



Ändring av NDICI-förordningen vad gäller ökad effektivitet i garantin för yttre åtgärder

Utrikesdepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2025) 262 final

Celexnummer 52025PC0262

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2021/947 vad gäller ökad effektivitet i garantin för yttre åtgärder

Sammanfattning

Den 28 maj 2025 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag på ett flertal ändringar i förordningen (EU) 2021/947 om inrättande av instrumentet för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete (NDICI-Europa i världen, NDICI-förordningen). Förslaget ska ses i ljuset av kommissionens förenklingsagenda och syftar till att öka effektiviteten i det garantiinstrument som används inom ramen för Europeiska fonden för hållbar utveckling plus (EFHU+). Garantiinstrumentet möjliggör ökade investeringar för hållbar utveckling i EU:s partnerländer och stödjer bland annat genomförandet av EU:s konnektivitetsstrategi Global Gateway. Ökade effektivitetsvinster föreslås uppnås genom att tillgängliggöra medel från tidigare Europeiska fonden för hållbar utveckling (EFHU) för EFHU+, harmonisera med övriga regelverk och förenkla för genomförande partner. Regeringen har ännu inte tagit ställning till förslaget i sin helhet, men ställer sig positiv till EU:s garantiverksamhet genom EFHU+ och välkomnar arbetet för att förenkla och effektivisera denna.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget lanseras på Europeiska kommissionens initiativ som en del av åtgärder för att öka effektiviteten i EU:s externa garantiinstrument. Förslaget ska ses mot bakgrund av kommissionens politiska riktlinjer för 2024–2029, som betonar vikten av att EU mer aktivt använder sina påverkansmöjligheter och sina internationella partnerskap för att främja EU:s strategiska intressen samtidigt som investeringar i EU:s partnerländer skapar långsiktiga och ömsesidigt fördelaktiga partnerskap.

EU:s **Global Gateway-strategi** lanserades den 1 december 2021 genom ett meddelande från kommissionen och verkar för att stärka smarta, gröna och säkra förbindelser inom digitalisering, energi och transport, samt att förbättra hälso-, utbildnings- och forskningssystem världen över. På senare tid, i enlighet med rekommendationerna i rapporten av Mario Draghi om EU:s långsiktiga konkurrenskraft som presenterades den 9 september 2024, bidrar Global Gateway-initiativet också till att minska Europas alltför stora beroende av omvärlden. Detta sker genom att trygga tillgången till råmaterial, ren energi, hållbara transportbränslen och grön teknik. Hittills har över 200 miljarder euro i investeringar mobiliserats under strategin.

NDICI-förordningen, där Europeiska fonden för hållbar utveckling plus (EFHU+) ingår, är EU:s huvudsakliga finansiella instrument för utvecklingssamarbete med en budget på ca 80 miljarder euro inom ramen för den nuvarande fleråriga budgetramen 2021–2027. Sverige var drivande i förhandlingarna av NDICI-förordningen och har överlag sett positivt på instrumentets utformning och funktion.

Garantier inom ramen för EFHU+ är unionens största riskdelningsinstrument för att stödja prioriterade investeringar utanför unionen. EFHU+ inrättades 2021 genom instrumentet för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete (NDICI) – Europa i världen-förordningen. EFHU+ är en efterföljare till Europeiska fonden för hållbar utveckling (EFHU) från 2017 och ersätter Europeiska investeringsbankens (EIB) externa utlåningsmandat (ELM).

Garantier inom EFHU+ svarar upp mot ett tydligt behov av ökade hållbara investeringar i EU:s partnerländer och stor efterfrågan på garantier från EIB, Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD), institutioner för utvecklingsfinansiering och andra finansiella institutioner. Utvärderingen av EU:s externa finansieringsinstrument för de fleråriga budgetramarna 2014–2020 och 2021–2027 har också lyft fram EFHU respektive EFHU+ katalytiska effekter när det gäller att mobilisera ytterligare finansiering för hållbar utveckling samt dess överensstämmelse med Global Gateway-strategin.

Förslaget till ändringar i NDICI-förordningen presenterades den 28 maj 2025.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag syftar till att öka effektiviteten i garantiverksamheten genom att göra medel från tidigare EFHU tillgängliga för EFHU+ och omvänt, harmonisera med övriga regelverk och förenkla för genomförande partner.

Förslaget innebär att:

- överskottet i EFHU:s reserver förs över till EFHU+, vilket skulle frigöra uppskattningsvis 471 miljoner euro i ytterligare garantikapacitet;
- att överskott i EFHU+ får användas för att infria garantier under EFHU;
- den andel av risken som EIB tar, inom det särskilda investeringsfönstret för statliga och icke-kommersiella delstatliga verksamheter, ökas från 35 % till 40 %, vilket innebär att risktäckningen från EFHU+ minskas från 65 % till 60 %;
- förenklingsåtgärder införs för att minska den administrativa bördan för genomförande partner och för att påskynda projektgenomförandet.

