



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 23.5.2013
SWD(2013) 178 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNING

Bifogas dokumentet

Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut

**om beviljande av en EU-garanti till Europeiska investeringsbanken mot förluster vid lån
och lånegarantier till projekt utanför EU**

{ COM(2013) 293 final }

{ SWD(2013) 179 final }

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNING

Bifogas dokumentet

Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut

om beviljande av en EU-garanti till Europeiska investeringsbanken mot förluster vid lån och lånegarantier till projekt utanför EU

Den Europeiska investeringsbanken (EIB) utför verksamhet utanför EU för att stödja EU:s politik för yttre förbindelser, delvis med en budgetgaranti från EU som tilldelats inom ramverket för varje flerårig budgetram. Sedan mer än 30 år har EU försett EIB med en budgetgaranti, begränsat till vissa tak och vissa villkor och som täcker statsrisker och politiska risker i samband med lån och lånegarantitransaktioner som utförs utanför EU till stöd för EU:s mål för politiken för yttre förbindelser. Under årens lopp har denna garanti beviljats genom en rad beslut. EU-garantins täckning och dess allmänna villkor för EIB:s externa transaktioner fastställs i beslut 1080/2011/EU ("det aktuella beslutet"), som löper ut den 31 december 2013.

Behovet av en EU-budgetgaranti härrör från ett krav på banken enligt dess stadgar att sörja för att det finns tillräcklig säkerhet för dess utlåning och i bredare bemärkelse från behovet att skydda EIB:s kreditvärdighet och inte äventyra dess uppgift att bidra till en stadig och balanserad utveckling för EU:s medlemsstater. EU-garantin har varit ett huvudinstrument för att garantera kompatibilitet mellan EIB:s finansiella struktur, den betydligt större inneboende risken i att låna till tredjeländer, behovet att undvika en försämring av bankens kreditvärdering AAA och samtidigt begränsa EIB:s kapitalförslitning. EIB betalar inte EU för denna garanti.

EIB-finansiering ska genomföras i stödberättigade länder (enligt definition i det aktuella beslutet) till stöd för något av följande mål: (i) utveckling av den lokala privata sektorn, särskilt små och medelstora företag; (ii) utveckling av social och ekonomisk infrastruktur, inklusive transport, energi, miljö och information och kommunikationsteknologi; och (iii) begränsning av och anpassning till klimatförändringen.

EU-garantins geografiska täckning är indelad i regioner: Föranslutningsregion, grannskaps- och partnerskapsländer, ALA-regionen (Asien och Latinamerika) och Sydafrika.

Det aktuella beslutet fastställer ett allmänt tak på 27,484 miljarder euro och ett belopp avsatt för klimatförändringarna på 2 miljarder euro för perioden 2007-2013. Det allmänna taket är indelat i regionala tak, eftersom klimatförändringsbeloppet är globalt och inte utgör någon regional förhandstilldelning.

Av artikel 16 i det aktuella beslutet framgår att kommissionen ska lägga fram ett nytt förslag för nästa budgetram (2014-2020). Det aktuella beslutet kräver också att kommissionen undersöker olika åtgärder när den utvecklar detta beslut. Under det arbetet tog kommissionen hänsyn till den budgetmekanism som låg till grund för EU-garantin, eftersom detta påverkar några av de alternativ som analyserats i konsekvensbedömningen.

En garantifond avser skydda EU-budgeten mot chocker till följd av möjliga förluster, främst från EIB:s externa finansieringstransaktioner och andra externa åtgärder. Garantifonden

tilldelas en årlig utbetalning från EU-budgeten. Garantifondens inbetalningsmekanism som syftar till att bibehålla garantifondens nivå av utestående låneutbetalningar på 9 % skapar därför en faktisk gräns av samma storlek som EU-budgetgarantin. Baserat på förväntade mönster för utbetalningar och återbetalningar från verksamhet som täcks av garantifonden, förväntas de belopp till garantifonden som planeras i kommissionens tekniska bidrag till förhandlingarna om de enskilda programmen för genomförande av den fleråriga budgetramen, som lämnades in av kommissionen den 27 mars 2013, (dvs. 1,193 miljarder euro under perioden 2014-2020 i fasta priser), att ge ett fast mandattak på cirka 25 miljarder euro.

