

061902/EU XXIV.GP
Eingelangt am 21/10/11



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 19.10.2011
KOM(2011) 660 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Eine Pilotphase für die Europa-2020-Projektanleiheninitiative

{SEK(2011) 1237}
{SEK(2011) 1239}

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Projektanleihen – Eine Idee, deren Zeit gekommen ist.....	2
1.1.	EU-Infrastrukturpolitik: Projektanleihen statt Finanzhilfen	2
1.2.	Hoher künftiger Investitionsbedarf: Woher stammt das Geld?.....	3
1.3.	Mehrwert der Europa-2020-Projektanleiheninitiative	4
2.	Einführung von Projektanleihen	6
3.	Wie wird die Pilotphase funktionieren?.....	7
3.1.	Durchführung durch die EIB.....	7
3.2.	Förderfähigkeit der Projekte und Überwachung.....	7
3.3.	Zinsfestsetzung.....	8
3.4.	Risikoteilung	9
3.5.	Bekannte Maximalauswirkung auf den Haushalt	10
4.	Wie ist die Pilotphase mit der Fazilität „Connecting Europe“ verknüpft?	10
5.	Schlussfolgerungen	11

1. PROJEKTANLEIHEN – EINE IDEE, DEREN ZEIT GEKOMMEN IST

1.1. EU-Infrastrukturpolitik: Projektanleihen statt Finanzhilfen

Trotz langjährigen politischen Engagements der EU und der Gewährung von Finanzhilfen für die transeuropäischen Netze (TEN) im Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsbereich hat die Kommission festgestellt, dass fehlende Investitionen einer der Hauptgründe für die Verzögerung wichtiger Infrastrukturvorhaben sind.

Im Monti-Bericht „Eine neue Strategie für den Binnenmarkt“¹ von 2010 wurde das Problem wie folgt beschrieben: „Große öffentliche Infrastruktur, wie die transeuropäischen Netze, passen wegen ihres transnationalen Charakters nicht zu den derzeitigen, fragmentierten nationalen Systemen, und ihre Finanzierung leidet unter dem Nichtvorhandensein eines liquiden Marktes für Anleihen mit langen Laufzeiten. Für langfristig denkende Anleger wie Pensionsfonds hingegen gibt es kein ausreichendes Angebot an Anleihen, die ihrem Investitionsbedarf gerecht werden“².

Einer der wichtigsten Beschlüsse in dem von der Kommission am 29. Juni 2011 angenommenen Vorschlag für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 war es deshalb, Finanzhilfen für Verkehrs-, Energie- und IKT-Infrastruktur in einem gemeinsamen Rechtsrahmen, der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF)³, zusammenzufassen.

„Die Kommission schlägt daher die Schaffung einer Fazilität „Connecting Europe“ vor, durch die der von der EU benötigte Infrastrukturausbau beschleunigt werden könnte. (...) Aus der Fazilität „Connecting Europe“ könnten vorab ermittelte Verkehrs-, Energie- und IKT-Infrastrukturen von EU-Interesse sowie physische und IT-Infrastrukturen nach Maßgabe der Kriterien für eine nachhaltige Entwicklung finanziert werden.“⁴

Die Kommission wird eine neue Verordnung zur Schaffung der CEF vorschlagen, die sowohl Finanzhilfen wie auch Finanzierungsinstrumente unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Stärken beinhalten wird. Die Instrumente umfassen Eigenkapital- und Risikoteilungsinstrumente. Die Europa-2020-Projektanleiheninitiative wird Teil mehrerer Risikoteilungsinstrumente sein, die für die Fazilität genutzt werden können, um private Mittel zur Projektfinanzierung anzuziehen.

