



En investeringsplan för Europa

Sammanfattning

Utskottet har granskat kommissionens meddelande om en investeringsplan för Europa (KOM(2014) 903). Investeringsplanen innehåller tre delar. För det första föreslår kommissionen att en ny europeisk fond för strategiska investeringar (Efsi) inrättas i nära samarbete med Europeiska investeringsbanken (EIB). Med en garantifond om 21 miljarder euro är målet att fonden ska generera sammanlagt 315 miljarder euro i nya investeringar fram till slutet av 2017. För det andra föreslår kommissionen ett angreppssätt för att identifiera och förbereda investeringsprojekt i EU, som innefattar en företeckning över möjliga investeringsprojekt och en central funktion för rådgivning om investeringar. För det tredje innehåller investeringsplanen också åtgärder för att förbättra investeringsklimatet.

Utskottet välkomnar investeringsplanen som ett viktigt komplement till andra åtgärder för att stärka den europeiska konkurrenskraften och tillväxten samt för att bidra till en hållbar utveckling. Investeringsplanen bör enligt utskottet bl.a. kunna bidra till omställningen mot en grön resurseffektiv ekonomi. Men utöver investeringsplanen behövs också fortsatta strukturreformer på såväl EU-nivå som nationell nivå.

Åtgärder för ett bättre investeringsklimat i hela EU är den del av investeringsplanen som utskottet lyfter fram som särskilt viktig. Investeringsklimatet behöver förbättras genom bättre lagstiftning och enklare regler samt genom en fördjupning av den inre marknaden, särskilt den digitala inre marknaden.

Hållbara finanser är avgörande för investeringsklimatet, och utskottet betonar vikten av att värna stabilitets- och tillväxtpakten och en restriktiv EU-budget. De eventuella ökade risker för EU:s budget som investeringsplanen kan innebära måste minimeras, anser utskottet.

När det gäller styrningen betonar utskottet att EIB:s roll i fonden bör vara central och att projekt måste granskas och bedömas på transparenta och objektiva grunder.

Utskottet anser också att investeringsplanen bör utvärderas efter 2017.

Utskottet föreslår att kammaren lägger utlåtandet till handlingarna.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets granskning	5
Kommissionens meddelande.....	5
Regeringens faktapromemorior.....	7
Finansutskottets ställningstagande	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över granskade dokument	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

En investeringsplan för Europa

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 3 mars 2015

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Monica Green (S), Jonas Jacobsson Gjørtler (M), Jörgen Hellman (S), Oscar Sjöstedt (SD), Jörgen Andersson (M), Ingela Nylund Watz (S), Emil Källström (C), Janine Alm Ericson (MP), Hans Unander (S), Dennis Dioukarev (SD), Jakob Forssmed (KD), Marie Granlund (S), Fredrik Schulte (M), Maria Malmer Stenergard (M), Mats Persson (FP) och Håkan Svenneling (V).

Redogörelse för ärendet

Den 26 november 2014 presenterade kommissionen meddelandet En investeringsplan för Europa (KOM(2014) 903). I december 2014 hänvisades meddelandet till finansutskottet för granskning. Investeringsplanen innehåller tre delar. För det första föreslår kommissionen att en ny europeisk fond för strategiska investeringar (Efsi) inrättas i nära samarbete med Europeiska investeringsbanken (EIB). För det andra föreslår kommissionen ett angreppssätt för att identifiera och förbereda investeringsprojekt i EU, som innefattar en företeckning över möjliga investeringsprojekt och en central funktion för rådgivning om investeringar. För det tredje innehåller investeringsplanen också åtgärder för att förbättra investeringsklimatet.

Den 13 januari 2015 presenterade kommissionen ett förslag till förordning för de två första delarna i investeringsplanen, dvs. för Efsi och för rådgivningsfunktionen och projektlistan (KOM(2015) 10). Finansutskottet har subsidiaritetsprövat förslaget till förordning parallellt med beredningen av meddelandet om investeringsplanen.

