



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 07.03.2005
KOM(2005) 76 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

**Det europæiske vækstinitiativ
Retningslinjer for udformningen af et EU-lånegarantiinstrument for TEN-
transportprojekter**

{SEK(2005) 323}

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

**Det Europæiske Vækstinitiativ
Retningslinjer for udformningen af et EU-lånegarantiinstrument for TEN-
transportprojekter**

Indholdsfortegnelse

1.	Resumé.....	3
2.	Det reviderede forslag til et garantiinstrument.....	4
2.1.	EU-garantiinstrumentet.....	4
2.2.	Hovedmål.....	5
2.3.	Hovedfordele.....	6
2.4.	Støtteberettigede projekter.....	6
2.5.	Risikodeling.....	7
2.6.	Retsgrundlag.....	7
2.7.	Omkostninger for Fællesskabet forbundet med garantien.....	8
2.8.	Hensættelser og prisfastsættelse.....	8
2.9.	Påvirkning af Fællesskabets budget og likviditetsfonden.....	9
2.10.	Forvaltning.....	10
3.	Afsluttende bemærkninger.....	10

1. RESUMÉ

På grundlag af den anmodning, der blev fremsat på Det Europæiske Råds møde i december 2003, gennemførte Kommissionens tjenestegrene i samarbejde med Den Europæiske Investeringsbank (EIB) en markedsanalyse for at undersøge muligheden for at indføre et lånegarantiinstrument for transportprojekter. Der er redegjort for markedsanalysen i Kommissionens meddelelse, KOM(2005)75 endelig.

Høringer af en række eksperter i hele EU har resulteret i en række tekniske ændringer af Kommissionens oprindelige ideer, som er beskrevet i meddelelsen af 11. november 2003¹ om vækstinitiativet.

Målet med garantiinstrumentet er at øge den løftestangseffekt, som begrænsede offentlige ressourcer giver, for at stimulere den private sektors investeringer i prioriterede TEN-transportprojekter (TEN-T) ved hjælp af kreditstøtte.

Instrumentet vil være en god støtte for specifikke typer af offentlig-private partnerskaber (OPP) og i en specifik periode i projektførelsen. Det vil således udvide viften af finansieringsinstrumenter under TEN. Garantiinstrumentets fulde potentiale vil kun blive fuldt udnyttet, hvis det foreslåede samlede TEN-budget på 20 mia. EUR vedtages. Dette vil være et signal til investorerne om, at færdiggørelsen af netværkene er realistisk. Garantiinstrumentet vil således være et supplement til den europæiske støttefinansiering og ikke en erstatning herfor.

Med instrumentets nye udformning vil EU udstede lånegarantier med henblik på at reducere indtægtsrisiciene i projekternes første år. Specifikt vil garantien fuldt ud dække en likviditetsreserve, som kaldes "en standby-kreditlinje", som der kun vil blive trukket på, hvis projektets cash flow er utilstrækkeligt til indfrielse af prioriteret gæld. Disse standby-kreditlinjer vil dække ca. 10 % af den samlede privilegerede gæld (i visse mere risikoprægede tilfælde op til 20 %) og vil normalt ikke løbe i perioder på over 5 år. For at projekterne kan blive omfattet af EU-lånegarantien skal medlemsstaterne eller andre nationale offentlige myndigheder give dem finansiel støtte af et lignende omfang og i en form, som tilgodeser de til rådighed værende redskabers forskelligartethed, og som er tilpasset de forskellige nationale forhold.

I tråd med det oprindelige forslag skal der fastsættes en pris for garantien for at dække risikoen og forvaltningsomkostningerne forbundet med instrumentet.

Hvis garantien anvendes, vil Kommissionen få et økonomisk krav, som vil rangere efter den privilegerede gæld, men før indskudskapital. Denne mezzaningæld vil låntageren skulle tilbagebetale til Kommissionen, når og hvis indtægterne fra projektet tillader det.

Instrumentet vil blive finansieret under det nye finansielle overslag under budgetposten for transeuropæiske transportnet for perioden 2007-2013. Denne aktion er allerede omfattet af finansieringsrammen i forslaget til TEN-T-forordningen². Af Kommissionens risikovurdering,

¹ KOM(2003) 690 af 11.11.2003.

² KOM(2004) 475 endelig – finansieringsoversigt, s. 41.

som er baseret på en model, hvor der anvendes offentliggjorte data fra ratingbureauer, fremgår det, at en budgettildeling på 1 mia. EUR er tilstrækkelig til at garantere privilegeret gæld på ca. 20 mia. EUR, idet det forudsættes, at der er tale om en værdipapirportefølje med en kreditværdighed tæt på "investment grade". Mekanismen for hensættelser og likviditetsfonden vil under alle omstændigheder betyde, at risikoen for, at der skal trækkes direkte på Fællesskabets budget, bliver ubetydelig.

Kommissionen planlægger at vælge en international finansieringsinstitution til at forvalte instrumentet og mener, at EIB-Gruppen er en passende kandidat i den forbindelse.

Konklusionerne i dette dokument udgør grundlaget for etablering af et EU-lånegarantiinstrument for TEN-T-projekter inden for rammerne af Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af de overordnede regler for Fællesskabets finansielle støtte til transeuropæiske transportnet og energi og om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2236/95³ (den "nye TEN-T-finansforordning"). Mens denne ordning ikke vil træde i kraft før 2007, vil Kommissionen sammen med EIB planlægge udarbejdelsen af gennemførelsesbestemmelser i 2005 og derefter begynde at udvælge og vurdere projekter, der skal indgå i porteføljen, fra 2007 og fremefter.

Denne meddelelse har til formål at skabe et grundlag for yderligere drøftelser med navnlig medlemsstaternes myndigheder om gennemførelse og forvaltning af instrumentet samt medlemsstaternes muligheder for at give en lignende støtte.

