



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 19.10.2011
KOM(2011) 660 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Eurooppa 2020 -hankejoukkolainoja koskevan aloitteen pilottivaihe

{SEC(2011) 1237}
{SEC(2011) 1239}

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Hankejoukkolainojen aika on koittanut	2
1.1.	EU:n infrastruktuuripolitiikka: avustuksista hankejoukkolainoihin	2
1.2.	Tulevaisuuden investointitarpeet ovat huomattavia: mistä rahat?	3
1.3.	Eurooppa 2020 -hankejoukkolainoja koskevan aloitteen lisäarvo	4
2.	Hankejoukkolainat operatiivisiksi	6
3.	Miten pilottivaihe toimii?	7
3.1.	Täytäntöönpano EIP:n kautta	7
3.2.	Hankkeiden tukikelpoisuus ja seuranta	8
3.3.	Hinnoittelu	8
3.4.	Riskinjako	9
3.5.	Tiedossa oleva suurin talousarviovaikutus	10
4.	Kuinka pilottivaihe liittyy Verkkojen Eurooppa -välineeseen?	10
5.	Päätelmät	11

1. HANKEJOUKKOLAINOJEN AIKA ON KOITTANUT

1.1. EU:n infrastruktuuripolitiikka: avustuksista hankejoukkolainoihin

Vaikka EU on harjoittanut pitkäaikaista politiikkaa ja myöntänyt avustuksia Euroopan laajuisten liikenne-, energia- ja televiestintäverkkojen (TEN) alalla, komissio on havainnut tärkeiden infrastruktuurihankkeiden myöhästymistä, johon yksi keskeisiä syitä on investointien puute.

Vuonna 2010 esitetystä Montin raportissa ”Uusi sisämarkkinastrategia”¹ ongelmasta todetaan seuraavaa: *”Euroopan merkittävät julkiset infrastruktuurihankkeet, kuten TEN-verkot, ovat ylikansallisia eivätkä sovellu pirstoutuneisiin kansallisiin järjestelmiin. Niiden rahoitus kärsii siitä, että ei ole likvidejä joukkolainamarkkinoita hyvin pitkän juoksuajan lainoille, ja toisaalta eläkerahastojen tapaisille pitkän aikavälin sijoittajille ei ole tarjolla niiden sijoitustarpeita vastaavia joukkolainoja”*².

Komissio hyväksyi 29. kesäkuuta 2011 ehdotuksen ajanjaksoa 2014–2020 koskevasta monivuotista rahoituskehiksestä. Yksi keskeisistä seikoista, joita ehdotettiin, oli ryhtyä soveltamaan liikenne-, energia- sekä tieto- ja viestintätekniikkainfrastruktuurin rahoitustuen myöntämiseen yhteistä lainsäädäntökehystä eli Verkkojen Eurooppa -välinettä³:

*”Komissio on päättänyt ehdottaa uutta Verkkojen Eurooppa -välinettä, jolla nopeutetaan EU:n tarvitseman infrastruktuurin kehittämistä. (...) Verkkojen Eurooppa -välineellä rahoitetaan etukäteen nimettyjä EU:n etujen kannalta tärkeimpiä liikenteeseen, energiaan ja tieto- ja viestintätekniikkaan liittyviä infrastruktuurihankkeita. Investointeja tehdään sekä fyysiseen että tieto- ja viestintätekniikan infrastruktuuriin kestävän kehityksen vaatimusten mukaisesti.”*⁴

Komissio antaa asetusehdotuksen Verkkojen Eurooppa -välineen perustamisesta. Kyseisessä välineessä käytetään sekä avustuksia että rahoitusvälineitä ja otetaan näin huomioon molempien vahvuudet. Kyseeseen tulevat sekä oman pääoman ehtoiset että riskinjoon välineet. Eurooppa 2020 -hankejoukkolainoja koskevasta aloitteesta tulee yksi useista riskinjakovälineistä, joita Verkkojen Eurooppa -välineessä voidaan hyödyntää yksityisen rahoituksen houkuttelemiseksi hankkeille.

Toisin sanoen vuodesta 2014 alkaen Verkkojen Eurooppa -väline saa liikenne-, energia- ja televiestintäinfrastruktuurin eurooppalaisen rahoituksen vakaalle ja johdonmukaiselle pohjalle pidemmäksi aikaa. Lisäksi Verkkojen Eurooppa -välineen rahoitusvälineitä voidaan laajentaa muille aloille, kuten yhteiskunnallinen infrastruktuuri, uusiutuva energia tai tietyt avaruushankkeet, edellyttäen, että hankkeet täyttävät 3 jaksossa vahvistetut tarkoituksenmukaiset taloudelliset ja rahoitukseen liittyvät kriteerit. Nykyisin infrastruktuurihankkeet kohtaavat Euroopassa usein rahoitusongelmia. Hallitukset karsivat menojaan, ja investointiohjelmia leikataan usein ensimmäisenä. Pitkäaikaisen pankkirahoituksen saaminen on myös vaikeaa. Hankkeiden rahoitusvolyymit toipuivat hieman

¹ Mario Monti: ”Uusi sisämarkkinastrategia – Euroopan talouden ja yhteiskunnan hyväksi”, 9.5.2010, s. 62.

² Montin raportti, s. 62.

³ KOM(2011) 662.