De regionala taken ökades genom beslut 1080/2011/EU jämfört med tidigare beslut¹. Lagstiftaren angav tydligt i beslutet att dessa ökningarna var tillfälliga och exceptionella med hänsyn till den arabiska våren och med hänsyn till EIB:s ökade stöd till EU-partner mot bakgrund av krisen 2009-10. Detta visar på lagstiftarens avsikt att upprätthålla den globala, regionala balans som förhandlades fram med svårighet under 2009 och som var resultatet av en känslig kompromiss. Vi antar därför att den regionala balansen för 2009 ska utgöra grunden till ett nytt lagförslag.

1. PROBLEMFÖRMULERING

Det sammanhang inom vilket EIB bedriver verksamhet har utvecklats markant och det nya lagförslaget för EU-garantin under nästa fleråriga budgetram har tagits fram i ett svårare läge i jämförelse med för några år sedan. Den ekonomiska krisen påverkade i hög grad EIB:s finansieringsvillkor och medförde möjliga hot mot EIB:s kreditvärdering AAA. Mot denna bakgrund innehöll 2011 års verksamhetsplan en betydande minskning av lånevolymer jämförbara med nivåer före krisen, i synnerhet externt. Medan den senaste godkända kapitalökningen för EIB gör det möjligt för EIB att öka sin utlåning inom EU, bör EIB:s externa verksamhet inte påverkas.

Denna strategiska förändring har integrerats i förslaget för en ny EU-garanti, tillsammans med andra element som bl.a. den aktuella ekonomiska situationen som påverkar kvaliteten på den externa lånebildningen, EIB:s riskabsorptionsförmåga och att den geografiska räckvidden för Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD) utvecklats till Medelhavsregionen där den så småningom skulle kunna uppnå en affärsverksamhet på upp till 2,5 miljarder euro (vilket skulle kunna överskrida EIB:s sammanlagda finansiering i området –med EU-garanti och på EIB:s egen risk).

I detta sammanhang belyser konsekvensbedömningsrapporten fyra huvudproblem:

- **Risken med suboptimal användning av EU-garantin.**
- **Omöjligheten för EIB att finansiera all typ av mikrofinansiering med EU-garantin.**
- **Den otillräckliga finansieringsnivån för klimatåtgärder och svårigheten för EIB att öka sin utlåning inom detta område.**
- **Otydlig EIB-positionering som ett viktigt leveransverktyg för EU:s externa ekonomiska stöd.**

2. ANALYS AV SUBSIDIARITET OCH MOTIVERING FÖR EU-ÅTGÄRDER

Förslaget avser ett område där EU är ensam behörig. Subsidiaritetsprincipen är därför inte tillämplig.

¹ Beslut 633/2009/EG.

Den specifika juridiska grunden för EU-åtgärder vid beviljande av en EU-garanti till EIB mot förluster vid lån och lånegarantier för projekt utanför EU är artiklarna 209 och 212 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. EIB upprättades under artikel 309 i fördraget och dess stadga omfattas av ett protokoll som medföljer som bilaga till fördragen.