Denne rapport er inddelt i 3 afsnit. Efter resuméet redegøres der i afsnit 2 for den foreslåede udformning af EU-garantiinstrumentet, behovet for finansiering og hensættelser samt de forvaltningsmæssige behov. Afsnit 3 udgør rapportens konklusion. Denne meddelelse ledsages af arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene (SEK(2005) 323).

2. DET REVIDEREDE FORSLAG TIL ET GARANTIINSTRUMENT

I de følgende afsnit findes en redegørelse for den reviderede udformning af lånegarantiinstrumentet. Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene (SEK(2005) 323) omfatter en overordnet oversigt over standby-kreditlinjerne og mere udførlige oplysninger om instrumentets vejledende hovedtræk med henblik på at lette forståelsen af emnet.

2.1. EU-garantiinstrumentet

Med den nye udformning vil Fællesskabet i forbindelse med et OPP-projekt stille garanti for en standby-kreditlinje op til et på forhånd fastsat loft og muligvis op til et nominelt loft. Garantien vil dække manglende indfrielse af lån, som er uforudset og skyldes visse specifikke risici, herunder navnlig trafikrisici. Garantien kan også udvides til at omfatte disponibilitets- og leverancerisici, under forudsætning af at disse kan vurderes i et rimeligt omfang. Hvad angår projekter baseret på tilgængelighedsbetaling, vil EU-garantien udelukkende kunne dække veldefinerede risici, som ikke er forbundet med forvaltningen af projektet, og som ikke vil give anledning til moralsk risiko for koncessionshaveren/operatøren. Alt afhængig af projektets kreditværdighed vil standby-kreditlinjen være på ca. 10 % af den privilegerede

³ KOM(2004) 475 endelig af 14.7.2004.

gæld, som ikke er indfriet ved færdiggørelsen, og i visse tilfælde kan procentsatsen være på op til 20 %.

Fællesskabet vil ikke nødvendigvis løbe en risiko i en lang periode. Garantien vil kun dække de første år efter iværksættelsen af projektet, den såkaldte opstartsperiode, som ikke vil være på over 5 år.

Denne garanti vil være til rådighed for projekter med en kreditværdighed tæt på "investment grade". Den kreditværdighed, der kræves, og som er knyttet til projekternes finansielle kapacitet, vil begrænse sandsynligheden for, at garantiinstrumentet vil blive anvendt. Hvis det bliver anvendt, vil Fællesskabet få et krav af en størrelse svarende til de midler, der er blevet stillet til rådighed. Kravet mod låntageren vil i princippet rangere efter den privilegerede gæld med henblik på at maksimere den udvidelse af kreditværdigheden, som EU giver, men under alle omstændigheder før alle former for indskudskapital.

Fællesskabet vil dele markedsinvestorerne bekymringer, for så vidt angår rettidig indfrielse og likviditet, men Fællesskabet vil være en mere tålmodig långiver end den private sektor. Fællesskabets krav skal indfries, så snart indtægterne efter betaling af projektets driftsomkostninger og indfrielse af prioriteret gæld tillader det. Hvis det er berettiget, kan tilbagebetalingsplanen struktureres således, at de indtægter, der er til rådighed, deles mellem Fællesskabet og aktionærene (delvis cash sweep). Tilgangen med Fællesskabet som en tålmodig långiver sætter de private investorer i stand til at realisere deres investeringsmål, hvilket muligvis giver projektets sponsorer mulighed for at udarbejde en gunstig finansieringspakke inden for en acceptabel tidsramme og at gennemføre en tilfredsstillende omstrukturering, hvis der skulle opstå problemer.

Det er af afgørende betydning, at garantiinstrumentet på en praktisk anvendelig måde imødekommer markedsoperatørernes behov, dvs. at det skal være et standardprodukt, som der kan tages hensyn til i forbindelse med de første faser af forhandlingerne vedrørende projektet/koncessionsrettighederne/finansieringen. I tilfælde, hvor projektet er baseret på indtægter, hvor der ikke er tale om en betragtelig opstartsperiode, og/eller har stabile indtægtskilder, er der muligvis ikke behov for garantien.

Samtidig bør garantien være så fleksibel som mulig, så den kan tilpasses de behov, der er forbundet med de forskellige projekter, f.eks. hvis koncessionshaveren udskiftes, eller hvis der gennemføres en gældsomlægning. Følgelig bør garantiinstrumentets udformning gøre det muligt at tage hensyn til forskellene mellem landene og projekterne med hensyn til konstruktions- og opstartsperiodens længde og de involverede sektorer (vejtrafik, jernbanetrafik, skibsfart, luftfart, trafik ad indre vandveje og omladnings- og omstigningsanlæg mellem de forskellige transportformer).

2.2. Hovedmål

Målet med EU-garantiinstrumentet er at øge den løftestangseffekt, som begrænsede offentlige ressourcer giver, og at stimulere private investeringer i infrastrukturprojekter på transportområdet gennem kreditstøtte til projekter, der har betydning på europæisk plan. Hovedmålene med instrumentet er at:

- lette og fremskynde færdiggørelsen af projekter, der har betydning på europæisk plan
- fremme det private engagement i disse projekter og nye tilgange til finansiering heraf
- udbedre de mangler, der er på markedet med hensyn til garantier

- undgå, at Fællesskabet løber en overdrevent stor risiko ved at benytte sig af markedsmekanismerne, samtidig med at der opnås en så stor løftestangseffekt som muligt for budgetressourcerne.

2.3. Hovedfordele

Virksomheder eller myndigheder, der stiller en standby-kreditlinje til rådighed, søger ofte beskyttelse mod ukorrekt anvendelse af kreditlinjen f.eks. med henblik på udsættelse af en klart uundgåelig konkurs. Derfor indfører de klausuler, som har til formål at forhindre kreditbevilling f.eks. i tilfælde af betydelige forværringer af forholdene eller overtrædelser af præstationsaftalerne. Ratingbureauerne er ikke begejstrede for disse bestemmelser, da de kan hæmme brugen af kreditlinjerne præcis på det tidspunkt, hvor der er mest brug for dem. Det attraktive ved et EU-garantiinstrument er dets mulighed for *de facto* at beskytte virksomheder eller myndigheder, der stiller en standby-kreditlinje til rådighed, mod større risici forbundet med projekterne.

