

Särskild rapport

Europeiska fonden för strategiska investeringar: åtgärder krävs för att Efsi ska bli verkligt framgångsrik

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–XI
Inledning	01–11
Revisionens omfattning och inriktning samt revisionsmetod	12–14
Iakttagelser	15–79
EIB-gruppen godkände Efsi-finansiering med högre risk i nästan så stor omfattning som förväntat	15–29
Den totala godkända Efsi-finansieringen under de första tre åren nådde de belopp som förväntats från början	16–18
Efsi ökade EIB:s finansiering med högre risk mindre än förväntat	19–23
Det finns utrymme för EIB att ytterligare främja användningen av finansiella produkter med högre risk för Efsi	24–29
Efsi ersatte delvis finansiering från andra finansieringsinstrument med stöd från EU:s budget	30–37
Nästan en tredjedel av de projekt som undertecknades inom infrastruktur- och innovationstjänsten kunde ha finansierats utan Efsi-stöd, men inte på lika förmånliga villkor	38–47
Rapporteringen om mobiliserade investeringar och multiplikatoreffekt är överskattad	48–64
Efsi når olika sektorer, men den geografiska fördelningen är inte balanserad	65–79
Slutsatser och rekommendationer	80–88
Bilagor	
Bilaga I — Rapporterade uppgifter för Efsi-transaktioner per den 30 juni 2018	
Bilaga II — EIB-gruppens produktkategorier	

Bilaga III — ESI-fondernas finansieringsinstrument för perioden 2014–2020

Bilaga IV — Förteckning över Efsis resultat- och övervakningsindikatorer

Bilaga V — Efsi-transaktioner med deltagande av nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner per den 31 december 2017

Ordförklaringar

Kommissionens och EIB:s svar

Granskningsteam

Sammanfattning

I Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) inrättades 2015 som en del av investeringsplanen för Europa för att komma till rätta med det **investeringsgap** som uppstod efter den finansiella och ekonomiska krisen som bröt ut 2008. Efsi är en fond inom EIB och styrs av en styrelse som består av företrädare för kommissionen och EIB. Efsi inrättades med syftet att använda en EU-budgetgaranti på 16 miljarder euro och 5 miljarder euro av EIB:s egna medel så att EIB-gruppen skulle kunna tillhandahålla finansiering på cirka 61 miljarder euro med målet att mobilisera ytterligare 315 miljarder euro fram till juli 2018 i form av strategiska investeringar i infrastruktur och små och medelstora företag inom de flesta av EU:s politikområden och i alla medlemsstater.

II **Målet med revisionen** var att bedöma om Efsi på ett ändamålsenligt sätt mobiliserat finansiering till stöd för ytterligare investeringar inom hela EU. På grundval av en riskbedömning undersökte vi om

- a) EIB tillhandahållit den förväntade nivån av finansiering med högre risk fram till juli 2018,
- b) Efsi hade ersatt andra EIB- eller EU-finansieringstransaktioner,
- c) investeringsprojekt under Efsis genomförandeperiod kunde ha finansierats med andra offentliga eller privata medel,
- d) rapporterade uppskattningar av investeringar som mobiliserats av Efsi var realistiska när det gäller deras inverkan på realekonomin,
- e) Efsis investeringsportfölj var välbalanserad vad gäller berörda EU-politikområden och geografisk koncentration.

III Vår revision omfattade Efsis transaktioner mellan inrättandet 2015 och juli 2018. Som en del av **revisionsarbetet** granskade vi de rapporter om Efsis resultat som hade offentliggjorts fram till tidpunkten för revisionen, analyserade Efsis transaktionsportfölj och granskade ett urval av transaktioner samt genomförde intervjuer och enkätundersökningar bland tjänstemän inom kommissionen och EIB-gruppen, Efsis motparter och experter på området.

IV Vår slutsats är att Efsi på ett ändamålsenligt sätt har mobiliserat finansiering till stöd för betydande ytterligare investeringar inom EU. Men i rapporteringen av uppskattade mobiliserade investeringar tas ingen hänsyn till det faktum att vissa Efsi-

transaktioner ersatte andra EIB-transaktioner och EU-finansieringsinstrument eller att delar av Efsis stöd gick till projekt som hade kunnat finansieras från andra källor, om än under andra villkor. Dessutom behöver åtgärder vidtas för att förbättra den geografiska spridningen av Efsi-stödda investeringar.

V Vi fann att EIB-gruppen hade godkänt finansiella Efsi-transaktioner för mer än 59 miljarder euro fram till den 30 juni 2018. Dessutom ökade siffran till 65,5 miljarder euro fram till den 17 juli 2018. Ett antal faktorer bidrog till detta resultat, bland annat inrättandet av Efsi som en budgetgaranti som gav EIB operativ flexibilitet, genom att endast ett fåtal mål eller begränsningar fastställdes för Efsis investeringsportfölj, smidiga styrningsformer infördes och samarbetet med nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner förbättrades.

VI Efsis stöd gjorde det möjligt för EIB att fyrdubbla sina finansiella transaktioner med högre risk jämfört med 2014. Värdet på de Efsi-relaterade finansiella transaktioner med högre risk som faktiskt hade undertecknats av EIB var emellertid lägre än planerat. EIB tillhandahöll finansiering med högre risk genom att erbjuda klassiska prioriterade investeringslån med längre löptider, ta osäkrade positioner där alla eller de flesta övriga långivare var säkrade och handla med motparter med högre risk, men använde i relativt liten utsträckning andra tillgängliga finansiella produkter med högre risk.

VII Efsi ersatte också till viss del finansiering från andra centralt förvaltade EU-finansieringsinstrument, framför allt på områdena transport och energi. Vidare såg vi ett behov av att kommissionen och EIB beaktar potentiella framtida överlappningar mellan transaktioner via Efsis infrastruktur- och innovationstjänst (IIW) och finansieringsinstrumenten inom de europeiska struktur- och investeringsfonderna.

VIII Det faktum att en Efsi-transaktion har bedömts ge additionalitet enligt Efsi-förordningens definition och har klassats som en transaktion med högre risk än en normal EIB-transaktion innebär inte nödvändigtvis att det finansierade projektet inte hade kunnat finansieras från andra källor. Vår undersökning visade att nästan en tredjedel av de finansierade projekten inom infrastruktur- och innovationstjänsten (IIW) skulle ha genomförts även utan Efsi-stöd. Projektansvariga föredrog i stor utsträckning Efsi-finansiering eftersom den antingen var billigare eller kunde återbetalas på längre tid. Vi hittade ett antal fall där Efsi-projekten kunde ha finansierats av privata och andra offentliga källor, eller av EIB som en normal transaktion, om än under andra villkor.

IX Den metod som användes för att uppskatta de mobiliserade investeringarna ledde, i vissa fall, till en överskattning av i vilken utsträckning Efsi-stödet faktiskt stimulerade till ytterligare investeringar i realekonomin. Bristen på jämförbara resultat- och övervakningsindikatorer för alla EU:s finansieringsinstrument och budgetgarantier minskar insynen och möjligheten att bedöma resultat.

X I slutet av 2017 låg Efsi-portföljen inom de vägledande gränserna för investeringar i specifika politikområden. Den **geografiska koncentrationen** av Efsis undertecknade finansieringstransaktioner var emellertid inte tillräckligt balanserad, utan det mesta gick till ett fåtal av de större EU-15-medlemsstaterna. Efsi utnyttjades mest av de länder som har de mest utvecklade och aktiva utvecklingsbankerna eller utvecklingsinstitutionerna, vilket tyder på att de länder där de är mindre utvecklade behöver få stöd, inbegripet tekniskt bistånd.

XI På grundval av dessa iakttagelser lämnar vi följande rekommendationer:

- a) Främja motiverad användning av EIB-produkter med högre risk inom ramen för Efsi.
- b) Uppmuntra komplementaritet mellan EU-finansieringsinstrument och EU-budgetgarantier.
- c) Förbättra bedömningen av om potentiella Efsi-projekt skulle kunna finansieras från andra källor.
- d) Gör bättre uppskattningar av de investeringar som mobiliserats.
- e) Förbättra den geografiska spridningen av Efsi-stödda investeringar.

Inledning

01 Omedelbart efter att den nya kommissionen hade tillträtt i november 2014 tillkännagav den tillsammans med Europeiska investeringsbankgruppen (EIB-gruppen) en investeringsplan för Europa (nedan kallad *investeringsplanen*)¹. Investeringsplanen lanserades som en reaktion på nedgången i investeringar i Europa efter den finansiella och ekonomiska krisen som bröt ut 2008. Samtidigt var kommissionen medveten om de finanspolitiska begränsningar som medlemsstaterna måste ta hänsyn till och den begränsade flexibiliteten i EU:s befintliga utgiftsprogram. Enligt kommissionens uppskattning av investeringsgapet låg investeringarna i EU 230–370 miljarder euro per år under hållbara nivåer².

02 Det övergripande målet med investeringsplanen är att öka investeringsnivåerna och undanröja hindren för investeringar i EU. Planen utgörs av tre ömsesidigt stöttande pelare: i) Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) som tillhandahåller finansiering för investeringar, ii) Europeiska centrumet för investeringsrådgivning som tillhandahåller tekniskt bistånd till projektansvariga och portalen för investeringsprojekt på europeisk nivå som möjliggör insyn och informationsutbyte vad gäller projekt som söker finansiering samt iii) lagstiftnings- och strukturreformer för att undanröja hindren för investeringar.

03 Efsi är inte en separat juridisk person från EIB, men den har en egen ledningsstruktur som utgörs av en styrelse bestående av tre företrädare för kommissionen och en företrädare för EIB som fattar beslut med konsensus, en investeringskommitté och en verkställande direktör. Styrningsstrukturen blev komplett i januari 2016 i och med att investeringskommittén utnämndes. Fram till dess gav kommissionen sitt godkännande för användning av EU-garantin. Efsi-transaktioner måste även godkännas av EIB:s och EIF:s ledningsorgan enligt samma regler, bestämmelser och förfaranden som gäller för andra transaktioner.

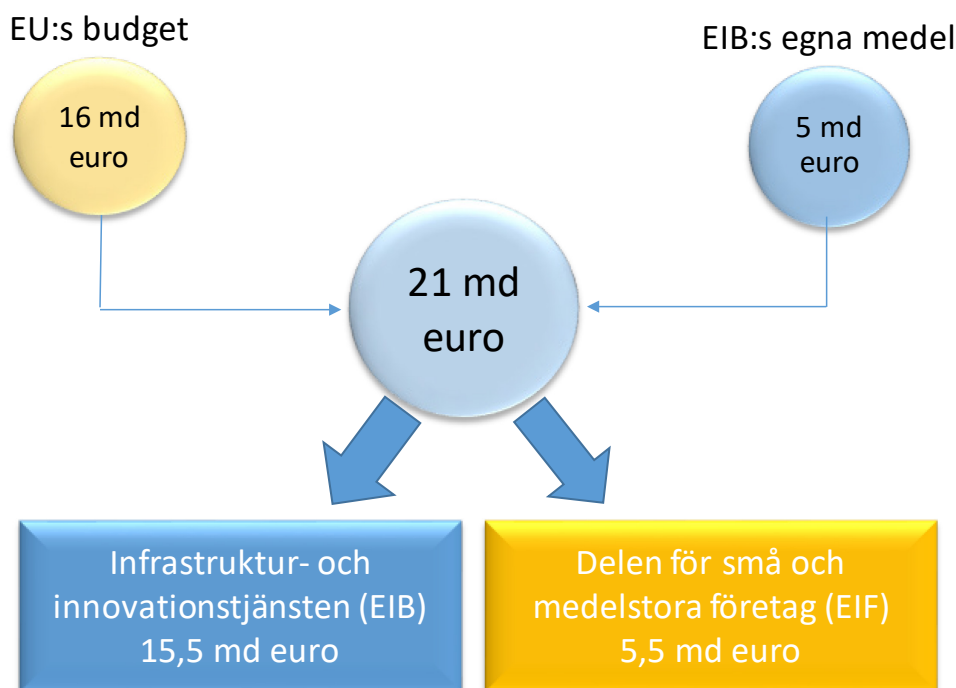
04 Efsi inrättades med syftet att mobilisera 315 miljarder euro i nya investeringar i realekonomin under treårsperioden fram till juli 2018, för att finansiera (strategiska) investeringar inom ett brett spektrum av EU:s politikområden (transport och energi, utbildning, forskning och innovation osv.) och öka tillgången till finansiering för

¹ COM(2014) 903 final, 16.11.2014.

² https://ec.europa.eu/commission/publications/why-eu-needs-investment-plan_sv.

småföretag³. Detta skulle uppnås med användning av 21 miljarder euro i kapacitet att bära risker, bestående av en garanti från EU-budgeten på 16 miljarder euro och 5 miljarder euro från EIB:s egna medel, för att möjliggöra för EIB-gruppen att tillhandahålla ytterligare finansiering (**figur 1**), ursprungligen uppskattad till 61 miljarder euro⁴.

Figur 1 – Efsis tillgångsfördelning, justerad i juli 2016



Källa: EIB, rapporten till Europaparlamentet och rådet om EIB-gruppens finansierings- och investeringstransaktioner inom ramen för Efsi år 2017.

05 Efsis investeringstransaktioner sker inom två temaområden eller delar: i) infrastruktur- och innovationstjänsten (IIW) som förvaltas av EIB och syftar till att ge finansiering till strategiska projekt och ii) delen för små och medelstora företag (SMEW) som förvaltas av EIF och syftar till att ge stöd till små och medelstora företag samt medelstora börsnoterade företag (företag med upp till 3 000 anställda). Båda delarna har lånetransaktioner och transaktioner med kapital likställt med eget kapital⁵.

³ Artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2015/1017 (EUT L 169, 1.7.2018, s. 1) (Efsi-förordningen).

⁴ Skäl 31 i Efsi-förordningen, EIB-gruppens verksamhetsplan 2015–2017, förord och s. 10 samt EIB-gruppens verksamhetsplan 2016–2018, s. 8.

⁵ Lånetransaktioner inbegriper huvudsakligen standardlån, garantier och motgarantier. Transaktioner med kapital likställt med eget kapital inbegriper direkta och indirekta investeringar i aktiekapital eller kapital likställt med eget kapital och efterställda lån.

06 Efsis stöd är inte specifikt öronmärkt efter sektor eller geografiskt område, utan är efterfrågestyrt. Efsis styrelse har dock fastställt ett vägledande gränsvärde för geografisk spridning och koncentration när det gäller IIW, som innebär att andelen investeringar i tre medlemsstater tillsammans (mätt i godkända och undertecknade lån/investeringsbelopp) inte bör överstiga 45 % av den totala Efsi-portföljen⁶ i slutet av investeringsperioden (slutet av 2020 för godkännanden och slutet av 2022 för undertecknanden). Det finns inga fastställda koncentrationsgränser för SMEW.

07 Kommissionen var också medveten om behovet av ändamålsenliga bidrag från de nationella utvecklingsbankerna och utvecklingsinstitutionerna för att förbättra investeringsplanens och Efsis effekter på investeringar, tillväxt och sysselsättning. I juli 2015 hade åtta nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner åtagit sig att svara för samfinansiering av projekt och investeringsplattformar till en total finansieringsvolym på upp till 34 miljarder euro⁷. I Efsi-förordningen fastställs flera sätt på vilka nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner kan bidra till Efsi, däribland deltagande i investeringsplattformar och i enskilda Efsi-projekt som samfinansierar.

08 Enligt Efsi-förordningen ska projekt som beviljas stöd genom EU-garantin, bland annat, ge additionalitet⁸. Det innebär i princip att Efsi-finansiering är avsedd för transaktioner som åtgärdar marknadsmisslyckanden eller suboptimala investeringssituationer och som inte skulle ha kunnat genomföras utan Efsis stöd under samma period då EU-garantifonden kan användas⁹, av EIB, EIF eller inom ramen för EU:s befintliga finansieringsinstrument, eller inte skulle ha kunnat genomföras i samma utsträckning.

09 Efsi ska också "utgöra ett komplement till och tillkomma utöver de pågående EU-programmen och EIB:s normala verksamhet"¹⁰ samt bidra till att uppnå unionens

⁶ Efsis strategiska inriktning, 15 december 2015 (http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi_steering_board_efsi_strategic_orientation_en.pdf).

⁷ COM(2015) 361 final, 22.7.2015.

⁸ Artikel 5 i Efsi-förordningen.

⁹ Den inledande investeringsperioden under vilken EU-garantin kan beviljas för att stödja finansierings- och investeringstransaktioner som omfattas av Efsi-förordningen pågår fram till den 5 juli 2019 (godkännanden) och 30 juni 2020 (undertecknanden) och har förlängts till den 31 december 2020 (godkännanden) och 31 december 2022 (undertecknanden).

¹⁰ Skäl 8 i Efsi-förordningen.

politiska mål, såsom de som anges i förordning (EU) nr 1287/2013 (Cosmeförordningen), förordning (EU) nr 1291/2013 (Horisont 2020-förordningen) och förordning (EU) nr 1316/2013 (FSE-förordningen)¹¹. Införandet av Efsi ägde rum i ett sammanhang där en allt större andel av EU:s budget redan anslagits till finansieringsinstrument under den fleråriga budgetramen för perioden 2014–2020. Såsom visas i **figur 2** hade kommissionen redan inrättat centralt förvaltade finansieringsinstrument inom sju EU-program på olika politikområden, med en ursprunglig budget eller "finansieringsram" på cirka 7,4 miljarder euro. Dessutom förväntas beloppet för finansieringsinstrument inom ramen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna) under perioden 2014–2020 uppgå till 20,2 miljarder euro¹², vilket är nästan dubbelt så mycket som under föregående period.

Figur 2 – Översikt över finansieringsinstrument som stöds av EU:s budget och Efsi (ursprunglig tillgångsfördelning vid tidpunkten för inrättandet)

	Finansieringsinstrument med indirekt förvaltning (budgetanslag från EU: 7,4 md euro)		Efsi (budgetanslag från EU: 16 md euro) justerat i juli 2016	ESI-fonderna (budgetanslag från EU: 20,2 md euro)
Infrastruktur (transport, energi och telekommunikation)	Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE) Riskdelnings- och egetkapitalinstrument – upp till 2,6 md euro		Infrastruktur- och innovationstjänsten Lån – 10,5 md euro EU-garanti, eget kapital – 2,5 md euro garanti	Medlemsstaternas finansieringsinstruments del av de operativa programmen för 2014–2020 +/- 20 md euro
	Instrumentet för privat finansiering för energieffektivisering (PF4EE) och finansieringsmekanismen för naturkapital (NCFF) Garanti – 140 mn euro			
Forskning, utveckling och innovation	Horisont 2020 (InnovFin) Egetkapital- och riskdelningsinstrument – 2,6 md euro		Delen för små och medelstora företag (små och medelstora företag samt små börsnoterade företag) Eget kapital och lån – 3,0 md euro garanti	varav garanti inom småföretagsinitiativet – ESI-fondernas bidrag: 1 160 mn euro, Cosmes och InnovFins andel: 32 mn euro
Arbete, tillväxt och social sammanhållning	Konkurrenskraft och små och medelstora företag (Cosme) Eget kapital och lån – 1,4 md euro	Kreativa Europa Garanti – 121 mn euro		
	Sysselsättning och social innovation (EaSI) Garantier för mikroföretag – 112 mn euro	Erasmus+ Garanti – 0,5 md euro		

Källa: revisionsrätten, på grundval av förslaget till Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2019 (arbetsdokument, del X).

¹¹ Skäl 13 i Efsi-förordningen.

¹² Plattform för öppna data (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014–2020-categorisation-ERDF-ESF-CF/9fpg-67a4>) per den 22.5.2017.

10 I slutet av 2017 godkände Europaparlamentet och rådet, på grundval av ett förslag från kommissionen, en förlängning av Efsi till 2020 (nedan kallad *Efsi 2.0*) och en ökning av dess kapacitet att bära risker med 33,5 miljarder euro, bestående av 26 miljarder euro från EU-garantin och 7,5 miljarder euro från EIB:s egna medel¹³. Syftet med denna ökning är att mobilisera offentliga och privata investeringar på 500 miljarder euro till slutet av 2020.