⁴ KOM(2011) 500 lopullinen.

vuonna 2010 mutta ovat vähentyneet hyvin tuntuvasti vuoden 2011 alkupuoliskolla⁵. Niinpä nykyhetkellä, jolloin infrastruktuurihankkeet voisivat eniten vaikuttaa elpymiseen Euroopassa, rahoituksen saaminen on tarpeettoman haastavaa⁶.

Lisäksi pilottivaiheesta olisi hyötyä Euroopan taloudelle kokonaisuudessaan infrastruktuuri-investointien tuomien suorien ja epäsuorien hyötyjen ansiosta samalla kun tuettaisiin kiireellistä siirtymistä kohti resurssitehokasta ja vähähiilistä taloutta Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti.

Komissio ehdottaa sen vuoksi, että käynnistettäisiin vuosia 2012 ja 2013 koskeva pilottivaihe, joka toteutettaisiin tämänhetkisen rahoituskehityksen nojalla. Hiljattain toteutettu kuuleminen⁷ osoitti, että sidosryhmät kannattavat laajalti vieraan pääoman ehtoisten markkinoiden avaamista infrastruktuurirahoituksessa mahdollisimman pian. Lisäksi tällainen pilottivaihe helpottaisi EU:n tukemien hankejoukkolainojen tuomista markkinoille, sillä kyseessä on uudentyyppinen omaisuuserä. Pilottivaiheen ansiosta aloitteen rakennetta ja parametreja voitaisiin testata ja muuttaa tarpeen mukaan ennen vuotta 2014.

1.2. Tulevaisuuden investointitarpeet ovat huomattavia: mistä rahat?

Eurooppa tarvitsee infrastruktuuri-investointeja enemmän kuin aiemmin kymmenen viime vuoden aikana liikenne-, energia- sekä tieto- ja viestintätekniikkaverkoissa, kaiken kaikkiaan useita biljoonia euroja, jotta voitaisiin saavuttaa Eurooppa 2020 -strategian poliittiset tavoitteet sekä ylläpitää tai parantaa nykyistä infrastruktuuria.

Komissio on hiljattain tarkistanut arvioitaan seuraavasti:

- Digitaalistrategiassa tavoitteena on varmistaa, että jokaisella eurooppalaisella on mahdollisuus käyttää peruslaajakaistaa viimeistään vuonna 2013 ja nopeaa tai ultranopeaa laajakaistaa viimeistään vuonna 2020⁸. Tämän arvioidaan vaativan investointeja 181–273 miljardia euroa.
- Resurssitehokas Eurooppa -lippulaivatavoitteiden odotetaan vaativan liikenne- ja energiainfrastruktuuri-investointeja noin 700 miljardia euroa kaikkein ensisijaisimpien hankkeiden osalta.

Summat eivät merkitse rahoitusvajetta vaan näiden alojen kaikkia investointitarpeita riippumatta siitä, ovatko investoinnit julkisesti tai yksityisesti rahoitettuja tai liittykö niihin politiikkaa.

⁵ Lähde: Infrastructure Journalin (IJ) tietokanta. Länsi-Euroopassa volyymit vähenivät 33 miljardista eurosta 26 miljardiin euroon, josta puolet liikenne- ja energia-aloilla (Itä-Eurooppaa koskevia IJ:n tietoja vääristävät Venäjä ja Turkki, joten niitä ei esitetä).

⁶ Ks. myös Verkkojen Eurooppa -välinettä koskeva vaikutusten arviointi sekä vaikutusten arviointi, joka esitetään EAKR:a ja koheesiorahastoa koskevien lainsäädäntöehdotusten ohella.

⁷ http://ec.europa.eu/economy_finance/consultation/index_en.htm

⁸ Eurooppa 2020 -tavoite on kaksiosainen: i) kaikilla eurooppalaisilla on paljon nopeammat internetyhteydet (yli 30 Mb/s) ja ii) vähintään 50 prosentilla Euroopan kotitalouksista on internetyhteys, jossa tiedonsiirtonopeus on yli 100 Mb/s.

EU:n hallitukset käyttävät keskimäärin 1 prosentin suhteessa BKT:hen infrastruktuuri-investointeihin⁹, ja ne kannustavat yhä suuremmassa määrin yksityistä sektoria rahoittamaan infrastruktuuri-investointeja, joko puhtaasti yksityiseltä perustalta (yksityistäminen tai toimiluvat) tai – viime aikoina – käyttäen perustana yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuusmallia. Tällaiset hankkeet rahoitetaan omalla pääomalla ja pankkilainoilla.

Finanssikriisin aikana pankit reagoivat EU:ssa likviditeetti- ja riskihaasteisiin lyhentämällä juoksuaikoja, korottamalla hinnoittelua ja lisäämällä vakuusvaatimuksia. Tämä on johtanut pankkikohtaisten luotonantotoimien vähenemiseen ja volyymin pienemiseen sekä siihen, että epäsuhta hankkeiden pitkäaikaisten rahoitustarpeiden välillä on kasvanut. Lisäksi käynnissä oleville hankkeille on myönnetty vuosina 2006 ja 2007 useita lyhytaikaisia lainoja korkein koroin. Laina-ajat ovat päättymässä ja uusia rahoitusjärjestelyjä tarvitaan. Tämä luo lisäpainetta sen suhteen, kuinka paljon velkarahoitusta on saatavilla uuden infrastruktuurin rahoitukseen, samalla kun pankit todennäköisesti edelleen pienentävät riskejään yleisesti ottaen¹⁰.

