



Bruxelles, den 22.7.2015
COM(2015) 361 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**Arbejde sammen for at skabe beskæftigelse og vækst: Nationale erhvervsfremmende
bankers rolle i forbindelse med investeringsplanen for Europa**

Arbejde sammen for at skabe beskæftigelse og vækst: Nationale erhvervsfremmende bankers rolle i forbindelse med investeringsplanen for Europa

1. Indledning: Nationale erhvervsfremmende banker spiller en afgørende rolle i forbindelse med gennemførelsen af investeringsplanen for Europa

Den 26. november 2014 lancerede Kommissionen sin investeringsplan for Europa¹, som er en koordineret, overordnet indsats, der har til formål at mobilisere mindst 315 mia. EUR i form af yderligere offentlige og private investeringer i realøkonomien i løbet af tre år. Selv om det hovedsageligt påhviler Kommissionen og EIB at gennemføre planen i et samarbejde mellem strategiske partnere, er det dog for at øge planens indvirkning på investeringer, vækst og beskæftigelse nødvendigt at sikre effektiv inddragelse af nationale erhvervsfremmende banker på grund af deres særlige ekspertise og deres kendskab til lokale forhold, det lokale erhvervsliv og lokale investorer samt til nationale politikker og strategier. Medlemsstater, som endnu ikke har en national erhvervsfremmende bank, kunne overveje at oprette en sådan. Endvidere kan investeringsplatforme spille en afgørende rolle ved at samle midler fra EIB, nationale erhvervsfremmende banker og private investorer i en pulje. Denne meddelelse indeholder retningslinjer for og klarlægger, hvordan sådanne banker og platforme bedst oprettes.

Indtil videre har otte nationale erhvervsfremmede banker (fra Bulgarien, Frankrig, Tyskland, Italien, Luxembourg, Polen, Slovakiet og Spanien) forpligtet sig til at yde samfinansiering til projekter og investeringsplatforme for et samlet finansieringsbeløb på op til 34 mia. EUR.

Nationale erhvervsfremmende banker spiller en vigtig rolle som katalysatorer for langsigtet finansiering. I de senere år har de intensiveret deres aktiviteter for at opveje den nødvendige nedgearingsproces i forretningsbankerne. De spiller også en vigtig rolle med hensyn til at gennemføre EU's finansielle instrumenter uden for investeringsplanens anvendelsesområde. En række medlemsstater, som ikke tidligere har haft en national erhvervsfremmende bank, har besluttet at oprette en sådan, mens andre overvejer at oprette en ny erhvervsfremmende bank.

Under høringen vedrørende grønbogen om langsigtet finansiering af den europæiske økonomi² blev der opfordret til at sikre bedre udnyttelse af synergierne mellem EU's budget, EIB-gruppen og de nationale erhvervsfremmende banker inden for politikområder som f.eks. klimaændring, miljø, innovation og udvikling af social og menneskelig kapital. Behovet for at anvende offentlige midler optimalt er i betragtning af det presserende behov for at fremme investeringer og det i almindelighed begrænsede finanspolitiske råderum i Europa nu større end nogensinde før. Bedre anvendelse af offentlige midler med henblik på at tiltrække private aktører er kernen i investeringsplanen for Europa. Bedre samarbejde mellem nationale erhvervsfremmede banker på den ene side og Kommissionen og EIB-gruppen på den anden

¹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget og Den Europæiske Investeringsbank – En investeringsplan for Europa, offentliggjort den 26. november 2014 (COM(2014) 903 final).

² Jf. Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om langsigtet finansiering af den europæiske økonomi, offentliggjort den 27. marts 2014 (COM(2014) 168 final).

er derfor en central forudsætning for, at planen lykkes. Dette genspejles også tydeligt i forordningen om Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI)³, som danner retsgrundlaget for investeringsplanens første del.

På den baggrund tjener denne meddelelse som en vejledning til medlemsstater, som har til hensigt at oprette en ny national erhvervsfremmende bank med udgangspunkt i bedste praksis. Endvidere indeholder den en række centrale principper for nationale erhvervsfremmende bankers samarbejde med EIB-gruppen og Kommissionen samt med hinanden indbyrdes i forbindelse med investeringsplanen, navnlig gennem investeringsplatforme. I planen præciseres det også, hvordan bidrag fra nationale erhvervsfremmede banker til investeringsplatforme bør behandles, og hvilken procedure der skal anvendes i forbindelse med samfinansieringens statsstøtteelement.

2. Oprettelse af nationale erhvervsfremmende banker

2.1 Begrundelse for oprettelse af nationale erhvervsfremmende banker

Nationale erhvervsfremmende banker er for så vidt angår denne meddelelse defineret som juridiske enheder, der udøver erhvervmæssig finansiell virksomhed, og som er tillagt bemyndigelse af en medlemsstat eller en medlemsstats enhed på centralt, regionalt eller lokalt plan til at udøve udviklingsvirksomhed eller erhvervsfremmende virksomhed som omhandlet i EFSI-forordningens artikel 2, nr. 3). Denne definition omfatter mange forskellige former for nationale erhvervsfremmende banker, idet der udbydes særlige erhvervsfremmende produkter afpasset efter landespecifikke behov. Det er op til de enkelte medlemsstater at bestemme, om der bør oprettes en national erhvervsfremmende bank, og af hvilken art og form den skal være.