11 I juni 2018 föreslog kommissionen en integrerad investeringsmodell kallad InvestEU som en del av paketet med förslag till nästa fleråriga budgetram. Den kommer att stödja EU:s investeringsprioriteringar och främja synergieffekter mellan olika EU-finansieringsinstrument under perioden 2021–2027¹⁴. Den föreslagna modellen syftar till att bygga vidare på erfarenheterna av Efsi och finansieringsinstrument i den mening som avses i budgetförordningen och mobilisera ytterligare investeringar på uppskattningsvis 650 miljarder euro genom att tillhandahålla ytterligare 38 miljarder euro i EU-budgetgarantier. Den kan därför ses som en fortsättning på ett stort investeringsprogram som sattes igång med Efsi. Enligt kommissionen kommer InvestEU att vara marknadsstyrd och fokusera på fyra huvudsakliga politikområden: i) hållbar infrastruktur, ii) forskning, innovation och digitalisering, iii) små och medelstora företag samt små börsnoterade företag och iv) sociala investeringar och kompetens.

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2396 (EUT L 345, 27.12.2017, s. 34) (Efsi 2.0-förordningen).

¹⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av InvestEU-programmet (COM(2018) 439 final, 6.6.2018).

Revisionens omfattning och inriktning samt revisionsmetod

12 Syftet med revisionen var att bedöma om Efsi på ett ändamålsenligt sätt mobiliserar finansiering till stöd för investeringar i EU. Vi granskade om

- a) EIB tillhandahållit den förväntade nivån av finansiering med högre risk fram till juli 2018,
- b) Efsi hade ersatt andra EIB- eller EU-finansieringstransaktioner,
- c) investeringsprojekt under Efsis genomförandeperiod kunde ha finansierats med andra offentliga eller privata medel,
- d) rapporterade uppskattningar av investeringar som mobiliserats av Efsi var realistiska när det gällde deras inverkan på realekonomin,
- e) Efsis investeringsportfölj var välbalanserad vad gäller berörda EU-områden och geografisk koncentration.

13 Vi noterade också kommissionens förslag om att inrätta InvestEU-programmet och vi genomförde en preliminär analys.

14 Den här revisionen omfattade Efsis transaktioner mellan dess inrättande 2015 och juli 2018. Vi fokuserade främst på IIW, som utgör nästan tre fjärdedelar av Efsi-garantibeloppet. SMEW omfattades delvis av en tidigare särskild rapport från revisionsrätten¹⁵. Vårt revisionsarbete bestod av

- a) en genomgång av olika utvärderingar från kommissionen och EIB (inbegripet EIB:s utvärdering av Efsi¹⁶ från juni 2018), EIF-utvärderingar, officiell dokumentation, verksamhetsrapporter m.m. som rör Efsi och befintliga finansieringsinstrument samt analyser och publikationer från tredje part,

¹⁵ Särskild rapport nr 20/2017 – *EU-finansierade lånegarantiinstrument: positiva resultat, men ökad inriktning mot stödmottagare och samordning med nationella system krävs* (<http://eca.europa.eu>).

¹⁶ *Evaluation of the European Fund for Strategic Investments* (utvärdering av Efsis verksamhet), EIB, juni 2018.

- b) en portföljanalys av de Efsi-transaktioner som hade undertecknats den 31 december 2017 och en detaljerad granskning av 15 transaktioner inom IIW som valdes ut från de 124 transaktioner inom IIW som hade undertecknats den 31 december 2016 (vilket omfattade EIB:s bedömnings-, godkännande-, rapporterings- och övervakningsdokumentation),
- c) intervjuer med tjänstemän från kommissionen, EIB och EIF, utvalda projektansvariga inom IIW, medlemsstaternas nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner, Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling samt andra relevanta berörda parter,
- d) våra enkätundersökningar bland EIB:s direkta motparter inom IIW (projektansvariga, investerare och finansiella intermediärer) samt nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner,
- e) samråd med experter om de olika aspekter som omfattas av denna revision.

lakttagelser

EIB-gruppen godkände Efsi-finansiering med högre risk i nästan så stor omfattning som förväntat

15 För att nå målet på 315 miljarder euro i mobiliserade investeringar förväntades EIB godkänna 61 miljarder euro i finansiering med Efsi-stöd fram till juli 2018. Efsi-portföljen skulle ha en sammanlagt högre riskprofil än den portfölj med investeringar som stöddes av EIB inom ramen för dess normala investeringsstrategier innan Efsi-förordningen trädde i kraft. Projekt med stöd genom Efsi bör även normalt ha en högre riskprofil än projekt med stöd genom EIB:s gängse transaktioner¹⁷.

Den totala godkända Efsi-finansieringen under de första tre åren nådde de belopp som förväntats från början

16 Per den 30 juni 2018 uppgick den totala godkända Efsi-finansieringen till 59,3 miljarder euro, vilket är nära den förväntade nivån. Den 17 juli 2018 hade EIB godkänt 65,5 miljarder euro i finansiering, vilket är mer än den vägledande finansieringsvolym som skulle mobiliseras. Den 30 juni 2018 uppgick den totala undertecknade Efsi-finansieringen för de två delarna till 42,9 miljarder euro. EIB hade undertecknat 312 transaktioner till ett belopp på 30,5 miljarder euro inom IIW, och 384 transaktioner som uppgick till 12,4 miljarder euro inom SMEW. I **bilaga I** sammanfattas de uppgifter om Efsi som hade rapporterats per den 30 juni 2018.

17 Flera faktorer bidrog till detta resultat:

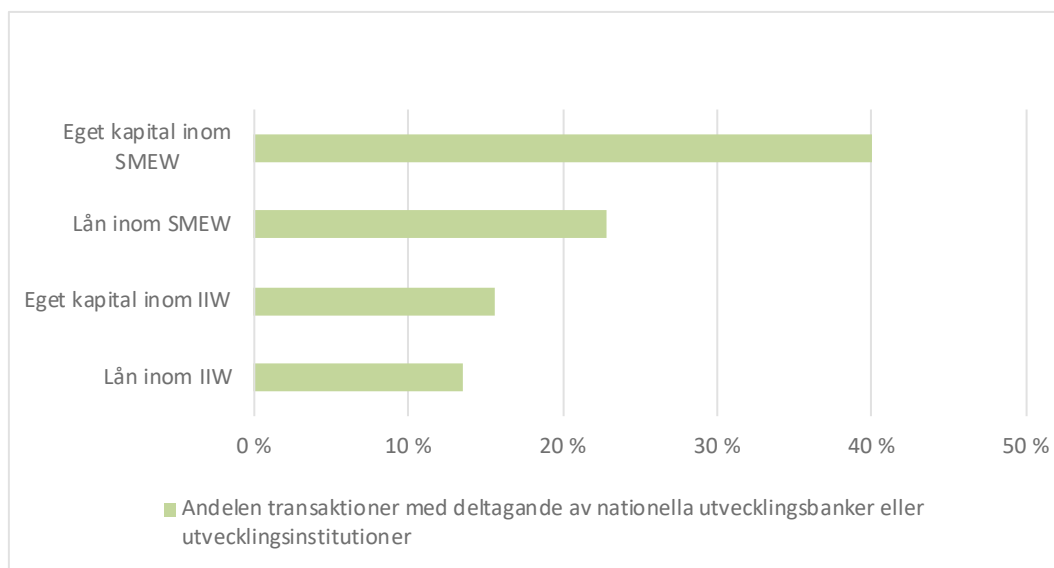
- a) Det var möjligt att, utan en förhandsbedömning eller en konsekvensbedömning, inrätta Efsi på kort tid eftersom det skedde utanför budgetförordningen.
- b) Efsis karakteristiska flexibilitet att finansiera ett brett spektrum av projekt genom många typer av finansiella produkter och med få sektoriella eller geografiska begränsningar möjliggjorde ett stort antal och en stor volym av potentiella finansiella transaktioner (se **bilaga II**). Insatser som finansieras av EIB:s egna medel omfattas inte av bedömningen för statligt stöd. Detta gör Efsis godkännandeprocess snabbare och flexiblare än godkännandeprocesserna för EU-finansieringsinstrument med delad förvaltning.

¹⁷ Artikel 5.1 i och bilaga II.2 till Efsi-förordningen.

- c) De effektiviserade styrningsformerna gjorde det möjligt för EIB att snabbt inkludera nya transaktioner i Efsi-portföljen, särskilt sådana som redan genomgått EIB:s bedömnings- och godkännandeprocess.

18 Till skillnad från med andra EU-finansieringsinstrument anges dessutom i Efsi-förordningen den viktiga roll som nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner kan spela vid genomförandet av Efsi genom att identifiera och utveckla projekt samt locka potentiella investerare¹⁸. I **figur 3** illustreras andelen transaktioner med deltagande av nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner inom de olika Efsi-delarna. Samarbetet mellan EIB och nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner förbättrades genom att arbetsgrupper och kollaborativa investeringsplattformar inrättades. Våra enkätundersökningar och intervjuer med nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner visade att majoriteten av dessa uppskattade det ökade samarbetet med EIB-gruppen.

Figur 3 – Andelen Efsi-transaktioner med bidrag från nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner (efter relativt antal transaktioner) per den 30 juni 2018



Källa: Efsis verksamhetsrapporter om IIW och SMEW från den 30 juni 2018.

¹⁸ Skäl 34 i Efsi-förordningen.

Efsi ökade EIB:s finansiering med högre risk mindre än förväntat

19 Särskild verksamhet är vad EIB kallar sina finansieringstransaktioner med högre risk (se [ruta 1](#)), och dessa omnämns i artikel 5 i Efsi-förordningen i samband med att Efsi-transaktioners additionalitet definieras.

Ruta 1

Särskild verksamhet och Efsi

Särskild verksamhet medför en större risk än den risk som allmänt godtas av EIB och definieras enligt följande:

- Lånetransaktioner med en riskprofil på D- eller sämre (dvs. med en förväntad förlust på över 2 %).
- Alla egetkapitaltransaktioner och transaktioner med kapital likställt med eget kapital (t.ex. infrastrukturfonder och andra fondinvesteringar, riskkapitalverksamhet och andra transaktioner med en likvärdig riskprofil).

Alla EIF-transaktioner inom SMEW bedöms ha likvärdig riskprofil som EIB:s särskilda verksamhet. Anledningen till det är att investeringar i små och medelstora företag anses ha lägre kreditvärdighet (dvs. medföra en förväntad förlust på över 2 %).

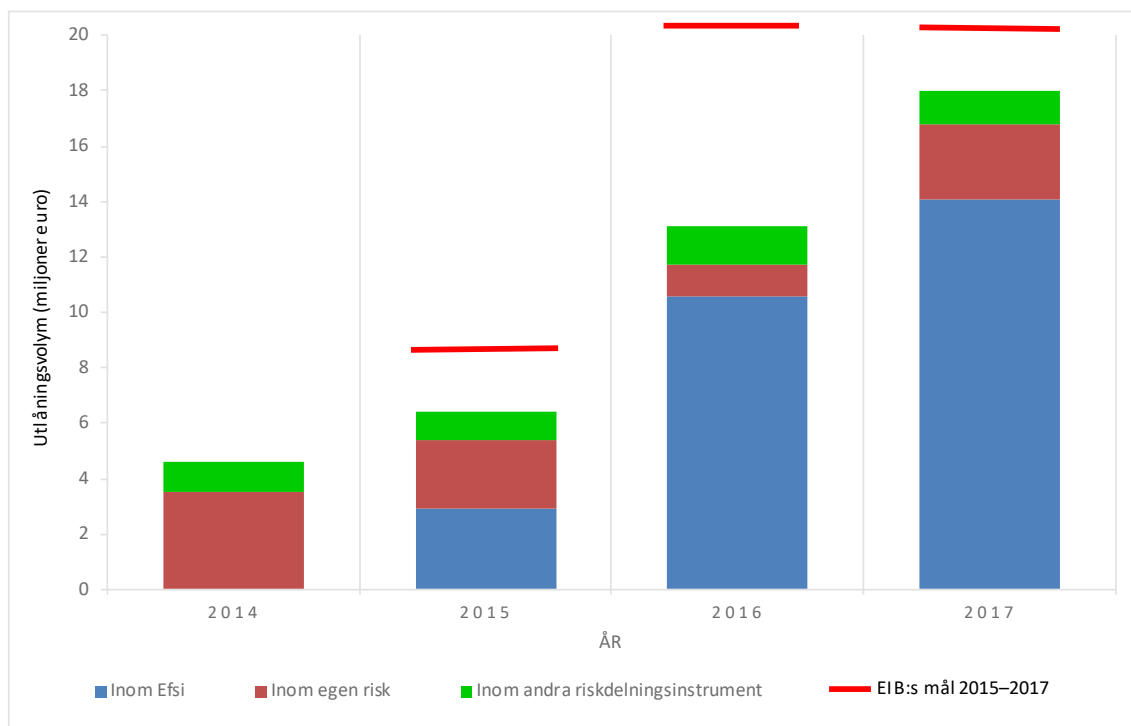
EIB:s särskilda verksamhet kan indelas i tre kategorier: i) transaktioner på EIB:s egen risk, ii) Efsi-transaktioner inom IIW och iii) transaktioner andra än Efsi där EIB delar en del av den underliggande risken med tredje part, i synnerhet med EU-budgeten enligt avtal med kommissionen, t.ex. InnovFin, FSE eller liknande EU-program.

20 Vi granskade om Efsi ledde till en ökning av EIB:s transaktioner för utlåning med högre risk och vi jämförde riskprofilen för Efsis transaktionsportfölj med den för EIB:s icke-Efsi-portfölj.

21 Med inrättandet av Efsi förväntade sig EIB ursprungligen att dess totalnivå för särskild verksamhet skulle öka från 2014 års referensnivå på 4,5 miljarder euro (eller cirka 6 % av alla undertecknanden) till 8,6 miljarder euro 2015 (12 %) och upp till 21 miljarder euro (30 %) 2016 och 2017¹⁹. I [figur 4](#) jämförs de faktiska och planerade värdena för EIB:s särskilda verksamhet under perioden 2014–2017, uppdelade efter kategori.

¹⁹ EIB:s verksamhetsplan 2015–2017, förord, s. 11 och 12. EIB-verksamhetsplanens mål för undertecknande har uppåtgående och nedåtgående flexibilitetsgränser på 10 %.

Figur 4 – EIB:s undertecknade särskilda verksamhet för perioden 2014–2017



Anm: Verksamhetsplanens mål för undertecknande har en uppåtgående och nedåtgående flexibilitetsgräns på 10 %.

Källa: revisionsrätten, på grundval av analys av uppgifter i olika årsrapporter och verksamhetsplaner från EIB under perioden 2014–2017.

22 Volymen av EIB:s undertecknade särskilda verksamhet ökade från 4,5 miljarder euro 2014 till 18 miljarder euro 2017. Trots denna fyrdubbla ökning beräknade vi att det kumulativa underskottet under perioden 2015–2017 jämfört med de planerade nivåerna var cirka 13 miljarder euro, dvs. 26 % av det kumulativa målet på 50,6 miljarder euro²⁰. Underskottet omfattade cirka 7 miljarder euro för Efsis särskilda verksamhet, 1,5 miljarder euro för EIB:s särskilda verksamhet på egen risk och 4,5 miljarder euro för särskild verksamhet inom ramen för andra mandat för riskdelning.

23 När det gäller riskprofilen för Efsis transaktionsportfölj bestod Efsis portfölj, per den 30 juni 2018, till 98,5 % av transaktioner i kategorin särskild verksamhet²¹. Vår

²⁰ Revisionsrättens beräkning, på grundval av de rapporterade nivåerna av totalt antal undertecknanden och undertecknanden för särskild verksamhet i EIB:s årsrapporter för 2015, 2016 och 2017.

²¹ Efsis verksamhetsrapporter om IIW och SMEW per den 31 december 2017.

analys bekräftade att den aggregerade riskprofilen för Efsi-portföljen var högre än riskprofilen för EIB:s icke-Efsi-portfölj.

Det finns utrymme för EIB att ytterligare främja användningen av finansiella produkter med högre risk för Efsi

24 I Efsis investeringsriktlinjer anges att Efsi kan användas genom ett brett spektrum av produkter för att, direkt eller indirekt, finansiera nya transaktioner²². I den operativa strategin för Efsi anges vidare de olika produkter genom vilka EIB-gruppen kan använda Efsi²³. Dessa inbegriper skuldförbindelser med efterställd rätt till betalning, prioriterade lån, riskdelningsinstrument, kapitalmarknadsinstrument (t.ex. företagsobligationer av hybridkaraktär), egetkapitalinvesteringar och investeringar med kapital likställt med eget kapital. I reglerna för transaktioner med investeringsplattformar och nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner²⁴ nämns dessutom efterställning som en av nyckelprinciperna för Efsis transaktioner med nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner (med andra ord att Efsi-stöd företrädesvis bör efterställas andra former av finansiering, där så är motiverat)²⁵.

25 Inom SMEW förlitade sig EIF i första hand på de befintliga produkter med inriktning på små och medelstora företag som redan användes inom ramen för Cosme, InnovFin, lånegarantin för de kulturella och kreativa sektorerna (CCS), programmet för sysselsättning och social innovation (EaSI) och EIB:s och EIF:s riskkapitalmandat. Inom IIW förlitade sig EIB på sina klassiska långfristiga prioriterade lån för företags- och projektfinansiering, men utvidgade därutöver användningen av befintliga produkter med högre risk och utvecklade nya, däribland eget kapital, riskdelning, mellanliggande trancher av värdepapper med bakomliggande tillgångar som säkerhet²⁶ och

²² Bilaga II till Efsi-förordningen, punkt 2.

²³ Efsis strategiska inriktning, uppdaterad juni 2017.

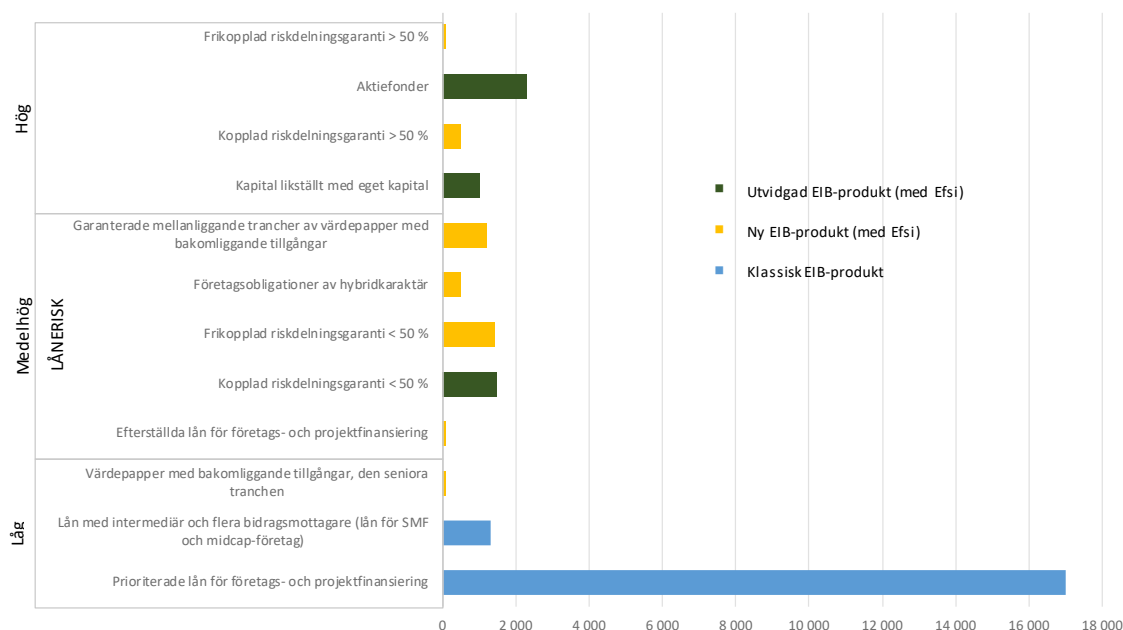
²⁴ *Rules applicable to operations with Investment Platforms and National Promotional Banks and Institutions*, SB/10/2016, avsnitt 3.2.