Euroopan joukkolainamarkkinoita, jotka voisivat tarjota pitkäaikaista rahoitusta, ei tosiasiallisesti käytetä infrastruktuurihankkeiden rahoitukseen. Vaikka infrastruktuurihankkeissa on yleensä korkeat pääomakustannukset ja alhaiset toimintakustannukset, niistä saatavat rahavirrat ovat yleensä vakaita ja ennakoitavissa, joten niiden pitäisi erityisesti houkuttaa pitkäaikaista joukkolainarahoitusta. Infrastruktuurilainoissa on yleensä alhainen maksukyvyttömyysaste ja, jos maksukyvyttömyyteen ajaututaan, korkeampi takaisinperintäaste kuin vastaavissa yrityslainoissa. Lisäksi korrelaatio muihin omaisuuseriin on alhainen¹¹, mikä on olennaista hajautetun salkun riskien vähentämisessä.

1.3. Eurooppa 2020 -hankejoukkolainoja koskevan aloitteen lisäarvo

Eurooppa 2020 -strategiassa¹² ennakoidaan rahoitusvälineiden käyttöä osana johdonmukaista rahoitusstrategiaa, jolla saatetaan yhteen EU:n ja kansallinen julkinen ja yksityinen rahoitus, jotta strategian tavoitteet saavutettaisiin mahdollisimman tehokkaasti. Rahoituksen myöntäminen EU:n talousarviosta rahoitusvälineisiin ei ole uusi keksintö, sillä EU:n talousarviota käytettiin ensimmäisen kerran tällaisten välineiden tukemiseen jo yli 10 vuotta sitten¹³. Komissio kuitenkin ehdottaa rahoitusvälineiden rakenteen, hallinnon ja muiden tärkeiden näkökohtien standardisointia ja yhdenmukaistamista, kuten selitetään tiedonannossa ”Kehys rahoitusvälineiden seuraavalle sukupolvelle”¹⁴. Vaikka tämä mahdollistaa rahoitusvälineiden käytön lisäämisen tietyillä aloilla, niiden osuus EU:n kokonaistalousarviosta jää edelleen pieneksi avustuksiin verrattuna.

⁹ ½–2 prosenttia, ks. Alegre et al, EIB Papers Volume 13/1 (2008). Arviointia vääristää eniten se, että kaupallisten yritysten investoinnit luokitellaan yksityisiksi, vaikka kyseiset yritykset olisivat julkisen sektorin omistamia.

¹⁰ Kansainvälisen järjestelypankin arvio ”The assessment of long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements”, elokuu 2010. Ks. myös komission valmisteluasiakirja SEC(2011) 949 ”Prudential requirements for credit institutions and investment firms”.

¹¹ Moody'sin erityishuomautus ”Default and Recovery Rates for Project Finance Loans 1983-2008”, 20.10.2010.

¹² KOM(2010) 2020.

¹³ Alun perin pk-yritysten takauksia ja riskipääomaa.

¹⁴ KOM(2011) 662.

Rahoitusvälineiden, kuten hankejoukkolainavälineen, päätavoitteena on saada hankkeille helpommin ja enemmän yksityisen sektorin rahoitusta. Ne ovat erityisen arvokkaita, kun politiikkaa on toteutettava nopeasti mutta hankkeisiin liittyy keskimääräistä enemmän epävarmuustekijöitä, kuten nykyisen finanssi- ja valtionvelkakriisin luomassa ympäristössä. Rahoitusvälineillä voidaan vähentää erityisiä esteitä, jotka haittaavat vieraan ja oman pääoman ehtoisen rahoituksen saamista. Niissä investointipäätöksen tekeminen jää kuitenkin yksityisen sektorin kontolle.

Eurooppa 2020 -hankejoukkolainavälineen tarkoituksena ei ole korvata nykyisiä hankerahoituksen lähteitä eli pankkilainoja ja julkisen sektorin myöntämiä avustuksia, vaan pikemminkin täydentää niitä lisäkeinona kaventaa infrastruktuurin rahoitusvajetta. Tavoitteena on laajentaa hankkeiden vieraan pääoman ehtoisen yksityisen rahoituksen sijoittajapohjaa luotonantajista joukkovelkakirjoihin sijoittajiin. Tämän ohella sellaiset hankkeet, joissa tulot ovat vähäiset tai olemattomat mutta jotka ovat kuitenkin paljolti yleisen edun mukaisia, tarvitsevat edelleen avustuksia kaikissa vaiheissaan. Näin ollen avustukset ovat edelleen merkittävässä asemassa, ja niihin voidaan mahdollisesti yhdistää hankejoukkolainoja, jos hankkeelle pystytään luomaan tarkoituksenmukainen rakenne.

Hankejoukkolainoja koskeva aloite perustuu näin ollen Montin raportin kehoitukseen ”[...] tutkia kaikki mahdollisuudet yhdistää julkista ja yksityistä rahoitusta [...]”, ”[...] parantaa pitkän aikavälin sijoittajien [...] kannustimia suunnata resurssinsa pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeisiin” ”[...] kehittämällä Eurooppaan likvidit joukkolainamarkkinat hyvin pitkän juoksuajan joukkolainoille”.

Koska Euroopassa ei ole nykyisin olemassa todellisia hankejoukkolainojen markkinoita, hankejoukkolainojen avulla voitaisiin saada eri osapuolten tarpeet kohtaamaan: yhteisösijoittajien, kuten eläkerahastojen ja vakuutusyhtiöiden, jotka tarvitsevat pitkäaikaisia omaisuuseriä pitkäaikaisten sitoumustensa vastapainona, ja hankkeiden, jotka tarvitsevat pitkäaikaista rahoitusta.

