskilda företaget investerar i olika länder tematiskt, kommer det högst sannolikt inte att anses vara en del av den offentliga sektorn.

När Efsi-förordningen antogs utfärdade kommissionen ett meddelande om sin bedömning av engångsbidrag inom ramen för Efsi-initiativet i syfte att genomföra stabilitets- och tillväxtpakten:[24]

”Utan att det påverkar rådets befogenheter vid genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten, bör ett engångsbidrag från medlemsstaterna, antingen av en medlemsstat eller av nationella utvecklingsbanker som ingår i den allmänna myndighetssektorn eller som agerar för en medlemsstats räkning, till Efsi, eller tematiska plattformar eller investeringsplattformar som sammanför partner från flera medlemsstater, inrättade för genomförandet av investeringsplanen, i princip godkännas som en engångsåtgärd, i den

[24] Se skäl 10 i Efsi-förordningen.

mening som avses i artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 1466/97[1] och artikel 3 i rådets förordning (EG) nr 1467/97[2].”

Bidrag från medlemsstaterna till multilaterala investeringsplattformar bör i allmänhet betraktas som en engångsåtgärd i den mening som avses i stabilitets- och tillväxtpakten i överensstämmelse med principerna för klassificering av engångsåtgärder. Denna tolkning har ingen påverkan på stabilitets- och tillväxtpaktens bestämmelser om budgetövervakning. Detta kommer utöver deras operativa fördelar, till exempel större diversifiering av portföljen och stordriftsfördelar.

3.4 Regler för statligt stöd

Vid sidan av de allmänna principer för inrättande av nationella utvecklingsbanker som bygger på den beslutspraxis som beskrivs i avsnitt 2.3 ovan, och för att kunna utföra sin uppgift att kontrollera statligt stöd, har kommissionen åtagit sig att införa ett snabbförfarande så att bedömningen av statligt stöd vid nationell medfinansiering av projekt som finansieras av Europeiska fonden för strategiska investeringar kan slutföras inom sex veckor efter mottagande av en fullständig anmälan från den berörda medlemsstaten.

3.5 Skapa synergier mellan EIB, nationella utvecklingsbanker och EU-instrument

Kommissionen förvaltar en ökande andel av EU:s budgetmedel med hjälp av finansiella instrument och kompletterar mer traditionellt stöd via bidrag för att maximera de offentliga medlens påverkan på den reala ekonomin.

Exempel på finansiella instrument som kombinerar EU:s budgetmedel med utlåning från utvecklingsbanker inbegriper stödprogram för små och medelstora företag som Cosme och Horisont 2020, InnovFin, finansiella instrument genom Fonden för ett sammanlänkat Europa, Erasmus+ och liknande. Dessa instrument har uppnått goda resultat när det gäller hävstångsmålen för de offentliga medel som investerats i dem. De nationella utvecklingsbankerna skulle i framtiden kunna spela en större roll i deras utveckling.

I EU:s fleråriga budgetram 2014–2020 kan utvecklingsinstitut komplettera de nationella och regionala förvaltningarna i fördelningen av de europeiska struktur- och investeringsfonderna (Esi-fonderna), exemplevis finansiella instrument som riskdelningsinstrument, (partiella) lånegarantier, egetkapitalfinansiering och mezzaninefinansiering. Användande av Esi-fonder för att tillhandahålla kredit eller riskkapital, snarare än bidrag, har två viktiga fördelar: För det första kan det ge en hävstångseffekt, dvs. varje euro från Esi-fonderna kan generera flera euro i lån eller egetkapitalfinansiering och för det andra ser lönsamhetskravet till att de knappa resurserna fördelas på ett effektivt sätt. Kommissionen har tagit fram ett antal fördefinierade finansiella instrument för att bredda användningen av Esi-fonderna på ett mer standardiserat sätt. Ansvariga myndigheter uppmuntras att utnyttja sådana instrument för operativa program, samt förlita sigtill de nationella utvecklingsbankernas växande roll.

[1]Rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken (EGT L 209, 2.8.1997, s. 1).