²⁵ Med *efterställning* avses i det här sammanhanget utlåning på villkor som är mindre förmånliga för långgivaren (i detta fall EIB) jämfört med andra former av stöd, t.ex. längre löptider, ordningsföljd för återbetalning, tillgång till säkerhet samt rangordning i händelse av betalningsinställelse och fördelning av förluster.

²⁶ Värdepapper med bakomliggande tillgångar som säkerhet är en klass av investeringar vars kassaflöde genereras av en bakomliggande pool av tillgångar.

företagsobligationer av hybridkaraktär. I **figur 5** illustreras användningen av EIB:s produkter inom IIW per den 31 december 2017.

Figur 5 – Översikt över användningen av EIB:s produkter inom IIW



Källa: revisionsrätten, på grundval av tillgängliga uppgifter om EIB:s undertecknade transaktioner inom IIW per den 31.12.2017.

26 Huvuddelen av transaktionsportföljen för IIW bestod av klassiska långfristiga prioriterade lån för företags- eller projektfinansiering (cirka 17 miljarder euro eller cirka 62 % av det totala undertecknade beloppet för IIW). Vår granskning av transaktioner inom IIW visade att EIB uppnådde högre riskstatus för investeringslån främst genom längre löptider, genom att ta osäkrade positioner där alla eller de flesta övriga långivare var säkrade och genom att handla med motparter med högre risk, men att banken endast i liten utsträckning utnyttjade efterställning enligt avtal av låneprodukter för företags- eller projektfinansiering.

27 Inom ramen för Efsi ökade EIB avsevärt sin finansiering med kapital likställt med eget kapital, vilken uppgick till 3,3 miljarder euro per den 31 december 2017. EIB började också att inrikta sig på aktiefonder för små och medelstora företag och medelstora börsnoterade företag inom EU genom investeringar i sådana tillsammans med nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner eller EIF. Detta område omfattas också av EIF:s mandat.

Mellanliggande trancher innebär att värdepappren är en del av poolen av värdepapper med säkerhet som endast är underordnad det prioriterade lånet.

28 EIB har även utvecklat riskdelningsinstrument²⁷ med nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner eller affärsbanker som är inriktade på små och medelstora företag samt medelstora börsnoterade företag. EIB:s marknadsanalys visade att det fanns en stark efterfrågan på denna typ av instrument. Per den 31 december 2017 hade EIB dock endast undertecknat 14 transaktioner på totalt 2,9 miljarder euro²⁸ med riskdelningsinstrument inom ramen för Efsi (cirka en tredjedel av affärsområdet för denna produkt), varav endast 4 transaktioner, motsvarande en volym på 0,7 miljarder euro, hade undertecknats med nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner²⁹. Det berodde på EIB:s komplicerade due diligence-förfaranden för delegering och lagstadgade krav.

29 Vidare undertecknades mycket få transaktioner med riskdelningsinstrument där EIB tog en högre andel av risken än nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner, trots att våra intervjuer och vår analys av ståndpunktsdokument från nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner³⁰ tyder på att de skulle välkomna sådana transaktioner.

²⁷ Riskdelningsinstrument klassificeras som kopplade (EIB eller de finansiella intermediärerna väljer ut lån enligt i förväg fastställda kriterier) och frikopplade (EIB tar risken för en uppsättning i förväg godkända befintliga lån, medan de finansiella intermediärerna åtar sig att skapa en ny portfölj med stödberättigande lån).

²⁸ 1,4 miljarder euro frikopplat, främst till portföljer för små och medelstora företag och medelstora börsnoterade företag, 0,5 miljarder euro kopplat med fullständig delegering och 1 miljard euro kopplat med delvis delegering.

²⁹ HBOR:s riskdelning för medelstora börsnoterade företag och andra prioriteringar – frikopplad garanti, CDC France Efficacite Energetique Logement Social (investeringsplattform) – finansierat kopplat riskdelningslån med fullständig delegering, KFW:s investeringsplattform för medelstora börsnoterade företag (investeringsplattform) – kopplad riskdelningsgaranti med fullständig delegering och AFD:s ekonomiska utveckling i franska utomeuropeiska territorier (investeringsplattform) – kopplad riskdelningsgaranti med delvis delegering.

³⁰ Europeiska föreningen för offentligägda banker (EAPB), *Position paper on the extension of the Investment Plan for Europe*, november 2016, och European Association of Long-Term Investors (ELTI), *Investment Plan for Europe – Experience of National Promotional Banks and Institutions and possible improvements*, november 2016.

Efsi ersatte delvis finansiering från andra finansieringsinstrument med stöd från EU:s budget

30 Efsi bör komplettera och undvika att ersätta användningen av andra EU-finansieringsinstrument³¹, dvs. finansieringsinstrument med indirekt förvaltning och finansieringsinstrument med delad förvaltning (finansieringsinstrument inom ramen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna). Vi undersökte Efsis effekter på andra mandat för riskdelning genomförda av EIB (finansieringsinstrument med indirekt förvaltning) och på finansieringsinstrument med delad förvaltning.

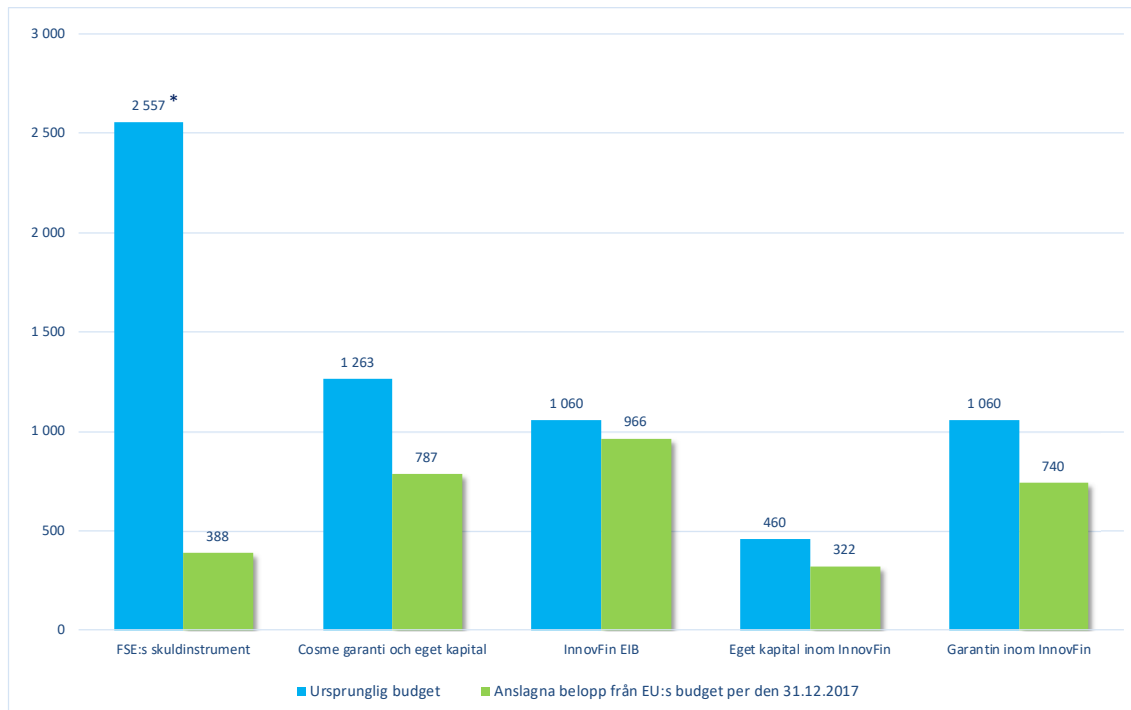
Efsi och indirekt förvaltrade finansieringsinstrument

31 Vi fokuserade vår analys på Efsis möjliga överlappningar med de största finansiella instrumenten för programperioden 2014–2020 vars genomförande har delegerats till EIB-gruppen: FSE:s skuldinstrument, InnovFin (InnovFin-instrument som genomförs av EIB och egetkapital- och garantiinstrument inom InnovFin som genomförs av EIF) och finansieringsinstrumenten inom Cosme (se **figur 2** för en översikt).

32 Vi jämförde de ursprungliga budgeterade beloppen för hela genomförandeperioden för dessa finansieringsinstrument med anslagna belopp fram till den 31 december 2017 (**figur 6**). De anslagna beloppen till finansieringsinstrument låg fortfarande inom förväntade nivåer för programmen Cosme och InnovFin. Men beloppen för FSE:s skuldinstrument släpar efter på grund av det låga antalet transaktioner som faktiskt undertecknats.

³¹ Bilaga II till Efsi-förordningen, punkt 3.

Figur 6 – Ursprungliga budgeterade belopp för finansieringsinstrumenten och budgetanslag inom ramen för InnovFin, Cosme och FSE per den 31 december 2017



* Beloppet för FSE:s skuldinstrument representerar ett tak som fastställs av lagstiftaren och inte den ursprungliga budgeten.

Källa: revisionsrätten, på grundval av förslaget till Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2019 (arbetsdokument, del X) och verksamhetsrapporter för de utvalda finansieringsinstrumenten.

33 Vår analys och andra utvärderingar bekräftade att Efsi delvis ersatte FSE:s skuldinstrument. Detta berodde främst på överlappningen när det gäller mål, kriterier för stödberättigande, målsektorer och typer av stödmottagare. Efsi-transaktioner är inte bundna till de specifika kriterierna för stödberättigande som fastställts för andra EU-finansieringsinstrument. När det gäller finansiering av projekt inom energi- och transportsektorn kan tillämpningsområdet därför vara mycket större än för till exempel FSE:s skuldinstrument. Garantierna inom ramen för Cosme och InnovFin liksom egetkapitalinstrumentet InnovFin Equity var ett undantag i det här avseendet: när det gäller garantierna kompletterade Efsi dessa genom att inledningsvis göra det möjligt att förhandstilldela dem större belopp än de initialt planerade årliga volymerna, samtidigt som programmets underliggande krav behölls. När det gäller InnovFin Equity deltog Efsi i en ny riskdelningsstruktur tillsammans med Horisont 2020 och EIF-medel som resulterade i ett utökat produktutbud på marknaden. När det gäller egetkapitalinstrumentet inom Cosme utformade kommissionen med avsikt det nya egetkapitalinstrumentet inom Efsis del SMEW så att det täckte in en del

av den befintliga projektreserven för egetkapitalinstrument, för att budgeten för finansieringsinstrumenten inom Cosme skulle kunna omriktas mer mot garantier, där marknadsefterfrågan bedömdes överstiga tillgängliga budgetmedel.

34 Kommissionen har vidtagit åtgärder för att öka komplementariteten mellan Efsi och befintliga centralt förvaltade finansieringsinstrument och för att hantera överlappningarna mellan dem. Exempelvis använder kommissionen finansieringsinstrumenten för att utforska nya produkter och marknader som Efsi sedan kan skala upp, eller för att tillhandahålla den mer riskfyllda andelen av finansieringen vid gemensamma investeringar med Efsi. Dessutom lade kommissionen fram ett förslag i juni 2018 om att inrätta InvestEU-programmet – en integrerad investeringsmodell som kommer att stödja kritiska investeringsprioriteringar och möjliggöra synergieffekter mellan Efsi och andra EU-finansieringsinstrument³². Baserat på tillgänglig information vid tidpunkten för revisionen var slutsatsen efter vår preliminära analys att InvestEU-programmet fortfarande måste klargöra hur det ska ta itu med problemen rörande uppskattningen av de mobiliserade investeringarna, projektens additionalitet och den geografiska spridningen.

Efsi och finansieringsinstrument med delad förvaltning (de europeiska struktur- och investeringsfonderna eller ESI-fonderna)

35 Under perioden 2014–2020 kan finansieringsinstrumenten inom ramen för ESI-fonderna användas för alla 11 av ESI-fondernas tematiska mål och kombineras med bidrag. Med undantag för det tematiska målet 11 (institutionell kapacitet) sammanfaller områdena som omfattas av Efsi med ESI-fondernas tematiska mål. Efsis inriktning är emellertid att ta itu med investeringsgapet i allmänhet, medan finansieringsinstrumenten inom ramen för ESI-fonderna är avsedda att bidra till att uppnå sammanhållningsmålen genom att avhjälpa specifikt identifierade marknadsbrister i en viss region eller ett visst land. I **bilaga III** sammanfattas de senaste tillgängliga uppgifterna om genomförandet av ESI-fondernas finansieringsinstrument per slutet av 2016.

36 När det gäller små och medelstora företag kan kombinationen av Efsi med andra finansieringsinstrument med indirekt förvaltning konkurrera med ESI-fondernas finansieringsinstrument eftersom de alla riktar sig till samma stödmottagare i samma regioner. Den senaste oberoende utvärderingen av Efsi visade till exempel på farhågor om konkurrens mellan ESI-fondernas finansieringsinstrument och garantiprodukten

³² Se InvestEU-programmet – lagtexter och faktablad, https://ec.europa.eu/commission/publications/investeu-programme_sv.

inom Cosme³³, som kompletteras av Efsi. De experter vi samrådde med ansåg emellertid att det inte förekom någon nämnvärd ersättning av olika källor till finansiering som riktar sig till små och medelstora företag, eftersom små och medelstora företag har ett högt övergripande finansieringsbehov.

37 När det gäller IIW är överlappningen för närvarande liten mellan Efsi och ESI-fondernas finansieringsinstrument med inriktning på samma tematiska mål, framför allt eftersom de projekt som stöds med delad förvaltning vanligen är mindre till sin omfattning och inte nödvändigtvis berättigar till Efsi-stöd. Men större överlappning och kombinationsmöjligheter kan uppkomma när ESI-fondernas förvaltningsmyndigheter pressas till att betala ut anslagna medel. Våra intervjuer med experter och nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner tyder på att en sådan överlappning sannolikt kommer att uppstå.

Nästan en tredjedel av de projekt som undertecknades inom infrastruktur- och innovationstjänsten kunde ha finansierats utan Efsi-stöd, men inte på lika förmånliga villkor

38 På enskild projektnivå är ett av kriterierna för stödberättigande³⁴ för användning av EU-garantin att projekten ska ge additionalitet³⁵.

39 Under projektbedömningen inom IIW bedömer EIB projektens berättigande till täckning av EU-garantin. Efsis investeringskommitté granskar dessa bedömningar och avgör om EU-garantin ska användas, på grundval av den dokumentation³⁶ som har utarbetats av EIB. När det gäller SMEW används andra förfaranden för att bedöma stödberättigande. I stället för att investeringskommittén fastställer berättigande projektvis är det Efsis styrelse och Efsis verkställande direktör som, i samråd med investeringskommittén, fastställer berättigande produktvis.

³³ ICF, *Independent Evaluation of the EFSI Regulation*, slutrapport, juni 2018, s. 82–83.

³⁴ I enlighet med artikel 6 i Efsi-förordningen ska projekt som stöds av Efsi i) vara ekonomiskt bärkraftiga och tekniskt genomförbara, ii) vara förenliga med unionens politik, iii) ge additionalitet, iv) där så är möjligt maximera mobiliseringen av privat kapital, v) bidra till de allmänna målen i artikel 9.2, vi) uppfylla kraven med avseende på godtagbar motpart, projekttyp och finansieringsinstrument eller finansiell produkt samt vii) stödja finansiering av nya transaktioner.

³⁵ Artikel 5 i Efsi-förordningen.

³⁶ Blanketten för Efsi-garantibegäran och Efsis resultattavla.

40 När det gäller IIW ansågs Efsi-transaktioner ge additionalitet enligt artikel 5 i Efsi-förordningen om de klassificerades som EIB:s särskilda verksamhet. Vid additionalitetsbedömningen togs hänsyn till marknadsmisslyckanden eller suboptimala investeringssituationer, men det gjordes inte nödvändigtvis någon bedömning av om projektet kunde ha genomförts med andra finansieringskällor.

41 Vi bedömde om projekten inte hade kunnat genomföras utan Efsi-stöd genom en enkätundersökning bland EIB:s direkta motparter (projektansvariga och finansiella intermediärer) som kompletterades med en genomgång av bedömnings- och godkännandedokumentationen för ett urval av 15 Efsi-transaktioner inom IIW tillsammans med intervjuer med stödmottagarna och medinvesterarna.

42 Av de 86 svarande i denna enkätundersökning angav 59 (69 %) att de inte kunde ha genomfört sina projekt utan Efsi-stöd, eller åtminstone inte i samma utsträckning eller inom samma tidsram. De främsta orsakerna till att de valde EIB-finansiering var, i prioritetsordning: i) EIB:s erfarenheter och icke-finansiella bidrag (62 %) och/eller ii) att finansieringskostnaderna var lägre än för alternativen (58 %) och/eller iii) den längre löptiden (50 %) och/eller iv) att det minskade risken för andra investerare (25 %).

43 Dock uppgav 27 av de 86 svarande (31 %) att deras projekt kunde ha finansierats fullt ut från andra källor. I EIB:s senaste utvärdering av Efsi från juni 2018 görs en liknande iakttagelse³⁷. Nästan alla transaktioner i vår undersökning finansierades genom investeringslån. De främsta orsakerna till att de valde EIB-via-Efsi-finansiering var, i prioritetsordning: i) att finansieringskostnaderna var lägre än för alternativen (88 %) och/eller ii) den längre löptiden (52 %) och/eller iii) EIB:s erfarenheter och icke-finansiella bidrag (30 %).

44 Undersökningsresultaten visar att en del av de finansierade projekten inom IIW kunde ha genomförts även utan Efsi-stöd. Denna risk är särskilt hög när det gäller projekt som finansieras direkt genom investeringslån. Detta visar hur viktigt det är att bedöma huruvida projekt saknar tillräcklig finansiering på grund av marknadsmisslyckanden, i syfte att minska risken för att ersätta andra tillgängliga källor till finansiering.

³⁷ EIB-undersökningsresultatet visar att ungefär 33 % av transaktionerna inom IIW kunde ha genomförts, oförändrat och inom samma tidsram, utan Efsi-stödda EIB-investeringar (EIB:s utvärderingstjänster, *Evaluation of the European Fund for Strategic Investments*, s. 57).

45 Vår granskning av Efsi-transaktionerna inom IIW visade att EIB i praktiken bedömde och, i viss utsträckning, dokumenterade vissa kvalitativa aspekter av additionalitet i samband med marknadsmisslyckanden eller suboptimala investeringssituationer. För några av de tidigare transaktionerna inom IIW som vi granskade var dock marknadsmisslyckandena eller de suboptimala investeringssituationerna inte tydligt och konsekvent motiverade och dokumenterade.

46 I vissa fall användes de mer gynnsamma finansieringsvillkoren som erbjöds av EIB för att motivera en transaktions additionalitet. Här är additionaliteten tvivelaktig eftersom EIB-finansiering kan föredras helt enkelt för att den är billigare än marknadens, i vilket fall det finns risk för att andra källor till finansiering trängs undan. Detta är särskilt relevant för transaktioner som finansierar infrastrukturprojekt och allmännyttiga projekt (**ruta 2**), där vi identifierade några projekt som hade kunnat finansieras av marknaden. I en rapport om Förenade kungarikets marknad för infrastrukturfinansiering påvisades också att EIB kan spela en viktig roll i att skapa större säkerhet för andra långgivare till ett projekt, men samtidigt kan EIB ge billigare kredit än kommersiella kreditgivare, vilket kan leda till frågor om i vilken utsträckning EIB faktiskt spelar en katalytisk roll eller främst minskar finansieringskostnaderna för projekt³⁸.

Ruta 2

Exempel på ett Efsi-projekt som hade kunnat finansieras av marknaden, om än inte på lika gynnsamma villkor

Vi granskade ett direkt prioriterat investeringslån till ett allmännyttigt företag inom energisektorn (överföring och distribution av gas). EIB-lånet finansierar ungefär halva företagets investeringsprogram för perioden 2015–2018.

EIB motiverade additionaliteten för denna transaktion med att den hade en högre riskprofil än projekt som stöds av EIB:s normala transaktioner (dvs. det var en särskild verksamhet), vilket berodde på lånets långa löptid (20 år, vilket leder till efterställning i förhållande till företagets befintliga skulder) och kreditriskprofilen. EIB hänvisade också till det faktum att EIB-lånet skulle göra det möjligt för företaget att upprätthålla en betydande investeringsnivå, trots en kapitalstruktur med hög belåning. EIB hävdade också att dess finansiering skulle ha en stark signaleffekt för att attrahera ytterligare långgivande banker och institutionella investerare i framtiden.