Mit der CEF wird somit ab 2014 die europäische Finanzierung von Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsinfrastruktur langfristig auf eine solide und einheitliche Grundlage gestellt. Zusätzlich können die Finanzierungsinstrumente der Fazilität auch auf andere Sektoren wie soziale Infrastruktur, erneuerbare Energiequellen oder bestimmte Raumfahrtprojekte ausgeweitet werden, sofern sie, wie in Abschnitt 3 beschrieben, die entsprechenden wirtschaftlichen und finanziellen Kriterien erfüllen. Allerdings sind Infrastrukturprojekte in Europa bereits heute mit Finanzierungsproblemen konfrontiert. Staatsausgaben werden eingeschränkt, wobei die Investitionsprogramme häufig zuerst zurückgefahren werden, und langfristige Bankdarlehen sind weiterhin knapp. Nach einer

¹ M. Monti: „Eine neue Strategie für den Binnenmarkt – im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft Europas“, 9.05.2010, S. 62.

² Monti-Bericht, S. 62.

³ KOM(2011) 662.

⁴ KOM(2011) 500 endg.

leichten Erholung 2010 ist das projektgebundene Finanzvolumen im ersten Halbjahr 2011 dramatisch geschrumpft⁵. Damit ist die Finanzierung von Infrastrukturprojekten genau zu dem Zeitpunkt, wo diese den größten Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung Europas leisten könnten, problematischer als eigentlich nötig⁶.

Aufgrund der direkten und indirekten Vorteile von Infrastrukturinvestitionen käme eine Pilotphase außerdem der gesamten europäischen Wirtschaft zugute und würde den dringend notwendigen Übergang zu einer ressourceneffizienten und CO₂-armen Wirtschaft im Einklang mit der Strategie Europa 2020 unterstützen.

Die Kommission schlägt deshalb vor, 2012-2013 und damit noch während des aktuellen Finanzrahmens eine Pilotphase einzuleiten. Die jüngste Konsultation⁷ hat gezeigt, dass die Akteure die möglichst rasche Öffnung der Fremdkapitalmärkte zur Infrastrukturfinanzierung allgemein befürworten. Eine Pilotphase würde zudem die Markteinführung EU-gefördeter Projektanleihen, die eine neue Anlageklasse darstellen, erleichtern und es ermöglichen, Konzeption und Parameter der Initiative zu erproben, um bis 2014 noch eventuelle Änderungen vornehmen zu können.

1.2. Hoher künftiger Investitionsbedarf: Woher stammt das Geld?

In diesem Jahrzehnt müssen in Europa mehrere Billionen Euro und damit höhere Beträge als zuvor in die Verkehrs-, Energie- und IKT-Netze investiert werden, um die politischen Ziele der Strategie Europa 2020 zu verwirklichen und die bestehende Infrastruktur zu erhalten bzw. auszubauen.

Die Kommission hat ihre Schätzungen unlängst wie folgt präzisiert:

- Die Ziele der Digitalen Agenda, d. h. die Breitbandgrundversorgung aller EU-Bürger bis 2013 sowie die Versorgung mit schnellen und ultraschnellen Breitbanddiensten bis 2020⁸, dürften Investitionen in Höhe von 181 - 273 Mrd. EUR erfordern.
- Die Ziele der Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ erfordern Verkehrs- und Energieinfrastrukturinvestitionen von schätzungsweise rund 700 Mrd. EUR für die besonders vorrangigen Vorhaben.

Diese Zahlen stellen keine Finanzierungslücke dar, sondern entsprechen dem Gesamtinvestitionsbedarf, unabhängig davon, ob die Finanzierung durch öffentliche oder private Mittel erfolgt oder durch politische Maßnahmen in diesen Sektoren sichergestellt wird.

Die EU-Staaten investieren im Durchschnitt 1 % ihres BIP in die Infrastruktur⁹. Gleichzeitig wird auch der Privatsektor zunehmend zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen

⁵ Quelle: Datenbank des *Infrastructure Journal* (IJ). Für Westeuropa ein Rückgang von 33 Mrd. EUR auf 26 Mrd. EUR, von denen die Hälfte auf Verkehr und Energie entfallen (die IJ-Daten für Osteuropa werden durch Russland und die Türkei verzerrt und bleiben deshalb unberücksichtigt).

⁶ Siehe auch die Folgenabschätzungen zur Fazilität „Connecting Europe“ und zu den Legislativvorschlägen für den EFRE und den Kohäsionsfonds.