Den 31 december 2024 löpte perioden ut inom vilken EFHU:s genomförande partner kunde ingå avtal om nya åtaganden inom respektive garantiavtal. Inga nya åtaganden kan således göras inom ramen för dessa garantiavtal. Från och med detta datum ska kommissionen varje år beräkna överskottet eller underskottet i EFHU:s reserver, som hålls i den gemensamma

avsättningsfonden (*common provisioning fund*). Denna reserv avser medel för att täcka infrianden av EFHU-garantier om skadefall skulle uppstå.

Kommissionen föreslår att överskottet i avsättningen för EFHU förs över till dess efterföljare EFHU+, i stället för att återföras till EU:s allmänna budget. Kommissionen beräknar att detta skulle frigöra upp till 471 miljoner euro som skulle användas inom ramen för EFHU+. Enligt förslaget skulle detta möjliggöra en effektiv användning av tillgängliga resurser och stödja ytterligare investeringar i linje med EU:s externa åtgärder och Global Gateway-strategin. Efterfrågan på garantier från EFHU+ är stor och bedöms överstiga tillgängligt garantiutrymme.

Enligt de nu gällande reglerna i EU:s budgetförordning (*Förordning 2024/2509 om finansiella regler för Europeiska unionens allmänna budget*) återförs överskott till den allmänna budgeten och förslaget att överskottet från EFHU-reserven ska tilldelas EFHU+ reserv kräver därför avsteg från artikel 216(4) punkt a) i budgetförordningen. Kommissionen noterar att det redan finns motsvarande avsteg från detta krav i budgetförordningen när det gäller InvestEU-programmet, som redan kan använda överskottet från avsättningarna för Europeiska fonden för strategiska investeringar (EFSI), samt när det gäller Ukrainafaciliteten, där överskottet i avsättningarna för Ukraina-garantin utgör en öronmärkt inkomst till faciliteten eller dess efterföljare.

Vidare har EIB omvärderat den risk som banken kan ta inom ramen för det särskilda investeringsfönstret för statliga och delstatliga icke-kommersiella verksamheter. EIB bedömer att dess riskandel kan ökas från 35 % till 40 %. Detta möjliggör en minskning av EU:s garantitäckning, genom garantier från EFHU+, från 65 % till 60 % av portföljen. Detta frigör ytterligare garantiutrymme.

Parallellt föreslås förenklingsåtgärder för att effektivisera beredningen och användningen av garantier inom EFHU+. En av dessa åtgärder är att ta bort kravet i NDICI-förordningen på en oberoende revision av den finansiella information om underliggande investeringar inom garantiavtalen som genomförande partner årligen ska lämna till kommissionen. Denna ändring innebär en anpassning till budgetförordningens bestämmelser.

Sammanfattningsvis föreslås följande ändringar i NDICI-förordningen:

- Artikel 30(4) ändras för att möjliggöra att överskottet i EFHU för perioden 2024–2027 förs över till EFHU+. Denna åtgärd kräver avsteg från artikel 216(4) i budgetförordningen.
- En ny underparagraf läggs till artikel 31(8) som tillåter att överskott i avsättningen för EFHU+ kan användas för att täcka infriandet av garantier i EFHU.
- Artikel 36(1) ändras så att EU:s risktäckning avseende EIB:s utlåning till statliga och delstatliga aktörer minskas från 65 till 60 procent.
- Artikel 38(6) om finansiell rapportering upphävs. Dess huvudsakliga bestämmelser täcks redan av budgetförordningen.

Kommissionen genomför redan andra förenklingsåtgärder som inte kräver ändringar i NDICI-förordningen. Dessa åtgärder inbegriper konsolidering av garantiavtal slutna med en och samma genomförande partner, prioritering av tillägg till existerande garantiavtal framför nya avtal med genomförande partner, vilket minskar beredningstiden och tiden att förhandla garantiavtal, samt ändrad rapportering från kvartalsvis till halvårsvis. Kommissionen föreslår även vissa förenklingsåtgärder avseende EU:s insatser inom s.k. blandfinansiering.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget påverkar inte svenska regler. Utgångspunkten är att EU:s bistånd, liksom svenskt bistånd, klassificeras som offentligt utvecklingsbistånd (*Official Development Assistance, ODA*) i enlighet med den definition som används av OECD:s biståndskommittén DAC (*Development Assistance Committee*).