³⁸ National Infrastructure Commission, *Review of the UK Infrastructure Financing Market – Final report*, CEPA, 10 februari 2017, s. 34.

Låntagaren, en ny EIB-kund, var ett allmännyttigt företag med tillgång till bank- och kapitalmarknadsfinansiering. Under de senaste åren (och kort före tecknandet av låneavtalet med EIB) hade företaget till exempel slutfört två emissioner av prioriterade obligationer utan säkerhet (på totalt 0,9 miljarder euro, med löptider på upp till 12 år) och säkrat en revolverande kreditfacilitet med affärsbanker.

Det framkom i vår intervju med låntagarens företrädare att det hade varit möjligt att säkra finansiering från andra källor för att möta investeringsbehovet, men att EIB erbjöd bättre villkor med avseende på lånets löptid, typ av räntesats och finansieringskostnader. Enligt låntagaren hade en nationell utvecklingsbank övervägts som källa till finansiering, men den valdes bort eftersom EIB erbjöd tillräcklig finansiering på bättre villkor än den nationella utvecklingsbanken.

Detta visar att projektet, även om det låg inom en prioriterad sektor för EU och hade en högre riskstatus, kunde ha finansierats av andra källor.

47 EIB:s bedömning fokuserar på huruvida Efsi-stödet attraherar andra finansieringskällor snarare än huruvida det undviker att tränga undan tillgängliga källor till finansiering från affärsbanker, kapitalmarknader, nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner eller även EIB-förvaltade EU-finansieringsinstrument eller EIB:s finansiering på egen risk (**ruta 3**).

Ruta 3

Exempel på en Efsi-transaktion som ersätter traditionell EIB-finansiering

Ett av de projekt som undersöktes rörde finansiering av investeringsprogrammet för ett stort börsnoterat företag inom energisektorn. Låntagaren, ett allmännyttigt företag som verkar på både den reglerade och den icke reglerade marknaden, var en återkommande EIB-kund som tidigare hade undertecknat flera finansieringsavtal med banken. För detta projekt hade EIB:s styrelse ursprungligen godkänt ett prioriterat lån till samma belopp som den Efsi-stödda finansiering som senare beviljades. Lånet hade godkänts som en normal EIB-transaktion (dvs. utanför kategorin särskild verksamhet).

Det ursprungligen godkända lånet undertecknades aldrig eftersom EIB i stället erbjöd låntagaren en hybridobligation i pilotfasen med stöd av Efsi-garantin, vilket var en ny produkt som EIB utvecklade vid den tidpunkten (kallad *Corporate Hybrid Debt*). När transaktionen strukturerades som en hybridobligation nedgraderades dess riskklassificering till nivån särskild verksamhet. Orsaken till det var den oprioriterade hybridobligationens sämre avtalsskydd och den längre betalningsfria tiden för räntebetalningar jämfört med det prioriterade lånet. Denna hybridobligation i pilotfasen gjorde det möjligt för EIB att utveckla och testa en innovativ produkt med högre risk.

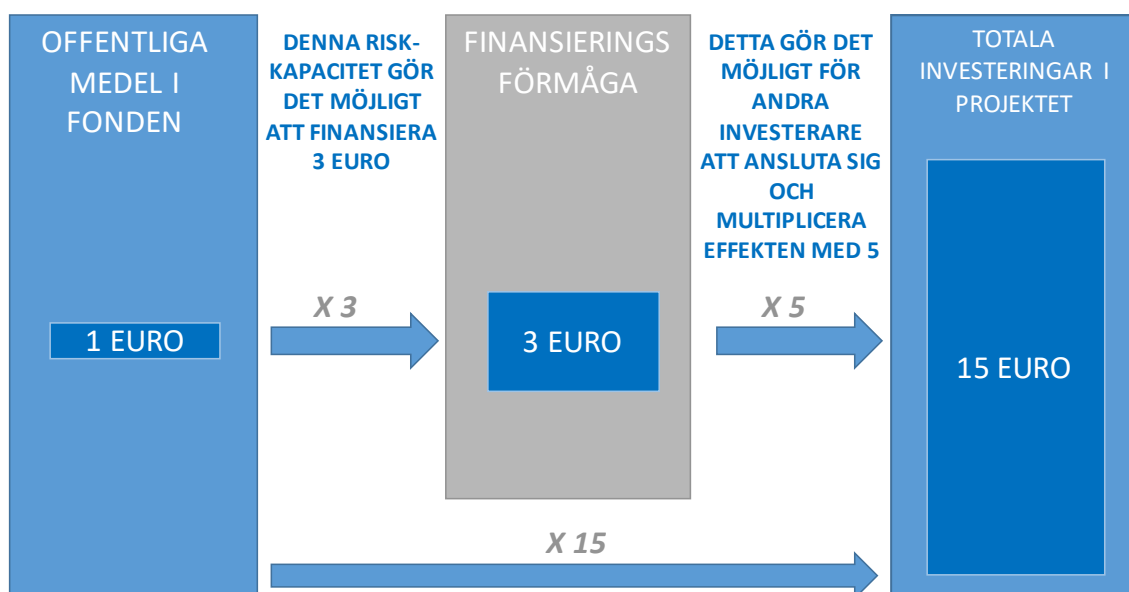
Företaget uppskattade de finansiella villkoren för den nya produkten, vilka skulle ha varit svåra att matcha på marknaden. Dessutom var godkännandet av 50 % som eget kapital viktigt för att undvika att öka den redan höga skuldsättningsgraden och därigenom minska refinansieringsrisken.

Utan att förminska fördelarna med EIB:s nya hybridobligationsprodukt, och dess fördelar för företaget, så var inte Efsi-stöd nödvändigt för att genomföra projektet. I själva verket kunde projektet ha getts stöd genom en vanlig EIB-transaktion.

Rapporteringen om mobiliserade investeringar och multiplikatoreffekt är överskattad

48 Efsis ursprungliga mål var att mobilisera 315 miljarder euro i nya investeringar under tre år (dvs. till och med juli 2018)³⁹. Målet för nya investeringar byggde på en förväntad *multiplikatoreffekt* på 15x Efsis bidrag (dvs. 21 miljarder euro) – **figur 7**.

Figur 7 – Efsis multiplikatoreffekt



Källa: COM(2014) 903, 26.11.2014, s. 8.

49 Vi bedömde därför huruvida uppnåendet av Efsis mål mäts med hjälp av tillförlitliga och relevanta indikatorer som beräknas på grundval av en sund metod.

³⁹ Skäl 8 i Efsi-förordningen.

Efsis resultat- och övervakningsindikatorer

50 Efsis ändamålsenlighet när det gäller att mobilisera ytterligare investeringar mäts genom central resultatindikator (KPI) 3, totala investeringar (eller mobiliserade investeringar)⁴⁰. EIB rapporterar även om förhållandet mellan Efsis bidrag och de uppskattade totala mobiliserade investeringarna genom central övervakningsindikator (KMI) 3, den teoretiska interna multiplikatorn för garantier och den externa multiplikatorn för investeringar (eller ”multiplikatorn”). Multiplikatoreffekten uttrycker de totala mobiliserade investeringarna som en multipel av Efsis totala bidrag. Dessutom rapporterar EIB beloppet av mobiliserad privat finansiering (KPI 4). Beloppet beräknas genom att all offentlig finansiering (inbegripet från EIB-gruppen) subtraheras från de totala investeringarna som mobiliserats (KPI 3). **Bilaga IV** innehåller en fullständig förteckning över Efsis indikatorer.

51 För KPI 3 var det ursprungliga målet att mobilisera 315 miljarder euro i nya investeringar senast i juli 2018. I Efsi-förordningen anges inte om målet avser godkända eller undertecknade transaktioner. Per den 30 juni 2018 rapporterade EIB att de uppskattade stödberättigande investeringarna som mobiliserats för godkända transaktioner var cirka 299 miljarder euro (95 % av det ursprungliga målet), medan siffran för undertecknade transaktioner var 236 miljarder euro (75 % av det ursprungliga målet) med en uppskattad övergripande multiplikatoreffekt på 15x (**bilaga I**)⁴¹. Enligt sin verksamhetsrapport uppnådde alltså Efsi nästan målet sett till godkända transaktioner, men målet uppnåddes inte sett till undertecknade transaktioner.

52 Denna skillnad mellan godkända respektive undertecknade transaktioner avspeglar det faktum att avsevärd tid kan passera mellan godkännandet och undertecknandet av en transaktion, och att vissa godkända transaktioner kanske aldrig undertecknas. Vi fann till exempel tre transaktioner som godkändes som investeringsplattformar under 2016, men som ännu inte var undertecknade i slutet av 2017. Eftersom de rapporterade mobiliserade investeringarna på 299 miljarder euro

⁴⁰ I Efsi-avtalet och metoden för Efsis centrala resultatindikatorer (KPI) och centrala övervakningsindikatorer (KMI) definieras KPI 3 enligt följande:

- i) För IIW representerar den volymen av ytterligare Efsi-stödberättigande investeringar (offentliga eller privata, inbegripet finansiering som mobiliserats via EIF inom ramen för Efsi) i realekonomin.
- ii) För SMEW representerar den det högsta finansieringsbeloppet som görs tillgängligt för slutmottagarna multiplicerat med 1,4.

⁴¹ Efsis verksamhetsrapport för årets slut per den 30 juni 2018.

bygger på godkända snarare än undertecknade transaktioner är den siffran i själva verket en förhandsuppskattning. Efsis ekonomiska konsekvenser uppstår först när medlen betalas ut och investeringarna faktiskt görs.

53 Även om Efsi förväntas maximera mobiliseringen av privat kapital där så är möjligt⁴² fastställdes inget specifikt mål för KPI 4, som bedömer Efsis resultat i detta avseende. I slutet av juni 2018 rapporterade EIB att Efsi-transaktioner hade mobiliserat 160,2 miljarder euro i privat finansiering (dvs. 68 % av de totala mobiliserade investeringarna på grundval av undertecknade transaktioner)⁴³.

54 EIB beräknar KPI-värdena genom att aggregera sina uppskattningar för varje transaktions förväntade mobiliserade investeringar, och KMI-värdena genom att aggregera motsvarande uppskattade multiplikatorer⁴⁴. De mobiliserade investeringarna motsvarar de Efsi-berättigande projektkostnaderna⁴⁵. Således uttrycker multiplikatorn de stödberättigande kostnaderna som en multipel av Efsis bidrag. Dessa indikatorer beräknas i projektbedömningsstadiet, innan den finansiella transaktionen godkänns, på grundval av den information som är tillgänglig vid den tidpunkten.

55 Den siffra som enligt EIB:s rapportering har mobiliserats av Efsi omfattar följaktligen alla stödberättigande investeringar som genererats av projektet som helhet, oberoende av hur stor andel som faktiskt mobiliserats av Efsi. I vissa fall kan andra källor till finansiering redan ha säkrats innan EIB blev inblandad, och de rapporterade mobiliserade medlen kanske främst kan hänföras till andra offentliga källor till finansiering. I **ruta 4** illustreras sådana exempel.

⁴² Artikel 6.1 d i Efsi-förordningen.

⁴³ Efsis verksamhetsrapport för årets slut per den 30 juni 2018.

⁴⁴ EIB-gruppen utför beräkningen med hjälp av metoder för beräkning av multiplikatoreffekten som har godkänts av Efsis styrelse: metoden för beräkning av Efsis och EIB:s multiplikatoreffekt från oktober 2015 och metoden för beräkning av EIF:s och Efsis multiplikatoreffekt från december 2015, uppdaterad i mars 2018. De två metoderna fastställs i olika dokument, som avser de två respektive Efsi-delarna (dvs. IIW och SMEW), men metoderna tillämpar liknande principer.

⁴⁵ De Efsi-berättigande projektkostnaderna beräknas genom att de icke stödberättigande komponenterna, t.ex. anskaffningsvärdet för mark och förvaltningsavgifter, och de kostnader som finansieras från andra källor till EU-finansiering dras av från de totala investeringskostnaderna för projektet.

Ruta 4

Finansiering av ett infrastrukturprojekt

Det här fallet rör samfinansiering av ett projekt genom ett prioriterat lån. EIB godkände inledningsvis ett lån motsvarande cirka 29 % av projektets stödberättigande investeringskostnader. Vid undertecknandet minskades lånebeloppet till cirka 9 % av de stödberättigande kostnaderna. De befintliga prioriterade institutionella medinvesteringarna kompenserade skillnaden mellan den initialt godkända finansieringen och det belopp som slutligen undertecknades av EIB, vilket omfattade cirka 80 % av de stödberättigande kostnaderna.

EIB rapporterade en multiplikatoreffekt på cirka 53x och mobiliserade investeringar motsvarande projektets hela stödberättigande investeringskostnader, inbegripet den finansiering som säkrats före EIB:s intervention. I beräkningen av investeringar som mobiliserats av Efsi ingår mer finansiering än vad som direkt kan hänföras till stödet från Efsi.

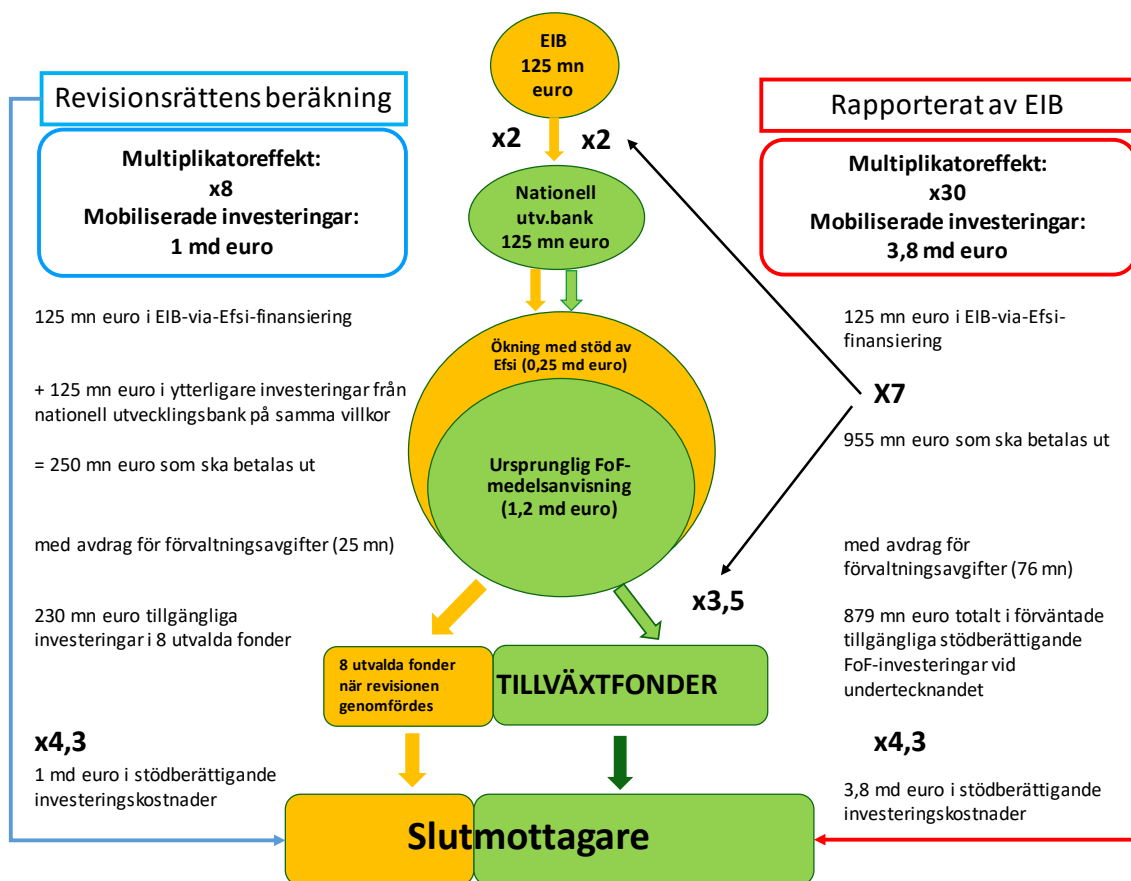
56 Vi undersökte ett fall där en nationell fond-i-fond (nedan kallad *FoF*)⁴⁶, som helt ägdes av en nationell utvecklingsbank, tillhandahöll alternativa källor till finansiering för företag genom tillväxtfonder, riskkapitalfonder och såddkapitalfonder. Tillväxtfonder stod för cirka 70 % av den totalvolym som finansierades av *FoF*. *FoF* inrättades före Efsi med en ursprunglig medelsanvisning på 1,2 miljarder euro. Under 2015 ökade den nationella utvecklingsbanken *FoF*-medelsanvisningen till 1,5 miljarder euro efter diskussioner med EIB avseende Efsi-finansieringen för *FoF*.

57 EIB gick med på att investera 125 miljoner euro i Efsi-stödd finansiering under förutsättning att den nationella utvecklingsbanken matchade bidraget. Genom denna investering gick EIB med på att påta sig aktierisken för ett antal tillväxtfonder från *FoF*:s samlade portfölj av tillväxtfonder. EIB valde ut åtta av de 23 tillväxtfonderna i *FoF*:s aktuella portfölj, vilket motsvarar 12 % av tillväxtfondernas totala värde. EIB beräknade de totala Efsi-stödberättigande investeringar som mobiliserats och multiplikatoreffekten utifrån det totala uppskattade värdet på portföljen med tillväxtfonder som helhet, vilket gav en multiplikatoreffekt på 30x och totala mobiliserade investeringar på 3,8 miljarder euro. Uppskattningarna byggde på den information som fanns tillgänglig vid godkännandet och undertecknandet av transaktionen. Vi uppskattar att den faktiska ytterligare finansieringen från Efsi (dvs. 125 miljoner euro) i de åtta utvalda tillväxtfonderna, som EIB bar risken för,

⁴⁶ En fond-i-fond (*FoF*) är en investeringsstrategi där en fond investerar i andra typer av fonder.

faktiskt mobiliserade 1 miljard euro i investeringar, och att den faktiska multiplikatoreffekten var cirka 8x (**figur 8**).

Figur 8 – Exempel på uppskattade mobiliserade investeringar för en fond-i-fond-struktur (FoF)



Källa: revisionsrätten.

Risk för dubbelräkning vid beräkning av de totala mobiliserade investeringarna och multiplikatoreffekten

58 EIB-gruppen kan finansiera en investering genom ett antal olika kanaler och transaktioner. Detta utgör en risk för dubbelräkning vid beräkning och rapportering av de totala investeringar som mobiliserats och multiplikatoreffekten.

59 Metoden för Efsis centrala resultatindikatorer (KPI) och centrala övervakningsindikatorer (KMI) tog hänsyn till denna risk och krävde justeringar vid rapportering av aggregerade indikatorer. På enskild transaktionsnivå gav metoden för beräkning av multiplikatoreffekten vägledning när det gäller att göra justeringar i de fall en Efsi-transaktion finansieras från både SMEW och IIW, men inga detaljer gavs för

ett scenario där EIB stödjer en investering både direkt och indirekt genom olika Efsi-transaktioner⁴⁷.

60 Vi fann att EIB-gruppen gjorde sådana justeringar när det gällde Efsis lånetransaktioner som finansierades gemensamt av SMEW och IIW. Vid tidpunkten för revisionen hade dock inga justeringar för andra typer av dubbelräkning rapporterats i Efsis verksamhetsrapporter.