Den vigtigste økonomiske begrundelse for at oprette en erhvervsfremmende bank er, at markedssvigt kan føre til færre investeringer og dermed på sigt en langsommere vækst end, hvad der er økonomisk forsvarligt, og at en institution med et offentligt mandat er bedre i stand til at afhjælpe markedssvigt end private aktører.

Markedssvigt kan skyldes i) asymmetrisk information, ii) eksternaliteter og iii) markedskræfter (ringe konkurrence). Markedssvigt påvirker både efterspørgsel og udbud i forbindelse med investeringer. Af typiske eksempler kan nævnes i) kreditrationering og krav om et stort afkast på grund af de høje transaktionsomkostninger, som bankerne har, når de skal identificere levedygtige investeringsprojekter (f.eks. i SMV-sektoren), ii) underinvesteringer på områder såsom forskning & udvikling, infrastruktur, uddannelse og miljøprojekter, hvor også konkurrenter kan opnå investeringsfordele, og iii) utilstrækkeligt udbud af finansielle serviceydelser som følge af markedskoncentration, der skyldes fusioner, konkurrenter, der forlader markedet, og andre hindringer for effektiv konkurrence. En af de særlige eksternaliteter, som gør sig gældende i EU-kontekst, er øget markedsintegration som følge af grænseoverskridende projekter.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/1017 af 25. juni 2015 om Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer, Det Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning og Den Europæiske Portal for Investeringsprojekter og om ændring af forordning (EU) nr. 1291/2013 og (EU) nr. 1316/2013 — Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EUT L 169 af 1.7.2015, s. 1).

Nogle af disse markedssvigt kan tackles af erhvervsfremmende banker og andre interventionsmekanismer. En erhvervsfremmende bank kan f.eks. øge udbuddet af investeringsfinansiering inden for områder, som er påvirket af markedssvigt. Omvendt er strukturpolitikker bedre egnet til at fremme rentable projekter (f.eks. ved at forbedre retssikkerheden, strømline forvaltningsprocedurer, sænke faktorpriser osv.). Dette er grunden til, at den reguleringsmæssige og strukturelle reformdagsorden udgør en integrerende del af investeringsplanen. Oprettelse af en national erhvervsfremmende bank kan ikke træde i stedet for nødvendige reformer.

En vifte af offentlige institutioner er aktive på nationalt plan. Nogle af de største, dvs. Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, Tyskland), Bpifrance (Frankrig), Caisse des Dépôts et Consignations (CDC, Frankrig), Cassa Depositi e Prestiti (CDP, Italien), Instituto de Crédito Oficial (ICO, Spanien) og de nyligt oprettede banker, Green Investment Bank og British Business Bank (Det Forenede Kongerige), yder finansiering til nøglesektorer og investerer i projekter inden for innovative, miljøvenlige og sociale områder, hvor der er konstateret markedssvigt. Der er også for nylig oprettet nationale erhvervsfremmende banker i Portugal, Irland, Grækenland og Letland.

2.2 Retningslinjer for oprettelse af nationale erhvervsfremmende banker

Nationale erhvervsfremmede banker kan ved at afhjælpe markedssvigt bidrage til at øge velfærden, men det er nødvendigt at fastlægge hensigtsmæssige politikker for at sikre, at nationale erhvervsfremmende bankers indsats ikke får eventuelle negative indvirkninger som f.eks.:

- Tab som følge af genforsikring, der ikke lever op til standarderne, for de stater, der optræder som garanter.
- Fejlallokering af investeringer som følge af politisk indblanding.
- Opretholdelse af ineffektive markedsstrukturer og sektorer med overkapacitet og støtte til kriseramte virksomheder.
- Fortrængning af investorer fra den private sektor og dermed opbremsning af udviklingen i den finansielle sektor.

De nationale erhvervsfremmede bankers retlige og reguleringsmæssige rammer og deres ledelsesstruktur spiller en afgørende rolle for at kunne beskytte mod disse risici og sikre de størst mulige fordele ved at have nationale erhvervsfremmende banker⁴. I den nationale, regionale og lokale lovgivning samt i de nationale erhvervsfremmende bankers vedtægter bør der derfor tages hensyn til den eksisterende bedste praksis:

- I de nationale erhvervsfremmede bankers vedtægter præciseres det normalt, at banken koncentrerer sin indsats om sektorer med udbredt markedssvigt, hvor forretningsbanker og andre private kapitalindskydere derfor ikke yder tilstrækkelig finansiering. For at undgå at fordreje konkurrencen på markederne bør det endvidere sikres, at de

⁴ Jf. OECD's retningslinjer fra 2005 om corporate governance i statsejede virksomheder ("Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises").

investeringsmodtagende virksomheder har lige vilkår, navnlig på markeder, hvor statsejede virksomheder konkurrerer med virksomheder fra den private sektor.