3. MÅL MED DEN NYA EU-GARANTIN FÖR EIB:S EXTERNA FINANSIERINGSTRANSAKTIONER:

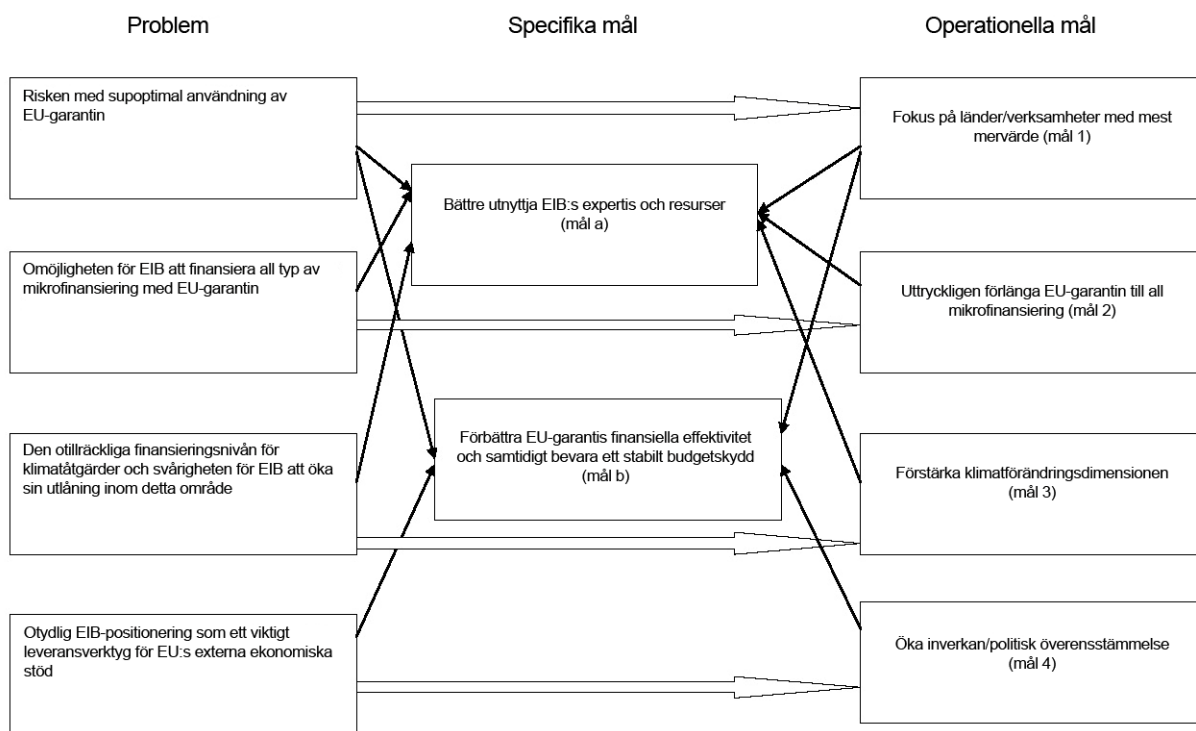
Det allmänna målet för EIB:s aktivitet utanför EU under EU-garantin i enlighet med det externa mandatet är att stödja unionens externa politik genom att finansiera relevanta investeringsprojekt i partnerländer genom en kombination av medel från EU:s budget (via avsättning av medel till garantifonden för externa åtgärder som backar upp EU-garantin) och EIB:s egna resurser.

EIB bör genom sina finansieringstransaktioner utanför EU i enlighet med EU-garantin stödja en ekonomiskt och miljömässigt hållbar utveckling av unionens partnerländer och deras partnerskap med EU. Dessutom ska EIB:s finansieringsprojekt under mandatet vara konsekvent med den bredare ramen för unionens regionalpolitik.

Andra specifika mål för det nya mandatet ska inkludera: (i) bättre utnyttja EIB:s expertkunskap och resurser och (ii) förbättra EU-garantins effektivitet och samtidigt bevara en hållbar budget.

Inom ramen för detta ska verksamhetsmålet för den nya EU-garantin vara följande:

- **Fokusera EU-garantins geografiska räckvidd till mottagare där användningen skulle ge högsta möjliga avkastning** (mål 1).
- **Uttryckligen utöka EU-garantin till mikrofinansiering** (mål 2) för att nå ut till de fattigaste.
- **Förstärka EU-garantins klimatförändringsdimension för att ge incitament till EIB:s verksamhet i denna viktiga sektor av EU:s externa åtgärder** (mål 3).
- **Öka EIB-finansieringens inverkan** genom en bättre anpassning till EU:s politik samt överensstämmelse och synergier med EU:s instrument för att på ett mer tillfredsställande sätt spegla utvecklingen av politiken i rätt tid.



4. ALTERNATIVA ÅTGÄRDER

I ljuset av det identifierade problemet och för att uppnå specifika politiska och operationella mål, beaktade kommissionen följande alternativ för framtida den EU-garantin för EIB:s externa finansieringstransaktioner:

Alternativ 0: inget nytt beslut – detta alternativ analyserades inte i detalj.

Alternativ 1: ingen ändring (som fastställt i beslut 1080/2011/EU, men förlängt till den 31 december 2020) – grundscenariot.

Alternativ 2: ändrar den befintliga garantin. Detta alternativ har utvecklats enligt tre underalternativ. Vart och ett av de tre underalternativen har definierats som en kombination av fyra typer av ändringar med avsikt att ta hänsyn till de fyra verksamhetsmålen med utgångspunkt från ömsesidig interaktion och spridningseffekter kopplade till ändringarna av varje parameter. Huvudfunktionerna för varje underalternativ presenteras i nedanstående tabell:

Huvudsakliga skillnader mellan bibehållna handlingsalternativ i jämförelse med alternativet ”grundscenariot – ingen ändring”