61 Vi fann ett fall där både EIB och EIF hade ingått avtal om att investera direkt i två fonder som EIB också hade gått med på att stödja indirekt via en FoF⁴⁸. EIB rapporterade direkta investeringar på 40 miljoner euro, med uppskattade investeringar som mobiliserats av Efsi på 0,8 miljarder euro⁴⁹. EIF rapporterade direkta investeringar på 29 miljoner euro, med uppskattade mobiliserade investeringar på 0,3 miljarder euro⁵⁰. Därutöver rapporterade EIB investeringar på 125 miljoner euro i FoF, med uppskattade mobiliserade investeringar på 3,8 miljarder euro. Därmed rapporterade EIB-gruppen Efsi-finansiering på sammanlagt 194 miljoner euro (40 + 29 + 125 miljoner) och uppskattade de investeringar som mobiliserats av Efsi till totalt 4,9 miljarder euro (0,3 + 0,8 + 3,8 miljarder), vilket ger en genomsnittlig multiplikatoreffekt på 25x. Den siffran justerades emellertid inte för dubbelräkning. Med hänsyn till dubbelräkningen uppskattar vi att de investeringar som mobiliserats för de tre Efsi-transaktionerna uppgår till 1 miljard euro och att den genomsnittliga multiplikatoreffekten är 5x. I **figur 9** illustreras detta fall.

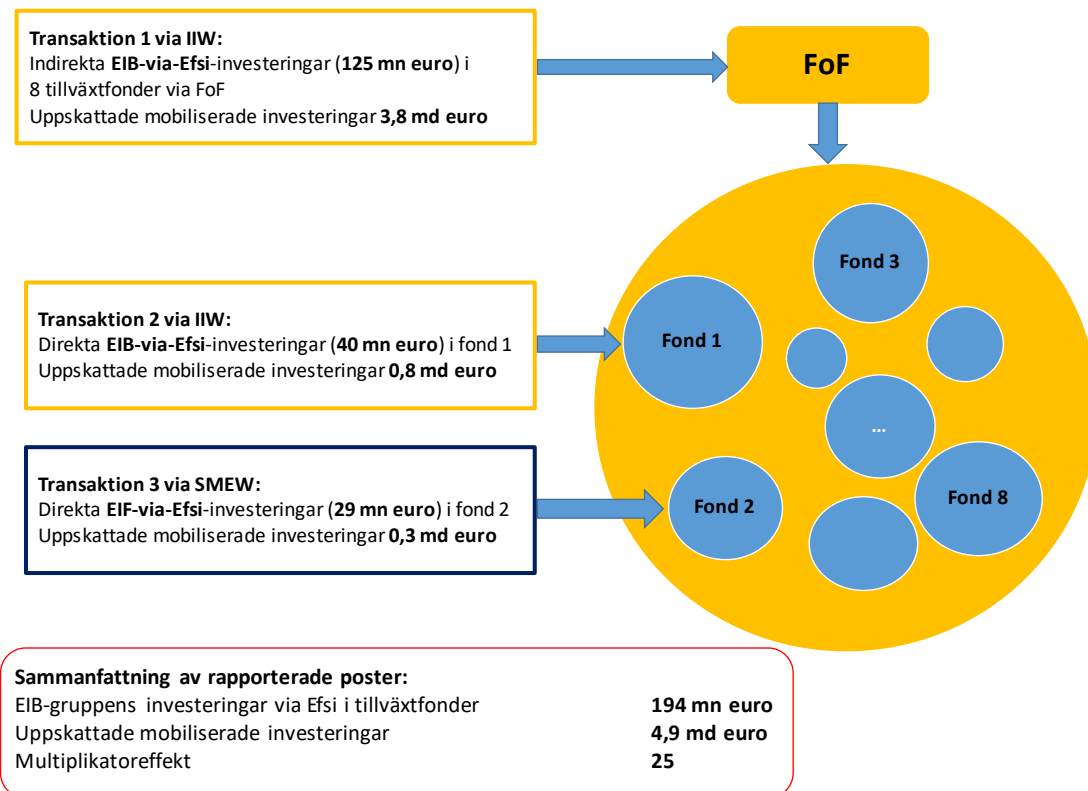
⁴⁷ Metoden för beräkning av Efsis och EIB:s multiplikatoreffekt från oktober 2015.

⁴⁸ FoF är densamma som omnämns i **punkt 56**.

⁴⁹ Beräknat enligt följande: målfond * 84 % (justering för förvaltningsavgifter) * 2,54 * 90 % (förutsätter 10 % medinvestering utanför EU).

⁵⁰ Beräknat enligt följande: faktisk fondstorlek * 75 % (justering för förvaltningsavgifter) * 2,5.

Figur 9 – Exempel på ett fall av investeringar i private equity-fonder via olika kanaler som leder till dubbelräkning av de uppskattade mobiliserade investeringarna



Källa: revisionsrätten.

Jämförelse med hävstångseffekten

62 Med tanke på att EU:s finansieringsinstrument och Efsi fungerar på liknande sätt bör det finnas en gemensam ram för övervakning och bedömning av deras resultat när det gäller att katalysera investeringar. I vår tidigare rapport⁵¹ rekommenderade vi kommissionen att fastställa en definition av finansieringsinstruments hävstångseffekt som är tillämplig på EU-budgetens alla områden. Definitionen bör tydligt ange hur belopp som mobiliserats genom EU:s och medlemsstaternas offentliga bidrag ska fastställas och om möjligt följa OECD:s riktlinjer i frågan.

63 EIB och kommissionen införde *multiplikatoreffekten* specifikt för Efsi, i enlighet med Efsi-förordningen. För EU:s befintliga finansieringsinstrument med stöd från EU-budgeten rapporterar kommissionen om *hävstångseffekten* i enlighet med kraven i

⁵¹ Rekommendation 3 i revisionsrättens särskilda rapport 19/2016, Att genomföra EU:s budget med hjälp av finansieringsinstrument – lärdomar av programperioden 2007–2013.

budgetförordningen⁵². Med *multiplikatoreffekten* uttrycks de totala mobiliserade investeringarna som en multipel av det totala Efsi-bidraget, medan *hävstångseffekten* uttrycker den totala finansieringen som görs tillgänglig för den slutliga stödmottagaren som en multipel av EU:s bidrag.

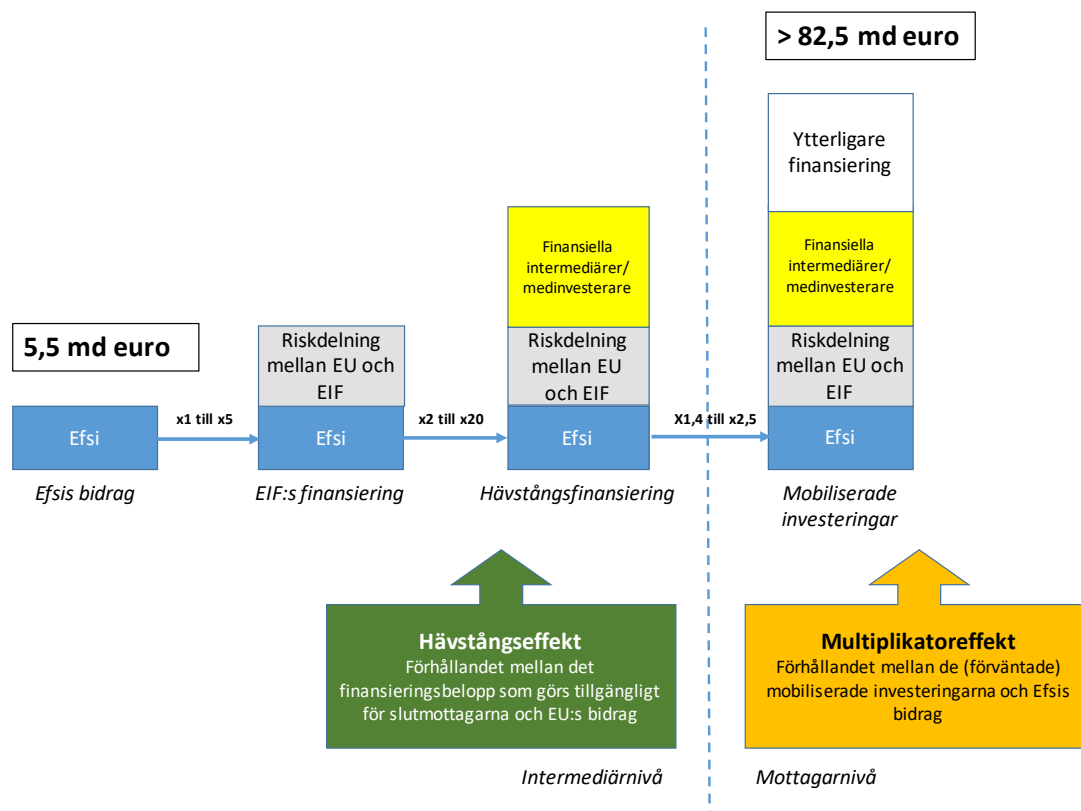
64 *Hävstångseffekten* beräknas på grundval av den finansiering som görs tillgänglig för slutmottagarna, med undantag för eventuella bidrag som inte direkt kan hänföras till finansieringsinstrumentet. *Multiplikatoreffekten*, å andra sidan, bygger på slutmottagarnas investeringar (dvs. med medel från EIB/EIF eller den finansiella intermediären som stöds av EIB-gruppen, slutmottagarens egna medel och/eller medel som görs tillgängliga av andra investerare osv.). Följaktligen har *multiplikatoreffekten* generellt högre värden än *hävstångseffekten*⁵³. I **figur 10** visas förhållandet mellan de två indikatorerna på grundval av ett exempel på en transaktion med intermediär⁵⁴.

⁵² I enlighet med artikel 140.8 i budgetförordningen ska kommissionen rapportera om *hävstångseffekten* för varje finansieringsinstrument. I artikel 223 i tillämpningsföreskrifterna definieras *hävstångseffekten* vidare som "beloppet i finansiering till slutmottagarna dividerat med unionens bidrag".

⁵³ För exempelvis InnovFin – Horisont 2020-kredittjänster för forskning och innovation är den eftersträvade hävstångseffekten 9x och multiplikatoreffekten är 18x (källa: förslag till Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2019, arbetsdokument, del X – finansieringsinstrument, COM(2018) 600, maj 2018, s. 30).

⁵⁴ En transaktion där EIB beviljar ett lån till lokala banker eller andra intermediärer som därefter tillhandahåller ytterligare utlåning till de slutliga stödmottagarna.

Figur 10 – Förenklat exempel på förhållandet mellan de olika nivåerna i finansieringskedjan för transaktioner med intermediär



Källa: revisionsrätten, på grundval av illustrationer i metoden för beräkning av EIF:s och Efsis multiplikatoreffekt från december 2015, uppdaterad mars 2018.

Efsi når olika sektorer, men den geografiska fördelningen är inte balanserad

65 Det finns inga geografiska eller sektoriella kvoter för Efsi, och fonden stöder projekt på en efterfrågestyrd basis. I Efsis investeringsriktlinjer föreskrivs dock att "alltför stor sektoriell eller geografisk koncentration" bör undvikas⁵⁵, och i Efsis strategiska inriktning⁵⁶ anges vägledande gränser för sådana koncentrationer för IIW, vilka dock inte utgör bindande mål. Den sammanlagda andelen undertecknade belopp inom IIW i tre medlemsstater tillsammans bör inte överstiga 45 % av Efsi-portföljens totala volym i slutet av investeringsperioden. Dessutom bör undertecknanden inom IIW inte överstiga koncentrationsgränsen 30 % inom någon sektor.

⁵⁵ Bilaga II till Efsi-förordningen, punkt 8.

⁵⁶ Efsis strategiska inriktning, 15 december 2015.

66 Vi analyserade därför Efsi-portföljens fördelning per sektor och medlemsstat. Vi undersökte den roll som nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner och investeringsplattformarna spelar när det gäller att hantera problemet med geografisk koncentration. Vidare bör samarbete och samordning mellan EIB och nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner, inbegripet på investeringsplattformsnivå, stärka Efsis projektreserv genom att stödja identifieringen och utvecklingen av projekt och därmed bidra till en bättre geografisk räckvidd.

Efsis geografiska och sektoriella fördelning

67 När det gäller fördelningen per sektor per den 30 juni 2018 låg de olika sektorerna som omfattas av Efsi inom IIW inom tröskelvärde på 30 %: energisektorn stod för 27 %, forskning, utveckling och innovation stod för 22 %, finansiellt stöd till små och medelstora företag och medelstora börsnoterade företag stod för 19 % och transport stod för 15 %. Informations- och kommunikationsteknik, miljö- och resurseffektivitet samt humankapital svarar för resten⁵⁷.

68 Per den 30 juni 2018 var finansieringen inom IIW koncentrerad (47 %) till tre medlemsstater⁵⁸ och överskred således den geografiska koncentrationsgränsen för IIW på 45 % i tre medlemsstater tillsammans enligt Efsis strategiska inriktning. Det finns inga fastställda koncentrationsgränser för SMEW, men samma tre medlemsstater stod för 30 % av finansieringen.

69 I flera undersökningar påpekas Efsis obalanserade geografiska fördelning per slutet av 2016⁵⁹. I den senaste oberoende utvärderingen av Efsi-förordningen från juni 2018 fastställs också att Efsi-finansieringen fortfarande var starkt koncentrerad⁶⁰ i slutet av 2017. Den visar i synnerhet att 82 % av all undertecknad Efsi-finansiering gick till de 15 medlemsstater som utgjorde EU före utvidgningen 2004 (de s.k. EU 15-länderna).

⁵⁷ Dvs. 9 %, 5 % respektive 3 %.

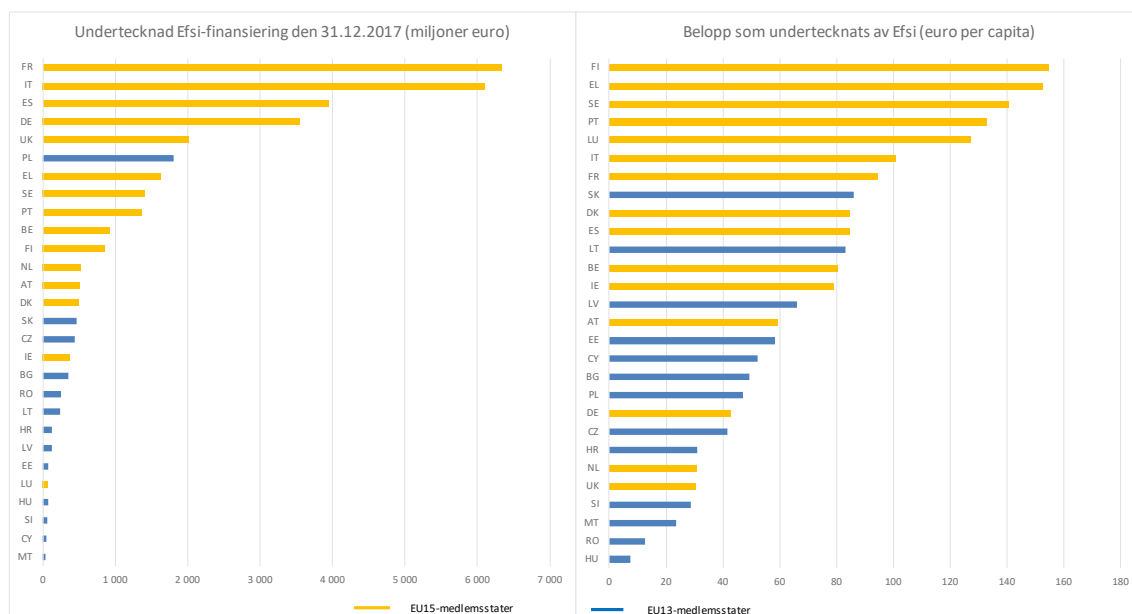
⁵⁸ Frankrike (18 % eller 6,2 miljarder euro), Italien (17 % eller 6 miljarder euro) och Spanien (12 % eller 4,3 miljarder euro).

⁵⁹ EIB, *Evaluation of the functioning of the European Fund of Strategic Investments (EFSI)*, september 2016, avsnitt 2.2, s. 6 och 7, och Ernst & Young, *Ad-hoc audit of the application of the Regulation 2015/1017*, 14 november 2016.

⁶⁰ *Independent Evaluation of the EFSI Regulation*, juni 2018, s. 11.

70 Efsi-finansieringen hamnade till största delen i EU 15-länderna, räknat både i absoluta belopp och per capita. Efsi-finansieringen mötte investeringsbehov i några av de mest krisdrabbade länderna: Italien, Spanien, Grekland och Portugal. Trots att genomsnittliga BNP per capita inom EU 13 är avsevärt lägre än genomsnittet för EU 15 mottog EU 13 mindre Efsi-stöd per capita (**figur 11**). Vi noterar dock att Efsi inte är ett sammanhållningspolitiskt instrument och att den fungerar på ett efterfrågestyrt sätt.

Figur 11 – Geografisk fördelning av undertecknad Efsi-finansiering per den 31 december 2017



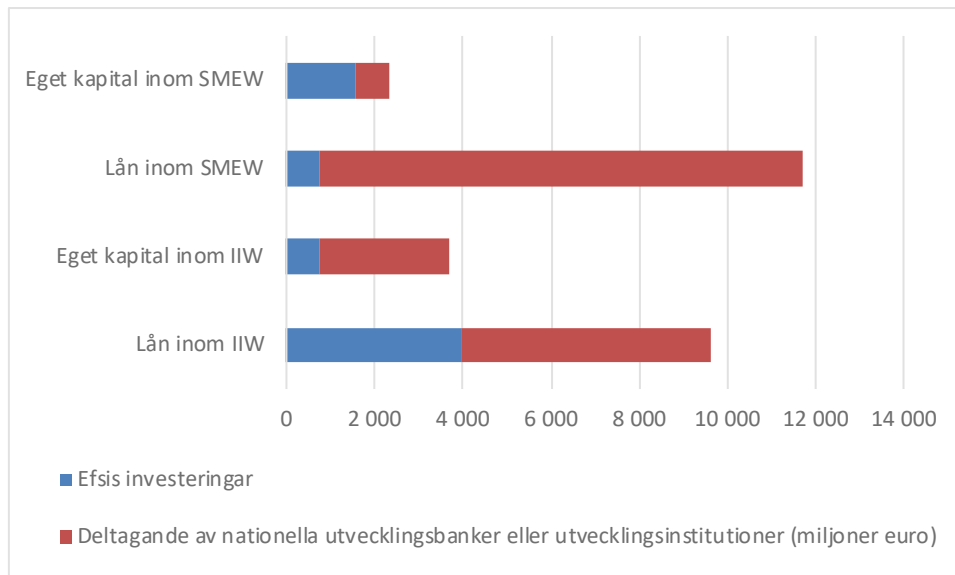
Anm: Multinationella transaktioner som motsvarar SMEW är inte representerade.

Källa: revisionsrätten, på grundval av Efsis verksamhetsrapporter för 2017 och Eurostatuppgifter.

Nationella utvecklingsbankers eller utvecklingsinstitutioners bidrag till geografisk diversifiering

71 Per den 31 december 2017 uppgick det totala deltagandet från nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner i Efsi-projekt till 20,4 miljarder euro i undertecknade transaktioner, fördelat på 140 Efsi-transaktioner. Det är fortfarande långt ifrån det vägledande belopp på 34 miljarder euro som nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner lovade att tillhandahålla vid inrättandet av Efsi 2015. **Figur 12** visar deras bidrag till de olika delarna av Efsi.

Figur 12 – Nationella utvecklingsbankers eller utvecklingsinstitutioners deltagande i undertecknade Efsi-transaktioner per den 31 december 2017



Källa: revisionsrätten på grundval av uppgifter från EIB och EIF.

72 Transaktioner inom IIW samfinansierades huvudsakligen av nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner från fyra medlemsstater: Frankrike, Tyskland, Italien och Spanien. Dessa svarade för 27 av de 39 undertecknade transaktionerna med nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner (69 %) per den 31 december 2017 och 3,6 miljarder euro av det totala undertecknade Efsi-beloppet på 4,7 miljarder euro (77 %). Transaktioner inom SMEW som samfinansierats av nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner var huvudsakligen koncentrerade till Italien, Frankrike och Tyskland (skuldportfölj) och hade som investeringsfokus (när multinationella transaktioner utesluts) Spanien, Frankrike och Tyskland (aktieportfölj). I **bilaga V** ges detaljerad information om bidragen från nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner per medlemsstat.

73 På grund av det stora utbudet av nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner i EU och deras olika erfarenhetsnivåer, tillämpningsområden för verksamheten och investeringar i finansieringsinstrument varierar deras bidrag till Efsi avsevärt och resulterar i en geografisk koncentration i medlemsstater med väletablerade nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner. I själva verket hade en rad medlemsstater inga egna nationella utvecklingsbanker och har påbörjat inrättandet av sådana först på senare tid. Rådgivningscentrumets roll var att stödja mindre utvecklade nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner med teknisk assistans inom olika områden.