Under beredningen har utskottet fått information om och hållit överläggningar med regeringen om investeringsplanen. Den 4 december 2014 informerades finansutskottet om investeringsplanen av statssekreterare Karolina Ekholm. Den 22 januari 2015 informerade finansminister Magdalena Andersson utskottet om förslaget till förordning för de två första delarna av investeringsplanen och den 10 februari höll utskottet överläggningar med finansministern om detsamma.

Regeringen har lämnat fakta-pm för såväl meddelandet om investeringsplanen (2014/15:FPM13) som förordningen (2013/2014:FPM18).

Den tredje delen av investeringsplanen handlar om åtgärder för att förbättra investeringsklimatet, inklusive steg mot en kapitalmarknadsunion. En grönbok om en kapitalmarknadsunion presenterades av kommissionen den 18 februari. Grönboken är hänvisad till finansutskottet för granskning. Utlåtandet om grönboken ska behandlas i finansutskottets betänkande 2014/15:FiU29.

Utskottets granskning

Kommissionens meddelande

I meddelandet skriver kommissionen att Europa är i akut behov av en investeringsplan. Kommissionens investeringsplan syftar till att öka investeringarna i EU och därmed bidra till fler jobb, högre tillväxt och stärkt konkurrenskraft. Eftersom det finns ett begränsat utrymme för offentliga investeringar i ett antal medlemsstater ligger fokus till stor del på att främja privata investeringar. Kommissionen anser att det finns potentiella investeringsprojekt som är samhällsekonomiskt lönsamma men som inte får marknadsfinansiering trots en likvid marknad. Det beror enligt kommissionen på att projekten är för riskfyllda eller komplexa för privat finansiering. Detta vill kommissionen åtgärda genom att offentliga medel, i huvudsak på EU-nivå, ska användas som en katalysator för att möjliggöra privata investeringar. Investeringsplanen innehåller följande tre delar:

1. En ny europeisk fond för strategiska investeringar (Efsi) ska inrättas i nära samarbete med EIB, med syftet att mobilisera minst 315 miljarder euro de närmsta tre åren.
2. Åtgärder föreslås för att finansieringen ska nå den reala ekonomin. Ett nytt angreppssätt införs för att identifiera bärkraftiga investeringsprojekt. Det innefattar bl.a. upprättande av en förteckning på EU-nivå med möjliga investeringsprojekt och en central investeringsfunktion för rådgivning om investeringar på EU-nivå.
3. Åtgärder föreslås för att förbättra investeringsklimatet. Det handlar om enklare och mer förutsägbara regler, ökad tillgång till långsiktig finansiering inklusive steg mot en kapitalmarknadsunion, samt om att undanröja hinder för privata investeringar på den inre marknaden.

Kommissionen understryker att investeringsplanen ska ses som ett komplement till åtgärder på nationell och regional nivå, dvs. till åtgärder som handlar om nödvändiga strukturreformer, en ansvarsfull finanspolitik och ett förbättrat investeringsklimat.

Del 1. Inrättande av investeringsfonden – Efsi

Den nya investeringsfonden föreslås kapitaliseras med totalt 21 miljarder euro, varav 5 miljarder euro från EIB och 16 miljarder euro i garantier från EU-budgeten. Med ett antagande om en multiplikatoreffekt på 1:15 är målet att dessa 21 miljarder euro ska generera sammanlagt 315 miljarder euro i nya investeringar fram till slutet av 2017.

Den nya investeringsfonden (Efsi) ska inordnas i EIB:s struktur och planeras inleda sin verksamhet i juni 2015. Fondens verksamhet ska riktas mot långsiktiga investeringar av europeisk betydelse i infrastruktur (bredband,

energinät och transportinfrastruktur), utbildning, forskning och innovation samt förnybar energi och energieffektivitet. Fonden ska även stödja riskfinansiering till små och medelstora företag och börsföretag.