Svar på verksamhetsmål	Alternativ CLOUSE	Alternativ MICRO	Alternativ FOCUS
(i) fokus på länder/verksamheter med mest mervärde	Uteslutande av ALA och Sydafrika	Ingen förändring	Fokus på mindre kreditvärdiga mottagare (på ett dynamiskt sätt)
(ii) tillhandahålla uttrycklig garanti för all mikrofinansiering	All mikrofinansiering som är särskilt bidragsberättigad, men som	Redan avdelat belopp om 2 miljarder euro för mikrofinansiering	Ingen förändring

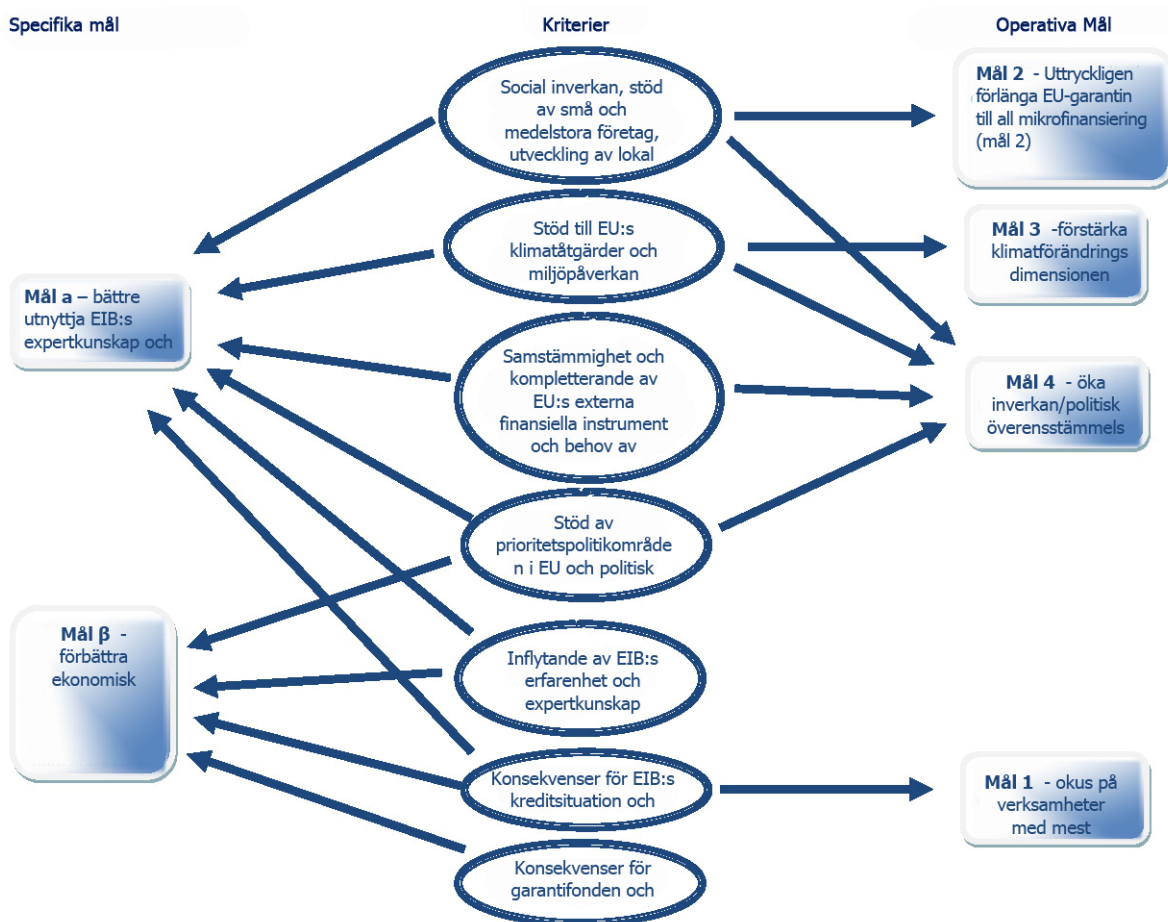
	saknar kommersiell risk som bärs av EU-garantin	g med omfattande EU-garanti	
(iii) stärkning av klimatförändringsdimensionen	Ökning av redan avdelat belopp för klimatförändring små till 4 miljarder euro	Upprättande av regionala mål och hantering av redan avdelat belopp till det allmänna taket	Globalt mål för utlåningsvolym + bevakning av minskade växthusgasutsläpp
(iv) öka inverkan/politisk överensstämmelse	Utarbetning av årliga landsstrategidokument	Uppdatering av tekniska, regionala verksamhetslinjer i linje med flerårigt investeringsprogram för EU:s externa finansiella instrument	Uppdatering av tekniska, regionala verksamhetslinjer i linje med flerårigt investeringsprogram för EU:s externa finansiella instrument

Alternativ 3: tillhandahålla garanti för andra ekonomiska institutioner. Detta alternativ analyserades inte i detalj.