- For at undgå at fordreje konkurrencen på markederne bør behovet for intervention fra en nyoprettet national erhvervsfremmede banks side, for et nyt interventionsområde eller for et nyt finansielt instrument begrundes, bl.a. ved hjælp af en uafhængig forudgående vurdering af det markedssvigt, som den erhvervsfremmede bank skal tackle, dens relative nyttevirkning og effektivitet samt interaktionen på markedet mellem eksisterende finansieringskanaler (både private og offentlige) og de finansielle instrumenter, som den nationale erhvervsfremmede bank har til hensigt at anvende. Der kan også tages særligt hensyn til behovet for at strømline aktiviteter, undgå overlapning med finansieringsalternativer og forvaltning af grænseflader til eksisterende støtteordninger. Uafhængig efterfølgende evaluering medvirker til at efterprøve den forudgående vurdering af initiativets merværdi. Når nationale erhvervsfremmede banker opererer på markeder, som allerede serviceres af forretningsbanker, viser det sig med henblik på at bevare lige vilkår på de finansielle markeder at være formålstjenligt, at de erhvervsfremmede nationale banker distribuerer deres produkter indirekte gennem forretningsbankerne. En sådan tæt interaktion med den private sektor kan ikke alene sætte de nationale erhvervsfremmede banker i stand til at afpasse deres udvalg af produkter efter de huller, der eksisterer på markedet, men også til at give et positivt signal om mulighederne for finansiering gennem banker af forskellige projektyper, som ligger uden for bankernes traditionelle investeringspolitik. Dermed kan de virke som en katalysator i forhold til privat finansiering inden for deres aktivitetsområder uden at fortrænge den private sektors aktiviteter. På den måde kan det sikres, at forretningsbanker, som yder videreudlån, overfører alle fordelene til den endelige modtager i realøkonomien.
- Det viser sig, at nationale erhvervsfremmede banker fungerer bedst, hvis de fokuserer på økonomisk levedygtige projekter og opererer med en tilstrækkelig rentabilitet (skønt den er lavere end private aktørers egenkapitalomkostninger) med det formål at bevare finansiell soliditet uden konstante kapitalindsprøjtninger fra statens side (overskud tilbageholdes for det meste med henblik på at styrke fremtidig udlånskapacitet). Høje standarder for gennemsigtighed og ansvarlighed er vigtige for nationale erhvervsfremmede bankers omdømme på markedet, og det samme gælder professionel ledelse og den nødvendige grad af uafhængighed. Dette omdømme fremmes yderligere ved uafhængigt tilsyn foretaget af en særskilt enhed.
- Strategisk vejledning og overvågning af ledelsen i nationale erhvervsfremmede banker fra bestyrelsens side fordrer autoritet, kompetence, integritet, ansvarlighed og objektivitet. Adskillelse mellem medlemskab af bestyrelse og den øverste ledelse styrker bestyrelsens overvågningsfunktion. Nationale erhvervsfremmede bankers PR-aktiviteter skal normalt godkendes af tilsynsrådet, og på den måde kan der skabes en forbindelse til staten, som er repræsenteret i tilsynsrådet, mens den operationelle del eller bankdelen af en national erhvervsfremmede bank overlades til professionel ledelse og forbliver uden politisk indblanding.
- Forsvarlig risikostyring og interne kontrolprocedurer forhindrer bestyrelsen i nationale erhvervsfremmede banker i at træffe risikable finansielle og organisatoriske beslutninger.

Nye nationale erhvervsfremmende banker kan på forskellig måde udnytte de erfaringer, som etablerede ligestillede har gjort, med henblik på at nå de omtalte mål. Flere nyligt oprettede nationale erhvervsfremmende banker, f.eks. det portugisiske udviklingsfinansieringsinstitut og Irlands SBCI, har på ad hoc-basis benyttet sig af bilateralt samarbejde med andre nationale erhvervsfremmende banker.

Endvidere bør EIB og nationale erhvervsfremmende banker være rede til at stille ekspertise til rådighed fra det nye Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning (EIAH) med det formål at udveksle viden og bedste praksis inden for områder, som er omfattet af EIAH's aktiviteter. Nationale erhvervsfremmende banker kan også anvende EIAH som et lokalt kontaktpunkt for potentielle kunder og berørte parter med henblik på at fremskynde projektudvikling. Endelig bør EIB og nationale erhvervsfremmende banker være rede til at udveksle personale på midlertidig basis som et andet værdifuldt middel til at opbygge knowhow inden for nyligt oprettede nationale erhvervsfremmende banker⁵.

2.3 Statsstøttes forenelighed

Nationale erhvervsfremmende banker finansieres og støttes i de fleste tilfælde af staten, hvilket giver dem en konkurrencemæssig fordel i forhold til private markedsdeltagere. Deres midler er derfor statsmidler som defineret i artikel 107, stk. 1, i TEUF⁶, og deres interventioner svarer til statsstøtte, hvis alle de øvrige kriterier i artikel 107, stk. 1, er opfyldt. Som anført ovenfor bør den fundamentale økonomiske begrundelse for nationale erhvervsfremmende banker være deres evne til at tilvejebringe finansiering på områder, hvor markedssvigt har ført til manglende udbud af finansiering fra private aktører, eller hvor det private marked overhovedet ikke vil intervenere. EU's statsstøtteregler er baseret på det samme princip. De er udformet med henblik på at sikre, at nationale erhvervsfremmende bankers interventioner i høj grad er rettet mod at afhjælpe markedssvigt og dermed mod at bidrage til den økonomiske og finansielle udvikling, samtidig med at de ikke fordrejer konkurrencen på markederne, fortrænger private aktører eller holder virksomheder i live, som ellers ville have forladt markedet.