Når de ikke er udsat for risici forbundet med projekterne og nyder godt af en nulrisikovægtning, for så vidt angår lovgivningen, fordi EU-garantien dækker hele hovedstolen, renter og gebyrer forbundet med indfrielsen, kan virksomheder eller myndigheder, der stiller en standby-kreditlinje til rådighed, begrænse sådanne gebyrer til et minimum. I princippet vil der også være lånekapacitet til rådighed til at øge omfanget af den privilegerede gæld på grund af de forbedrede likviditetsforhold for projektet. Hvis det antages, at udgifterne forbundet med anvendelse af EU-garantien er afhængige af risikoen, men ikke af markedsforholdene, og alt afhængig af størrelsen af kreditten og den hyppighed, hvormed den bevilges, kan der opnås en betydelig reduktion af finansieringsomkostningerne.

Den udbredte opfattelse, af at EU-garantien vil være af stor symbolsk betydning, hvilket kan lette vedtagelsen af finansieringspakker, bør ikke glemmes. Sluttelig er det, set fra Kommissionens side, vigtigt at understrege, at i forbindelse med en betydelig del af de projekter, hvortil EU-garantien vil blive anvendt, vil det sandsynligvis være muligt at indfri gælden til EU inden for en rimelig tidsramme. Dette betyder, at instrumentets overordnede løftestangseffekt rent faktisk kunne blive betragtelig og muligvis medføre en mere effektiv udnyttelse af EU's midler.

2.4. Støtteberettigede projekter

Alle projekter, som er støtteberettigede under TEN-T-finansforordningen, og navnlig prioriterede projekter, vil også være berettigede til støtte ved hjælp af garantiinstrumentet. Grænseoverskridende projekter vil dog få den største prioritet.

Typisk forventes projekternes privilegerede gæld at være forbundet med en kreditværdighed tæt på "investment grade", for at der kan opnås støtte ved hjælp af EU-lånegarantien. På anvendelsestidspunktet skal sponsorerne dokumentere en kreditværdighed tæt på "investment grade" i forbindelse med den privilegerede gæld på grundlag af projektets overordnede økonomiske og finansielle kapacitet. Set fra Kommissionens side skal et sådant krav sikre, at projektets overordnede risikoprofil er overskuelig, at de krav om hensættelser, der stilles til EU-garantien, ikke bliver for omfattende, og at den overordnede finansiering af garantiordningen er realistisk inden for rammerne af Kommissionens budget. Set fra de kommercielle långiveres side skal sådanne krav sikre den bedst mulige løftestangseffekt, samtidig med at rettidig indfrielse af gælden garanteres.

2.5. Risikodeling

For at projekterne kan blive omfattet af EU-lånegarantien skal medlemsstaterne eller andre nationale offentlige myndigheder i tråd med den oprindelige tanke med instrumentet give dem finansiell støtte af et lignende omfang og i en form, som tilgodeser de til rådighed værende redskabers forskelligartethed, og som er tilpasset de forskellige nationale forhold. Mens aktørerne på markedet finder det meget vigtigt, at medlemsstaterne/de nationale myndigheder giver finansiell støtte af et lignende omfang til projektet i form af tilskud, garantier eller lignende, er der ikke noget ufravigeligt krav om, at medlemsstaterne skal være medgaranter for instrumentet. Dette kan ydermere være umuligt, da visse medlemsstater ikke er villige til at etablere en specifik mekanisme, som for et begrænset antal projekters vedkommende enten selv skal stille garanti eller gøre det gennem andre offentlige organer. Kravet til medlemsstaterne og de regionale myndigheder vil være, at de skal give tilstrækkelig økonomisk støtte i en eller anden form, således at de i mindst samme omfang som Fællesskabet bidrager til opnåelse af den krævede kreditværdighed.

Risikodeling med den private sektor er et effektivt redskab, hvormed effekten af fællesskabsstøtten kan øges. Projekterne bør omfatte et privat engagement af et passende omfang i form af lån og aktier, naturligvis alt afhængig af projekttypen. EU-garantiinstrumentet vil dække de standby-kreditlinjer, der er til rådighed i en begrænset periode, dvs. i opstartsfasen, hvorved den privilegerede gælds kreditkvalitet forbedres i denne periode. Derimod skal de långivere, som har ydet de prioriterede lån, sørge for risikoafdækning i hele løbetiden for den privilegerede gæld. Aktionærerne vil stadig have et incitament til at investere og forvalte projektet på forsvarlig vis, da deres forventede afkast vil blive sikret af en struktureret tilbagebetalingsplan, hvis garantien skulle blive anvendt.

2.6. Retsgrundlag

Artikel 155, stk. 1, tredje punktum, i EF-traktaten giver Fællesskabet mulighed for at give TEN-transportprojekter lånegarantier. Rådets forordning (EF) nr. 2236/95 af 18. september 1995, som ændret⁴, indeholder de generelle regler for Fællesskabets finansielle støtte inden for transeuropæiske net.

På nuværende tidspunkt omfatter artikel 4, litra c), i denne forordning kun bestemmelser om ”bidrag til lånegarantipræmier i Den Europæiske Investeringsfond eller andre finansielle institutter”. Det er derfor nødvendigt at ændre forordning 2236/95 for at tilvejebringe et retsgrundlag for den type innovativt garantiinstrument, der er omhandlet i nærværende dokument.

Følgelig har Kommissionen vedtaget et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af de overordnede regler for Fællesskabets finansielle støtte inden for transeuropæiske transportnet og energi og om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2236/95 for perioden 2007-2013⁵ for at give Kommissionen mulighed for at udstede lånegarantier med henblik på at kompensere for manglende lånemuligheder i de første år, der gennemføres TEN-T-projekter.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 807/2004 af 21. april 2004 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2236/95 om generelle regler for Fællesskabets finansielle støtte inden for transeuropæiske net, EFT L 143 af 30.4.2004 s. 46.