⁷ http://ec.europa.eu/economy_finance/consultation/index_en.htm

⁸ Das 2020-Ziel besteht aus zwei Teilen: i) Zugang aller Europäer zu erheblich höheren Internetgeschwindigkeiten von über 30 Mbit/s und ii) für mindestens 50 % aller europäischen Haushalte Internetzugänge mit über 100 Mbit/s.

animiert, entweder auf rein privater Basis durch Privatisierung, über Konzessionen oder in jüngster Zeit auch durch das Modell öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPP). Die Finanzierung solcher Projekte erfolgt über Eigenkapital und Bankdarlehen.

Auf Liquiditätsprobleme und höhere Risiken während der Finanzkrise haben die Banken in der EU mit kürzeren Laufzeiten, höheren Preisen und restriktiveren Konditionen reagiert. Dies hatte einen Rückgang bei der Darlehensvergabe, ein geringeres Kreditvolumen der einzelnen Banken und ein zunehmendes Missverhältnis zur Folge, was den langfristigen Finanzierungsbedarf von Projekten anbelangt. Zudem gibt es viele laufende Projektdarlehen, die 2006 und 2007 mit kurzen Laufzeiten und hohen Zinsmargen vergeben wurden und die nun fällig werden und neu finanziert werden müssen. Dadurch verringert sich der zur Finanzierung von neuer Infrastruktur verfügbare Betrag zusätzlich, und auch die Banken dürfen weiterhin eine generelle Risikominderung betreiben¹⁰.

Die europäischen Anleihemärkte, die den langfristigen Finanzbedarf decken könnten, werden zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten praktisch nicht genutzt. Obwohl solche Projekte in der Regel mit hohen Kapital- und geringen Betriebskosten verbunden sind, dürften sie wegen ihres normalerweise stabilen und berechenbaren Cashflows überaus attraktiv für langfristige Anleihefinanzierungen sein. Infrastrukturkredite haben in der Regel geringere Ausfallraten und höhere Erlösquoten bei Ausfällen als vergleichbare Unternehmenskredite. Außerdem besteht nur eine geringe Korrelation zu anderen Anlageklassen¹¹, was für die Risikostreuung in einem diversifizierten Portefeuille besonders wichtig ist.

1.3. Mehrwert der Europa-2020-Projektanleiheninitiative

Die Strategie Europa 2020¹² sieht die Mobilisierung von Finanzinstrumenten als Teil einer kohärenten Finanzierungsstrategie vor, in deren Rahmen die europäischen sowie die öffentlichen und privaten nationalen Mittel zusammengeführt werden. EU-Ausgaben für Finanzierungsinstrumente sind keine Neuheit, da bereits vor mehr als zehn Jahren erstmals entsprechende Haushaltssmittel für solche Instrumente eingesetzt wurden¹³. Die Kommission schlägt allerdings vor, Aufbau, Management und andere wichtige Aspekte dieser Instrumente zu standardisieren und anzugeleichen, wie dies in der Mitteilung über einen Rahmen für die nächste Generation von Finanzierungsinstrumenten¹⁴ erläutert wird. Dadurch können die Instrumente in bestimmten Bereichen zwar verstärkt genutzt werden, jedoch wird ihr Anteil am Gesamtbudget der EU im Vergleich zu Finanzhilfen gering bleiben.

Finanzierungsinstrumente wie das für Projektanleihen dienen in erster Linie dazu, private Projektfinanzierungen zu mobilisieren und zu erleichtern. Sie sind dann besonders wertvoll,

⁹ Zwischen 0,5 und 2 %, siehe Alegre et al., EIB Papers Volume 13/1 (2008). Beeinträchtigt wird diese Schätzung hauptsächlich dadurch, dass die Investitionen gewerblicher Unternehmen als privat eingestuft werden, auch wenn diese Unternehmen in öffentlichem Besitz sind.

¹⁰ Bank für internationalen Zahlungsausgleich: Beurteilung der langfristigen wirtschaftlichen Auswirkungen strengerer Kapital- und Liquiditätsanforderungen (*An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements*), August 2010. Siehe auch Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen über Aufsichtsanforderungen für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen, SEK(2011) 949.