Infrastruktuurihankkeet ovat hyvin monimutkaisia ja edellyttävät paljon ennakkoonalyysijä ja jatkuvaa seurantaa hankkeiden koko eliniän. Jotkin yhteisösijoittajat ovat valmiita sitomaan tarpeeksi resursseja tarvittavien analyysien tekemiseksi, mutta suurin osa sijoittajista tarvitsee jonkinlaista tukea ennen kuin harkitsee infrastruktuurihankkeiden joukkolainoihin sijoittamista.

Kun EU:n myöntämiin julkisiin varoihin yhdistyy rahoituksenvälittäjien, erityisesti julkisten kehityspankkien osallistuminen, voidaan saattaa yhteen pitkäaikaisen rahoituksen tarve ja yksityiset sijoittajat, jotka pyrkivät pitkäaikaisuuteen mutta alhaiseen riskiin. Ajatuksena on käyttää EU:n talousarviomäärärahoja tukemaan hankkeita siinä määrin kuin on tarpeen niiden luottoluokituksen parantamiseksi. Näin houkutellaan rahoitusta muista lähteistä, myös yksityisiltä pääomamarkkinasijoittajilta. Välineen perustana ovat hyväksi havaitut rahoitustekniikat riskinjaon alalla mutta soveltamisalaa on laajennettu. Perustana on käytetty Euroopan laajuisten liikennehankkeiden lainavakuusvälineestä (LGTT)¹⁵ saatuja kokemuksia.

Pitkän aikavälin tavoitteena on edistää Euroopan pääomamarkkinoiden yhdentymistä ja lisäkehitystä sekä uuden omaisuuseräluokan eli eurooppalaisten hankejoukkolainojen

¹⁵ Perustettu asetuksella (EY) N:o 680/2007.

luomista pyrkimällä standardisoimaan niiden ehdot. Tällä tavoin markkinoille pääsevät helpommin myös yksityisen sektorin aloitteet.

2. HANKEJOUKKOLAINAT OPERATIIVISIKSI

Hankejoukkolainojen liikkeeseenlaskijoita eivät ole Euroopan unioni eikä jäsenvaltioiden hallitukset. Hankejoukkolainat ovat hanketta toteuttavan yrityksen liikkeeseen laskemaa yksityistä velkaa. Eurooppa 2020 -hankejoukkolainavälineellä parannettaisiin yksityisten yhteisöjen luottoluokitusta, kun nämä yhteisöt tarvitsevat yksityisiä varoja edistämilleen infrastruktuurihankkeille. Kääntymällä pääomamarkkinasijoittajien puoleen hankejoukkolainoja koskevalla aloitteella tarjotaan hankkeiden toteuttajille uusia keinoja houkutella rahoitusta. EU:n talousarviosta maksettava rahoitusosuus on jo alun alkaen rajoitettu.

Hankkeiden luottoluokituksen parantamisessa keskeisenä periaatteena on eritellä hanketta toteuttavan yrityksen laina eri etuoikeusluokkiin: ylimmäksi etuoikeusluokaksi¹⁶ ja heikommaksi etuoikeusluokaksi¹⁷. Heikomman etuoikeusluokan luominen parantaa ylimmän etuoikeusluokan luottoluokituksen tasolle, jolla useimmat yhteisösijoittajat pitävät joukkovelkakirjoja huoletta pidemmän aikaa¹⁸.

Heikompi etuoikeusluokka voi olla laina, joka myönnetään hanketta toteuttavalle yritykselle heti alusta lähtien, tai ehdollinen luottolimiitti¹⁹, joka voidaan tarpeen mukaan nostaa etuoikeutetun saatavan takaisinmaksuun, taikka näiden kahden yhdistelmä. Tuki olisi saatavilla hankkeen koko eliniän, myös rakennusvaiheessa, joka on tavallisesti hankkeen riskialttein osa, mutta tuki ei ylittäisi 20 prosenttia hankkeen etuoikeutetusta saatavasta. Tämä prosenttiluku perustuu liikennehankkeiden lainavakuusvälineestä saatuun kokemukseen ja mallintamistuloksiin, ja se tarjoaisi anteliaan, muttei liiallisen, likviditeettipuskurin useimmille hankkeille, jotka täyttävät vaaditut rahoituskriteerit.

Hankejoukkolainoja koskevasta aloitteesta järjestettiin kuuleminen, jossa pääpiirteissään kannatettiin heikomman etuoikeusluokan periaatetta ja sen suuruutta. Luottoluokituksen suhteen²⁰ vaikuttaa siltä, että pienemmissä ja vähemmän monimutkaisissa hankkeissa hyväksyttäisiin alhaisempi luottoluokitus (BBB+ tai vastaava) kuin mitä kuulemisasiakirjassa oli kaavailtu. Isommissa hankkeissa kannatettiin kuitenkin pääpiirteissään tavoitteeksi asetettua luottoluokitusta (yhden A:n luokitus tai vastaava). Markkinatoimijat pitivät todennäköisenä, että näillä ehdoilla aloitteella pystyttäisiin alentamaan rahoituskustannuksia ja samalla pidentämään juoksuaikoja.