5. KONSEKVENSBEDÖMNING

Det bör noteras att det inte är möjligt att tillhandahålla kvantitativa uppskattningar av konsekvenserna för varje alternativ eftersom de senare beror på genomförandet av EIB:s beslut. De regionala taken är endast vägledande; de motsvarar inte några målvolym. Medan beslutets genomförande i hög grad är beroende av beslut från EIB:s styrande organ och av mottagarnas absorptionsförmåga, är EIB:s verksamhet på projektnivå särskilt beroende av stabila och tillförlitliga projekt, möjligheter till bidrag-lån, mottagarländernas skuldsättningsnivå, riskanalys, ekonomiskt och politiskt sammanhang, kvaliteten på projektförberedelsen, de projektansvarigas kapacitet, osv. En kvalitetsmässig analys av de huvudsakliga alternativen för varje alternativ har emellertid utförts och hänvisningar till uppgifter och siffror har tillhandahållits i största möjliga mån.

De huvudsakliga konsekvenserna har definierats med hänsyn till verksamhetsrelaterade och specifika mål för den nya EU-garantin. Den huvudsakliga påverkan som utvärderades var i) stöd till EU:s prioriterade politikområden, inklusive utvidgning, grannskap och utveckling av tredjeländer och politiska följder, ii) samstämmighet och kompletterande av EU:s externa finansiella instrument och behov av samfinansiering, iii) utnyttjande av EIB:s erfarenhet och expertkunskap, iv) social inverkan, stöd till små och medelstora företag, utveckling av den lokala privata sektorn och mikrofinansiering i partnerländer, v) stöd till EU:s klimatåtgärder och miljöpåverkan, vi) konsekvenser för garantifonden och EU:s budget, vii) konsekvenser för EIB:s kreditsituation/värdering och resurser. Det bör noteras att de sista två kriterierna (konsekvenser för garantifonden och EU-budgeten samt konsekvenser för EIB:s kreditsituation och resurser) förmodligen är de viktigaste, eftersom de de facto anger de gränser inom vilka beslutet kan genomföras.



Med utgångspunkt från denna analys, tillhandahåller rapporten en utvärdering av konsekvenserna för varje alternativ vad gäller effektivitet, produktivitet och samstämmighet i jämförelse med ett grundscenario. De olika alternativen har genomgått en kvalitetsmässig bedömning baserat på kommissionens egna uppskattningar av sannolika konsekvenser.

Från kommissionens sida bör den administrativa kostnaden för genomförande av analyserade alternativ motsvara genomförandet av grundscenariot.

Utvärderingen visade att de sannolika konsekvenserna för alternativet CLOSE och MICRO i kombination med varandra, inte skulle vara markant högre än status quo. Å andra sidan skulle alternativet FOCUS innebära mer positiva konsekvenser och rankades högre än övriga analyserade alternativ, i synnerhet med hänsyn till budgetpåverkan inverkan och samstämmighet, samt en bättre komplettering av EU:s politik och instrument.

	GRUND SCENARIO	CLOSE	MICRO	FOCUS
Stöd till prioriterade politikområden i EU, inklusive utvidgning, grannskap och utveckling av tredjeländer och politiska följder	0	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> +	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> - <u>C:</u> +	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> + <u>C:</u> +
Samstämmighet och kompletterande av EU:s externa finansiella instrument och behov av samfinansiering	0	<u>Efv:</u> 0 <u>Efc:</u> - <u>C:</u> +	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> - <u>C:</u> -	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> +

Inflytande av EIB:s erfarenhet och expertkunskap	0	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> + <u>C:</u> +	<u>Efv:</u> 0 <u>Efc:</u> - <u>C:</u> -	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> + <u>C:</u> +
Social inverkan, stöd till små och medelstora företag, utveckling av den lokala privata sektorn och mikrofinansiering i partnerländer	0	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> -	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> - <u>C:</u> 0	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> 0
Stöd till EU:s klimatåtgärder och miljöpåverkan	0	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> - <u>C:</u> 0	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> +	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> + <u>C:</u> +
Konsekvenser för garantifonden och EU:s budget	0	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> - <u>C:</u> -	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> - <u>C:</u> -	<u>Efv:</u> 0 <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> 0
Konsekvenser för EIB:s kreditsituation/värdering och resurser	0	<u>Efv:</u> 0 <u>Efc:</u> + <u>C:</u> n.a.	<u>Efv:</u> 0 <u>Efc:</u> - <u>C:</u> n.a.	<u>Efv:</u> 0 <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> n.a.
Global genomsnittlig inverkan	0	- "+": 6 "0": 5 "-": 9	- "+": 4 "0": 4 "-": 12	+ "+": 10 "0": 10 "-": 0