För att möjliggöra ett garantiåtagande om 16 miljarder euro från EU-budgeten föreslås att 6 miljarder euro öronmärks från redan beslutade program inom den fleråriga budgetramen 2014–2020 (3,3 miljarder euro från fonden för ett sammanlänkat Europa, CEF, och 2,7 miljarder euro från forskningsramprogrammet Horisont 2020). Vidare föreslås att 2 miljarder euro garanteras från marginaler upp till budgetramen i EU:s budget. Det kan dels handla om marginaler som uppstår när budgeten inte genomförs ända upp till utgiftstaken, dels om utnyttjande av olika flexibilitetsarrangemang. De resterande 8 miljarderna euro ska garanteras av marginalen mellan budgetramen och egna medelstaket. Det sistnämnda används i dag bl.a. till finansiering av betalningsbalansstöd och av den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen.

Kommissionen bjuder också in medlemsländer att ge bidrag till investeringsfonden. Kommissionen framhåller att eventuella bidrag kommer att bedömas gynnsamt vid utvärderingen av offentliga finanser inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten.

Investeringsplanen grundar sig enligt kommissionen på antagandet att inga ändringar görs i den fleråriga budgetramen och att EIB:s kapital inte kommer att öka.

Kommissionen förordar också en mer strategisk användning av de befintliga europeiska struktur- och investeringsfonderna på nationell nivå (s.k. innovativa finansieringsinstrument med garantier snarare än bidrag).

Del 2. Åtgärder för att finansieringen ska nå den reala ekonomin

Kommissionen anser att det behövs ett nytt angreppssätt för att identifiera och förbereda investeringsprojekt i EU. Detta arbete har redan initierats i en arbetsgrupp som inrättats av Ekofinrådet där EIB, kommissionen och medlemsländerna representeras. Arbetsgruppen har identifierat potentiella projekt med hög samhällsekonomisk nytta. Kommissionen anser att arbetet bör fortsätta på en mer permanent basis på EU-nivå och bidra till att identifiera och locka till sig investeringsprojekt och informera potentiella investerare. Kommissionen föreslår att arbetet ska leda till att en projektförteckning över investeringsbara projekt av europeisk betydelse utarbetas för att göra det möjligt för offentliga och privata investerare att få tillgång till relevant och öppen information. Ytterligare ett initiativ handlar om att upprätta ett centrum för investeringsrådgivning inom EIB.

Del 3. Åtgärder för att förbättra investeringsklimatet

För att förbättra investeringsklimatet finns det enligt kommissionen ett behov av att förenkla regleringar och göra dem mer förutsägbara och tydliga, både på nationell nivå och på EU-nivå. Kommissionen efterfrågar bättre lagstiftning

med syfte att minska onödig byråkrati, förbättra affärsklimatet – särskilt för små och medelstora företag – och se till att de lagar och regler som behövs är enkla, klara och ändamålsenliga. På nationell nivå nämner kommissionen behov av att förbättra kvaliteten på offentliga finanser och skattesystemens effektivitet. På EU-nivå framhåller kommissionen att initiativ för bättre reglering kommer prioriteras, i synnerhet programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit).

Vidare anger kommissionen att det finns behov av åtgärder för att öka tillgången till långsiktig finansiering och av att underlätta fri rörlighet för kapital i EU. Kommissionen anser att en fullt integrerad Europeisk kapitalmarknad skulle bidra till att minska finansieringskostnaderna och att en s.k. kapitalmarknadsunion därför är viktig på längre sikt. Kommissionen kommer i början av 2015 att inleda ett samråd om hur hinder för investeringar kan undanröjas och om hur steg mot en kapitalmarknadsunion kan tas. Kommissionen nämner bl.a. förslag att utveckla en reglering för värdepapperisering och att arbeta för standardiserade europeiska kreditregister.

Till sist föreslår kommissionen en rad åtgärder för att undanröja hinder för privata investeringar på den inre marknaden. Här nämns behovet av åtgärder i energi- och transportsektorerna, så som en uppföljning av genomförandet av klimat- och energiramverket för 2030 och åtgärder vad gäller prisreglering på energi i vissa medlemsstater, samt undanröjande av hinder för investeringar i transportinfrastruktur. Vidare understryks bl.a. behovet av att utveckla en digital inre marknad, exempelvis genom lagstiftningsåtgärder på områdena uppgiftsskydd och telekomlagstiftning samt genom att förenkla upphovsrätts- och konsumentregler för näthandel och digitala köp.