Vuodesta 2014 alkaen hankejoukkolainaväline olisi kiinteä osa Verkkojen Eurooppa -välinettä. Muista rahoitusvälineistä, erityisesti liikennehankkeiden lainavakuusvälineestä, saadun kokemuksen perusteella komissio kuitenkin toteaa, että rahoitusvälineiden

¹⁶ Tässä tarkoitetaan yrityksen velkarakenteen ylintä tasoa, jonka takaisinmaksu on kaikkein varmintaa.

¹⁷ Tässä tarkoitetaan etuoikeutettua saatavaa heikompaan luokkaan, joka on kuitenkin etuoikeutetussa asemassa suhteessa omaan pääomaan.

¹⁸ Hankejoukkolainoja koskevasta aloitteesta järjestettiin kuuleminen, jossa pääpiirteissään kannatettiin heikomman etuoikeusluokan periaatetta ja sen suuruutta.

¹⁹ Luottolimiitin käytön ehtona tai edellytyksenä ovat tietyt tapahtumat.

²⁰ Luotonottajan luottoluokitus, jonka määrittää erityinen luottoluokituslaitos, kuten Standard and Poors, Moody's tai Fitch. Erityisen mielenkiinnon kohteena on se investointitason segmentti, joka ylittää kyseisten luottoluokituslaitosten tason BBB-/Baa3/BBB-. Hyvä luokitus investointitasossa on A/A2/A.

täytäntöönpano vaatii usein huomattavasti valmisteluaikaa, vaikka sidosryhmiä olisi kuultu ennakkoon laajalti. Tämä johtuu yksinkertaisesti siitä, että on eri asia pohtia hypoteettista ehdotusta kuin käsitellä konkreettista liiketoimea. Tämä pätee eritoten monimutkaisiin infrastruktuurihankkeisiin, joihin liittyy useita toisiinsa sidoksissa olevia rahoituksellisia ja oikeudellisia näkökohtia. Sidosryhmien on tutustuttava kaikkiin liiketoimen organisointiin liittyviin seikkoihin, jotta ne voivat olla vakuuttuneita liiketoimen moitteettomuudesta. Rahoitusvälineen tai tarjouskilpailumenettelyn parametreja voidaan kenties joutua hieman muuttamaan ja, ennen kaikkea, talous- ja rahoitusmarkkinaympäristö voi muuttua. Pilottivaiheesta on apua useiden tällaisten seikkojen selkiyttämisessä.

Komissio ehdottaa sen vuoksi, että tällainen pilottivaihe aikaistettaisiin vuosille 2012 ja 2013 sen sijaan, että se toteutettaisiin Verkkojen Eurooppa -välineen kahden ensimmäisen täytäntöönpanovuoden aikana.

3. MITEN PILOTTIVAIHE TOIMII?

Komissio ehdottaa, että pilottivaihe perustuisi Euroopan laajuisista verkoista (TEN) annetun asetuksen sekä kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelmasta (CIP) tehdyn päätöksen²¹ muuttamiseen, ja siinä käytettäisiin näiden ohjelmien budjettikohtia yhteensä 230 miljoonan euron edestä. Talousarviovaroja saataisiin 200 miljoonaa euroa TEN-T-budjettikohdasta, erityisesti liikennehankkeiden lainavakuusvälineestä, ja 10 miljoonaa euroa TEN-E-budjettikohdasta. Alun perin nämä talousarviovarat on ollut tarkoitus käyttää yksinomaan avustuksiin. CIP-ohjelman TVT-budjettikohdasta saataisiin enintään 20 miljoonaa euroa hankejoukkolainojen tueksi.

3.1. Täytäntöönpano EIP:n kautta

Koska aloite on kehitetty liikennehankkeiden lainavakuusvälineessä käytetyn mallin mukaisen riskijakoajatuksen ja kyseisestä lainavakuusvälineestä saadun kokemuksen perusteella, komissio aikoo jatkaa lyhyen pilottivaiheen aikana yhteistyötä Euroopan investointipankin (EIP) kanssa, jotta parametreja voidaan hienosäätää vuoden 2013 jälkeistä vaihetta varten mahdollisimman nopeasti. Sen jälkeen komissio tarkastelee mahdollisuutta saada muita julkisia rahoituslaitoksia mukaan myöhemmässä vaiheessa.

EIP on EU:n elin, jonka tehtävänä on tukea EU:n politiikkaa, ja sillä on ainutlaatuista pitkäaikaista kokemusta infrastruktuurihankkeiden rahoituksesta EU:ssa. Investointipankin osakepääoma on 27 jäsenvaltion hallussa, pankin tehtävänä on tukea EU:n poliittisia tavoitteita antamalla pitkäaikaista rahoitusta, ja se raportoi kaikille asiaan kuuluville EU:n toimielimille. Investointipankki on poliittisessa vastuussa Euroopan parlamentille, ja pankkia valvoo tilintarkastustuomioistuin siltä osin kuin pankki vastaa EU:n talousarviovarojen käytöstä. Komissio aikoo kuitenkin hyödyntää myös muiden rahoituslaitosten tietämystä ja tutkia niiden kiinnostusta ja mahdollisuuksia ryhtyä riskejä jakaviksi kumppaneiksi.

²¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 680/2007, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2007, yleisistä säännöistä yhteisön rahoitustuelle Euroopan laajuisen liikenne- ja energiaverkkojen alalla sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1639/2006/EY, tehty 24 päivänä lokakuuta 2006, kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelman (2007–2013) perustamisesta.