⁵ KOM(2004) 475 endelig af 14.7.2004.

Denne overordnede lovbestemmelse bør suppleres med gennemførelsesbestemmelser, som tager hensyn til rådgivningen fra udvalget for finansiel støtte til TEN-T. Brugen af dette instrument afhænger af opfyldelse af de almindelige betingelser for støtteberettigelse og projektudvælgelseskriterierne, som fastsættes i den ændrede forordning og i de gennemførelsesbestemmelser, som Kommissionen skal vedtage.

2.7. Omkostninger for Fællesskabet forbundet med garantien

Kommissionen skal afsætte kapitalreserver til dækning af de langsigtede risici forbundet med garantiinstrumentet. Analogt med en privat banks lånereserve repræsenterer de væsentligste omkostninger et overslag over forventede og uforudsete tab forbundet med, at der stilles garanti. Derudover skal Kommissionen betale administrationsgebyret til forvaltningsorganet (jf. pkt. 2.9 nedenfor) og alle revisionsomkostninger eller sagsomkostninger forbundet med, at Fællesskabet skal have juridisk bistand til at gøre sit krav gældende. En passende hensættelsesmekanisme og oprettelse af en likviditetsfond burde medføre, at risikoen for direkte og uforudsete træk på Fællesskabets budgetpost for eventualforpligtelser bliver ubetydelig. Når en standby-kreditlinje, som ikke er blevet udnyttet, udløber, udløber garantien ligeledes.

2.8. Hensættelser og prisfastsættelse

Målet med hensættelser er ikke at minimere den overordnede risikoeksponering, men at optimere eksponeringen, dvs. forsigtig risikotagning for at øge løftestangeffekten af Fællesskabets midler så meget som muligt. Overslag over sandsynlige tab i forbindelse med projekterne (forventede og uforudsete tab) og vurderinger af mulige sammenhænge mellem projekterne er en forudsætning for udarbejdelse af prognoser over de omkostninger, der er forbundet med garantiinstrumentet på langt sigt. Et sæt rammer for henlæggelser bør sikre, at der afsættes tilstrækkelige budgetmæssige ressourcer til at dække den underliggende risiko.

Kommissionen vil anvende en hensættelsesmodel, der er blevet udviklet internt efter drøftelser med en række ratingbureauer og på grundlag af statistiske data⁶ og oplysninger⁷. Der redegøres for hensættelsesmodellen i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene (SEK(2005) 323). Modellen er baseret på en antagelse om, at garantiinstrumentet skal kunne kompensere for manglende lånemuligheder, selv om den vil skulle tilpasses, hvis instrumentet bliver udvidet til at omfatte disponibilitets- og leverancerisici. Den omfatter også en stødpudefunktion for at tage højde for en eventuel nedklassificering af porteføljens kreditværdighed. Af hensyn til risikoforvaltningen bør der fastsættes grænser for eksponeringen for individuelle projekter.

Ideelt set bør hver enkelt støttemodtager betale en præmie på forhånd, som skal indbetales, når garantien underskrives, eller når garantien træder i kraft, dvs. når projektet i det store hele er færdiggjort, og den skal indbetales som et engangsbeløb eller som årlige præmier, der skal indbetales i løbet af resten af garantiperioden.

Hvis EU-garantien anvendes, vil det blive krævet, at støttemodtageren tilbagebetaler den uindfrieede gæld med renter til Fællesskabet. Da Fællesskabets krav kan sammenlignes med

⁶ Standard & Poor's, Infrastructure Finance, Traffic Forecasting Risk: Study update 2003, 6. november, 2003.

⁷ Fitch, A risk assessment model for federal credit, 15. marts 1999.

mezzaninfinansiering, skal det udestående beløb efter anvendelse af garantien fastsættes på grundlag af risikoen og forvaltningsomkostningerne.

Det prisfastsættelsessystem, der skal anvendes, vil kræve yderligere finindstilling. Prisfastsættelsen vil under alle omstændigheder være af en sådan karakter, at garantiinstrumentet vil dække de forventede omkostninger.

2.9. Påvirkning af Fællesskabets budget og likviditetsfonden

Instrumentet skal finansieres under det nye finansielle overslag, dvs. for perioden 2007-2013, under budgetposten for transeuropæiske transportnet. Fællesskabets budget skal dække de beløb, der er nødvendige for drift og forvaltning.

Det vil være nødvendigt, at Fællesskabet påtager sig uigenkaldelige garantiforpligtelser meget tidligt som en del af færdiggørelsen af finansieringspakkerne for projekterne, normalt før konstruktionen påbegyndes i fuldt omfang. Budgetressourcerne skal derfor afsættes og udbetales i de følgende år i tråd med finansforordningen. Det beløb, som er afsat, vil udgøre en første "hensættelse", som skal dække brug af selve garantien. Det er ikke hensigten, at en sådan hensættelse skal dække 100 % af den pålydende værdi af de udestående lånegarantier (hovedsageligt hovedstolen + renter), og der vil derfor stadig være en resterende eventualforpligtelse på Fællesskabets budget. De forsigtighedsregler, der gælder for hensættelserne under instrumentet (jf. pkt. 2.7 ovenfor), vil medføre, at risikoen for en sådan resterende forpligtelse bliver ubetydelig. Der vil blive taget passende hensyn til den resterende eventualforpligtelse i Fællesskabets budget ved hjælp af en "pro memoria-budgetpost" svarende til den nuværende fællesskabsgaranti for det generelle eksterne EIB-lånemandat.

