

U 44/2025 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2021/947 vad gäller ökad effektivitet i garantin för yttre säkerhet.

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 28 maj 2025 om ändring av förordning (EU) 2021/947 samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 16 oktober 2025

Utrikeshandels- och utvecklingsminister Ville Tavio

Utrikesrådet Juha Savolainen

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV FÖRORDNING (EU) 2021/947 VAD GÄLLER ÖKAD EFFEKTIVITET I GARANTIN FÖR YTTRE SÄKERHET**1 Bakgrund**

Den 28 maj 2025 lade kommissionen fram ett förslag (COM(262 final) till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2021/947 vad gäller ökad effektivitet i garantin för yttre säkerhet.

Budgetgarantin för Europeiska fonden för hållbar utveckling plus (EFHU+), totalt cirka 40 miljarder euro, är unionens största riskdelningsinstrument som syftar till att stödja prioriterade investeringar utanför unionen. Garantiinstrumentet möjliggör ökade investeringar för att främja en hållbar utveckling i unionens partnerländer och stödjer genomförandet av EU:s Global Gateway -strategi. Garantiavtalen genomförs framför allt av Europeiska investeringsbanken (EIB), Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD) och europeiska nationella institutioner för utvecklingsfinansiering. EFHU grundades år 2017 och dess efterföljare EFHU+ år 2021. Målet är att mobilisera investeringar värda 135 miljarder euro.

Gällande EFHU+ belyste den utvärdering av finansieringsinstrumenten som kommissionen låtit göra fondens katalysatoreffekt på att mobilisera ytterligare finansiering och sakkunskap samt dess anpassning till Global Gateway -strategin. Draghis konkurrensrapport uppmanar till ökat deltagande från den privata sektorn i finansieringen och utvecklingen av strategiska områden – såsom ren energi, kritiska råvaror, hållbara transportbränslen och ren teknologi – för att minska Europas externa beroende och stärka dess globala konkurrenskraft. EFHU+ är ett svar på detta.

2 Förslagets syfte

Genom EFHU+ stöds internationella partnerskap och mobiliseras offentliga och privata medel för investeringar i unionens grannländer och utvecklingsländer. Efterfrågan på EFHU+-garantin överstiger den tillgängliga budgeten. Syftet med kommissionens förslag är att öka effektiviteten hos EFHU+-garantin, med betoning på att Europa i det nuvarande geopolitiska och geoeconomiska läget bör stärka sina partnerskap genom ökade investeringar.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionen föreslår att överskottet av Europeiska fonden för hållbar utveckling (EFHU) för åren 2024–2027 skulle kunna tilldelas fondens efterföljare EFHU+. Överskottet för 2024 och 2025 uppskattas till cirka 471 miljoner euro. Enligt kommissionen är överskottet en engångsföreteelse, som främst beror på underutnyttjade EFHU-garantier till följd av covid-19-pandemin samt i vissa fall på att efterfrågan på de föreslagna finansiella produkterna varit mindre än förväntat. Överskottet för 2026 och 2027 förväntas bli betydligt lägre. Enligt de nuvarande reglerna i EU:s budgetförordning återförs överskott till den allmänna budgeten. Kommissionen konstaterar att motsvarande undantag från detta krav redan finns i budgetförordningen för InvestEU-programmet, som kan använda överskottet från avsättningar för Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) och för Ukrainafaciliteten, där

överskottet från avsättningar för Ukrainagarantin utgör inkomster avsatta för faciliteten eller dess efterföljare.

Kommissionen föreslår att sådana vinster och återförda medel från EFHU+ som inte kan utnyttjas inom fonden skulle kunna användas för att täcka eventuella ianspråktaganden för förluster av EFHU. På så sätt genereras ett överskott i EFHU som sedan kan överföras till EFHU+.

EFHU+’s genomförandepartner EIB har gjort en ny bedömning av den kvarstående risk som banken kan ta när det gäller det för EIB exklusiva särskilda investeringsfönstret (fönster 1) för transaktioner med offentliga motparter och icke-kommersiella lokala och regionala motparter och har kommit fram till att risken skulle kunna höjas från 35 procent till 40 procent. Därmed föreslår kommissionen att EU-garantins täckning för EFHU+ i fönster 1 ska sänkas från 65 procent till 60 procent.

Kommissionen föreslår även en rad förenklingsåtgärder, som gör det möjligt för genomförandepartnererna att uppnå effektivitetsvinster och omdirigera resurser till att initiera och genomföra projekt. Den minskade marknadsledtiden kommer också att ytterligare påskynda förverkligandet av Global Gateway och uppnåendet av dess målsättningar. Endast en av förenklingsåtgärderna kräver ändring av förordningen om instrumentet Europa i världen. Kommissionen föreslår att kravet på genomförandepartnerens årliga revision av riskbedömningen och graderingsinformationen avseende enskilda projekt ska strykas, eftersom detta krav inte finns i EU:s budgetförordning. Kravet på riskbedömningar och förteckningar per insats ska gälla även framöver, men den informationen behöver inte inkluderas i revisionsrapporteringen.