¹¹ Moody's: *Special Comment on Default and Recovery Rates for Project Finance Loans 1983-2008*, 20. Oktober 2010.

¹² KOM(2010) 2020.

¹³ Anfangs als Garantien und Risikokapital für KMU.

¹⁴ KOM(2011) 662.

wenn politische Strategien rasch umgesetzt werden müssen, die Projektunsicherheiten aber überdurchschnittlich groß sind, wie dies in der aktuellen Finanz- und Staatsschuldenkrise der Fall ist. Mit den Instrumenten lassen sich bestimmte Hindernisse abbauen, die den Fluss von Krediten und Beteiligungskapital unterbinden. Dennoch bleiben die Investitionsentscheidungen dem Privatsektor überlassen.

Mit den Europa-2020-Projektanleihen sollen keine vorhandenen Projektfinanzierungsquellen, z. B. Bankdarlehen oder öffentliche Förderprogramme, ersetzt, sondern vielmehr ergänzt werden, um die Lücke im Bereich der Infrastrukturfinanzierung zu schließen. Durch sie wird bei privaten Projektfremdfinanzierungen die Anlegerbasis von Darlehensgebern auf Anleiheinvestoren ausgeweitet. Außerdem werden Projekte von großem öffentlichen Interesse, die aber nur geringe oder keine Einnahmen generieren, weiterhin über ihre gesamte Laufzeit auf Finanzhilfen angewiesen sein. Somit werden Finanzhilfen weiterhin eine wichtige Rolle spielen und könnten sogar mit Projektanleihen kombiniert werden, wenn eine geeignete Projektaufteilung möglich ist.

Die Projektanleiheninitiative stützt sich auf den Appell des Monti-Berichts, „(...) alle Kombinationen öffentlicher und privater Finanzierung auszuloten (...)\", „(...) mehr Anreize für Langzeitinvestoren vorzusehen“ und deren „(...) Ressourcen auf langfristige Infrastrukturprojekte auszurichten“, indem „(...) die Entwicklung eines liquiden Rentenmarkts für Papiere mit sehr langen Laufzeiten“ gefördert wird.

Da in Europa derzeit kein echter Markt für Projektanleihen besteht, ließen sich durch solche Anleihen die Anforderungen institutioneller Anleger wie Pensionsfonds oder Versicherungsgesellschaften, die aufgrund ihrer langfristigen Verbindlichkeiten auf langfristige Anlagen angewiesen sind, und der langfristige Finanzbedarf der Projekte miteinander in Einklang bringen.

Infrastrukturprojekte sind allerdings sehr komplex und erfordern im Vorfeld umfangreiche Untersuchungen und kontinuierliche Kontrollen über ihre gesamte Laufzeit. Einige institutionelle Anleger sind zwar bereit, die Mittel für die erforderlichen Untersuchungen aufzuwenden, die meisten Investoren allerdings werden eine gewisse Unterstützung brauchen, bevor sie infrastrukturprojektgebundene Anleihen in Betracht ziehen.

Mit öffentlichen Mitteln aus dem EU-Haushalt und der Beteiligung von Finanzmittlern, insbesondere öffentlicher Förderbanken, lassen sich langfristiger Finanzierungsbedarf und langfristig denkende Privatinvestoren mit geringer Risikobereitschaft miteinander in Einklang bringen. Die Idee besteht darin, Projekte mit EU-Mitteln in dem zur Verbesserung ihres Ratings notwendigen Maß zu fördern und auf diese Weise Finanzmittel aus anderen Quellen, auch von privaten Investoren, anzuziehen. Das Instrument stützt sich auf erprobte Finanztechniken im Bereich der Risikoteilung, allerdings mit erweitertem Anwendungsbereich. Dabei wird auf die Erfahrungen aus dem Kreditgarantieinstrument für TEN-Verkehrsprojekte (LGTT)¹⁵ zurückgegriffen.