Regeringens faktagpromemorior

Faktagpromemorian om meddelandet

Regeringens preliminära ståndpunkt i faktagpromemorian om kommissionens meddelande (2014/15:FPM13) var att man välkomnade förslaget, vars syfte är att öka investeringarna i EU och därmed bidra till fler jobb och ökad tillväxt. Enligt regeringen kan investeringsplanen bli ett viktigt komplement till de åtgärder som vidtas på nationell nivå, inklusive strukturreformer, för att stärka konkurrenskraften och tillväxten och bidra till en hållbar utveckling. Generellt anser regeringen att det är viktigt att värna sunda offentliga finanser och EU:s fleråriga budgetram 2014–2020.

Den kapitalisering av fonden som kommissionen redogör för förväntas i nuläget inte medföra några inbetalningar från medlemsstaterna till EU-budgeten eller till EIB. Kommissionen nämner dock att medlemsstaterna själva kan välja att tillföra ytterligare nationella medel till fonden. Utifrån kommissionens redogörelse av Efsi skulle det maximala garantiåtagandet från EU-budgeten uppgå till 16 miljarder euro. Som i övriga fall där EU-budgeten står för garantier uppgår Sveriges garantiåtagande till den BNI-andel som

ligger till grund för Sveriges EU-avgift (för närvarande ca 3,2 procent). Den eventuella budgetbelastning som kan uppstå till följd av fondens verksamhet utgår från den andel av garantiåtaganden som faller ut till betalning från EU-budgeten. Kommissionen gör ett antagande om att risken inte kommer att överstiga 38 procent av garantibeloppet på 16 miljarder euro. Av garantibeloppet finansieras 50 procent genom en omprioritering av medel från beslutade program inom den fleråriga budgetramen 2014–2020 eller från marginaler i EU:s årsbudget. En förutsättning för det sistnämnda är att det finns tillräckliga marginaler mellan genomförd årsbudget och budgetramstak.

Vidare garanteras 8 miljarder euro av marginalen mellan budgetramen och egna medelstaket. Enligt regeringen har det tidigare konstaterats att utrymmet för ytterligare garantiåtaganden under egna medelstaket är mycket begränsat. De 5 miljarder euro som avsätts till fonden från EIB tas från bankens egna resurser och fordrar därmed ingen inbetalning av Sverige. Sveriges ägarandel av EIB uppgår till 2,97 procent.

Faktapromemorian om förordningen för fonden

I faktapromemoria 2014/15:FPM18 behandlar regeringen förslaget till förordning om Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi). Regeringen välkomnar att delar av investeringsplanen nu konkretiseras genom lagstiftningsförslag. Regeringen anser att under de kommande tre åren kan investeringsplanen, inklusive Efsi, bli ett viktigt komplement till de åtgärder som vidtas på såväl EU- som nationell nivå, inklusive strukturreformer, för att stärka konkurrenskraften och tillväxten och bidra till en hållbar utveckling. Det är enligt regeringen bra att planen fokuserar på att stimulera privata investeringar. Regeringen anför att Sverige stöder ambitionen att förbättra investeringsklimatet genom bättre lagstiftning och enklare regler samt genom en fördjupning av den inre marknaden, särskilt den digitala inre marknaden. Av vikt är även att fortsatt verka för en öppen och fri världshandel. Det är viktigt med hållbara investeringar på energi-, miljö- och klimatområdet med fokus på innovativa teknologier. Investeringsplanen ska bidra till omställningen till en grön resurseffektiv ekonomi. Beträffande Efsi avser regeringen att verka för att EIB:s roll blir central, att styrformerna inte kringskar EIB:s autonomi och att projekt granskas och bedöms – och finansiering beviljas – på transparenta och objektiva grunder. Vidare anför regeringen att Sverige kommer att fortsätta att understryka vikten av att de investeringar som Efsi finansierar också kan omfatta forskning, utveckling och innovation. Med tanke på att fondens finansiering löper fram till 2017 bör behovet av arrangemanget och dess ändamålsenlighet enligt regeringen utvärderas efter denna period. Fondens kredit och tillgångsportfölj kommer att fortleva under en längre tid. Generellt anser regeringen att det är viktigt att värna sunda offentliga finanser och att EU:s fleråriga budgetram för 2014–2020 respekteras. Regeringen verkar också för att minimera de eventuella ökade risker för EU:s budget som kan följa av investeringsplanen.