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Förslaget innebär inte behov av nya medel. Förslaget innebär att ett beräknat överskott i avsättningen för EFHU för åren 2024 och 2025, som uppskattningsvis uppgår till 471 miljoner euro, överförs till EFHU+ i stället för att återföras till den allmänna budgeten. Kommissionen bedömer detta som ett överskott av engångskaraktär, som främst beror på underutnyttjandet av garantier inom EFHU till följd av Covid-19-pandemin, och i några fall, till följd av lägre efterfrågan än väntat på erbjudna finansiella produkter. Överskottet från EFHU+ för 2026 och 2027 beräknas bli betydligt lägre.

Det beräknade överskottet påverkar inte kvarvarande avsättning för EFHU och möjligheterna att täcka framtida skadefall i pågående garantiavtal.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig positiv till EU:s garantiverksamhet inom ramen för EFHU+ och den tidigare EFHU. Garantier bidrar till att mobilisera ytterligare resurser för hållbar utveckling, framför allt från den privata sektorn. Effektiv användning av garantier och mobilisering av privat kapital är i linje med regeringens reformagenda för biståndet. Vidare bedöms EFHU+ vara ett viktigt instrument för att genomföra EU-strategin Global Gateway.

Regeringen välkomnar arbetet med att förenkla och effektivisera garantiverksamheten inom EFHU+. Garantier är ofta komplexa instrument som kan vara tidskrävande att bereda och förhandla med genomförande partner. Åtgärder som att konsolidera antalet avtal med en och samma partner, liksom att använda sig av standardiserade avtal kan skapa effektivitetsvinster.

Regeringen har ännu inte tagit ställning till förslaget i dess helhet. Sverige har efterfrågat mer information för att få ökad klarhet i behovet av ökade resurser till EFHU+ och konsekvenser om förslaget inte genomförs. Regeringen undersöker även hur förslaget eventuellt påverkar avräkningarna från den svenska biståndsbudgeten.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget analyseras för närvarande av medlemsstaterna. Medlemsstaternas preliminära bedömningar har generellt varit försiktigt positiva. Medlemsstaterna, inklusive Sverige, har ställt en rad frågor av klargörande karaktär.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund är artikel 209 (utvecklingssamarbete) och artikel 212 (ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredje länder) i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF), d v s samma rättsliga grund som tillämpades för den nu gällande NDICI-förordningen.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Kommissionen framhåller att EU har en unik ställning när det gäller möjligheter att stödja partnerländer tack vare sitt inflytande, sin globala närvaro genom delegationerna samt sin medverkan i flertalet multilaterala processer för att möta globala utmaningar. Komplementaritet mellan EU:s agerande och medlemsstaternas agerande stärks genom den s.k. Team Europa-ansatsen. EU bidrar också med mervärde genom de betydande resurser som kanaliseras genom instrument som EFHU+.

Förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen och går inte bortom vad som krävs för att uppnå målen.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att förhandlas i rådsarbetsgruppen för allmänna biståndsfrågor, CODEV-PI.

4.2 Fackuttryck och termer

Blandfinansiering – kombinerar gåvomedel med lån och aktieinvesteringar från offentliga och privata finansiärer för att mobilisera ytterligare kapital för investeringar i hållbar utveckling.

Europeiska fonden för hållbar utveckling, EFHU (*eng. European Fund for Sustainable Development, EFSD*) - ett instrument för blandfinansiering och garantier, som inrättades 2017 genom förordning (EU) 2017/1601. Geografiskt fokus på EU:s grannskap och Afrika söder om Sahara.

Europeiska fonden för hållbar utveckling plus, EFHU+ (*eng. European Fund for Sustainable Development Plus, EFSD+*) – ingår i NDICI-förordningen och har ersatt EFHU. EFSD+ erbjuder blandfinansiering och garantier upp till 40 miljarder euro. EFSD+ har en bredare geografisk inriktning och ökade finansiella resurser jämfört med EFHU.

EU:s garanti för yttre åtgärder (*eng. External Action Guarantee*) – garantier för att stödja investeringar i länder utanför unionen.

Garanti – ett instrument för att dela risk med investerare och långivare. Budgetgarantier (*budgetary guarantees*) är garantier som är delvis finansierade av budgetmedel.

InvestEU - ett EU-program som syftar till att öka investeringar i Europa. Det är en uppföljning av Europeiska fonden för strategiska investeringar (EFSI) och sammanför olika finansiella instrument under ett tak för att effektivisera finansiering av investeringsprojekt.

NDICI (även kallat Europa i världen (*Global Europe*)) – EU:s huvudsakliga finansiella instrument för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete för perioden 2021–2027. Inkluderar bl.a. EFHU+.

Ukrainafaciliteten – ett särskilt instrument som ger EU möjlighet att förse Ukraina med upp till 50 miljarder euro i ekonomiskt stöd under perioden 2024–2027.