For at råde over en effektiv og praktisk betalingsmekanisme bør Kommissionen oprette en likviditetsfond for garantiinstrumentet. Likviditetsfonden skal dække forvaltningsomkostningerne forbundet med instrumentet og anvendelsen af garantien. Likviditetsfondens ressourcer bør etableres under hensyntagen til projektplanlægningen og ovennævnte hensættelsesmekanisme. Det anslås, at de samlede investeringsomkostninger for de prioriterede projekter⁸ i det udvidede EU vil beløbe sig til 140 mia. EUR i perioden 2007-2013. Det forventes⁹, at den private sektor vil dække ca. 20 % af disse omkostninger ved hjælp af aktier og lån, således at den private sektors finansiering kan komme op på 28 mia. EUR. Hvis det antages, at porteføljen af transaktioner har en kreditværdighed tæt på "investment grade", vil en budgettildeling på 1 mia. EUR være tilstrækkelig til at garantere en gæld på ca. 20 mia. EUR. En vejledende årlig specifikation af de budgetmæssige behov kan findes i bilag 3 til arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene (SEK(2005) 323).

Alle tilbagebetalinger og renter skal indgå i instrumentets ressourcer. Likviditetsfonden kunne være selv bærende og/eller roterende, hvorved man reducerer det langsigtede behov for forpligtelser på og betalinger fra Fællesskabets budget, som der ellers ville være behov for til dækning af nye operationer. På et vist tidspunkt bør der gennemføres en undersøgelse af støttebehovet, og de ressourcer, som der ikke er behov for til dækning af brug af garantien og forvaltningsomkostninger, kan returneres til Fællesskabets budget.

⁸ Prioriterede projekter som omhandlet i bilag III til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 884/2004/EF af 29. april 2004 om ændring af beslutning nr. 1692/96/EF om Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet.

⁹ Af Van Miert-rapporten fremgår det, at den private sektor kan bidrage med op til 20 % af transportprojektets samlede omkostninger på visse betingelser.

2.10. Forvaltning

Med henblik på at leve op til princippet om god forvaltningsskik ville den mest hensigtsmæssige løsning for Fællesskabet være at overdrage samtlige aktiviteter vedrørende garantiforvaltningen forbundet med dette instrument til et enkelt forvaltningsorgan på grundlag af en passende ordning. Forvaltningsorganet bør have dybtgående kendskab til projektf finansiering samt passende systemer til kreditrisikostyring med henblik på at kunne vurdere projektrisiciene og forvalte hensættelsesmekanismen og likviditetsfonden på langt sigt. Det bør også have intern juridisk ekspertise og personale med de rette kvalifikationer, som kan kommunikere med finansieringsinstitutioner, specialiserede forsikringsselskaber, fonde for risikovillig kapital, nationale myndigheder og/eller aktionærer. Forvaltningsorganet skal dokumentere sin evne til at have et langvarigt kontraktforhold med Kommissionen om forvaltning af instrumentet (mindst 15 år). Varigheden af den periode, hvori garantiinstrumentet skal fungere, gør, at det er vanskeligt at forestille sig, at forvaltningen kan udliciteres til et organ, der fungerer på et rent forretningsmæssigt grundlag.

På den anden side afviger forvaltningen af denne type finansieringsinstrument i betydelig grad fra den nuværende praksis for forvaltning af tilskud, som synes at nærmest udelukke brug af et organ, med mindre dettes personale består af specialister med ekspertise inden for projektf finansiering. Den mest praktiske løsning ville være at vælge en international finansieringsinstitution som forvaltningsorgan, og EIB-Gruppen ville i den forbindelse være en oplagt kandidat.

Forvaltningsorganet vil have mandat til at gennemføre alle garantiaktiviteter i tråd med bedste bankpraksis på vegne af Kommissionen og på dennes risiko. Kommissionen vil dog bære ansvaret for at overvåge instrumentet og aflægge rapport til budgetmyndigheden. I arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene kan der findes yderligere oplysninger om forvaltningsorganets opgaver.

Kommissionen træffer den endelige afgørelse om garantien, idet den godkender projekterne ved hjælp af en passende mekanisme, der skal aftales med medlemsstaterne. Kommissionen aflægger også regelmæssigt rapport til budgetmyndighederne på grundlag af forvaltningsorganets regnskaber og rapporter.

3. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

Garantiinstrumentet vil øge det private økonomiske engagement i specifikke OPP'er. Det vil være et supplement til den europæiske støttefinansiering, men ikke en erstatning herfor.

Det eksplicite mål med instrumentet er at anspore den private sektor til at investere i infrastruktur på transportområdet navnlig gennem fremme af vedtagelse af finansieringspakker. Projektspansorer og banker vil søge at anvende EU-lånegarantien til at maksimere kreditværdigheden forbundet med privilegerede gældsforpligtelser og at opnå en mindre kostbar overordnet finansieringspakke. Ved at garantere standby-kreditlinjerne vil EU påtage sig en større kreditrisiko, fordi det eventuelle fremtidige krav på andel i projektindtægterne rangerer efter de krav, som de långivere, der har ydet de privilegerede lån, har. EU-garantien vil ikke fjerne den risiko, som disse långivere, løber, men vil give en større sikkerhed for indfrielse af den privilegerede del af gælden og således øge kreditværdigheden. EU-garantien vil blive prisfastsat på grundlag af den risiko, som EU løber, og forvaltningsomkostningerne forbundet med forvaltningen af instrumentet.

EU-lånegarantiinstrumentet vil forbedre hele projektets finansielle kapacitet uden at udsætte Fællesskabet for en overdrevent stor kreditrisiko. Et positivt træk ved garantiinstrumentet er, at det vil samle en række projekter med geografisk og størrelsesmæssig spredning i samme portefølje, således at der kan opnås en diversificering på europæisk plan, som ikke ville være mulig på nationalt plan. Kommissionen mener, at den nuværende hensættelsesmekanisme er tilstrækkeligt robust, i tilfælde af at der træffes en principafgørelse om at skabe et garantiinstrument. Forudsætningen for udformning af garantiinstrumentets hensættelsesmekanisme, og for at instrumentet kan fungere efter hensigten, er, at relevante statistiske data er til rådighed. Der er behov for et passende system til overvågning og vurdering af projektrisiciene med henblik på indsamling af statistiske data de efterfølgende år. Dette vil forbedre finindstillingen af hensættelsesmekanismen med henblik på opnåelse af den størst mulige løftestangeffekt for Fællesskabets budgetmidler.