Investeringsplattformars bidrag till geografisk diversifiering

74 Nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner anser i allmänhet att investeringsplattformar är lämpliga för att hjälpa till att finansiera mindre eller mer riskfyllda projekt, kombinera finansiering från flera källor och optimera fördelningen av risker mellan olika investerare.

75 Framväxten av investeringsplattformar har dock varit långsam, särskilt under Efsi-verksamhetens första 18 månader. Orsaken till det var i första hand att det tagit tid att fastställa regler och operativa förfaranden för dessa plattformar (ett år) och i andra hand att det är en komplex uppgift att förhandla fram samfinansieringsavtal.

76 Inom SMEW godkände Efsis styrelse tre investeringsplattformar under 2016⁶¹. Alla plattformar inrättades med den italienska nationella utvecklingsbanken eller utvecklingsinstitutionen Cassa Depositi e Prestiti, men en av investeringsplattformarna har också öppnats för andra nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner. Inga nya investeringsplattformar godkändes och/eller undertecknades 2017 inom ramen för SMEW. Investeringskommittén hade i slutet av 2017 godkänt 35 investeringsplattformar inom IIW⁶² för en Efsi-finansiering på 4,2 miljarder euro, vilket motsvarade 11 % av den totala godkända Efsi-finansieringen inom IIW. Av dessa undertecknades 21⁶³, och 88,5 miljoner euro eller 3,3 % utbetalades i transaktioner som klassificerades som investeringsplattformar.

77 Av de 21 investeringsplattformar som undertecknades inom IIW inbegrep 17 nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner, i vissa fall med deltagande av samma nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner i flera investeringsplattformar. Inrättandet av investeringsplattformar hänger i hög grad på

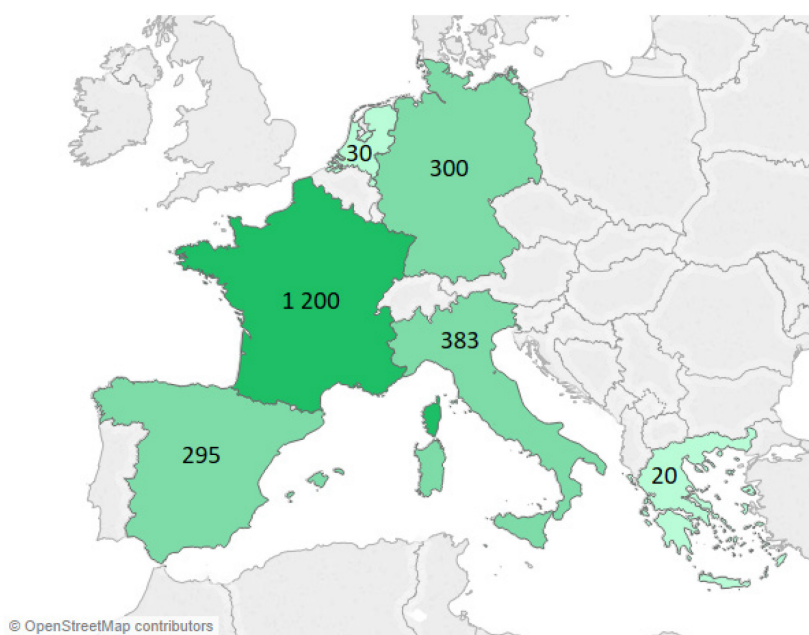
⁶¹ Efsis tematiska innovationsprogram för italienska små och medelstora företag (med SMEW-stöd på 112,5 miljoner euro genom lånegarantiinstrumentet Cosme), Efsis tematiska innovationsprogram ITAtech för tekniköverföring i Italien (med stöd genom gemensamma EIF-egetkapitalinvesteringar på 50 % eller upp till 100 miljoner euro, främst med medel från enheten för eget kapital 2 inom SMEW) och EIF:s och nationella utvecklingsinstitutioners värdepapperiseringsinstrument (ENSI) (en kollaborativ plattform för samarbete och riskdelning mellan EIF och flera nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner inom ramen för det nya värdepapperiseringsinstrumentet som planeras inom SMEW).

⁶² 29 Efsi-transaktioner inom IIW, fyra globala tillstånd och två samfinansieringsavtal med Cassa Depositi e Prestiti.

⁶³ För en Efsi-finansiering på 2,65 miljarder euro som representerar 10 % av den totala undertecknade Efsi-finansieringen inom IIW.

deltagande av offentliga organ (nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner, internationella finansinstitut eller förvaltningsmyndigheter). Investeringsplattformarna finns övervägande i medlemsstater (t.ex. Frankrike, Italien, Tyskland och Spanien) med mycket aktiva och väletablerade nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner (**figur 13**). Det är också dessa länder som tar emot den största volymen av Efsi-finansiering och det högsta antalet transaktioner.

Figur 13 – Efsi-finansiering för investeringsplattformar per den 31 december 2017 (miljoner euro)



Källa: revisionsrätten, på grundval av uppgifter från EIB.

78 Under de tre första åren av Efsis verksamhet har investeringsplattformar bidragit i relativt liten omfattning till att diversifiera Efsi-portföljen geografiskt, exempelvis till förmån för mindre och mindre utvecklade marknader och/eller medlemsstater med mindre erfarna nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner eller inga alls.

79 Efsi 2.0-förordningen stärker investeringsplattformarnas roll genom att erbjuda fler möjligheter att kombinera projekt och göra det möjligt att använda modellen med fullständig delegering för dessa plattformar och nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner för delprojekt med ett Efsi-bidrag på under 3 miljoner euro. I vilken utsträckning sådana nya möjligheter kommer att förbättra utnyttjandet av investeringsplattformarna i medlemsstater utan utvecklade nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitut beror bland annat på det stöd, inbegripet

teknisk assistans, som ges till de nationella utvecklingsbankerna eller utvecklingsinstitutet.

Slutsatser och rekommendationer

80 Från början inrättades Efsi med syftet att använda en EU-budgetgaranti på 16 miljarder euro och 5 miljarder euro av EIB:s egna medel så att EIB-gruppen skulle kunna tillhandahålla finansiering på cirka 61 miljarder euro med målet att fram till juli 2018 mobilisera ytterligare 315 miljarder euro i strategiska investeringar i infrastruktur och små och medelstora företag inom de flesta av EU:s politikområden och i alla medlemsstater.

81 Vår slutsats är att Efsi på ett ändamålsenligt sätt har mobiliserat finansiering till stöd för betydande ytterligare investeringar inom EU. Men i rapporteringen av uppskattade mobiliserade investeringar tas ingen hänsyn till det faktum att vissa Efsi-transaktioner ersatte andra EIB-transaktioner och EU-finansieringsinstrument eller det faktum att delar av Efsis stöd gick till projekt som hade kunnat finansieras från andra källor, om än under andra villkor. Dessutom behöver åtgärder vidtas för att förbättra den geografiska spridningen av Efsi-stödda investeringar.

82 Vi fann att EIB-gruppen hade godkänt finansiella Efsi-transaktioner för 59,3 miljarder euro fram till den 30 juni 2018. Dessutom ökade siffran till 65,5 miljarder euro fram till den 17 juli 2018. Ett antal faktorer bidrog till att detta kunde uppnås, bl.a. instrumentets karakteristiska flexibilitet och förenklade styrningsformer.

83 Efsi-stöd har gjort det möjligt för EIB att mer än fyrdubbla sin volym av transaktioner för utlåning med högre risk jämfört med 2014. EIB har dock undertecknat färre Efsi-relaterade transaktioner för särskild verksamhet än planerat (**punkterna 15–23**).

84 När det gäller Efsis del IIW förlitade sig EIB främst på sina klassiska långfristiga prioriterade investeringslån, men utnyttjade endast i liten utsträckning efterställda låneprodukter för företags- eller projektfinansiering. EIB utvecklade även nya egetkapital- och låneprodukter med intermediär med inriktning på små och medelstora företag samt medelstora börsnoterade företag. EIB undertecknade dock färre riskdelningsavtal med finansiella intermediärer än förväntat på grund av långdragna och komplicerade due diligence-förfaranden inför delegering (**punkterna 24–29**).

Rekommendation 1 – Främja motiverad användning av EIB-produkter med högre risk inom ramen för Efsi.

För Efsi-transaktioner där nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner deltar bör EIB sträva efter att öka användningen av ett bredare spektrum av efterställda skuldinstrument, där så är skäligen motiverat. Det skulle hjälpa till att säkerställa att Efsi-finansieringen kompletterar den finansiering som erbjuds från nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner. EIB bör också främja användningen av lämpliga riskdelningsprodukter för alla nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner, särskilt de som för närvarande är underrepresenterade i Efsi-transaktioner.

Tidsram: under återstoden av Efsis genomförandeperiod (fram till slutet av 2020).

85 I viss utsträckning hade några av de Efsi-stödda projekten kunnat finansieras genom andra av EU:s centralt förvaltade finansieringsinstrument. Vidare noterade vi ett behov av att beakta potentiella överlappningar mellan Efsi-transaktioner inom IIW och finansieringsinstrument med delad förvaltning (**punkterna 30–37**).

Rekommendation 2 – Uppmuntra komplementaritet mellan EU-finansieringsinstrument och EU-budgetgarantier.

I samband med den nya fleråriga budgetramens program bör kommissionen, för att undvika konkurrens mellan instrumenten, föreslå EU-finansieringsinstrument som är konsekventa och komplementära när det gäller de respektive politiska mål som ska uppnås, marknadsmisslyckanden som ska hanteras och kriterier för stödberättigande som ska gälla för finansierade projekt.

Tidsram: vid antagandet av förslagen till utgiftsprogram inom den fleråriga budgetramen för perioden 2021–2027.

86 Den bedömning som EIB utför för att tillämpa Efsi-förordningens definition av additionalitet och klassificera transaktioner som särskild verksamhet innebär inte nödvändigtvis att det finansierade projektet inte kunde ha genomförts utan Efsi-stöd. Våra undersökningsresultat visar att en del av de finansierade projekten inom IIW skulle ha genomförts även utan Efsi-stöd, och att EIB-finansiering huvudsakligen föredrogs eftersom den var billigare och/eller eftersom EIB erbjöd längre löptid. Vi hittade några specifika fall där Efsi-projekten kunde ha finansierats av privata och andra offentliga källor, eller av EIB som en normal transaktion, om än under andra villkor (**punkterna 38–47**).

Rekommendation 3 – Förbättra bedömningen av om potentiella Efsi-projekt kunde ha finansierats från andra källor.

EIB bör på projektbedömningsstadiet bedöma sannolikheten för att Efsi ersätter andra finansieringskällor. EIB bör använda denna information för att bedöma huruvida Efsi-transaktionerna är stödberättigande.

Tidsram: under återstoden av Efsis genomförandeperiod (fram till mitten av 2019).

87 Vi fann att den metod som används för att uppskatta de mobiliserade investeringarna och multiplikatoreffekten i vissa fall överskattar i vilken utsträckning Efsi-stöd faktiskt stimulerar ytterligare investeringar i realekonomin. Även om den befintliga metoden vid tidpunkten för revisionen gav vägledning om justeringar för dubbelräkning, gavs inte detaljer om alla typer av fall. Bristen på jämförbara resultat- och övervakningsindikatorer för alla EU:s finansieringsinstrument minskar insynen och möjligheten att bedöma resultat (punkterna 48–64).

Rekommendation 4 – Uppskatta mobiliserade investeringar bättre

- a) För alla investeringsstödinstrument inom nästa fleråriga budgetram bör kommissionen definiera en uppsättning indikatorer som mäter förväntad output och resultat av budgetgarantier (såsom Efsi) på ett realistiskt sätt och som möjliggör jämförelse med andra EU-finansieringsinstrument. Framför allt bör beräkningsmetoder och rapporteringsregler för ”mobiliserade investeringar” och ”multiplikatoreffekt”, om dessa indikatorer används, korrekt återspegla i vilken utsträckning EU:s budgetgarantistöd faktiskt genererar eller mobiliserar investeringar från andra parter.

Tidsram: när förslag om inrättande av nya finansieringsinstrument läggs fram.

- b) När det gäller den av kommissionen och EIB gemensamt utvecklade metoden för beräkning av Efsis multiplikatoreffekt bör proportionerliga åtgärder vidtas så att fall där EIB stöder en investering både direkt och indirekt genom olika Efsi-transaktioner identifieras och korrigeras i tid så att dubbelräkning undviks.

Tidsram: mitten av 2019.

88 Efsis fördelning mellan sektorer inom IIW låg i slutet av 2017 inom de vägledande gränser som anges i Efsis strategiska inriktning. Efsis undertecknade finansiella transaktioner var dock inte tillräckligt geografiskt balanserade. Efsi utnyttjades mest av

de länder som har de mest utvecklade och aktiva nationella utvecklingsbankerna eller utvecklingsinstitutionerna. Investeringsplattformar har potential att finansiera mindre projekt och kombinera olika källor till finansiering, men deras framväxt har varit långsam och de har hittills bidragit lite till Efsis geografiska diversifiering. En förbättring av den geografiska balansen och utnyttjandet av investeringsplattformarna förutsätter bland annat att stöd, inbegripet teknisk assistans, ges till mindre utvecklade nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitut (**punkterna 65–79**).

Rekommendation 5 – Förbättra den geografiska spridningen av Efsi-stödda investeringar

Kommissionen och EIB bör, genom Efsis styrelse, bedöma de bakomliggande orsakerna till de iakttagelser som gjorts i fråga om geografisk spridning och lämna rekommendationer om åtgärder som ska vidtas under återstoden av Efsis genomförandeperiod. Efsis styrelse bör bedöma de vidtagna åtgärdernas effekter.

Tidsram: under återstoden av Efsis genomförandeperiod (fram till slutet av 2019).

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning V, med ledamoten Lazaros S. Lazarou som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 8 januari 2019.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Bilagor

Bilaga I — Rapporterade uppgifter för Efsi-transaktioner per den 30 juni 2018

Finansiering som undertecknats av Efsi och uppskattade mobiliserade investeringar per den 30 juni 2018

(belopp i miljoner euro)

Delar		Antal undertecknade transaktioner	Undertecknad Efsi-finansiering	varav utbetalade belopp	Uppsk. mobiliserade stödberättigande investeringar (undertecknade transaktioner)	Mobiliserad privat finansiering belopp	% av uppsk. mob. stödber. investeringar	Uppskattade mobiliserade investeringar (godkännanden) ¹	Multiplikator
IIW	Lånetransaktioner	235	26 778	12 912	90 743	54 743	60 %	130 157	11,5
	Transaktioner med kapital likställt med eget kapital ²	77	3 684	707	58 451	48 058	82 %	62 720	15,6
	Totalt	312	30 462	13 619	149 193	102 801	69 %	192 877	13,3
SMEW	Lånetransaktioner	254	8 191		58 343	38 498	66 %	67 366	38,4
	Egetkapitaltransaktioner	130	4 236		28 508	18 977	67 %	38 645	9,9
	Totalt	384	12 428		86 851	57 475	66 %	106 011	19,8
Aggregerat för Efsi	Lånetransaktioner	489	34 970		149 086	93 242	63 %	197 523	16,5
	Egetkapitaltransaktioner	207	7 920		86 958	67 035	77 %	101 365	13,1
	Totalt	696	42 890		236 045	160 277	68 %	298 888	15,0
	% av målet				75 %			95 %	

Efsi-finansiering av godkända transaktioner inom IIW som ännu inte undertecknats	12 657
Väglädd förväntad volym av godkännanden inom IIW under de kommande 12 månaderna	12 858

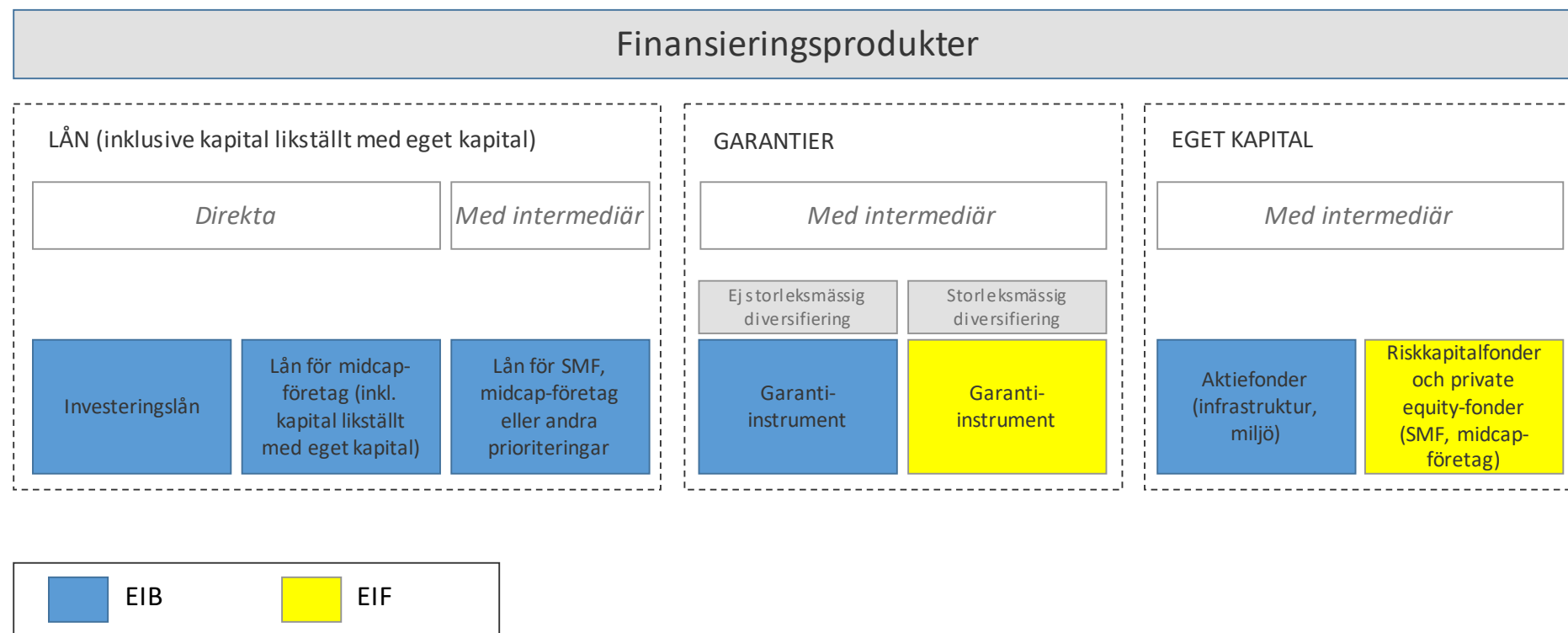
¹ Efsi-godkända transaktioner omfattar alla transaktioner som godkändes av Efsis investeringskommitté till och med den 30 juni 2018 (minus annullerade och avslutade transaktioner).

² Transaktioner med kapital likställt med eget kapital inom IIW utbetalas successivt enligt fondernas infordringar av bidrag.

De utbetalade beloppen motsvarar både EU-garanterade och EIB:s egna riskavtal.

Källa: verksamhetsrapport vid årets slut för Efsi per den 30 juni 2018.