Af Kommissionens nye beslutningspraksis fremgår det, hvordan Kommissionen vurderer statsstøttereglers forenelighed i forbindelse med nye nationale erhvervsfremmende bankers oprettelse, kommissorium og kapitalisering. Nogle af de seneste sager omfatter Green Investment Bank i Det Forenede Kongerige⁷, British Business Bank⁸, det portugisiske udviklingsfinansieringsinstitut⁹ og den lettiske Single Development Institution¹⁰. I forbindelse med disse beslutninger blev der lagt stor vægt på behovet for at sikre, at de pågældende nationale erhvervsfremmende banker retter deres transaktioner mod sektorer med udbredt markedssvigt, hvor der derfor ikke er tilstrækkelige kommercielle kapitalindskydere, typisk banker, for derved at forhindre, at disse nationale erhvervsfremmende bankers udlånspolitik fortrænger private investeringer.

⁵ Disse foranstaltninger blev vedtaget af en fælles arbejdsgruppe for EIB og nationale erhvervsfremmende banker med deltagelse af Kommissionen i forbindelse med udarbejdelsen af investeringsplanen for Europa.

⁶ Klassificeringen af nationale erhvervsfremmende banker inden for nationalregnskabet (afsnit 2.4 og 3.3) er ikke relevant i forbindelse med artikel 107, stk. 1, i TEUF.

⁷ SA.33984 (2012/N) (EUT C 370 af 30.11.2012, s. 2).

⁸ SA.36061 (2014/N) (EUT C 460 af 19.12.2014, s. 1).

⁹ SA.37824 (2014/N) (EUT C 5 af 9.1.2015, s. 1).

¹⁰ SA.36904 (2014/N), endnu ikke offentliggjort.

Kommissionen anså deltagelse i EU's centralt forvaltede investeringsinstrumenter for at falde ind under nationale erhvervsfremmende bankers aktivitetsområde. Til British Business Banks kommissorium hører f.eks. deltagelse i EU's centralt forvaltede finansielle instrumenter eller i programmer, som EIB-gruppen gennemfører. Den lettiske Single Development Institution vil også komme til at fungere som et finansielt mellemed, idet den kanaliserer samfinansierede programmer og projekter fra internationale finansielle institutioner, f.eks. EIB-gruppen, Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD) og andre nationale udviklingsbanker, f.eks. Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), i overensstemmelse med statsstøtterejerne.

De reformer, der blev indført med den nylige modernisering af statsstøttepolitikken, letter behandlingen af støtte, der er veludformet, rettet mod påviste markedssvigt og mål af fælles interesse, og som fordrejer konkurrencen mindst ("god støtte")¹¹. I forbindelse med Kommissionens seneste beslutninger om statsstøtte til nationale erhvervsfremmende banker har det derfor ikke længere været anset for nødvendigt at foretage en forudgående økonomisk analyse af markedssvigt for de aktiviteter, som er i overensstemmelse med de minimis-forordningerne¹², falder ind under en gruppefritagelsesforordning¹³ eller er statsstøtteforanstaltninger godkendt i overensstemmelse med specifikke retningslinjer for statsstøtte. I forbindelse med andre aktiviteter viste en forudgående undersøgelse af markedssvigt, at der var behov for intervention. Nationale erhvervsfremmende banker bør også overholde de statsstøtterejer, der gælder for endelige støttemodtagere. Kriseramte virksomheder bør f.eks. ikke modtage støtte, medmindre det er tilladt udtrykkeligt, f.eks. i overensstemmelse med rammebestemmelserne for statsstøtte til redning og omstrukturering¹⁴. Kommissionen har i forbindelse med sine beslutninger anset det for at være positivt, når nationale erhvervsfremmende banker intervenserer indirekte gennem finansielle mellemed for at reducere risikoen for at fortrænge private kapitalindskydere eller diskriminere mod dem, men støtten bør komme den endelige støttemodtager fuldt ud til gode.

I forbindelse med Kommissionens nye beslutningspraksis er der typisk blevet givet tilladelse til markedsbaserede prisfastsættelsespolitikker i overensstemmelse med meddelelsen om garanti¹⁵, meddelelsen om referencesatsen¹⁶ eller principperne om pari passu-investeringer, for at undgå at fordreje konkurrencen på markederne. Den investeringsmodtagende virksomhed skulle f.eks. i sagen om British Business Bank over for den pågældende nationale erhvervsfremmende bank dokumentere, at den ikke har kunnet finde finansiering på

¹¹ Meddelelse fra Kommissionen: "Modernisering af EU's statsstøttepolitik" (COM(2012)209 final af 8.12.2012). Yderligere oplysninger findes på:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html.

¹² Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte (EUT L 352 af 24.12.2013, s. 1). Kommissionens forordning (EU) nr. 1408/2013 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte i landbrugssektoren (EUT L 352 af 24.12.2013, s. 9). Kommissionens forordning (EU) nr. 717/2014 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte i fiskeri- og akvakultursektoren (EUT L 190 af 28.6.2014, s. 45).

¹³ Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014 af 17. juni 2014 om visse kategorier af støttes forenelighed med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107 og 108 (EUT L 187 af 26.6.2014, s. 1), Kommissionens forordning (EU) nr. 702/2014 af 25. juni 2014 om forenelighed med det indre marked efter artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde af visse kategorier af støtte i landbrugs- og skovbrugssektoren og i landdistrikter (EUT L 193 af 1.7.2014, s. 1).

¹⁴ EUT C 249 af 31.7.2014, s. 1.

¹⁵ EUT C 155 af 20.6.2008, s. 10.