Den nuværende TEN-finansforordning omfatter ikke et retsgrundlag for denne form for innovativt garantiinstrument. Derfor er forslaget til den nye TEN-finansforordning 2007-2013 blevet udformet således, at garantiinstrumentet kan gennemføres i 2007. Det er planlagt, at instrumentet skal finansieres under det foreslåede TEN-budget 2007-2013 på 20 mia. EUR. Kommissionen vil på et tidligt tidspunkt udarbejde gennemførelsesbestemmelser. Dette vil sikre, at projekterne kan blive omfattet af garantiporteføljen umiddelbart efter vedtagelse af den nye TEN-finansforordning, hvorved en vis grad af porteføljediversificering sikres lige fra starten.

FINANCIAL STATEMENT

LEGISLATIVE FINANCIAL STATEMENT

1. NAME OF THE PROPOSAL :

EU loan guarantee instrument for TEN-transport projects

2. ABM / ABB FRAMEWORK

Policy Area(s) concerned and associated Activity/Activities (Activities ABB)

Trans-European networks, 1. Objective : Develop the network and priority projects 2. Objective : Improve the efficiency of the financial aid to the network, 3. Objective : Connect the trans-European networks with neighbouring countries

Inland, air and maritime transport: 3. Objective : to promote a more environmentally friendly transport system

3. BUDGET LINES

3.1. Budget lines (operational lines and related technical and administrative assistance lines (ex- B.A lines)) including headings :

06.0301 (Financial support for projects of common interest in the trans-European transport network)

3.2. Duration of the action and of the financial impact:

The operational period of the instrument concerning new commitments covers at least the period 2007-2013.

3.3. Budgetary characteristics :

Budget line	Type of expenditure		New	EFTA contribution	Contributions from applicant countries	Heading in financial perspective
060301	Non-comp	Diff ¹⁰	NO	NO	NO	No [1 a]

¹⁰ Differentiated appropriations

4. SUMMARY OF RESOURCES

4.1. Financial Resources (indicative amounts)

Important remark: all financial resources in terms of operational expenditure indicated in this financial statement are already included in the financial framework of €20,350 billions of the Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council determining the general rules for the granting of Community financial aid in the field of the trans-European transport networks and energy and amending Council Regulation (EC) n° 2236/95¹¹.

4.1.1. *Summary of indicative commitment appropriations (CA) and indicative payment appropriations (PA)*

A precise quantification of the annual budget allocations for the EU Loan Guarantee Instrument is difficult at this stage due to limited availability of projections of eligible projects that are expected to involve private sector participation. A working assumption, consistent with the overall Van Miert objectives, is to consider a flow of private sector debt financing of the order of EUR 3 billion per year in the period 2007-2013, with all the TEN priority projects receiving private support.

Based on the provisioning model, developed by the Commission and EIB services, the table below presents a scenario requiring a total budget allocation of around EUR 1 billion, with a specified annual breakdown. It should be noted that, while the exact amount needed and the timing will vary, front-loading of approximately one third of the total budget in the first year would be needed for the following reasons. Firstly, as the portfolio effect builds up only gradually, the level of provisioning needed for the first project is almost twice as large as the amount needed for the last one. Secondly, as interest accumulates on the early budget allocations, the overall need for budget allocation in the later years is further diminished.

The detailed calculation of the provisioning rates (used in the table below) is presented in Annex 3 ‘technical paper’ of the Commission Staff working paper.

¹¹ COM/2004/0475 final (COD 2004/0154) – Financial statement for TEN-T projects, page 41

Amounts in EUR million

Year	Private sector lending		Number of projects	Provisioning Calculation				Interest	Budgetary needs	
	Annual	Cumul	Cumul.	Rate	Cumul.	Cumul. Buffer	Cumul. total	*)	Annual	Request
2007	3,000	3,000	5	10.3%	309	0	309	0	309	310
2008	3,000	6,000	10	7.1%	426	43	469	15	144	150
2009	3,000	9,000	15	6.2%	558	56	614	23	122	120
2010	3,000	12,000	20	5.7%	684	68	752	31	108	120
2011	3,000	15,000	25	5.5%	825	83	908	38	117	120
2012	3,000	18,000	30	5.5%	990	99	1,089	45	136	120
2013	3,000	21,000	35	5.3%	1,113	111	1,224	54	81	80
	21,000								1,017	1,020

*) Provisioned amounts are capitalised at a 5% annual rate

These indicative calculations do not take into account the fees paid by the beneficiaries for the guarantee, nor the management costs of the guarantee instrument to be agreed with the agent. Nevertheless, it is foreseen that the fees paid by the beneficiaries will be set at an appropriate level, in order to cover the management costs of the instrument.

Concerning payment appropriations, the working assumption is that the amount of indicative annual commitments is paid to a trust account during three years in order to cover potential future guarantee calls. For example, the commitment of € 310 million in 2007 is paid as follows: € 100m in 2007, € 100m in 2008 and € 110m in 2009.