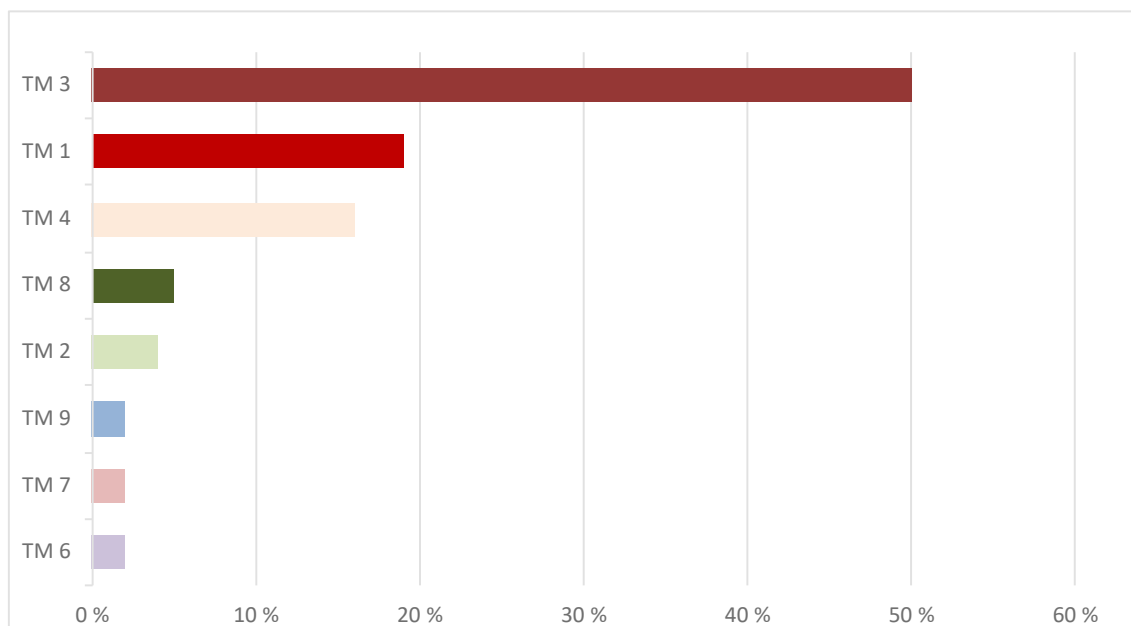
Bilaga II — EIB-gruppens produktkategorier



Källa: EIB:s presentation *Delivering on the European Fund for Strategic Investments (EFSI)*, januari 2018, bild 10.

Bilaga III — ESI-fondernas finansieringsinstrument för perioden 2014–2020

Åtaganden till finansieringsinstrumenten i finansieringsavtalen i procent av totala åtaganden per tematiska mål (nedan kallade *TM*) på grundval av rapporteringen i slutet av 2016 med ett totalt åtagandebelopp på 13,3 miljarder euro (ESI-fonderna).



TM 1 – Forskning och innovation (19 %)

TM 2 – Information, kommunikation och teknik (4 %)

TM 3 – Små och medelstora företags konkurrenskraft (50 %)

TM 4 – Koldioxidsnål ekonomi, dvs. huvudsakligen energieffektivitet och förnybar energi (16 %)

TM 6 – Hållbara resurser (2 %)

TM 7 – Hållbara transporter (2 %)

TM 8 – Sysselsättning och arbetskraftens rörlighet (5 %)

TM 9 – Utbildning, färdigheter och lärande (2 %)

Källa: rapport från generaldirektoratet för regional- och stadspolitik, Financial instruments under the European Structural and Investment Funds (the programming period 2014–2020)

(finansieringsinstrument inom de europeiska struktur- och investeringsfonderna (programperioden 2014–2020)), december 2017.

Bilaga IV — Förteckning över Efsis resultat- och övervakningsindikatorer

	Central resultatindikator (KPI)/ central övervakningsindikator (KMI)	Beskrivning	Mål/gräns
Användningen av EU-garantin och uppfyllandet av mål och kriterier	KPI 1	Mervärdespoängen för transaktioner, enligt följande bedömningsfördelning: – IIW: i) bidrag till Efsis politiska mål, ii) projektets kvalitet och sundhet och iii) tekniskt och finansiellt bidrag. – SMEW: i) konsekvensbedömning, ii) kvalitetsbedömning och iii) bidrag till transaktionen.	Inget kvalitativt mål för denna KPI har fastställts i Efsi-förordningen.
	KPI 2 ⁽¹⁾	Andelen transaktioner undertecknade som särskild verksamhet (efter antal transaktioner och belopp). Anm: Transaktioner inom SMEW anses vara fullständigt förenliga med klassificeringen särskild verksamhet (100 %).	Inget mål för denna KPI har fastställts i Efsi-förordningen.
	KMI 1 ⁽¹⁾	Den geografiska koncentrationen: – efter volymen av transaktioner som stöds per land, och – antalet länder som nåts.	En koncentrationsgräns på 45 % för tre medlemsstater.
	KMI 2 ⁽¹⁾	Den sektoriella koncentrationen , uppdelad efter volymen av undertecknade transaktioner som stöds av EU-garantin.	Koncentrationsgräns på 30 % för tre sektorer.
Bidrag till direkta makroekonomiska effekter och finansieringsmobilisering	KPI 3	De totala investeringarna (som mobiliserats)⁽²⁾: – IIW: volymen av ytterligare Efsi-stödberättigande investeringar (offentliga eller privata, inklusive finansiering som mobiliserats genom EIF inom Efsi) i realekonomin. – SMEW: det högsta finansieringsbelopp som är tillgängligt för slutmottagarna (högsta portföljvolymen) x 1,4 för garantier, eller storleken på finansieringsmål/slutlig finansiering x 2,5 för egetkapitalprodukter.	Ett mål om att generera investeringar på totalt 315 miljarder euro senast den 4 juli 2018 (tre år efter datumet för ikraftträdandet av Efsi-förordningen 2015/1017).
	KPI 4	Den mobiliserade privata finansieringen: IIW: det totala privata finansieringsbeloppet som mobiliserats genom Efsis garanterade transaktioner, beräknat endast på grundval av icke-offentliga organisationers finansieringsförmåga och kapacitet att bära risker.	Inget mål för denna KPI har fastställts i Efsi-förordningen. I stället anges i artikel 6 i Efsi-förordningen att mobiliseringen av kapital från den privata sektorn där så är möjligt ska maximeras.
	KMI 3	Multiplikatoreffekten: den teoretiska interna multiplikatorn för garantier och den externa multiplikatorn för investeringar.	Ett prognostiserat mål på 15x.
	KMI 4	Sysselsättningseffekterna: det förväntade antalet nya eller varaktiga direkta arbetstillfällen.	Inget mål för denna KMI har fastställts i Efsi-förordningen.
	KMI 5 ⁽¹⁾	Andelen transaktioner som samfinansierats med nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner , efter antal transaktioner och belopp.	Inget mål för denna KMI har fastställts i Efsi-förordningen.
	KMI 6 ⁽¹⁾	Andelen transaktioner som samfinansierats med ESI-fonderna och EU-instrument andra än Efsi, efter antal transaktioner och belopp.	Inget mål för denna KMI har fastställts i Efsi-förordningen.

⁽¹⁾ Uppgifterna baseras på belopp som undertecknats – resterande KPI- och KMI-uppgifter baseras på förhandsuppskattningar tills projektet avslutas.

⁽²⁾ I tidsplan II i Efsi-avtalet definieras KPI 3 för både IIW och SMEW som totala investeringar som stöds och finansiering av rörelsekapital. I Efsis verksamhetsrapporter om IIW och SMEW används även beskrivningen totala mobiliserade Efsi-stödberättigande investeringar.

Källa: Efsi-avtalet, bilaga II och metoden för Efsis centrala resultatindikatorer (KPI) och centrala övervakningsindikatorer (KMI), handling 12 i SB/07/2015, 15.12.2015.

Bilaga V — Efsi-transaktioner med deltagande av nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner per den 31 december 2017

Infrastruktur tjänsten							Delen för små och medelstora företag					
Land	Lånetransaktioner där nationella utv.banker/institutioner deltar			Egetkapitaltransaktioner där nationella utv.banker/institutioner deltar			Lånetransaktioner där nationella utv.banker/institutioner deltar			Egetkapitaltransaktioner där nationella utv.banker/institutioner deltar		
	Antal transaktioner	Efsis investeringar (mn euro)	Deltagande av nationella utv.banker/institutioner (mn euro)	Antal transaktioner	Efsis investeringar (mn euro)	Deltagande av nationella utv.banker/institutioner (mn euro)	Antal transaktioner	Efsis investeringar (mn euro)	Deltagande av nationella utv.banker/institutioner (mn euro)	Antal transaktioner	Efsis investeringar (mn euro)	Deltagande av nationella utv.banker/institutioner (mn euro)
Belgien							2	5,7	76,3	1	30,0	10,0
Bulgarien	1	150,0	75,0				2	2,4	37,6			
Tjeckien							1	19,5	391,7			
Danmark							6	47,6	303,7			
Tyskland	4	1 004,4	2 192,0				12	111,4	1 511,9	3	110,0	30,0
Estland							1	4,5	115,5			
Irland							3	37,3	370,8	1	30,0	15,0
Spanien	2	531,9	10,0	4	210,0	1 720,0	3	87,5	1 480,5	4	155,0	99,4
Frankrike	6	845,0	2 090,5	4	215,0	635,0	6	140,0	740,0	4	145,0	88,0
Kroatien	1	50,0	50,0				1	2,0	10,0			
Italien	6	781,0	582,5	1	21,8	50,0	5	226,2	4 801,8	2	60,0	55,0
Lettland							2	3,6	29,4			
Ungern							2	13,4	325,0			
Nederländerna	1	100,0	54,0							1	30,0	3,0
Österrike	1	70,0	13,8				1	3,5	81,5	1	12,5	5,0
Polen	3	158,3	156,8				1	17,2	365,8			
Slovenien	1	51,0	37,0				1	8,1	171,9			
Finland										1	22,5	32,5
Sverige							3	24,0	120,1			
Förenade kungariket	1	148,0	75,4				2	5,1	25,4	1	54,0	25,9
Flera länder	1	75,0	332,6	2	300,0	550,0				21	916,0	419,2
Summa	28	3 964,7	5 669,7	11	746,8	2 955,0	54	759,0	10 958,8	40	1 565,0	783,0

Anm: Vad gäller enheten för eget kapital inom SMEW har vi uteslutit nio transaktioner med deltagande av nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner som hade ett undertecknat belopp på 0 euro per den 31.12.2017.

Källa: revisionsrätten på grundval av uppgifter från EIB och EIF.

Ordförklaringar

budgetförordningen (tillämplig under perioden 1 januari 2013–30 juli 2018):

Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002, upphävd genom förordning (EU, Euratom) 2018/1046 (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1).

delen för små och medelstora företag (SMEW): garanterade Efsi-transaktioner som syftar till att öka tillgången till finansiering för små och medelstora företag samt medelstora börsnoterade företag och som utförs av EIF; SMEW består av en skuldportfölj och en portfölj för transaktioner med kapital likställt med eget kapital.

den fleråriga budgetramen: en sjuårig utgiftsplan genom vilken EU:s prioriteringar uttrycks i finansiella termer; perioden för den gällande fleråriga budgetramen inleddes 2014 och avslutas 2020.

det reviderade Efsi-avtalet: ändrings- och anpassningsavtal av den 21 juli 2016 mellan Europeiska unionen och Europeiska investeringsbanken avseende avtalet om förvaltningen av Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) och om beviljandet av EU-garantin av den 22 juli 2015.

Efsi 2.0-förordningen: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2396 av den 13 december 2017 om ändring av förordningarna (EU) nr 1316/2013 och (EU) 2015/1017 vad gäller förlängningen av löptiden för Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) liksom införandet av tekniska förstärkningar av den fonden och Europeiska centrumet för investeringsrådgivning (EUT L 345, 27.12.2017, s. 34).

Efsi-förordningen (eller Efsi 1.0-förordningen): Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/1017 av den 25 juni 2015 om Europeiska fonden för strategiska investeringar, Europeiska centrumet för investeringsrådgivning och portalen för investeringsprojekt på europeisk nivå samt om ändring av förordningarna (EU) nr 1291/2013 och (EU) nr 1316/2013 – Europeiska fonden för strategiska investeringar (EUT L 169, 1.7.2015, s. 1).

efterställd skuldförbindelse: lån eller värdepapper som har lägre prioritet än andra lån eller värdepapper när det gäller rätt till betalning av fordringar avseende tillgångar eller intäkter; kallas även efterställt lån eller oprioriterad skuld; i händelse av en låntagares fallissemang får borgenärer med efterställda fordringar betalt först när högre prioriterade skulder har betalats fullt ut.

Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE): finansieringsinstrument från EU som är inriktat på infrastrukturinvesteringar och transeuropeiska nät på områdena transport, energi och digitala tjänster; instrumentet inrättades genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1316/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa, om ändring av förordning (EU) nr 913/2010 och om upphävande av förordningarna (EG) nr 680/2007 och (EG) nr 67/2010 (EUT L 348, 20.12.2013, s. 129).

Horisont 2020-förordningen: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1291/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020) och om upphävande av beslut nr 1982/2006/EG (EUT L 347, 20.12.2013, s. 104).

infrastruktur- och innovationstjänsten (IIW): garanterade Efsi-transaktioner till stöd för investeringar i infrastruktur och innovation som utförs av EIB; IIW består av en skuldportfölj och en projektportfölj för transaktioner med kapital likställt med eget kapital.

InnovFin: ett finansieringsinstrument inom ramen för Horisont 2020-programmet som syftar till att möjliggöra och underlätta tillgången till finansiering för innovativa företag och andra innovativa enheter i Europa; det genomförs av EIB-gruppen och består av InnovFin-garantiinstrumentet för små och medelstora företag, egetkapitalinstrumentet InnovFin Equity (IFE) och direkta transaktioner genomförda av EIB (InnovFin EIB).

investeringsplattformar: enligt Efsi-förordningen är dessa transaktioner som

- i) inbegriper ett företag för särskilda ändamål (en private equity-fond, en infrastrukturfond eller en annan typ av företag för särskilda ändamål), ett riskdelningsavtal eller ett systematiskt samfinansieringsavtal med en nationell utvecklingsbank eller utvecklingsinstitution,
- ii) ger stöd till flera projekt, bl.a. infrastrukturprojekt,
- iii) inbegriper investeringar av offentliga organ (nationella utvecklingsbanker eller utvecklingsinstitutioner, internationella finansinstitut eller förvaltningsmyndigheter) eller bidrag från offentliga källor till finansiering.

kreditvärdering: EIB använder ett system för kreditvärdering för intern bedömning av kreditrisker vid lånetransaktioner; systemet för kreditvärdering är en viktig del av kreditprövnings- och kreditövervakningsprocessen; det används även som en referenspunkt vid prissättning för kreditrisk.

nationella utvecklingsbanker och utvecklingsinstitutioner: rättsliga enheter som yrkesmässigt bedriver finansiell verksamhet och som har fått ett uppdrag av en

medlemsstat eller en enhet på central, regional eller lokal nivå i en medlemsstat att bedriva utvecklingsverksamhet eller främjande verksamhet.

små börsnoterade företag: enheter som har upp till upp till 499 anställda och som inte är små eller medelstora företag (Efsi-förordningen, artikel 2); medelstora börsnoterade företag (midcap-företag) har upp till 3 000 anställda.

små och medelstora företag (SMF): mikroföretag samt små och medelstora företag enligt definitionen i artikel 2 i bilagan till kommissionens rekommendation 2003/361/EG.

särskild verksamhet: särskild verksamhet är vad EIB kallar sina finansieringstransaktioner med högre risk; hit räknas lånetransaktioner med en förväntad förlust på över 2 % och alla transaktioner med kapital likställt med eget kapital.

undertecknande: händelse som representerar EIB:s undertecknande av ett finansieringsavtal.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

”EUROPEISKA FONDEN FÖR STRATEGISKA INVESTERINGAR: ÅTGÄRDER SOM KRÄVS FÖR ATT EFSI SKA NÅ FULLSTÄNDIG FRAMGÅNG”

SAMMANFATTNING

I. Kommissionen och Europeiska investeringsbanken (EIB) vill lägga fram följande kompletterande information.

Att stimulera investeringar och skapa arbetstillfällen har varit av högsta prioritet för kommissionen. Sedan den globala finanskrisen har EU drabbats av ständigt låga investeringsnivåer. Fram till 2014 hade investeringarna sjunkit till betydligt lägre nivåer än det långsiktiga historiska genomsnittet. Som svar på de svaga investeringsnivåerna införde kommissionen i november 2014 investeringsplanen för Europa med investeringsmål på 315 miljarder euro som skulle mobiliseras inom tre år. För att bygga vidare på framgångarna med Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) förlängdes fonden 2017 med ett höjt mål på minst 500 miljarder euro i investeringar som ska mobiliseras före slutet av 2020 (Efsi 2.0). Genom Efsi 2.0 hanteras även de tre huvudproblemen under Efsis första genomförandeår genom att additionaliteten, den geografiska balansen och insynen förbättras. Fram till den 17 juli 2018 har Efsi bidragit till att komma till rätta med investeringsgapet genom att mobilisera 334,8 miljarder euro i investeringar inom EU. Trots att investeringarna i EU har ökat den senaste tiden har investeringskvoten ännu inte nått historiska genomsnitt. Man bör därför fortsätta med ansträngningarna för att få upp investeringarna till en långsiktigt hållbar trend med särskilt fokus på EU:s politiska prioriteringar. Kommissionen har därför föreslagit att man fortsätter med ett ambitiöst stödprogram för investeringar under nästa fleråriga budgetram, dvs. InvestEU-programmet.

IV. Kommissionen och EIB anser att majoriteten av de andra finansieringsinstrumenten, till följd av införandet av Efsi, i hög grad förstärktes, i stället för att ersättas. Användningen av vissa av de befintliga finansieringsinstrumenten omorienterades dessutom, för att minska några av de identifierade överlappningarna med Efsi.

VI. Efsis verksamhet är efterfrågestyrd. Om förlängda löptider eller lägre krav på säkerhet räcker för att säkerställa finansiering till slutmottagarna, i enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning, insisterar kommissionen och EIB inte på att tillhandahålla efterställd finansiering där det inte behövs för att skapa investeringar.

VII. Mildrande åtgärder infördes för att komma till rätta med överlappningen mellan skuldinstrumentet inom ramen för Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE) och Efsi. I detta sammanhang har kommissionen och EIB tagit initiativ till en ändring av delegeringsavtalet avseende FSE:s skuldinstrument och ompositionerat instrumentet för att öka dess komplementaritet med andra finansieringsinstrument och med Efsi. Ändringen förväntas slutföras före årsskiftet. FSE:s skuldinstrument inriktades mot mer innovativa och nyskapande projekt. På transportområdet låg fokus särskilt på projekt som bidrog till miljöanpassade transporter.

VIII. EIB-gruppen anser att finansieringen inom Efsi inte är helt jämförbar med andra finansieringskällor eftersom den som regel erbjuds på andra villkor och kan därför inte ses som en ersättning.

Inom Efsi 2.0 har additionalitetskriterierna dessutom förstärkts ytterligare.

IX. De investeringar som mobiliserats enligt metoden återspeglar den bästa uppskattningen av de förväntade investeringarna i den reala ekonomin, med faktiska belopp som revideras vid projektets

slut. De mobiliserade förhandsinvesteringarna är alltså per definition en uppskattning i godkännandeskedet, inte en över- eller underskattning.

Kommissionens förslag till InvestEU-förordningen innehåller en bredare uppsättning resultat- och övervakningsindikatorer. I den nya budgetförordningen (förordning (EU) 2018/1046) definieras och förtydligas begreppen hävstångseffekt och multiplikatoreffekt.

X. Den geografiska koncentrationen kan inte beräknas enbart utifrån mängden undertecknade finansieringstransaktioner i varje medlemsstat. När man tittar på den geografiska koncentrationen måste storleken på ekonomierna och befolkningarna i de enskilda medlemsstaterna beaktas.

Kommissionen erkänner betydelsen av Efsis geografiska diversifiering och har tillsammans med EIB vidtagit flera åtgärder för att öka den geografiska balansen. Detta innefattar ett fördjupat samarbete med nationella utvecklingsbanker, bland annat genom att inrätta investeringsplattformar och utökade samarbetsmodeller (t.ex. kapitalplattformen för Europeiska investeringsfonden och nationella utvecklingsinstitutioner), underlätta en kombination av Europeiska struktur- och investeringsfonderna och Efsi samt satsa på ett mer riktat uppsökande arbete på lokal nivå, särskilt genom centrumet för investeringsrådgivning.

XI. Kommissionen och EIB godtar rekommendationerna och hänvisar till sina svar i rekommendationsavsnittet.

INLEDNING

6. Efsi är främst ett efterfrågestyrt instrument.

I Efsis investeringsriktlinjer anges att vederbörliga ansträngningar ska göras för att säkerställa att ett brett spektrum av sektorer och regioner täcks.