¹⁶ EUT C 14 af 19.1.2008, s. 6.

markedet. Nationale erhvervsfremmende bankers forretningsaktiviteter er dog adskilt fra deres erhvervsfremmende aktiviteter for at undgå krydssubsidiering.

Kommissionens seneste beslutninger om godkendelse indeholder dog en bestemmelse om revision efter fire til syv år. Det er nødvendigt med en sådan genvurdering af markedssvigt og af de nyligt oprettede nationale erhvervsfremmende bankers kommissorium for at tage højde for den økonomiske udvikling og udviklingen på markedet og dermed også udviklingen i markedssvigt. Efter anmodning fra den berørte medlemsstat er det også muligt at foretage en revision på et tidligere tidspunkt; det oprindelige kommissorium for Green Investment Bank i Det Forenede Kongerige f.eks. blev udvidet for at muliggøre investeringer i flere sektorer end de oprindeligt godkendte og yderligere finansiering¹⁷. Beslutningen om det portugisiske udviklingsfinansieringsinstitut viser på samme måde, at den portugisiske regering har til hensigt at udvide instituttets kommissorium til videreudlånsaktiviteter, som finansieres af multilaterale finansielle institutioner eller andre nationale erhvervsfremmende banker.

Kommissionen har også i sin beslutning om British Business Bank afklaret, at en sammenlægning af eksisterende enheder og/eller igangværende aktiviteter uden tilførsel af yderligere kapital eller offentlige midler til den nye enhed blot anses for at være en intern administrativ omlægning i medlemsstaten og derfor ikke skal anmeldes.

Medlemsstater, som har til hensigt at oprette en ny national erhvervsfremmende bank, opfordres til at tage kontakt med Kommissionen på et tidligt tidspunkt i planlægningen for i betragtning af standstill-forpligtelsen i artikel 108 i TEUF at gøre det lettere at overholde statsstøtteregele.

2.4 Statistisk behandling af nationale erhvervsfremmende bankers långivning og låntagning i og uden for den offentlige sektor under stabilitets- og vækstpagten

Nationale erhvervsfremmende bankers långivning og låntagning, som følger de vejledende principper i afsnit 2.1 til 2.3, indgår normalt ikke i de almindelige offentlige statistikker, idet beslutninger om långivning træffes i armslængde fra staten, og medlemmerne af de nationale erhvervsfremmede bankers ledelsesorganger er uafhængige af staten. Nationale erhvervsfremmende bankers transaktioner, som opfylder disse krav, falder derfor på disse betingelser uden for EU-stabilitets- og vækstpagtens anvendelsesområde.

Hvis beslutninger om finansiering derimod skal godkendes af staten, eller hvis medlemmerne af de relevante ledelsesorganer (f.eks. bestyrelsen) er statsansatte eller ansatte, som på anden måde handler efter statens anvisning, får de nationale erhvervsfremmede banker karakter af såkaldt captive finansielle institutioner og skal indgå i den offentlige sektor i nationalregnskaberne. Nærmere retningslinjer for den regnskabsmæssige behandling af nationale erhvervsfremmende banker er at finde i Eurostats European System of National and

¹⁷ SA.37554 (EUT C 210 af 4.7.2014, s. 1).

Regional Accounts (ESA 2010)¹⁸, Eurostats Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA 2010¹⁹ og Eurostats særlige rådgivning til medlemsstaterne²⁰.

3. Nationale erhvervsfremmende bankers samarbejde og investeringsplatformenes rolle i forbindelse med investeringsplanen for Europa

BOKS 1:

Indtil dato har følgende otte lande erklæret, at de har til hensigt at deltage i EFSI-projektet gennem deres nationale erhvervsfremmende banker (eller lignende institutioner): Bulgarien, Slovakiet, Polen, Luxembourg, Frankrig, Italien, Spanien og Tyskland. Af de otte nedennævnte nationale erhvervsfremmende banker er den luxembourgske bank den eneste, der på indeværende tidspunkt er klassificeret i sektoren for offentlig forvaltning. Det drøftes stadig, hvordan de to slovakiske enheder, den bulgarske enhed, den spanske enhed og Bpifrance skal klassificeres.

I juli meddelte Det Forenede Kongerige endvidere, at UK har til hensigt at stille garantier til rådighed for samfinansiering af EFSI-infrastrukturprojekter i Det Forenede Kongerige (8,5 mia. EUR (6 mia. £)). UK's bidrag ydes ikke gennem en national erhvervsfremmende bank.

De bebudede nationale bidrag gennem nationale erhvervsfremmende banker beløber sig på indeværende tidspunkt nærmere betegnet til:

- Bulgarien, juni 2015, 100 mio. EUR, Bulgarian Development Bank
- Slovakiet, juni 2015, 400 mio. EUR, Slovenský Investičný Holding og Slovenská Záručná a Rozvojová Banka
- Polen, april 2015, 8 mia. EUR, Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) og en anden offentlig institution, nemlig Polish Investments for Development (PIR)
- Luxembourg, april 2015, 80 mio. EUR gennem Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI)
- Frankrig, marts 2015, 8 mia. EUR gennem Caisse des Dépôts (CDC) og Bpifrance (BPI)
- Italien, marts 2015, 8 mia. EUR gennem Cassa Depositi e Prestiti (CDP)
- Spanien, februar 2015, 1,5 mia. EUR gennem Instituto de Crédito Oficial (ICO)
- Tyskland, februar 2015, 8 mia. EUR gennem KfW.