EUR million (to 3 decimal places)

Expenditure type	Section no.		2007	2008	2009	2010	2011	2012 and later	Total
------------------	-------------	--	------	------	------	------	------	----------------	-------

Operational expenditure¹²

Commitment Appropriations (CA)	8.1	a	310	150	120	120	120	200	1.020
Payment Appropriations (PA)		b	100	150	200	130	120	320	1.020

Administrative expenditure within reference amount¹³

Technical & administrative assistance (NDA)	8.2.4	c	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
---	-------	---	------	------	------	------	------	------	------

TOTAL REFERENCE AMOUNT

Commitment Appropriations		a+c	310	150	120	120	120	200	1.020
Payment Appropriations		b+c	100	150	200	130	120	320	1.020

Administrative expenditure not included in reference amount¹⁴

Human resources and associated expenditure (NDA)	8.2.5	d	0,324	0,324	0,324	0,324	0,324	0,648	2,268
Administrative costs, other than human resources and associated costs, not included in reference amount (NDA)	8.2.6	e	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Total indicative financial cost of intervention

			2007	2008	2009	2010	2011	2012 and later	Total
TOTAL CA including cost of Human Resources		a+c +d +e	310,324	150,324	120,324	120,324	120,324	200,648	1.022,268
TOTAL PA including cost of Human Resources		b+c +d +e	100,324	150,324	200,324	130,324	120,324	200,648	1.022,268

¹² Expenditure that does not fall under Chapter xx 01 of the Title xx concerned.

¹³ Expenditure within article xx 01 04 of Title xx.

¹⁴ Expenditure within chapter xx 01 other than articles xx 01 04 or xx 01 05.

4.2. Human Resources FTE (including officials, temporary and external staff) – see detail under point 8.2.1.

Annual requirements	Year n	n + 1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5 and later
Total number of human resources	3	3	3	3	3	3

At this stage one could estimate that an average of 3 persons of existing Commission staff would be necessary under the condition that the operational management of the instrument is mandated to an operating agent.

Co-financing details

In accordance with the requirements formulated in the final report of the Growth Initiative of November 2003, the market deems it to be very important that Member States/national authorities provide comparable financial support to the project. However, the market and the consulted governments felt that it is not appropriate to enforce a strict requirement for Member States to be co-guarantors in the instrument. Instead the financial commitment may take the form of equity, grants or other types of guarantees. Moreover, a strict co-guarantee requirement might make the implementation of the instrument impossible as some Member States are not willing to set up a specific mechanism to provide guarantees either themselves or through other public entities for a limited number of projects. The requirement on Member States and regional authorities would be the provision of significant financial support in whatever form in order to contribute at least equally with the Community to the achievement of the required creditworthiness. Co-financing modalities cannot be given in this stage. They can only be given on the basis of concrete guarantee applications. However, the eligibility conditions, to be concretised subsequently, will define the rules of co-financing in more detail.

Contingent liability

The Commission has to set aside capital reserves to cover the long-term risk related to the loan guarantee instrument. Analogous to a private banks' loan reserve, the main cost represents an estimate of expected and unexpected losses associated with the provision of the guarantees issued.

The objective of provisioning is not to minimise the overall risk exposure but to optimise exposure, i.e. to take prudent risks in order to increase the leverage capacity of Community funds as much as possible. Forecasting the long-term cost of the guarantee instrument requires estimates of the loss probabilities of the projects (expected and unexpected losses) and possible correlations between the projects.

The Commission and EIB services have developed a methodology to set provisioning rates, taking into account the diversification obtained through the portfolio effect and consistent with an AAA rating of the guarantee instrument. This model has been developed following

discussions with rating agencies and using available statistical data¹⁵ and information¹⁶. The details of the provisioning model are presented in the Commission staff working document SEC(2005)323. This model also incorporates a buffer for potential downgrading of the creditworthiness of the portfolio.

This provisioning system and the creation of a liquidity fund should reduce the risk of direct and unexpected calls on the Community contingent liability to a negligible level (AAA rating of the guarantee instrument). The residual contingent liability of the Community will be properly taken into account in the Community budget through a 'pour mémoire' budget line as is currently the case of the Community Guarantee for the EIB external lending mandate.

4.2.1. Compatibility with Financial Programming

Proposal is compatible with financial programming 2007-2013 as proposed by the Commission (COM (2004) 101 final). Moreover, the guarantee instrument is already foreseen by the Commission Proposal for the new TEN-transport regulation COM(2004)475, which provide for the financial framework.

Financial Impact on revenue

This instrument has no direct impact on the Community budget.

In fact, the instrument will have revenues, such as fees and interests earned on the funds on the trust account, but these amounts will be used for the purposes of the instrument.

The appropriate pricing system will require further fine-tuning. In any case, the pricing will be set in such a way that the guarantee instrument would cover its expected costs. In line with the original Commission proposal from November 2003, the loan guarantee would be priced in order to cover the risk and management costs relating to the instrument. Ideally each beneficiary should pay an up-front premium, which could be charged when the guarantee is signed or when the guarantee becomes effective, i.e. after the substantial completion of the project, and would be payable either as a one-shot payment or as annual premiums to be paid during the remaining life of the guarantee.

Furthermore, if the guarantee were called, the Commission would obtain a financial claim which would rank subordinated to the senior debt but senior to equity. This mezzanine debt would have to be paid back by the borrower to the Commission as and when project revenues permit. As the Community claim is comparable to mezzanine financing, the amount due following the call should be priced according to the risk taken and reflecting management costs.

¹⁵ Standard & Poor's, Infrastructure Finance, Traffic Forecasting Risk: Study update 2003, November 06, 2003.

¹⁶ Fitch, A risk assessment model for federal credit, 15 March 1999.

5. CHARACTERISTICS AND OBJECTIVES

5.1. Need to be met in the short or long term

Council and Parliament have adopted on 29th April 2004 the revised TEN T guidelines which include a list of 30 priority projects. The implementation of these priority projects is estimated at a total cost of € 225 bn, € 140 bn of which in the upcoming period of financial perspectives. Such a substantial investment task cannot be financed by the public sector alone.

5.2. Value-added of Community involvement and coherence of the proposal with other financial instruments and possible synergy

In a number of publications, the Commission has underlined the role the private sector should play to achieve those objectives¹⁷. The guarantee instrument is the major new instrument to attract private capital and will have a strong leverage effect. Once applicable, this will contribute to the achievement of the goal to attract 20% private co-financing to the TENs implementation. Due to the strong public attention related to the new instrument, this impact may already be visible from 2007 on but will be more substantial towards the end of the decade.