3.2. Hankkeiden tukikelpoisuus ja seuranta

Pilottivaiheessa määritetään hankkeiden yleinen tukikelpoisuus noudattaen asianomaisia Euroopan laajuisia verkkoja (TEN-T ja TEN-E) ja CIP-ohjelmaa koskevia poliittisia suuntaviivoja, joita komissio on ehdottanut ja jotka lainsäädäntövallan käyttäjät hyväksyvät.

EIP ja komissio tekevät yhteistyötä kartoittaakseen hankkeet, jotka ovat tällä tavoin tukikelpoisia. Kun hanke siirtyy suunnitteluvaiheesta lähemmäs täytäntöönpanoa, EIP turvautuu erityisasiantuntemukseensa arvioidakseen hankkeen, tehdäkseen huolellisuusvelvoitteen mukaisen tarkastuksen ja rahoitusanalyysin organisointivaiheessa sekä hinnoitellakseen vakuuden tai lainan. Hankkeiden pitäisi tuottaa vakaita ja tuntuja kassatuloja ja oltava lisäksi taloudellisesti ja teknisesti toteuttamiskelpoisia. Hankkeiden toteuttajien on myös pystyttävä osoittamaan, että ne kykenevät herättämään useamman rahoittajan kiinnostuksen ja menestymään. Jos hankkeen toteuttaja päättää turvautua välineeseen, EIP:n olisi hyväksyttävä hanke vakiomenettelyjensä mukaisesti. Yksityiskohtainen valinta ja organisointi voitaisiin tehdä vasta, kun hanke on kehittynyt riittävä pitkälle, ja hankkeet arvioitaisiin siinä järjestyksessä, jossa ne saavuttavat tämän vaiheen. Hankkeen toteuttamisessa olisi noudatettava EU-politiikkaa ja kaikkea asiaan liittyvää EU-lainsäädäntöä, myös valtiontukien alalla.

Lopuksi voidaan todeta, että EIP hyväksyisi sen jälkeen hankkeen ja seuraisi sitä omien vakiomuotoisten toiminta- ja menettelytapojensa mukaisesti, mukaan lukien luottoriskiä koskevat suuntaviivat, siten kuin on jo sovittu EU:n ja EIP:n yhteisten välineiden (kuten liikennehankkeiden lainavakuusväline tai riskinjakorahoitusväline eli RSFF) osalta.

Komissio esittäisi vuotuisen kertomuksen aloitteen täytäntöönpanosta, kuten 17. toukokuuta 2006 tehdyn toimielinten sopimuksen²² 49 artiklassa vahvistetaan.

On selvää, että pilottivaiheessa voidaan tukea ainoastaan joitakin hankkeita, sillä käytettävissä olevat talousarviovarat ovat rajalliset ja täytäntöönpanoon vielä käytettävissä oleva aika on hyvin lyhyt. Hankevalinta tehtäisiin näin ollen niin, että valittaisiin enintään 10 hanketta, joiden luottoriskiä vähennettäisiin. Valinnassa keskityttäisiin yhdellä tai useammalla kolmesta kohdealasta hankkeisiin, jotka ovat suhteellisen pitkällä tarjouskilpailu- ja rahoitusprosessissa tai jotka tarvitsevat jälleenrahoitusta rakennusvaiheen jälkeen. Tällä tavoin saataisiin mahdollisimman paljon kokemusta ja voitaisiin auttaa tiettyjä hankkeita, joilla on vaikeuksia uusien lyhytaikaisia pankkilainojen.

Vuodesta 2014 alkaen Eurooppa 2020 -hankejoukkolainavälinettä, kuten muita rahoitusvälineitä, joilla tuetaan infrastruktuurihankkeita, voidaan käyttää kaikilla infrastruktuuripolitiikan aloilla, kunhan hankkeilla on tarkoituksenmukaiset rahoitukselliset ominaisuudet ja edellyttäen, että EU:lla on tähän tarkoitukseen talousarviovaroja.

3.3. Hinnoittelu

Osana huolellisuusvaatimuksen mukaista tarkastusta EIP tekee analyyskejä ja antaa neuvoja siitä, miten hankejoukkolainoista saadut varat sisällytetään ehdotettuun rahoitusrakenteeseen. Tämän ansiosta hanketta toteuttava yritys pystyy laskemaan joukkolainan liikkeeseen sen sijaan, että se turvautuisi pankkilainaan. Joukkolainan ja pankkirahoituksen edut ja haitat riippuisivat koroista ja maksuista, joita kullakin hetkellä peritään. Tavallisesti joukkolaina

²² EUVL C 139, 14.6.2006.

laskettaisiin liikkeeseen vain, jos tällainen rahoitus olisi luotonottoa halvempaa. On kuitenkin mahdollista, että myös muilla joukkolainoihin liittyvillä näkökohdilla, kuten tarkoituksenmukaisella juoksuajalla, on epäsuoraa merkitystä. Nämä suorat tai epäsuorat edut on hinnoiteltava, jotta vältettäisiin se, että markkinat vääristyisivät puolittaisen tuen vuoksi.

Käytännössä EIP perustaisi hinnoittelun vakimuotoisiin hinnoittelumenetelmiinsä ja ottaisi näin ollen huomioon hankkeen riskit, ehdotetun rahoituspaketin ja hankkeiden toteuttajien laadun. Toisin sanoen tukea ei ehkä tarjota kaikille toimijoille samoin hinnoin. Tuki olisi kuitenkin kaikkien hankkeiden käytettävissä samalta johdonmukaiselta metodologiselta perustalta. Tarkoituksenmukaisella hinnoittelulla varmistetaan, että kaikkien toimijoiden edut sovitetaan yhteen, ja se on olennainen tekijä järjestelmän onnistumisen kannalta.