3.1 Samarbejde mellem EIB og nationale erhvervsfremmende banker

Nationale erhvervsfremmende banker spiller på grund af deres udvalg af supplerende produkter og deres geografiske rækkevidde en vigtig rolle for gennemførelsen af investeringsplanen for Europa. Nationale erhvervsfremmende banker har i henhold til EFSI-forordningen mulighed for at deltage direkte i EFSI, men indtil videre har de klart givet udtryk for, at de foretrækker samarbejde i forbindelse med investeringsplatforme og

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>.

individuelle projekter. Endvidere er nationale erhvervsfremmende banker i henhold til EFSI-forordningen berettigede til dækning fra EIB-garantien, som EFSI stiller med kontragaranti fra EU-garantien.

De forslag, som er fremsat af den arbejdsgruppe for udvidet samarbejde mellem EIB-gruppen og nationale erhvervsfremmende banker, der blev nedsat efter anmodning fra EU-Rådet (økonomi og finans (økofin)) i september 2014, afspejler disse præferencer. EIB-gruppen opfordrer til brug af fleksible samarbejdsmodeller og anerkender, at der er komplementaritet mellem EIB og nationale erhvervsfremmende banker, og at sidstnævnte kan tilføre en særlig merværdi på grund af deres kendskab til lokale forhold, det lokale erhvervsliv og lokale investorer samt til nationale politikker og strategier. Samarbejdet kan foregå både bilateralt og multilateralt (f.eks. gennem investeringsplatforme). I begge tilfælde er et af hovedformålene at mobilisere midler fra den private sektor.

Ud over samfinansiering på projektplan omfatter eventuelle finansielle samarbejdsprodukter bl.a. risikodelingsprodukter til dækning af ikke-sikret långivning og andre mere risikobetonede former for finansiering, fælles securitisationsplatforme, venturekapitalfonde samt andre investeringsfonde og -platforme.

Det finansielle samarbejde bør suppleres med samarbejde om rådgivningstjenester og udveksling af personale for at sprede bedste praksis til alle institutioner, herunder nye og mindre nationale erhvervsfremmende banker.

Der kan opnås flere synergier mellem EIB og de nationale erhvervsfremmende banker ved samfinansiering, idet den administrative byrde kan lettes, og der kan opnås øget standardisering. Dette kunne f.eks. føre til gensidig anerkendelse af procedurer for rettidig omhu.

3.2 Samarbejde gennem investeringsplatforme

En af mulighederne for at skabe samarbejde mellem nationale erhvervsfremmende banker og EIB er investeringsplatforme. Investeringsplatforme er i det væsentlige saminvesteringsordninger, som er struktureret med henblik på at virke som katalysator for investeringer i en række projekter (i modsætning til individuelle projekter). Investeringsplatforme er et middel til at samle investeringsprojekter, reducere transaktions- og informationsomkostninger og tilvejebringe en mere effektiv risikofordeling mellem de forskellige investorer.

Investeringsplatforme kan være special purpose vehicles, forvaltede konti, kontraktbaserede samfinansierings- eller risikodelingsordninger eller ordninger oprettet på anden måde, som enheder kanaliserer finansielle bidrag igennem for at finansiere en række investeringsprojekter. Investeringsplatforme kan omfatte nationale eller subnationale platforme, som samler en række investeringsprojekter på en given medlemsstats område, tværnationale eller regionale platforme, som samler en række partnere fra flere medlemsstater eller tredjelande med interesse i store projekter i et givet geografisk område, eller tematiske platforme, som samler investeringsprojekter inden for en given sektor.

Veludformede platforme har mulighed for at tiltrække investeringer fra private institutionelle investorer, f.eks. pensionsfonde, og således fremme de offentlige midlers virkning.

En række multilaterale platforme, f.eks. infrastrukturfonden Marguerite²¹, Den Europæiske Energieeffektiviseringsfond (EEEF)²² og Den Europæiske Fond for Sydøsteuropa (EFSE)²³, er allerede taget i brug og kan videreudvikles. Hver af disse fonde har en række kerneinvestorer, herunder EIB og nationale erhvervsfremmende banker, f.eks. CDC, KfW, CDP, ICO og PKO Bank Polski SA. Hertil kommer i forskelligt omfang private medinvestorer både på fondsplan og i forbindelse med individuelle projekter, som støttes gennem platformen. Platformene samler således investeringer fra forskellige sponsorer i en pulje med henblik på investering i en bred vifte af projekter inden for fondens målområder. Ovennævnte eksempler er juridiske personer, men investeringsplatforme kan også gennemføres kontraktligt på basis af aftaler mellem parterne om samfinansiering og risikodeling.

Med offentlige institutioner, der fungerer som såkaldte ankerinvestorer, og en uafhængig ledelse har investeringsplatforme i væsentligt omfang mulighed for at tiltrække investeringer fra institutionelle investorer og eventuelt statsejede investeringsfonde. EFSI har med henblik på at tiltrække private medinvestorer om nødvendigt mulighed for at forbedre kreditværdigheden ved at reducere specifikke projekt- eller porteføljerelaterede risici.