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

Med utgångspunkt från tillhandahållna kvalitativa bedömningar, framstod FOCUS tydligt som det föredragna alternativet. Det bör noteras att enligt det alternativet kommer mål 3 inte att kunna nås, eftersom utvärdering har visat att EU:s budgetgaranti inte är ett lämpligt instrument för täckning av EIB-finansiering av all typ av mikrofinansiering i de regioner som täcks av EU-garantin.

Inga intressenter hade några invändningar mot det valda alternativet. Alternativet FOCUS överensstämmer med de flesta av de tillfrågade personernas åsikter. I synnerhet tillfrågade icke-statliga organisationer, parlamentsledamöter och medlemsstaterna, samt styrkommittén med "visa personer" (upprättad vid tidpunkten för halvtidsöversynen av det aktuella beslutet) påpekade behovet av att tydliggöra när mervärdet för EIB-finansiering under EU-garantin var som högst och att hitta sätt att uppmuntra EIB att fokusera användningen av garantin på dessa situationer. De icke-statliga organisationer som konsulterades ifrågasatte behovet av att utöka EU-garantin till all typ av mikrofinansiering med tanke på att det finns flera andra aktörer på området, medan detta var ett krav från vissa parlamentsledamöter. Därutöver begärde tillfrågade icke-statliga organisationer en mekanism genom vilken EIB skulle kunna bevaka kolutsläpp från EIB-finansierad verksamhet.

7. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

I det nya lagförslaget förstärks övervakning och utvärdering i jämförelse med den aktuella situationen. I synnerhet kommer de indikatorer för verksamhetsövervakning som nyligen utvecklats av EIB (Results Measurement Framework - REM), att upprätthållas och förstärkas ytterligare.

Därutöver ska framsteg mot specifika mål övervakas genom kärnindikatorer som täcker följande områden: i) belopp som undertecknats per region, ii) utbetalat belopp per region, iii) framgångar med att uppnå en balanserad aktivitetsfördelning per land, iv) särredovisning av verksamhet genom olika mål, v) volym för klimatförändringsutlåning, finansiering och påverkan på absolut och relativ minskning av växthusgasutsläpp, vi) antal projekt som utvärderats mot klimatrisk, vii) antal och mängd transaktioner som blandats med EU-bistånd och viii) antal och mängd transaktioner som samfinansierats med övriga internationella finansinstitut.

Dessutom ska en mer detaljerad uppsättning av resultatindikatorer utformas utifrån den trestegsmetodik som utvecklats av EIB inom ramen för mätning av resultaten (REM). Det sistnämnda har som syfte att visa att hur EIB-lån ger resultat som över tid ger effekter som ligger i linje med bankens mål för mandatet.

När det gäller finansiering av projekt för att främja klimatåtgärder, ska stödberättigande för klimatverksamhet tydliggöras gentemot överenskomna kriterier som bygger på – och som vid behov skärper – befintliga EIB-definitioner för spårning av utgifter för klimatförändringar. EIB kommer att undersöka förbättrade metoder för att inkludera kol och förbättra investeringarnas motståndskraft mot klimatförändringar, samt klimatrisker vid projektbedömning. Parallellt bör EIB fortsätta utveckla metoder för att bedöma klimatrisker för att förbättra motståndskraften mot klimatförändringar i all relevant verksamhet och integrera prissättning för fossila bränslen i ekonomiska kostnads/nyttoanalyser. Restriktiva kriterier för stödberättigande och kriterier för kolintensiva projekt ska också förbättras inom relevant sektorspolitik.

Därutöver ska det i rättsakten fastställas bestämmelser om regelbunden rapportering i likhet med i beslut 1080/2011/EU. Kommissionen ska avlägga en årlig rapport om EIB:s genomförande mandatet till Europaparlamentet och rådet. Rapporten kommer att offentliggöras på kommissionens webbplats.

Avslutningsvis kommer en halvtidsöversyn att utföras tre år efter det att mandatet inleddes.