

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EUK	1. juli 2005

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Finansministeriets grundnotat vedrørende meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet. Det europæiske vækstinitiativ. Retningslinjer for udformningen af et EU-lånegarantiinstrument for TEN-transportprojekter, KOM(2005) 76 endelig af 7. marts 2005.

Grundnotat til Folketingets Europaudvalg

30. juni 2005
F7 RIL

Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet. Det europæiske vækstinitiativ. Retningslinjer for udformningen af et EU-lånegarantiinstrument for TEN-transportprojekter - KOM(2005) 76 endelig af 7. marts 2005.

Resumé: Kommissionen har som grundlag for drøftelser fremlagt oplæg til retningslinjer for et garantiinstrument til brug ved transportinfrastrukturprojekter. Garantien skal dække manglende indfrielse af lån, som særlig skyldes mindre indtjening end forventet. Garantien dækker således primært risici forbundet med mængden af trafik. Målet er at tiltrække flere private investorer, som grundet garantiinstrumentet får en større sikkerhed for deres investering. Budgettet skal holdes inden for TEN-budgettet, som er en del af de finansielle perspektiver. Der er behov for en nærmere afklaring af en række aspekter.

1. Baggrund

Som led i vækstinitiativet pegede Kommissionen i sin meddelelse af 11. november 2003 på mulige indsatsområder og skitserede, hvilke beslutninger Rådet og Europa-Parlamentet skulle træffe. Mere specifikt introducerede man idéen om at oprette et nyt finansielt redskab, et EU-garantiinstrument til støtte for TEN-transportprojekter med det specifikke formål i højere grad at inddrage den private sektor. Kommissionens forslag blev støttet af den Europæiske Investeringsbank (EIB).

Det Europæiske Råd har efterfølgende opfordret Kommissionen til "...at undersøge nødvendigheden af at udvikle et særligt fællesskabsgarantiinstrument for visse risici efter anlægsfasen i forbindelse med transeuropæiske transportprojekter...".

I samarbejde med EIB udarbejdede Kommissionen derfor en markedsanalyse for at undersøge muligheden for at indføre et lånegarantiinstrument i forbindelse med transportprojekter. Resultatet heraf viste, at et sådant instrument kunne spille en konstruktiv rolle ved at supplere de nuværende finansielle ressourcer og udfylde visse markedsgab, især i forbindelse med meget store og/eller grænseoverskridende projekter.

2. Hjemmelsgrundlag

Artikel 155, stk. 1, i EF-traktaten giver Fællesskabet mulighed for at give TEN-transportprojekter lånegarantier.

3. Indhold

Kommissionen har den 7. marts 2005 i en meddelelse fremlagt et forslag til udformning af et garantiinstrument for TEN-transportprojekter. Forslaget skal behandles af Ecofin.

Formålet med garantiinstrumentet er at øge den løftestangseffekt, som begrænsede offentlige ressourcer giver og at tiltrække mere privat kapital i forbindelse med transportinfrastrukturprojekter. Det forventes i den forbindelse, at private investorer vil bidrage med 20 pct. af anlægsomkostningerne. Der er imidlertid væsentlige risici forbundet med disse infrastrukturinvesteringer, hvorfor de private investorer ofte afholder sig fra at investere i projekterne.

Indretning af instrumentet

Der er ikke tale om en garantistillelse i traditionel forstand, dvs. hvor en garantistiller ved misligholdelse af et givet lån indfrier en långivers restfordring og samtidig overtager fordringen på låntageren.

Den foreslåede mekanisme er snarere en mekanisme til dækning af manglende omsætning. Garantien vil således dække de risici, der er forbundet med investeringen i post-anlægsfasen i offentlig-private partnerskaber (OPP). Disse risici vil typisk afhænge af manglende trafik, men garantien kan også udvides til at omfatte disponibilitets- og leverancerisici, under forudsætning af at disse kan vurderes i et rimeligt omfang.