Gennem EIAH er det muligt at stille teknisk bistand til rådighed i forbindelse med oprettelse af investeringsplatforme. Som det er normal praksis tilskyndes nationale erhvervsfremmende banker og EIB til at maksimere synergier med EU's politiske målsætninger ved at samarbejde med Kommissionens tjenestegrene på et tidligt tidspunkt i processen.

3.3 Statistisk behandling af platforme under stabilitets- og vækstpagten

Hvordan investeringsplatforme skal behandles under stabilitets- og vækstpagten, afhænger først og fremmest af, hvordan Eurostat klassificerer sådanne platforme statistisk. Den statistiske behandling, på eller uden for den offentlige balance, er omfattet af de samme Eurostat-regler som dem, der gælder for de nationale erhvervsfremmende banker (ESA 2010 og de dertil hørende dokumenter, der er nævnt i afsnit 2.4). De investeringsplatforme, som er juridiske personer, kan i denne forbindelse behandles som special purpose-enheder (SPE'er).

Hvis SPE'er er oprettet af staten og tjener en offentlig enhed, klassificeres de normalt i sektoren for offentlig forvaltning. Hvis investeringsplatformen har mange aktionærer og sponsorer, afhænger dens status af, hvilken enhed eller enheder der i henhold til de nationale regnskabsbestemmelser udøver kontrol hermed.

Hvis de nationale erhvervsfremmende banker klassificeres i sektoren for offentlig forvaltning eller deres transaktioner omdirigeres gennem den offentlige sektor, er det afgørende, hvilken enhed der har oprettet og fører kontrol med SPE'en.

Hvis hovedparten af investeringsplatformens investorer er såkaldte ikke-captive finansielle institutioner og private investorer og staten ikke på anden måde udøver kontrol med SPE'en, er det derfor mest sandsynligt, at SPE'en klassificeres uden for statens regnskab. Hvis staten er en mindretalsinvestor (enten direkte eller gennem en såkaldt captive finansiell institution, som staten udøver kontrol med) og ikke på anden måde udøver kontrol med SPE'en, klassificeres SPE'en også typisk uden for den pågældende (eller andre) staters balance.

²¹ <http://www.marguerite.com/>.

²² <http://www.eeef.lu/>.

²³ <http://www.efse.lu/>.

Hvis SPE'en kontrolleres i fællesskab af en gruppe nationale erhvervsfremmende banker, som ikke er klassificeret i sektoren for offentlig forvaltning, og som ikke handler på vegne af staten, (og ikke af en enkelt stat) eller af private enheder og/eller EIB, og hvis SPE'en investerer tematiske i forskellige lande, er det mest sandsynligt, at SPE'en ikke klassificeres i sektoren for offentlig forvaltning.

Da EFSI-forordningen blev vedtaget, udstedte Kommissionen følgende erklæring om sin vurdering af enkeltstående bidrag i forbindelse med EFSI-initiativet med henblik på gennemførelse af stabilitets- og vækstpagten²⁴.

"Med forbehold af Rådets beføjelser i forbindelse med gennemførelsen af stabilitets- og vækstpagten bør enkeltstående bidrag fra medlemsstater - enten fra en medlemsstat eller fra nationale erhvervsfremmende banker, der er klassificeret i sektoren for offentlig forvaltning, eller som handler på vegne af en medlemsstat - til EFSI eller tematiske eller tværnationale investeringsplatforme, der er oprettet for gennemførelsen af investeringsplanen, i princippet betragtes som engangsforanstaltninger i den i artikel 5 i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97^[1] og artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97^[2] anvendte betydning."

Derfor bør medlemsstaters bidrag til multilaterale investeringsplatforme generelt betragtes som engangsforanstaltninger i overensstemmelse med principperne om engangsklassificering, jf. stabilitets- og vækstpagten. Denne fortolkning berører ikke bestemmelserne om budgetovervågning, jf. stabilitets- og vækstpagten. Dette er i tillæg til deres operationelle fordele, såsom bedre porteføljespredning og stordriftsfordele.

3.4 Statsstøttere regler

Ud over de generelle principper for oprettelse af nationale erhvervsfremmende banker, som er afledt af den beslutningspraksis, der er omhandlet i afsnit 2.3, har Kommissionen med henblik på at varetage sin opgave i forbindelse med statsstøttekontrol forpligtet sig til at indføre en hurtig procedure, som gør det muligt at afslutte vurderingen af national samfinansiering af projekter, som finansieres af Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer, for så vidt angår forenelighed med statsstøttere reglerne senest seks uger efter at have modtaget en fuldstændig anmeldelse fra den relevante medlemsstat.

3.5 Synergier mellem EIB, nationale erhvervsfremmende banker og EU-instrumenter

Kommissionen gennemfører en stadig større del af EU's budget gennem finansielle instrumenter som supplement til den mere traditionelle støtte i form af tilskud for at maksimere de offentlige midlers indvirkning på realøkonomien.

²⁴ Jf. betragtning 10 i forordningen om EFSI-forordningen.

^[1] Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker (EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1).

^[2] Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6).

Støtteprogrammer for SMV'er, f.eks. Cosme og Horisont 2020, InnovFin, finansielle instrumenter under Connecting Europe-faciliteten og Erasmus+, er eksempler på finansielle instrumenter, som kombinerer EU's budgetmidler med erhvervsfremmende bankers långivning. Erfaringen har vist, at disse instrumenter når de mål, der er sat for løftestandseffekten af de offentlige midler, der er investeret deri. Nationale erhvervsfremmende banker kunne på sigt komme til at spille en større rolle i forbindelse med anvendelsen af disse instrumenter.