Hinnoittelusta saatavat tulot voidaan saada heti, eli kun rahoitus sopimus tehdään, vuosittain tai näiden kahden yhdistelmänä. Saatavat tulot käytettäisiin uusien hankkeiden hyväksi.

3.4. Riskinjako

Koska luotonantoon tai ehdolliseen luotonantoon heikomman etuoikeusluokan tasolla liittyy enemmän riskejä kuin vakimuotoiseen etuoikeutettuun saatavaan, EIP ja EU kantavat yhdessä asiaan liittyvät riskit. EU:n osalta tämä merkitsee talousarviosta maksettavaa suoraa rahoitusosuutta, jolla katetaan sen sovittu osuus tuettujen hankkeiden mahdollisista tappioista. EIP vastaisi muista tappioista.

EU:n ja EIP:n nykyisissä yhteisissä välineissä riskit jaetaan määräsuhteessa, joten EU ja EIP jakavat kaikki tappiot hankekohtaisesti kiinteiden prosenttilukujen mukaisesti. Tätä kutsutaan vertikaaliseksi riskinjaoksi. Se, että salkkuun sovellettaisiin suuririskisimmän osan lähestymistapaa, tarkoittaisi, että EU vastaisi salkun ensimmäisistä tappiosta tiettyyn ennalta sovittuun prosenttilukuun ja enimmäismäärään saakka ja EIP vastaisi tappioista sen jälkeen. Tätä kutsutaan horisontaaliseksi riskinjaoksi. Hankejoukkolainojen pilottivaiheessa voidaan turvautua kumpaan riskinjakomenetelmään tahansa tämän vaikuttamatta sovittuun talousarvioon. Tarkoituksenmukainen järjestelmä riippuu siitä, miten nopeasti sopiva hankesalkku voidaan perustaa. Tämä riippuu osittain hankesuunnitelmasta ja edellytyksistä, joilla kolmea erillistä budjettikohtaa voidaan käyttää (komission näkökulmasta). Esimerkiksi vertikaalisessa riskinjaossa kumppanit voivat eri hankkeissa joutua ottamaan vastuulleen eri riskiprosentteja, sillä aloitteessa käytettävät budjettikohdat ovat toisistaan erilliset ja hankkeiden koossa on eroa. EIP:n kanssa on sen vuoksi sovittava yksityiskohtaisista ehdoista ja edellytyksistä, ja ne on vahvistettava komission ja EIP:n välisessä yhteistyösopimuksessa. Komissio ja EIP voivat tarkastella uudelleen valitun riskinjakojärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta ja prosenttilukua sekä ehdottaa tarpeen mukaan muutoksia. Talousarviovaikutukset pysyvät ennallaan, kuten 3.6 kohdassa selitetään. EU:n rahoitusosuuden kerrannaisvaikutus riippuu kuitenkin valitusta riskinjakojärjestelmästä ja prosenttiluvusta.

Olisi pantava merkille, ettei EU:n riskinjako muuta Eurostatin arviota siitä, kuuluuko hanke kansallisen julkisyhteisöjen sektorin vai yksityisen sektorin taseeseen. Toisin sanoen, jos EU:n vastuulle tulee 20 prosenttia riskistä, arvioitavaksi tulee loput 80 prosenttia hankkeesta. Koska tarkoituksena on houkutella yksityistä rahoitusta tälle 80 prosentille, hanke luokiteltaneen tavallisesti yksityisen sektorin hankkeeksi. Jos hallitus kuitenkin myöntää vakuuden, joka on yli 50 prosenttia yksityisen sektorin kumppanin rahoittamasta osuudesta, hanke luokitellaan julkisyhteisöjen sektorille niissä tapauksissa, joissa infrastruktuuri siirtyy sopimuksen mukaan valtiolle tulevaisuudessa. Näihin vakuuksiin olisi luettava jonkin

kansainvälisen rahoituslaitoksen lainalle myöntämät vakuudet. Sen lisäksi, jos jokin valtion yksikkö antaa takeet vähimmäistuloista ja vähimmäiskysynnästä siten, että valtio kantaa suurimman osan hankkeen riskeistä, velka luokiteltaisiin julkisyhteisöjen velaksi.

3.5. Tiedossa oleva suurin talousarviovaikutus

EU:n talousarviosta saataville rahoitusosuuksille asetettaisiin ehdoton enimmäismäärä eikä niistä aiheutuisi vastuusitoumuksia. Kaikissa riskinjakoon perustuvissa yhteisrahoitetuissa välineissä rahoitusosuudet, joita ohjelmille myönnetään, ovat enimmäismäärältään rajoitettuja, eikä mikään näistä välineistä aiheuta talousarviolle suurempaa riskiä kuin näissä budjettikohdissa alun perin sidottiin. Tämän lisäksi ja toisin kuin avustuksissa EU:n talousarvioon virtaa loppujen lopuksi takaisin varoja niistä tuensaaajilta perityistä maksuista, joita ei käytetä uudelleen uusissa hankkeissa tai muutoin ohjelmakaudella.