Garantien dækker op til et på forhånd fastsat loft og muligvis op til et nominelt loft og skal betragtes som en standby kreditlinje, der kun tages i brug, hvis manglende indtjening gør det vanskeligt at afdrage gæld. Afhængig af projektets kreditværdighed vil standby kreditlinjen dække omkring 10 pct. af udestående gæld, mens den i visse mere risikoprægede tilfælde vil dække op til 20 pct.

Garantien dækker kun de første år efter anlægsfasen, den såkaldte indkøringsfase. Denne periode må ikke overstige fem år.

For at være berettiget til garantien skal projekterne have en ”certificeret grad af kreditværdighed tæt på investeringsobjekt” (near investment grade creditworthiness). Hvorvidt et givet projekt lever op til denne kreditværdighedsbetegnelse afgøres af EIB. Dette krav vil fra Kommissionens sikre, at projektets overordnede risikoprofil er overskuelig, samt at de krav om hensættelser, der stilles til EU-garantien, ikke bliver for omfattende. Herudover vil kravet betyde, at efterspørgslen efter garantien mindskes.

Ved udstedelse af garantien vil Fællesskabet, lige som andre investorer, stille krav om rettidig tilbagebetaling af udestående kapital og renter heraf, men Fællesskabet vil være en mere tålmodig udlåner end den private sektor. Det betyder, at i tilfælde af, at garantien bliver effektiv, vil tilbagebetaling kunne udskydes i en periode, der ikke er nærmere defineret. Lånet skal dog tilbagebetales så snart, der er økonomisk råderum til det. Der vil blive udarbejdet et prissætningssystem, som skal sikre, at prisen for instrumentet afspejler risikoen for EU samt driftsomkostningerne.

Risikodeling

For at være berettiget til lånegarantien skal projekterne modtage et sammenligneligt niveau af finansiel støtte fra medlemslandet eller andre nationale offentlige institutioner. Denne støtte kan tage form af tilskud, garantier eller lignende. Kommissionen lægger dog ikke op til et strengt krav om, at medlemslandene skal være med-garant i instrumentet.

Udover risikodeling mellem EU og medlemslandenes myndigheder lægger Kommissionen desuden op til risikodeling mellem EU og den private sektor. Herved øges løftestangseffekten af EU-støtten. Projekterne skal involvere et passende niveau af privat deltagelse i form af gældsfinansiering (lån) og aktier, afhængig af type projekt. EU-garantien dækker i form af en standby kreditlinje i indkøringsperioden, hvorved den privilegerede gælds kreditkvalitet i denne periode forbedres. (Ved privilegeret gæld forstås den langfristede lånegæld til private aktører). Dette betyder, at den privilegerede gæld er garanteret, således at tilbagebetalingen sikres.

I kontrast hertil skal dem, der yder de langfristede lån dække risikoen i hele lånets løbetid, hvor garantiinstrumentet kun dækker i en kortere periode.

For at mindske risikoen for EU yderligere vil porteføljen i garantiinstrumentet blive sammensat af projekter med forskellig størrelse og fra forskellige geografiske placeringer. Hermed opnås en spredning, der ikke er mulig på nationalt niveau. Denne sammensætning vil formentlig betyde, at de kommercielle banker vil tilbyde lån til en lavere rente, end i en situation, hvor garantiinstrumentet ikke er tilgængeligt. Den relativt lavere rente kan betyde, at garantien aktiveres i færre tilfælde end ellers.

Budgettet og oprettelse af en likviditetsfond

Instrumentet skal finansieres inden for TEN-budgettet for perioden 2007-2013 og skal derfor ses i sammenhæng med forhandlingerne om de finansielle perspektiver. Fællesskabets budget skal dække de beløb, der er nødvendige for drift og forvaltning.

For at koncessionshaverne har overblik over et givet projekt og dermed kan vise en samlet finansieringspakke, vil det være nødvendigt, at Fællesskabet påtager sig garantiforpligtelser meget tidligt i processen. Normalt før konstruktionen påbegyndes. Det afsatte beløb vil udgøre en første "hensættelse", som skal dække brug af selve garantien. Hensættelsen skal ikke dække 100 pct. af den pålydende værdi af de udestående lånegarantier (hovedsageligt hovedstolen + renter), og der vil derfor være en resterende eventualforpligtelse på Fællesskabets budget¹.