The goal of the guarantee instrument is to increase the leverage capacity of limited public resources to stimulate private sector investment in priority TEN-transport (TEN-T) projects by providing credit assistance.

The instrument will provide useful support for specific types of PPPs and for a specific period of the project cycle. It will in so far widen the range of TENs financing instruments. It has also to be underlined that its elaboration and application will not serve as a substitute for Community grant co-financing. On the contrary. It will only achieve full value if the proposed total 20 bn € TENs budget will be adopted. The guarantee instrument will in so far complement European grant financing but not replace it.

Under the new design of the instrument the EU would issue loan guarantees to mitigate revenue risk in the projects' early years. Specifically, the guarantee would fully cover a liquidity cushion, called "a stand-by credit line", which would only be drawn upon in cases where project cash-flows are insufficient to service senior debt. These stand-by credit lines would cover around 10% of the total senior debt (in certain more risky cases up to 20%) and would usually not exceed 5 year maturities.

The granting of a community guarantee may lead to synergies with other financing forms for TENs projects, including the investment policy of public investment banks and it may contribute to increase the confidence of financial markets in the feasibility of the TENs (priority) network as a whole.

An important positive feature of the guarantee instrument is that it would comprise a number of projects of different geographic location and size into one portfolio and thus be able to

¹⁷ They include: COM 2003 132 on innovative financing of the trans-European transport networks, the final report of the High level group on the transport trans-European network of June 2003, published on the 'Europa' website, the justification and explanation of the amendment of the TEN T guidelines (Decision Nr. 884/2004) and the "exposé des motifs" and the financing rules itself of the proposed TEN financial regulation of July 2004 for the upcoming period of financial perspectives 2007-2013.

obtain a level of diversification at the European level which would not be possible at a national level.

5.3. Objectives, expected results and related indicators of the proposal in the context of the ABM framework

Trans-European networks :

1. Objective : Develop the network and priority projects; output : budget allocation in favour of the 30 priority projects and with special attention to the promotion of privately co-financed projects.

2. Objective : Improve the efficiency of the financial aid to the network; output : implementation of the TENs budget and application of current rules to increase the leverage-effect of the budget. Careful scrutiny of procedures and rules in order to improve the PPP financing possibilities. Preparation of the multiannual programme for the period of the new financial perspectives. Preparation of implementation rules, eligibility criteria and organisational settings for innovative financing instruments including the guarantee instrument.

Inland, air and maritime transport:

Objective : to promote a more environmentally friendly transport system: output : CLWP 2005 Communication on the mid-term state of the implementation of the White paper « European transport policy for 2010 : time to decide CLWP 2005 : Communication on a common transport infrastructure tariffication framework, including ports and airports

5.4. Method of Implementation (indicative)

X *Centralised Management*

X Directly by the Commission, with a view to delegate certain tasks to an international financial institution, preferably the EIB Group

Indirectly by delegation to:

Executive Agencies

Bodies set up by the Communities as referred to in art. 185 of the Financial Regulation

National public-sector bodies/bodies with public-service mission

Shared or decentralised management

With Member states

With Third countries

Joint management with international organisations (please specify)

Relevant comments:

The lifetime of the guarantee instrument makes it difficult to envisage a complete outsourcing of management in general and especially an outsourcing to a purely commercial body.

In order to comply with the principle of good governance, the most appropriate course would be for the Community to supervise the application of the instrument and to entrust all its guarantee management activity under this instrument to a single agent. The agent should have an in-depth knowledge of project financing, together with appropriate credit risk management systems in place in order to assess the project risks and to manage the provisioning system and the liquidity fund in the long-term. It should also have in-house legal expertise and the appropriate front office staff to interface with financial institutions, monoline insurers, venture capital funds, national authorities and/or equity providers. The agent will have to demonstrate its ability to enter into a long-term contractual relationship with the Commission for the management of the instrument (minimum 15 years). The most practicable option would be to select an international financial institution as the managing agent, an obvious candidate being the EIB Group.

6. MONITORING AND EVALUATION

6.1. Monitoring system

By Commission Services

6.2. Evaluation

6.2.1. Ex-ante evaluation

Following the request of the European Council, the Commission and EIB services carried out a market testing exercise between March and July 2004. For this exercise, the services developed a questionnaire, which was discussed with the market testing participants. Results of this exercise are outlined in the Commission Communication on feasibility report on EU loan guarantee instrument for TEN Transport projects. Furthermore, if the Member States provide a positive opinion on the setting up of this instrument, the Commission could consider carrying out a stakeholders' consultation in order to obtain the opinion of a larger circle of stakeholders.

6.2.2. Measures taken following an intermediate/ex-post evaluation (lessons learned from similar experiences in the past)

An ex-post evaluation can only be made at a later stage in case this guarantee instrument is implemented.

6.2.3. Terms and frequency of future evaluation

This is a very long term instrument and therefore the first evaluation on its implementation will be carried over in 2010 and thereafter a second evaluation end 2012.

7. Administrative Expenditure

The needs for human and administrative resources shall be covered within the allocation granted to the managing service in the framework of the annual allocation procedure.

7.1 Number and type of human resources

Types of post		Staff to be assigned to management of the action using existing resources (number of posts/FTEs)					
		Year n	Year n+1	Year n+2	Year n+3	Year n+4	Year n+5
Officials or temporary staff ¹⁸ (XX 01 01)	A*/AD	3	3	3	3	3	3
	B*, C*/AST						
Staff financed ¹⁹ by art. XX 01 02							
Other staff ²⁰ financed by art. XX 01 04/05							
TOTAL		3	3	3	3	3	3

The indicative amount of administrative expenditure relating to the human resources at the Commission services is calculated as follows: € 108.000 per person on average, an average of 3 persons of Commission existing staff under the condition that the operational management of the instrument is mandated to an operating agent:

¹⁸ Cost of which is NOT covered by the reference amount

¹⁹ Cost of which is NOT covered by the reference amount

²⁰ Cost of which is included within the reference amount