Kommissionen föreslår att ändringsförordningen träder i kraft dagen efter offentliggörandet, med undantag för bestämmelserna om riskprocenten för EIB, vilka förutsätter att avtalet mellan kommissionen och EIB satts i kraft. Förslaget har begränsad varaktighet från dagen för antagande av ändringen till och med den 31 december 2027.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

Förslagets rättsliga grund är artikel 209 (utvecklingssamarbete) och artikel 212 (ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredjeländer) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Kommissionen betonar att EU har en unik möjlighet att stödja partnerländerna genom sitt inflytande, sin globala närvaro genom sina delegationer samt sitt deltagande i flera multilaterala processer som syftar till att bemästra globala utmaningar. Komplementariteten mellan EU:s åtgärder och de åtgärder som genomförs av medlemsstaterna stärks genom Team Europe-tillvägagångssättet.

EU kan tillföra ett mervärde på grundval av den mängd resurser som kanaliseras genom dess instrument, i synnerhet EFHU+, och förutsägbarheten när det gäller medel under den återstående perioden som täcks av den fleråriga budgetramen.

Förslaget överensstämmer med proportionalitetsprincipen och går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen. Målen för förordningen kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna, utan de kan bättre uppnås på unionsnivå i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

För att uppnå målen krävs att den nuvarande förordningen om instrumentet Europa i världen ändras och att ett undantag från budgetförordningen införs genom ett lagstiftningsförslag.

Enligt statsrådets bedömning har de rättsliga grunderna valts korrekt. Statsrådet anser att kommissionens förslag är förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Trots det anser statsrådet att återflöden från unionens finansieringsinstrument primärt bör upptas som övriga intäkter i den allmänna unionsbudgeten (se avsnitt 5 och 10 nedan).

5 Förslagets konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser

Ärendet har indirekta konsekvenser för den nationella budgeten. Enligt kommissionens förslag skulle överskottet av Europeiska fonden för hållbar utveckling (EFHU) för åren 2024–2027 kunna tilldelas fondens efterföljare EFHU+. Utan den föreslagna ändringen skulle överskottet upptas som övriga intäkter i unionsbudgeten och på så sätt minska medlemsländernas bidrag till unionen. Överskottet för 2024 och 2025 uppskattas till cirka 471 miljoner euro. Finlands relativa bidrag till unionsbudgeten är cirka 1,7 procent år 2025, vilket innebär att Finlands beräknade andel av överskottet skulle vara cirka 8 miljoner euro. Kommissionen har inte angett något belopp på överskottet åren 2026 och 2027, men förväntar sig att det blir betydligt lägre.

Om överskottet överförs tillbaka till unionens allmänna budget rapporteras det som negativt utvecklingsbistånd (ODA – Official Development Assistance).

Tilldelningen av EFHU garantiöverskottet till EFHU+ påverkar inte förhandlingarna om den fleråriga budgetramen för tiden efter 2027. De ekonomiska konsekvenserna av ändringarna i samband med EFHU-garantin innebär försenade och potentiellt minskade inkomster för EU-budgeten från överskottet av avsättningar för EFHU-garantin. Vid utgången av EFHU+ återförs de kvarvarande resurserna till den allmänna budgeten, förutsatt att inget annat fastställs i det efterföljande instrumentet.

Enligt kommissionens bedömning ger de föreslagna förenklingsåtgärderna en total besparing på cirka 21,5 miljoner euro för genomförandepartnerna.

Andra faktorer som påverkar behandlingen av ärendet

Kommissionen har låtit göra en extern utvärdering av finansieringsinstrumenten, som visade att dessa på det hela taget är ändamålsenliga. I ett föränderligt geopolitiskt läge har instrumentet Europa i världen visat sig vara värdefullt i arbetet för att nå EU:s prioriteringar och för att stödja partnerländerna.

De experter från medlemsstaterna som intervjuades för utvärderingen var eniga om att EFHU+, trots att det befinner sig i ett tidigt skede av genomförandet, kan användas för att fungera som katalysator för samarbete med institutioner för utvecklingsfinansiering och främja finansiella flöden mot investeringar i EU:s partnerländer.