Kommissionen bør oprette en likviditetsfond for at sikre en effektiv og praktisk betalingsmekanisme. Denne fond skal dække instrumentets driftsomkostninger samt ibrugtagne garantier.

Det er estimeret, at de totale investeringsomkostninger for TEN-prioritetsprojekterne i et udvidet EU beløber sig til 140 mia. euro i perioden 2007-2013. Det forventes, at den private sektor vil bidrage med 20 pct. i form af aktier og gældsafvikling, hvilket svarer til 28 mia. euro.

Antages det, at porteføljen af transaktioner har en kreditværdighed tæt på "investment grade", vil en budgetallokering på 1 mia. euro ifølge Kommissionen kunne dække garantier svarende til omkring 20 mia. euro gæld.

¹ Risikoen for en sådan resterende forpligtelse vurderes fra Kommissionens side at være ubetydelig. Der vil blive taget passende hensyn til eventualforpligtelsen i Fællesskabets budget vha. en "pro memoria-budgetpost" svarende til den nuværende fællesskabsgaranti for det generelle eksterne EIB-lånemandat.

Tabel 1. Foreslået finansiel ramme for perioden 2007-2013

<i>Mio. euro, årets priser</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012 og senere	Total
Forpligtelser	310	150	120	120	120	200	1.020

4. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Forslaget har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

5. Nærhedsprincippet

En lånegaranti af denne størrelse vil ikke kunne etableres på nationalt niveau, hvorfor Regeringen vurderer, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Forslagets konsekvenser

Statsfinansielle

Forslaget er en del af Kommissionens foreslåede TEN-budget for perioden 2007-2013 og skal derfor ses i relation til forhandlingerne om de finansielle perspektiver. Konsekvenserne for Danmarks bidrag til EU vil afhænge af disse forhandlinger.

EU og dermed i sidste ende medlemslandene vil imidlertid med forslaget pådrage sig en potentiel risiko svarende til de samlede, udstedte garantier, mens der inden for budgettet alene afsættes midler svarende til den beregnede risiko. Det kan øge medlemslandenes udgifter udover budgetrammen.

Samfundsøkonomiske og miljømæssige

Det er forventningen, at forslaget vil medføre, at den private sektor i højere grad vil deltage i transportinfrastrukturprojekter. Hvis det lykkes, vil flere af de prioriterede projekter under TEN formentlig blive gennemført hurtigere, end det er tilfældet i dag. Ved udvælgelsen af disse projekter lægges der vægt på europæisk merværdi, således at projekterne også gavner andre lande, end de der forestår investeringerne. Herunder lægges der særlig vægt på projekter, der medfører eksempelvis mindre forurening og/eller projekter, der kan medføre tidsmæssige besparelser.

7. Udtalelse fra Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om det foreliggende forslag.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i EU-specialudvalget for EU's budget og finansielle bestemmelser samt EU-specialudvalget for transportspørgsmål.

9. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er generelt positiv overfor TEN-projekter, der kan forbedre sammenhængen af de europæiske transportnet. Det er således også i dansk interesse, at TEN-projekterne

gennemføres inden for en overkommelig fremtid. Mht. det foreliggende forslag er der imidlertid en række uafklarede elementer, der skal afklares nærmere inden en dansk stillingtagen. Det drejer sig først og fremmest om risikodeling mellem den offentlige og private sektor samt EU. Incitamentstrukturen skal nøje gennemgås, således at alle parter agerer på forsvarlig vis. Herudover er der behov for en nærmere klargøring af præmiestørrelse, hensættelser og tilbagebetaling, hvis garantien tages i brug.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forhandlinger om forslaget er endnu ikke påbegyndt. De andre landes holdninger kendes derfor ikke på nuværende tidspunkt.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget skal ses i sammenhæng med Kommissionens forslag til ny finansiel forordning², der blev forelagt Folketingets Europaudvalg den 8. marts 2005. Nærliggende forslag om lånegarantiinstrumentet har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

² KOM(2004)475.