Inom delen för små och medelstora företag används incitament för enskilda produkter för att få en bred täckning och undvika koncentration.

SYNPUNKTER

Ruta 1 – Särskild verksamhet och Efsi

Första stycket, andra strecksatsen:

Riskprofilen för transaktionerna inom delen för små och medelstora företag är likvärdig eller högre än riskprofilen för EIB:s särskilda verksamhet. De utgör antingen egetkapitalexponeringar eller garantiexponeringar av lägre kreditvärdighet och skulle inte kunna finansieras med Europeiska investeringsfondens (EIF) egna medel.

24. I reglerna för transaktioner med investeringsplattformar och nationella utvecklingsbanker och utvecklingsinstitutioner anges att efterställning är att föredra om det är ekonomiskt bärkraftigt och om strukturen ger mervärde i fråga om de ansvarigas finansieringsbehov och övergripande finansieringskostnader.

30. EIB:s huvudsakliga mål inom ramen för Efsi har alltid varit att hitta och locka till sig nya investerare. Detta lyckades man med genom att EIB positionerade sig i ett lägre strukturellt kreditläge för att inte tränga ut andra investerare.

33. I Efsiförordningen föreskrivs att Efsis EU-garanti är ett komplement till befintliga instrument.

När det gäller FSE:s skuldinstrument kan följande nämnas:

Införandet av Efsi 2015 hade en substitutionseffekt på FSE:s skuldinstrument. Detta framgår av EIB:s interna utvärdering av Efsi, kommissionens oberoende utvärdering av Efsi och kommissionens halvtidsutvärdering av FSE.

Till följd av detta vidtogs följande mildrande åtgärder:

- Styckkommittén för FSE:s skuldinstrument tillhandahöll i september 2015 och juli 2017 reviderade politiska riktlinjer för att säkerställa komplementariteten mellan instrumenten. Det beslutades att man skulle inrikta FSE:s skuldinstrument på mer innovativa och nyskapande projekt när det gäller finansiella strukturer, sektorer eller länder. På transportområdet låg fokus särskilt på projekt som bidrog till miljöanpassade transporter.
- Kommissionen och EIB har tagit initiativ till en ändring av delegeringsavtalet avseende FSE:s skuldinstrument, som förväntas slutföras före årsskiftet, och har ompositionerat instrumentet för att öka dess komplementaritet med andra finansieringsinstrument och med Efsi.

En liknande bedömning och ompositionering gjordes av InnovFin i juni 2017.

Kommissionen skulle dessutom vilja påpeka att Efsis förhandstilldelning gjorde att man snabbare kunde nå målen för varje specifikt EU-program, och bidrog till att man kunde överträffa de ursprungliga målen när förhandstilldelningen hade omformats till faktiska tilläggsbetalningar.

36. Investeringsgapet i EU är så pass stort att det finns utrymme för och behov av intervention från Efsi samt centralt förvaldade och nationella finansieringsinstrument. Bedömningen av finansieringsinstrumentens mervärde och enhetligheten i förhållande till andra former av offentlig intervention, vilket i tillämpliga fall innefattar Efsi, är grundläggande krav innan ESI-medel tas i anspråk för finansieringsinstrument, vilket minimerar risken för överlappning.

37. Efsi skulle kunna komplettera ESI-fonderna och öka interventionernas hävstångseffekt och effektivitet, vilket beskrivs i broschyren *Komplementaritet mellan de europeiska struktur- och investeringsfonderna och Europeiska fonden för strategiska investeringar: Att säkerställa samordning, samverkan och komplementaritet*, som utarbetades av kommissionen i februari 2016. Genom förordning 2018/1046 har ett nytt alternativ införts där tanken är att Efsi och ESI-fonderna ska komplettera varandra.

40. Additionalitet inom ramen för Efsi avser ”stöd från Efsi till transaktioner avsedda att åtgärda marknadsmisslyckanden eller suboptimala investeringssituationer och som inte skulle ha kunnat genomföras, eller inte genomföras i samma utsträckning, utan Efsis stöd under den period som EU-garantifonden kan användas, med EIB:s, EIF:s eller enligt unionens befintliga finansieringsinstrument”.

Under additionalitetsbedömningen beaktas alltid marknadsmisslyckanden och suboptimala investeringssituationer, oberoende av om transaktionen är en särskild verksamhet eller inte.

I förordningen om Efsi 2.0 förbättrades definitionen av additionalitet ytterligare genom att man tydligare definierade statusen särskild verksamhet och andra element som utgör starka indikationer på additionalitet. I detta sammanhang bedömer EIB varje transaktions attraktionspotential.

41. Urvalet av transaktioner inom ramen för infrastruktur- och innovationstjänsten bestod av 15 projekt som undertecknades under det första året Efsi genomfördes. EIB:s förfarande för projektbedömning förstärktes med tiden när det gäller de projekt som fick stöd från och med 2017, vilket inte återspeglas helt i revisionsrättens slutsatser.

44. Genom förordningen om Efsi 1.0 upprättades en koppling mellan additionalitet och statusen särskild verksamhet. EIB konstaterar att man har gjort kvalitativa bedömningar av additionalitet i de dokument som lämnats in till investeringskommittén sedan införandet av Efsi. I den ändrade Efsiförordningen klargörs definitionen av additionalitet, och de dokument som lämnats in till investeringskommittén innehåller därmed en bredare bedömning av additionalitetsaspekter (inklusive marknadsmisslyckanden och suboptimala investeringssituationer).

45. I förordningen om Efsi 2.0 förbättrades definition av additionalitet genom att man tydligare definierade statusen särskild verksamhet och andra element som utgör starka indikationer på additionalitet.

Ruta 2 – Exempel på ett Efsiprojekt som skulle ha finansierats av marknaden, dock inte på så gynnsamma villkor

EIB anser att projektet avser en suboptimal investeringssituation (låg gasanvändning i den medlemsstaten och ersättning av mer förorenande energikällor) som inte skulle ha finansierats utan Efsistöd. EIB:s finansieringsvillkor passade bättre för den här typen av investering än de som marknaden erbjöd.

Ruta 3 – Exempel på en Efsitransaktion som ersätter traditionell EIB-finansiering

Ur EIB:s synvinkel har hybridobligationen inte trängt ut den traditionella EIB-finansieringen eftersom den har egenskaper, såsom egetkapitalinnehåll och uteslutande från bruttosoliditetsgrader, som gör att en betydligt mer ”kompletterande” produkt skapas än det klassiska EIB-lånet. Hybridobligationen är ett efterställt instrument och medför därmed inte bara likviditet (som ett normalt prioriterat lån från EIB skulle göra), utan även ett ökat manöverutrymme för låntagaren att göra ytterligare investeringar.

55. När Efsistödet anses vara ett kompletterande stöd och godkänns av Efsis investeringskommitté avräknas Efsis stödberättigande investeringskostnader kopplade till den godkända transaktionen mot målen för Efsi.

Ruta 4 – Finansiering av ett infrastrukturprojekt

Beloppet för mobiliserade investeringar beräknades enligt den godkända metoden. Minskningen av lånebeloppet var en följd av att man attraherade privata investerare, men EIB:s lån var ändå viktigt för att eliminera finansieringsunderskottet inom den utsatta tiden. Utan EIB:s stöd skulle andra finansiärer inte ha kunnat överbrygga underskottet och öka sitt lånebelopp.

Förhållandet mellan finansieringsvolymen för EIB via Efsi och de stödberättigande mobiliserade investeringarna inom Efsi ger en projektspecifik uppskattning av den utsträckning i vilken Efsistöd kan kopplas till nya investeringar. Orsakssambandet när det gäller att stimulera finansiering är svårt att påvisa och kan inte slutgiltigt beläggas, särskilt inte före eller under utformningsfasen eller genomförandet. Beroende på tillgången till uppgifter kan en statistisk analys utföras efteråt för att uppskatta orsakssambandet.

59. I samband med den metod för beräkning av EIB:s och Efsis multiplikatoreffekt som antogs 2015 förklarades i allmänna ordalag hur mobiliserade investeringar ska uppskattas om mer än en Efsifinansiering från EIB tilldelas ett och samma projekt. I oktober 2018 godkände Efsis styrelse en uppdaterad metod för beräkning av EIB:s och Efsis multiplikatoreffekt. Metoden för beräkning av EIF:s och Efsis multiplikatoreffekt uppdaterades i mars 2018. Dessa metoder tillämpas på godkännandestadiet.

60. Se kommissionens svar på punkt 59.

61. EIF och EIB kan bekräfta att beloppen i detta fall har uppdaterats för den identifierade överlappningen med delen för små och medelstora företag och reviderades omedelbart i Efsis officiella rapporter och på webbplatsen.

63. I den nya budgetförordningen (förordning (EU) 2018/1046) definieras och förtydligas begreppen hävstångseffekt och multiplikatoreffekt.

64. De två indikatorerna – hävstångseffekt och multiplikatoreffekt – mäter olika men relaterade effekter av EU:s intervention. Användningen av de två begreppen är en direkt följd av de olika grundläggande rättsakterna.

Se även kommissionens svar på punkt 63.

68. Den geografiska koncentrationen kan inte beräknas enbart utifrån varje medlemsstats mobiliserade investeringar. När man tittar på den geografiska koncentrationen måste storleken på ekonomierna och befolkningarna i de enskilda medlemsstaterna beaktas.

Kommissionen erkänner betydelsen av Efsis geografiska diversifiering och har tillsammans med EIB vidtagit flera åtgärder för att öka den geografiska balansen. Detta innefattar ett fördjupat samarbete med nationella utvecklingsbanker, bland annat genom att inrätta investeringsplattformar och utökade samarbetsmodeller (t.ex. kapitalplattformen för EIF och nationella utvecklingsinstitutioner), och satsa på ett mer riktat uppsökande arbete, särskilt genom centrumet för investeringsrådgivning.

70. För att förstå Efsis relativa fördelar och effekter för enskilda medlemsstater är det viktigt att bedöma och presentera dem i förhållande till de makroekonomiska indikatorerna.

Den enskilda landets bruttonationalprodukt (BNP) är en annan relevant dimension. EU 13-länderna är en grupp som redan 2016 drog nytta av Efsi med en lika stor andel som de hade i EU-ekonomin. I slutet av 2017 uppgick deras andel av Efsis finansiering till 12 %, vilket inte stod i proportion till deras kumulativa andel på 8,6 % av EU:s BNP.

71. Det finns en tidsfördröjning mellan godkännandet och undertecknandet av en transaktion, även kombinerat med en större komplexitet vid förhandlingar om kontraktsvillkor med nationella utvecklingsbanker och utvecklingsinstitutioner. Dessa aktörers deltagande kommer att öka betydligt eftersom många sådana godkända transaktioner var i förhandlingsfas per den 31 december 2017.

72. De angivna medlemsstaterna har nationella utvecklingsbanker som är tillräckligt erfarna och avancerade för att hantera finansiella produkter med högre risk.

77. Se kommentarerna till punkt 72 där det förklaras att investeringsplattformar är produkter som kräver högre teknisk kapacitet än de traditionella produkter som erbjuds nationella utvecklingsbanker och utvecklingsinstitutioner. Det är därför inte särskilt förvånande att de flesta erfarna och välutvecklade nationella utvecklingsbanker och utvecklingsinstitutioner var intresserade av att införa dessa strukturer tillsammans med EIB, vilket omfattande ett stort antal medlemsstater (se kommentaren till punkt 78 nedan).

78. Från och med oktober 2018 omfattade de godkända investeringsplattformarna 14 medlemsstater och en rad olika sektorer, däribland den digitala sektorn, miljösektorn, transportsektorn och energisektorn, med en tydlig inriktning på små och medelstora företag och medelstora börsnoterade företag.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

80. Under de första tre åren efter införandet har Efsi bidragit till att stödja investeringar och skapa arbetstillfällen i EU. Fram till den 17 juli 2018 har Efsi bidragit till att mobilisera 334,8 miljarder euro i investeringar, i alla medlemsstater. Två tredjedelar av denna summa kommer från privata resurser, vilket innebär att Efsi även har nått sitt mål med att mobilisera privata investeringar. Dessutom förväntas cirka 697 000 små och medelstora företag få finansiering från Efsi. EIB:s ekonomiska avdelning och kommissionens gemensamma forskningscentrum uppskattar att Efsitransaktioner redan har bidragit till mer än 750 000 arbetstillfällen, en siffra som lär öka till 1,4 miljoner fram till 2020, jämfört med referensscenariot. Till följd av dess framgångar har Efsi förlängts fram till slutet av 2020, och syftet är att nå 500 miljarder euro i investeringar tills dess.

81. Kommissionen och EIB anser att majoriteten av de andra finansieringsinstrumenten i hög grad förstärktes till följd av införandet av Efsi, i stället för att ersättas. Användningen av vissa av de befintliga finansieringsinstrumenten omorienterades dessutom, för att minska några av de identifierade överlappningarna med Efsi.

Se även kommissionens svar på punkt 33.

Rekommendation 1 – Främja motiverad användning av EIB-produkter med högre risk inom ramen för Efsi

I sin roll som genomförandeorgan för Efsi godtar EIB rekommendationen.

Rekommendation 2 – Stimulera komplementariteten mellan EU:s finansieringsinstrument och EU:s budgetgarantier

Kommissionen godtar rekommendationen och anser att denna rekommendation redan har berörts genom lagförslagen för den fleråriga budgetramen efter 2020. Kommissionen föreslog särskilt att man ska effektivisera och förbättra de centralt förvaltade EU-instrumenten för investeringsstöd. Alla instrument för investeringsstöd inom EU:s inre politik föreslås genomföras inom ett enda InvestEU-program i fyra skilda politikdelar för att säkerställa komplementariteten. Detta skulle förbättra komplementariteten mellan EU:s olika finansieringsinstrument så att man undviker dubbelräkning och överlappningar.

Rekommendation 3 – Förbättra bedömningen av huruvida potentiella Efsiprojekt skulle ha kunnat finansieras av andra källor

I sin roll som genomförandeorgan för Efsi godtar EIB rekommendationen, och ser den som redan genomförd för Efsi 2.0.

I enlighet med investeringsriktlinjerna anser EIB att man tog hänsyn till denna fråga i framställningen av nya produkter inom Efsi. Syftet var att föreslå en rad olika produkter som skulle tillgodose behoven på marknaden samtidigt som privata investeringar i projekt uppmuntrades, utan att tränga ut privat marknadsfinansiering. På transaktionsnivå har EIB, efter att förordningen om Efsi 2.0 trädde i kraft, redan infört kvalitativa bedömningar av additionalitet, inklusive bedömningar av marknadsmisslyckanden och suboptimala investeringssituationer (bland annat tillgången till komplementära och alternativa finansieringskällor och deras allmänna villkor). EIB redogör för denna bedömning i enlighet med de stärkta kraven i Efsiförordningen i de förslag som inlämnats till investeringskommittén. EIB erinrar om att analysen av utträngningen av andra finansieringskällor skulle behöva visa det verkliga kontrafaktiska scenariot. På grund av fragmenteringen av den finansiella marknaden är det i princip omöjligt att belägga det kontrafaktiska scenariot.

87. Genom metoden för beräkning av Efsis multiplikatoreffekt elimineras eventuell dubbelräkning så snart den identifierats och endast tillkommande mobiliserade investeringar redovisas på godkännandestadiet. I de fall som revisionsrätten granskat kan EIB bekräfta att man har justerat dubbelräkningen så fort informationen blev tillgänglig, i enlighet med metoden. De mobiliserade investeringarna återspeglar den bästa uppskattningen av de förväntade investeringarna i den reala ekonomin, med faktiska belopp som revideras vid projektets slut. De mobiliserade förhandsinvesteringarna är alltså per definition en uppskattning som ska godkännas, inte en över- eller underskattning.

I den nya budgetförordningen (förordning (EU) 2018/1046) definieras och förtydligas begreppen hävstångseffekt och multiplikatoreffekt.

Rekommendation 4 – Förbättra uppskattningarna av mobiliserade investeringar

Kommissionen godtar rekommendation 4 a.

a) För alla instrument för investeringsstöd för nästa fleråriga budgetram har kommissionen föreslagit en konsekvent uppsättning indikatorer för att mäta förväntade resultat i enlighet med budgetförordningen. Metoden måste vara fortsatt genomförbar och bör även ta hänsyn till kostnaderna och den administrativa bördan för de slutliga stödmottagarna, finansförmedlare, genomförandepartner och kommissionen.

b) Kommissionen och EIB godtar rekommendation 4 b och anser den vara genomförd efter revisionsrättens revision.

I detta avseende har Efsis styrelse redan i oktober 2018 godkänt en uppdaterad metod för beräkning av EIB:s och Efsis multiplikatoreffekt. Metoden för beräkning av EIF:s och Efsis multiplikatoreffekt uppdaterades i mars 2018. Dessa metoder tillämpas på godkännandestadiet för att se till att endast tillkommande mobiliserade investeringar avräknas mot Efsimålet. I båda de uppdateringar som redan godkänts klargörs begreppet uppskattade tillkommande Efsiinvesteringar som är stödberättigande och har mobiliserats, särskilt när det gäller efterföljande finansiering inom ramen för Efsi och gemensamma investeringar.

88. Den geografiska koncentrationen kan inte beräknas enbart utifrån volymen av de undertecknade finansieringstransaktionerna i varje medlemsstat. När man tittar på den geografiska koncentrationen måste storleken på ekonomierna och befolkningen i den enskilda medlemsstaten beaktas.

Kommissionen erkänner betydelsen av Efsis geografiska diversifiering och har tillsammans med EIB vidtagit flera åtgärder för att öka den geografiska balansen. Detta innefattar ett fördjupat samarbete med nationella utvecklingsbanker, bland annat genom att inrätta investeringsplattformar och utökade samarbetsmodeller (t.ex. kapitalplattformen för EIF och nationella utvecklingsinstitutioner), och satsa på ett mer riktat uppsökande arbete, särskilt genom centrumet för investeringsrådgivning.

Rekommendation 5 – Förbättra den geografiska spridningen av investeringar som stöds av Efsi

Kommissionen och EIB godtar denna rekommendation.

Granskningsteam

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning V EU:s finansiering och förvaltning, där ledamoten Lazaros S. Lazarou är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Leo Brincat med stöd av Romuald Kayibanda (kanslichef) och Annette Farrugia (attaché), Ralph Otte (förstechef), Gabriela-Elena Deica (uppgiftsansvarig), Martin Puc (uppgiftsansvarig) och James McQuade, Mariya Zhekova, Mircea-Cristian Martinescu och Felipe Andres Miguelez (revisorer). Michael Pyper gav språkligt stöd.



Från vänster till höger: Romuald Kayibanda, James McQuade, Gabriela-Elena Deica, Annette Farrugia, Leo Brincat, Martin Puc och Valérie Tempez-Erasmi.

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas / Revisionen inleds	4.7.2017
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	18.10.2018
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	8.1.2019
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	24.1.2019

Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) hjälper till att finansiera strategiska investeringar på viktiga områden som infrastruktur, forskning och innovation, utbildning, förnybar energi och energieffektivitet. Den fungerar som en EU-budgetgaranti som ges till EIB-gruppen. Syftet med Efsi är att möjliggöra för EIB och EIF att tillhandahålla extra finansiering till stödberättigande projekt inom EU och mobilisera ytterligare privata och offentliga investeringar i dessa projekt.

Vi drog slutsatsen att Efsi hjälpte EIB att tillhandahålla mer finansiering med högre risk till investeringar, finansierade många investeringsprojekt som annars inte hade kunnat genomföras, attraherade ytterligare offentliga och privata investeringar till dessa projekt och stödde investeringar inom många politikområden över hela EU.

Vi konstaterade dock att Efsi-stödet i vissa fall bara ersatte annan EIB- eller EU-finansiering, att en del av finansieringen gick till projekt som kunde ha använt andra offentliga eller privata finansieringskällor, att uppskattningarna av de ytterligare investeringar som mobiliserats av Efsi ibland var för höga och att det mesta av investeringarna gick till ett fåtal större EU 15-medlemsstater med väletablerade nationella utvecklingsbanker.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

©Europeiska unionen, 2019

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.