Regeringen delar kommissionens bedömning att det framlagda förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Förslaget väntas inte innebära någon förändring av regelverk i Sverige. Regeringen konstaterar att förslaget fick ett brett stöd av medlemsstaterna vid Ekofinrådets möte den 27 januari 2015. Förslaget kommer att behandlas vid Ekofinrådets möten den 17 februari och den 10 mars 2015. Ett arbete på teknisk nivå har inletts och väntas fortskrida i syfte att rådet och Europaparlamentet ska kunna fatta beslut i frågan före juni 2015.

Finansutskottets ställningstagande

Den ekonomiska och finansiella krisen har satt djupa spår i många av EU:s medlemsländer. Finansiell konsolidering i kombination med svag ekonomisk tillväxt har lett till att investeringsnivån i EU som helhet förblivit låg efter krisen. Mot den bakgrunden välkomnar utskottet att kommissionen tar initiativ för att öka investeringarna i EU i syfte att bidra till högre tillväxt, ökad sysselsättning och stärkt konkurrenskraft. Med tanke på att de offentliga finanserna är hårt ansträngda i många av EU:s medlemsländer är det också motiverat att planen fokuserar på att stimulera privata investeringar. Samtidigt är det enligt utskottet viktigt att ha realistiska förväntningar. Investeringsplanen kommer knappast att lösa hela den ekonomiska situationen i EU, men kan bli ett viktigt komplement till andra åtgärder för att stärka konkurrenskraften och tillväxten och bidra till en hållbar utveckling. Men utöver investeringsplanen behövs också bl.a. fortsatta strukturreformer på såväl EU-nivå som på nationell nivå för att återhämtningen i den europeiska ekonomin ska kunna fortsätta.

Särskilt viktigt att förbättra investeringsklimatet

Av investeringsplanens tre delar är åtgärder för ett bättre investeringsklimat den del som utskottet ser som särskilt viktig. Utskottet stöder ambitionen att förbättra investeringsklimatet i hela EU genom bättre lagstiftning och enklare regler samt genom en fördjupning av den inre marknaden, särskilt den digitala inre marknaden. Det är också viktigt att fortsätta verka för en öppen och fri världshandel.

Inom ramen för ett förbättrat investeringsklimat tar kommissionen upp inrättandet av en kapitalmarknadsunion som en mer långsiktig faktor för att minska fragmentiseringen på EU:s finansmarknad och bredda finansieringen till små och medelstora företag. Kommissionen presenterade också nyligen en grönbok om kapitalmarknadsunionen. Generellt ställer sig utskottet positivt till initiativet att ta bort hinder för gränsöverskridande investeringar och underlätta företags finansieringsmöjligheter. Utskottet avser att utveckla sin syn på kapitalmarknadsunionen senare under våren i ett separat utlåtande om grönboken.

Minimera riskerna för EU-budgeten

Enligt meddelandet grundar sig planen på antagandet att det inte görs några ändringar i den fleråriga budgetramen och att EIB:s kapital inte kommer att öka. Utskottet vill understryka vikten av att hålla fast vid detta och förordar generellt en restriktiv och ansvarsfull linje när det gäller EU:s budget och finansieringen av olika verksamheter. Det är viktigt att värna sunda offentliga finanser och att EU:s fleråriga budgetram för 2014–2020 respekteras. Utskottet vill understryka att de eventuella ökade risker för EU:s budget som investeringsplanen kan innebära måste minimeras. Om projekt fallerar så att garantiåtaganden kopplade till EU:s budget löses ut är det centralt att det inte leder till ökade avgifter för medlemsländerna, utan att det i stället finansieras genom omprioriteringar inom EU:s befintliga budget.