Koska pilottivaiheen käynnistämiseen käytettävissä oleva summa on rajallinen, tukea voidaan myöntää ainoastaan rajoitetulle määrälle eli enintään 10:lle EU:hun sijoittautuneelle hankkeelle. Lisäksi pilottivaihe rajoittuu soveltamisalaltaan TEN-T-, TEN-E- ja televiestintähankkeisiin. Vuoden 2013 jälkeen väline saatetaan avata infrastruktuurirahoitukselle muillakin aloilla, kuten yhteiskunnallinen infrastruktuuri, uusiutuva energia ja tietyt avaruushankkeet.

4. KUINKA PILOTTIVAIHE LIITTYY VERKKOJEN EUROOPPA -VÄLINEESEEN?

Pilottivaiheesta saatujen kokemusten turvin aloitteen rakenteesta saadaan muokattua paras mahdollinen vuoden 2013 jälkeistä ajanjaksoa varten. Tuolloin hankejoukkolainavälineestä tulee siis olennainen osa Verkkojen Eurooppa -välinettä.

Useita mielipiteitä esimerkiksi vallitsee siitä, mitkä yksiköt voivat parhaiten seurata hankkeen teknistä ja rahoituksellista edistymistä sekä sopimusehtojen noudattamista läpi hankkeen eliniän ja tehdä pieniä tai isoja päätöksiä, joita vaaditaan, että hanke pysyisi raiteillaan, samalla kun varmistetaan, että sijoittajilla on tarkoituksenmukaiset äänioikeudet kaikkein tärkeimmissä päätöksissä. Pilottivaiheen tavoitteena on myös nähdä, kuinka tämä hankenäkökohta voidaan käytännössä järjestellä kaikkia sijoittajia ja hankkeen toteuttajia tyydyttävällä tavalla.

Lisäksi oikeudellisia tai rahoituksellisia rakenteita voi olla tarpeen mukauttaa riippuen siitä, mikä on hanketta toteuttavan yrityksen tai joukkolainan oikeudenkäyttöalue. Tämä selviää vasta käytännössä, sillä ei ole järkevää käydä läpi kaikkiin 27 jäsenvaltioon liittyviä teoreettisia esteitä. Pääomamarkkinoiden alalla tulee todennäköisesti voimaan muita EU:n säädöksiä, joilla voi olla tahattomia vaikutuksia infrastruktuurirahoituksen alalla.

Pilottivaiheen liiketoimet voivat muodostaa osan vuodesta 2014 alkavan operatiivisen vaiheen tulevaa salkkua.

Lisäksi komissio tekee liikennehankkeiden lainavakuusvälineelle riippumattoman arvioinnin vuonna 2012 saattaakseen tämänhetkisen sisäisen tarkastelun loppuun, ja se tekee myös perusteellisen tutkimuksen rahoitusmalleista, joita käytetään eri aloilla tai mahdollisilla osaloilla. Hankejoukkolainavälineen pilottivaihetta on myös tarkoitus arvioida uudelleen vuoden 2013 jälkipuoliskolla.

Jo nykyhetkellä on tarkoituksena, että vuoden 2013 jälkeisiin rahoitusvälineisiin, joilla tuetaan Verkkojen Eurooppa -välineen toteuttamista, kutsutaan mukaan useampia rahoituslaitoksia siten kuin varainhoitoasetus sen mahdollistaa.

5. PÄÄTELMÄT

Tarvitaan huomattavia ponnisteluja, jotta voitaisiin helpottaa infrastruktuurihankkeiden mahdollisuuksia saada yksityistä rahoitusta ja kehittää vaihtoehtoja vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen saamiseksi. Yksityisesti rahoitetut infrastruktuurihankkeet ovat Euroopassa hyvin riippuvaisia pankkirahoituksesta, jota ei ole helposti saatavilla sellaisin juoksuajoin, jotka heijastaisivat infrastruktuurihankkeiden pitkää elinkaarta.

Jotta voitaisiin parantaa hankkeiden mahdollisuuksia saada rahoitusta ja kehittää elinvoimaiset infrastruktuurihankkeiden joukkolainamarkkinat, koska yksityiset aloitteet ovat edenneet vain vähän tähän saakka, EU aikoo tehdä yhteistyötä EIP:n kanssa luodakseen välineen, jolla voidaan tukea hankejoukkolainojen yksityistä liikkeeseenlaskua. Kyseinen aloite on siis nimeltään Eurooppa 2020 -hankejoukkolainoja koskeva aloite.

Kokemus on osoittanut, että tarvitaan pilottivaihe, jotta sidosryhmät voivat tutustua uuteen rahoitusrakenteeseen ja rakenteesta saadaan paras mahdollinen sitä vielä muokkaamalla. Vaikka pilottivaihe olisi laajuudeltaan ja soveltamisalaltaan rajallinen, sen odotetaan piristävän markkinakäyttäytymistä siihen suuntaan, että hyväksyttäisiin yhä suuremmassa määrin rahoituksen hankkiminen vieraan pääoman markkinoilta ja näin luotaisiin perusta aloitteen hienosäätämiseksi ja toteuttamiseksi täysimittaisena ehdotuksena seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen nojalla. Komissio ehdottaa sen vuoksi, että pilottivaihe aikaistettaisiin vuosille 2012 ja 2013 sen sijaan, että se toteutettaisiin Verkkojen Eurooppa -välineen kahden ensimmäisen täytäntöönpanovuoden aikana.

Koska aikaa on rajoitetusti, komissio kehottaa parlamenttia ja neuvostoa hyväksymään pilottivaihetta koskevan ehdotuksen mahdollisimman nopeasti.