Das langfristige Ziel besteht darin, die Integration und weitere Entwicklung der europäischen Kapitalmärkte zu fördern und durch Vereinheitlichung der Konditionen für europäische Projektanleihen eine neue Anlageklasse zu schaffen. Dadurch wird auch der Marktzugang für privatwirtschaftliche Initiativen erleichtert.

¹⁵

Geschaffen durch die Verordnung (EG) Nr. 680/2007.

2. EINFÜHRUNG VON PROJEKTANLEIHEN

Projektanleihen werden weder von der Europäischen Union noch von den Mitgliedstaaten ausgegeben. Es handelt sich um von der Projektgesellschaft ausgegebene private Schuldtitel. Die Europa-2020-Projektanleihen würden die Bonität privater Träger verbessern, die privates Kapital zur Finanzierung ihrer Infrastrukturprojekte mobilisieren müssen. Indem Kapitalmarktinvestoren angesprochen werden, erschließt sich Projektträgern mit der Projektanleiheninitiative eine zusätzliche Möglichkeit zur Gewinnung von Finanzmitteln. Der EU-Beitrag wird vorab auf einen Höchstbetrag begrenzt.

Die Verbesserung der Kreditwürdigkeit von Projekten erfolgt grundsätzlich durch eine Aufteilung der Schulden der Projektgesellschaft in Tranchen, eine vorrangige¹⁶ und eine nachrangige¹⁷ Tranche. Durch die nachrangige Tranche verbessert sich die Kreditqualität der vorrangigen Tranche auf ein Niveau, das es für die meisten institutionellen Anleger interessant macht, die Anleihen langfristig zu halten¹⁸.

Bei der nachrangigen Tranche kann es sich um ein Darlehen handeln, das die Projektgesellschaft gleich zu Beginn erhält, oder um eine vorbeugende Kreditlinie¹⁹, auf die im Bedarfsfall zur Bedienung der vorrangigen Schuld zurückgegriffen werden kann, oder eine Kombination aus beidem. Die Mittel wären über die gesamte Projektlaufzeit verfügbar, auch während der Bauphase, die in der Regel am riskantesten ist, würden aber 20 % der vorrangigen Projektdarlehen nicht übersteigen. Dieser Wert stützt sich auf Erfahrungen mit dem LGTT sowie auf Modellrechnungen und würde für die meisten Projekte, die die notwendigen Finanzkriterien erfüllen, ein großzügiges, aber kein übermäßiges Liquiditätspolster bilden.

Bei der Konsultation zur Projektanleiheninitiative wurden sowohl die grundsätzliche Verwendung einer nachrangigen Tranche als auch ihre Größenordnung generell befürwortet. Bei der Kreditqualität²⁰ hat es den Anschein, dass bei weniger umfangreichen und komplexen Projekten eine niedrigere Einstufung (BBB+ oder gleichwertig) als im Konsultationspapier ursprünglich vorgesehen akzeptiert werden könnte. Bei größeren Vorhaben hingegen wurde die vorgesehene Kreditqualität (A oder gleichwertig) generell unterstützt. Unter diesen Voraussetzungen gehen die Marktakteure davon aus, dass die Initiative zu geringeren Finanzierungskosten und längeren Laufzeiten führen könnte.

Ab 2014 wären die Projektanleihen zwar fest in der Fazilität „Connecting Europe“ verankert, allerdings weiß die Kommission aus Erfahrungen mit anderen Instrumenten, insbesondere dem LGTT, dass oft lange Vorlaufzeiten notwendig sind, selbst wenn die interessierten Kreise zuvor ausführlich konsultiert wurden. Dies liegt schlicht daran, dass die Prüfung eines hypothetischen Vorschlags nicht gleichbedeutend ist mit der Abwicklung eines konkreten Geschäfts. Dies gilt insbesondere für komplexe Infrastrukturprojekte, bei denen zahlreiche

¹⁶ Hier: Die höchste Ebene der Schuldenstruktur eines Unternehmens mit der höchsten Rückzahlungswahrscheinlichkeit.