EFHU+-garantin genomförs genom indirekt förvaltning. Kommissionen har för närvarande ett nätverk med 19 genomförandepartner och är öppen för förslag från potentiella nya genomförandepartner. Finlands utvecklingsfinansiär och hållbarhetsinvestorare Finnfund har aktivt använt sig av garantier från EFHU+ och arbetar för att med garantiernas hjälp även mobilisera privat kapital för investeringar i hållbar utveckling. Finnfund är en oberoende institution för utvecklingsfinansiering, samtidigt som det aktivt vill öppna portar för finländska

företag till tillväxtmarknader. Budskapet från den privata sektorn är att man behöver investeringsgarantier och riskhanteringsinstrument.

Garantier genom EFHU+ svarar på behovet av ökade investeringar i EU:s partnerländer och på den stora efterfrågan på garantier från EIB, EBRD, institutioner för utvecklingsfinansiering, såsom Finnfund, och från andra finansinstitut.

6 Förslagets förhållande till grundlagen samt till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Förslaget har inga direkta konsekvenser för Finlands lagstiftning. Det är fråga om en ändring av en unionsförordning som är direkt tillämplig i medlemsstaterna.

Förslaget inverkar inte på de grundläggande rättigheterna.

7 Ålands behörighet

Enligt 27 och 59 a § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i ärendet.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens organ och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Förslagen behandlas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i Europaparlamentet och rådet. Kommissionen lade fram förslaget den 28 maj 2025, och förslaget kräver godkännande av Europaparlamentet och rådet.

Förhandlingarna om förslaget genomförs i rådets arbetsgrupp för utvecklingssamarbete och internationella partnerskap CODEV-PI. Arbetsgruppen har diskuterat ärendet den 5 juni 2025, den 16 juni 2025, den 10 juli 2025, den 25 september 2025 och den 13 oktober 2025. Medlemsländernas preliminära bedömningar av förslaget har varit försiktigt positiva, men några länder har uttryckt reservationer mot förslaget att omdirigera överskottsmedlen med hänvisning till budgetförordningens princip att överskottsmedel bör återföras till unionens allmänna budget. Flera länder har ställt preciserande frågor, vilka kommissionen har besvarat skriftligt. Några länder har frågat om de resurser som frigörs skulle i stället för EFHU+ kunna tilldelas andra yttre åtgärder, exempelvis flexibiliteten.

Parlamentets rapportörer är David McAllister (RENEW) från parlamentets utvecklingsutskott och Charles Goerens (EPP) från parlamentets utskott för utrikesärenden. Trilogerna genomförs på 2026 års sida.

9 Nationell behandling av förslaget

Statsrådets skrivelse har beretts i utrikesministeriet. Förslaget anknyter till EU:s yttre åtgärder och utvecklingssamarbete, vilka hör till utrikesministeriets verksamhetsområde.

Skrivelsen har behandlats med skriftligt förfarande i sektionen för yttre förbindelser 22.-24.9.2025.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådets viktigaste prioriteringar för EU:s strategiska agenda är att stärka Europas strategiska konkurrenskraft, förbättra den övergripande säkerheten i Europa och främja en ren omställning samt möjligheterna i samband med bioekonomi och cirkulär ekonomi.

Statsrådet förhåller sig positivt till EU:s garantiverksamhet inom EFHU+. En effektiv användning av garantier och mobilisering av privat kapital ligger i linje med regeringens redogörelse för internationella ekonomiska relationer och utvecklingssamarbete som betonar sambandet mellan handel och utveckling. EFHU+ anses också vara ett centralt instrument för genomförandet av EU:s Global Gateway -strategi. Statsrådet betonar nyttan av EFHU+ för Finnfund, Finnfunds aktiviteter för att öppna dörrar för finländska företag till tillväxtmarknader samt budskapet från den privata sektorn om garantiernas viktiga roll för att möjliggöra stora investeringsprojekt i utvecklingsländer.

Statsrådet förhåller sig dock reserverat till denna typ av undantag från EU:s budgetförordning. Statsrådet betonar ärendets inverkan på den nationella budgeten. En återföring av överskottet till EU:s allmänna budget skulle innebära en engångsminskning av Finlands EU-avgift med uppskattningsvis cirka 8 miljoner euro. Statsrådets åsikt är att återflöden från unionens finansieringsinstrument primärt bör upptas som övriga intäkter i den allmänna unionsbudgeten.

Statsrådet stödjer kommissionens förslag till att förenkla regleringen samt minska regelbördan och den administrativa bördan. Statsrådet anser det vara bra att förslaget syftar till att minska den administrativa bördan för aktörerna och göra rapporteringsskyldigheten mer proportionerlig. Förslaget bidrar till att påskynda genomförandet och därmed till att uppnå konkreta resultat inom ramen för Global Gateway -strategin. Regeringen förhåller sig positivt till att garantiverksamheten förenklas och effektiviseras inom EFHU+.