Erhvervsfremmende institutioner kan under EU's flerårige finansielle ramme (FFR) for perioden 2014-2020 supplere nationale og regionale forvaltninger ved tildeling af midler fra europæiske struktur- og investeringsfonde (ESIF), herunder finansielle instrumenter, f.eks. risikodelingsinstrumenter, (delvise) lånegarantier, egenkapital og mezzaninfinansiering. Brug af ESIF-midler med henblik på at tilvejebringe kreditter eller risikokapital fremfor tilskud indebærer to store fordele: For det første kan der generes en løftestangseffekt, dvs. hver euro fra ESIF kan genere flere euroer i lån eller egenkapitalfinansiering, og for det andet sikrer kravet om finansiell levedygtighed, at begrænsede midler tildeles til rationelle anvendelser. Kommissionen har udviklet en række "brugsklare" finansielle instrumenter for at fremme øget anvendelse af ESI-fonde på en mere standardiseret måde. Forvaltningsmyndighederne tilskyndes til at anvende sådanne instrumenter i forbindelse med operationelle programmer og dermed udnytte den rolle, som nationale erhvervsfremmende banker i tiltagende omfang spiller.

Endvidere arbejder Kommissionen med at finde en konkret teknisk løsning på, hvordan EFSI-finansiering kan kombineres med ESIF. Før det første kunne EFSI yde støtte til finansielle instrumenter oprettet på nationalt eller regionalt plan, eventuelt i tillæg til støtte fra ESIF. For det andet kunne ESIF yde direkte støtte til udvikling og gennemførelse af projekter (i overensstemmelse med de regler og kriterier for støtteberettigelse, der gælder for det relevante ESIF-program)²⁵. Alternativt kunne ESIF-programmer bidrage til en investeringsplatform – hvor midlerne forvaltes sammen, men forventes at dække forskellige segmenter i overensstemmelse med ESIF's retsforordninger eller forordning (EU) nr. 1303/2013. I så fald ville EIB/EIF, med støtte fra EFSI, forventes at bidrage til investeringsplatformen, mens ESIF's programbidrag ville blive ydet gennem et finansielt instrument.

Endelig har EU's finansforordning²⁶ skabt det retsgrundlag, som gør det muligt for nationale erhvervsfremmende banker at påtage sig rollen som bemyndiget enhed (ligesom EIB og EIF) for centralt forvaltede finansielle EU-instrumenter. En sådan opgave kan dog kun varetages, hvis der indføres nationale reguleringsmæssige rammer for de nationale erhvervsfremmende banker, som muliggør internationalisering og grænseoverskridende transaktioner. For at fastholde nationale erhvervsfremmende bankers fokus på at tackle markedssvigt tilskyndes de til at indgå i konsortier og deltage i internationale samfinansieringstransaktioner. Nationale erhvervsfremmende banker har derfor fortsat mulighed for at udvide den rolle, de spiller i forbindelse med gennemførelsen af både centralt forvaltede EU-programmer og af ESIF.

²⁵ Der kunne påtænkes lignende i forbindelse med EFSI's SMV-vindue, som yder støtte til SMV-finansieringsporteføljer.

²⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (EUT L 298 af 26.10.2013, s. 1).

4. Konklusion

Med en fælles indsats, hvor der trækkes på komplementariteten mellem EIB, nationale erhvervsfremmende banker og private investorer, burde det være muligt at nå investeringsplanens mål om at mobilisere mindst 315 mia. EUR i yderligere offentlige og private investeringer i realøkonomien i løbet af de næste tre år. Ovenstående afsnit taler for i høj grad at inddrage nationale erhvervsfremmende banker i alle medlemsstaterne i investeringsplanen. Medlemsstater, som endnu ikke har en national erhvervsfremmende bank, kunne overveje at oprette en sådan på grundlag af ovenstående principper. Endvidere kan investeringsplatforme spille en afgørende rolle ved at samle midler fra EIB, nationale erhvervsfremmende banker og private investorer i en pulje. Nationale erhvervsfremmende banker kunne udvide deres kapacitet på grundlag af nævnte bedste praksis, hvilket ville styrke deres samarbejdsevne. En fælles arbejdsgruppe, med EIB i formandssædet og med deltagelse af Kommissionen, har allerede fremsat værdifulde forslag vedrørende fælles investeringsplatforme, udveksling af viden og rådgivningsarbejde. Dette udvidede samarbejde kunne i tidens løb udvikle sig til et integreret system af offentlige investeringsbanker, som ville kunne anvende afprøvede produkter og bedste praksis i alle medlemsstaterne. EFSI-evalueringen i 2017/18 vil give lejlighed til at undersøge udviklingen i samarbejdet mellem nationale erhvervsfremmende banker og EIB og mellem nationale erhvervsfremmende banker indbyrdes.

Foreløbig tidsplan

4. juli 2015: EFSI-forordningen træder i kraft

Senest den 1. oktober 2015: Første EFSI-garantier til nationale erhvervsfremmende banker

1. oktober 2015: Første investeringsplatforme etableret

30. juni 2018: EFSI-investeringsprogrammet afsluttet

Efter juni 2018: EFSI-evaluering, herunder af nationale erhvervsfremmende bankers rolle og indbyrdes samarbejde