¹⁷ Hier: Der vorrangigen Schuld nachgelagerte, aber vor dem Eigenkapital angesiedelte Schuld.

¹⁸ Bei der Konsultation zur Projektanleihen-Initiative wurden sowohl die grundsätzliche Verwendung einer nachrangigen Tranche als auch ihre Größenordnung generell befürwortet.

¹⁹ Die Verwendung der Kreditlinie ist von bestimmten Ereignissen abhängig bzw. mit ihnen verknüpft.

²⁰ Die Bonitätseinstufung von Kreditnehmern erfolgt durch spezielle Agenturen wie Standard and Poors, Moody's oder Fitch. Von besonderem Interesse ist der Investment-Grade-Bereich über BBB-, Baa3 bzw. BBB-. Als „gut“ gilt ein Investment-Grade-Rating von A/A2/A.

finanzielle und damit verbundene rechtliche Aspekte eine Rolle spielen. Die Akteure müssen sich mit allen Fragen im Zusammenhang mit der Strukturierung des Geschäfts vertraut machen, um sich von dessen Solidität zu überzeugen, und gegebenenfalls müssen die Parameter des Finanzierungsinstruments oder der Ausschreibung geringfügig geändert werden. Vor allem aber können sich die Rahmenbedingungen der Wirtschaft und der Finanzmärkte ändern. Eine Pilotphase wird dabei helfen, einen Teil dieser Aspekte zu klären.

Die Kommission schlägt deshalb vor, die Pilotphase nicht auf die ersten zwei Jahre der Fazilität „Connecting Europe“ zu legen, sondern auf 2012-2013 vorzuziehen.

3. WIE WIRD DIE PILOTPHASE FUNKTIONIEREN?

Als Grundlage der Pilotphase schlägt die Kommission eine Änderung der Verordnung über die transeuropäischen Netze (TEN) und des Beschlusses zur Wettbewerbsfähigkeit und Innovation²¹ vor, so dass auf die Haushaltslinien dieser Programme bis zu einem Betrag von 230 Mio. EUR zurückgegriffen werden kann. Aus der TEN-V-Haushaltslinie, insbesondere dem LGTT, können 200 Mio. EUR und weitere 10 Mio. EUR aus der TEN-E-Haushaltslinie, die ursprünglich ausschließlich für Finanzhilfen vorgesehen waren, entnommen werden. Bis zu 20 Mio. EUR stehen aus der CIP-IKT-Haushaltslinie für die Unterstützung von Projektanleihen zur Verfügung.

3.1. Durchführung durch die EIB

Da der Initiative die Konzepte der Risikoteilung und die Erfahrungen im Rahmen des LGTT-Modells zugrunde liegen, will die Kommission während der kurzen Pilotphase ihre Arbeit mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) fortsetzen, um die Parameter für die Phase nach 2013 so rasch wie möglich zu präzisieren. Anschließend wird die Kommission prüfen, ob zu dem Zeitpunkt noch andere öffentliche Finanzinstitute beteiligt werden können.

Die EIB als EU-Einrichtung mit dem Auftrag zur Unterstützung der EU-Politik verfügt als einzige über langjährige Erfahrung in der Finanzierung von Infrastrukturprojekten in der EU. Ihr Grundkapital wird von den 27 Mitgliedstaaten aufgebracht. Sie hat die Aufgabe, durch langfristige Finanzierungen die Ziele der EU-Politik zu unterstützen, und erstattet allen zuständigen europäischen Institutionen Bericht. Sie ist dem Europäischen Parlament politisch zur Rechenschaft verpflichtet und unterliegt, soweit es sich um Ausgaben aus dem EU-Haushalt handelt, der Aufsicht durch den Rechnungshof. Die Kommission beabsichtigt aber auch, auf das Wissen anderer Finanzinstitute zurückzugreifen und deren Interesse und Möglichkeiten zu prüfen, sich als Risikopartner zu beteiligen.

3.2. Förderfähigkeit der Projekte und Überwachung

In der Pilotphase würde über die generelle Förderfähigkeit der Projekte nach Maßgabe der einschlägigen TEN-Leitlinien (TEN-V und TEN-E) und der CIP-Leitlinien entschieden, wie sie von der Kommission vorgeschlagen und den Gesetzgebern verabschiedet wurden.