Av den totala garantin från EU-budgeten för Efsi på 16 miljarder euro täcks 6 miljarder euro av redan beslutade program inom den fleråriga budgetramen, medan 2 miljarder euro ska täckas av marginaler i EU:s årsbudget. En förutsättning för den sistnämnda finansieringskällan är att det finns tillräckliga marginaler mellan genomförd årsbudget och budgetramstak. Utskottet ser en viss risk med att teckna in marginaler i budgeten. Tillräckliga marginaler är enligt utskottet centrala för god budgetdisciplin och för att hantera oförutsedda omständigheter. De resterande 50 procenten av garantin, dvs. 8 miljarder euro, ska enligt kommissionens förslag garanteras av marginalen mellan budgetramen och egna-medelsramen. Som framgår av meddelandet existerar den sistnämnda finansieringslösningen redan i dag och används bl.a. för betalningsbalansstöd och för den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen. Utskottet har uppfattat att utrymmet för ytterligare garantiåtaganden under egna-medelstaket är mycket begränsat, och anser att det bör klargöras vad fondens ytterligare garantiåtaganden kan få för konsekvenser.

Styrning och urval av projekt på objektiva grunder

Enligt meddelandet ska Efsi stödja strategiska investeringar av europeisk betydelse inom bl.a. infrastruktur, utbildning, forskning och innovation samt förnybar energi. Inga tematiska eller geografiska anslag får enligt meddelandet fastställas på förhand, utan projekten ska väljas på egna meriter. Vidare ska en oberoende investeringskommitté godkänna konkreta projekt på grundval av deras bärkraft och säkerställa att det offentliga stödet inte utesluter eller tränger ut privata investeringar. Fondens styrningsstruktur framgår mer detaljerat i förslaget till förordning för fonden.

Investeringsplanen bör enligt utskottet kunna bidra till omställningen mot en grön resurseffektiv ekonomi, t.ex. genom hållbara investeringar på energi-, miljö- och klimatområdet med fokus på innovativa teknologier. En del av EU-garantin för Efsi backas upp av redan beslutade medel från forskningsprogrammet Horisont 2020, och det är enligt utskottet viktigt att de

investeringar som Efsi finansierar också kan omfatta forskning, utveckling och innovation.

När det gäller styrningen vill utskottet vill betona att EIB:s roll i fonden bör vara central och att styrformerna inte får kringskära EIB:s autonomi. Dessutom är det viktigt att projekt granskas och bedöms på transparenta och objektiva grunder. Det bör enligt utskottet tydliggöras hur styrningen i praktiken ska gå till och hur samspelet mellan de två styrningsorganen och EIB ska fungera.

Värna stabilitets- och tillväxtpakten

Enligt meddelandet ska medlemsstaterna kunna bidra till investeringsfonden med kapital. Av meddelandet framgår vidare att i samband med utvärderingen av de offentliga finanserna inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten avser kommissionen att ställa sig positiv till sådana bidrag. Utskottet vill här framhålla betydelsen av att stabilitets- och tillväxtpakten värnas, inte minst med tanke på att hållbara offentliga finanser är en avgörande faktor för investeringsklimatet. Stabilitets- och tillväxtpakten syftar till att säkra sunda offentliga finanser som ett medel för prisstabilitet och varaktig tillväxt. Utskottet anser att den ekonomiska och finansiella krisen tydligt har visat på betydelsen av ett stabilt finanspolitiskt regelverk. Genom lagstiftningspaketen om stärkt ekonomisk styrning 2011–2013 (de s.k. sexpaketet och tvåpaketet) har pakten stärkts utifrån erfarenheterna från finanskrisen.

Investeringsplanen bör utvärderas efter 2017

Med tanke på att fondens finansiering löper fram till 2017 anser utskottet att behovet av arrangemanget och dess ändamålsenlighet bör utvärderas efter denna period. En sådan utvärdering bör bl.a. visa i hur hög grad åtgärderna i investeringsplanen bedöms ha bidragit till ökade investeringar och i vilken omfattning investeringsnivån påverkats av exempelvis en normal konjunkturcykel. Det bör också framgå om det förekommer undanträngnings-effekter.

BILAGA

Förteckning över granskade dokument

KOM (2014) 903 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, regionkommittén och Europeiska investeringsbanken En investeringsplan för Europa