[2] Rådets förordning (EG) nr 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott (EGT L 209, 2.8.1997, s. 6).

Dessutom arbetar kommissionen med konkreta tekniska lösningar för att kombinera Efsi-finansiering med ESI-fonderna. För det först kan Efsi tillhandahålla stöd för finansiella instrument på nationell eller regional nivå, eventuellt som komplement till stöd från ESI-fonderna. För det andra skulle ESI-fonderna kunna ge direkt stöd till projektutveckling och genomförande (i överensstämmelse med ESI-fondernas programregler och tillämpliga kriterier för stödberättigande)[25]. Alternativt skulle ESI-programmen kunna bidra till en investeringsplattform, med gemensam förvaltning av resurserna men med täckning av åtskilda delar för att uppfylla ESI:s bestämmelser/för att genomföra förordning 1303/2013. I ett sådant fall skulle EIB/EIF, med stöd av Efsi, förväntas bidra till investeringsplattformen medan ESI-bidraget skulle komma via ett finansiellt instrument.

Till sist har EU:s finanslagstiftning[26] fastställt den rättsliga grunden för de nationella utvecklingsbankernas rätt att fungera som betrodda enheter (liksom EIB eller EIF) för centralt förvaltade finansiella instrument i EU. En sådan verksamhet kan dock endast genomföras i den utsträckning som den nationella utvecklingsbanken omfattas av ett nationellt regelverk som tillåter internationalisering och gränsöverskridande verksamhet. För att upprätthålla fokus på att komma till rätta med marknadsmisslyckanden uppmuntras de nationella utvecklingsbankerna att verka i konsortier och engagera sig i internationella samfinansieringsinsatser. Det finns alltså vidare utrymme för de nationella utvecklingsbankerna att expandera i genomförandet av centralt förvaltade EU-program och Esi-fonderna.

4. Slutsats

En samordnad ansträngning som utnyttjar komplementariteten mellan EIB, nationella utvecklingsbanker och privata investerare skulle kunna uppnå investeringsplanens mål att mobilisera åtminstone 315 miljarder euro i ytterligare offentliga och privata investeringar i den reala ekonomin under de tre kommande åren. I texten ovan förordas att de nationella utvecklingsbankerna i samtliga medlemsstater i hög grad deltar i investeringsplanen. Medlemsstater som inte ännu har en nationell utvecklingsbank kan överväga att inrätta en sådan på grundval av de principer som beskrivs ovan. Investeringsplattformar kan dessutom spela en nyckelroll för att sammanföra resurser från EIB, nationella utvecklingsbanker och privata investerare. De nationella utvecklingsbankerna kan ytterligare förstärka sin kapacitet på grundval av bästa praxis, vilket kommer att förbättra deras samarbetsförmåga. En gemensam arbetsgrupp under ledning av EIB och med kommissionen som deltagare har redan lagt fram värdefulla förslag om gemensamma investeringsplattformar, kunskapsutbyte och rådgivningsverksamhet. Detta fördjupade samarbete skulle med tiden kunna övergå i ett integrerat system av offentliga investeringsbanker som skulle kunna använda beprövade produkter och bästa praxis i medlemsstaterna. Efsi-utvärderingen 2017–2018 kommer att erbjuda en möjlighet att studera hur samarbetet utvecklas mellan nationella utvecklingsbanker och EIB liksom mellan de nationella utvecklingsbankerna.

[25] Liknande exempel skulle kunna övervägas för Efsi:s del för små och medelstora företag som stödjer investeringsportföljer för små och medelstora företag.

[26] Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1).

Preliminär tidsplan

4 juli 2015: Efsi-förordningen träder i kraft.

Senast den 1 oktober 2015: de första Efsi-garantierna har beviljats nationella utvecklingsbanker.

1 oktober 2015: De första investeringsplattformarna inrättas

30 juni 2018: Efsi:s investeringsprogram slutförs

Efter juni 2018: Utvärdering av Efsi, däribland de nationella utvecklingsbankernas roll och samarbete