²¹ Verordnung (EG) Nr. 680/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Verkehrs- und Energienetze sowie Beschluss Nr. 1639/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Einrichtung eines Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2007-2013).

Die EIB und die Kommission würden gemeinsam eine Liste in Betracht kommender Projekte erstellen. Sobald die Umsetzungsphase eines Projekts näher rückt, würde die EIB eine fachliche Beurteilung vornehmen, in der Strukturierungsphase die Sorgfalt- und Finanzprüfung vornehmen und die Zinsen für die Bürgschaft bzw. das Darlehen festsetzen. Neben der wirtschaftlichen und technischen Durchführbarkeit müssten die Projekte auch stabile und starke Cashflows aufweisen. Außerdem müssten die Projektträger nachweisen, einen Förderwettbewerb durchführen und ein Projekt erfolgreich zum Abschluss bringen zu können. Sollte ein Projektträger die Fazilität in Anspruch nehmen wollen, müsste das Projekt von der EIB nach standardisierten Verfahren genehmigt werden. Die genaue Auswahl und Aufgabenstrukturierung könnten erst erfolgen, nachdem das Projekt ein angemessenes Stadium erreicht hat, und die Evaluierungen fänden in der Reihenfolge statt, in der die Projekte dieses Stadium erreichen. Anwendung und Umsetzung müssten mit der EU-Politik und dem einschlägigen EU-Recht, auch in Bezug auf staatliche Beihilfen, im Einklang stehen.

Anschließend würde die EIB das Projekt gemäß ihren üblichen Grundsätzen und Verfahren, einschließlich der Leitlinien zur Kreditrisikopolitik, akzeptieren und überwachen, und zwar in der Weise, die bereits für die gemeinsamen EU/EIB-Instrumente wie dem LGTT oder der Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis (RSFF) vereinbart wurde.

Auf entsprechende Aufforderung gemäß Nummer 49 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006²² würde die Kommission einen jährlichen Bericht über die Durchführung der Initiative vorlegen.

In der Pilotphase können selbstverständlich nur wenige Projekte unterstützt werden, da die verfügbaren Haushaltssmittel begrenzt sind und nur sehr wenig Zeit bis zur Einführung bleibt. Ziel der Projektauswahl wäre es somit, bis zu zehn Vorhaben in einem oder mehreren der drei Zielsektoren zu fördern und sich dabei auf diejenigen zu konzentrieren, deren Auswahl- oder Finanzierungsphase relativ weit fortgeschritten ist, oder bei denen nach der Bauphase ein Refinanzierungsbedarf besteht. Dadurch könnten die Erfahrungen maximiert und bestimmte Vorhaben, bei denen die Verlängerung ihrer kurzfristigen Darlehen Schwierigkeiten bereitet, unterstützt werden.

Ab 2014 können die Europa-2020-Projektanleihen, wie auch andere auf Infrastrukturprojekte ausgerichtete Finanzierungsinstrumente, in allen Bereichen der Infrastrukturpolitik eingesetzt werden, sofern die Vorhaben die entsprechenden finanziellen Merkmale aufweisen und die EU über ausreichende Mittel zu diesem Zweck verfügt.

3.3. Zinsfestsetzung

Im Rahmen ihrer gebührenden Sorgfalt nimmt die EIB Analysen vor und gibt Empfehlungen ab, wie die Projektanleihen in die vorgeschlagene Finanzstruktur eingebunden werden können. Dies ermöglicht es der Projektgesellschaft, anstatt eines Bankdarlehens eine Anleihe aufzunehmen. Die Vor- und Nachteile beider Finanzierungsformen würden von den zum jeweiligen Zeitpunkt geltenden Zinsen und Gebühren abhängen. Eine Anleihe würde in der Regel nur dann genutzt, wenn sie günstiger zu finanzieren ist als ein Darlehen. Allerdings können auch die geeigneten Laufzeiten und andere Aspekte einer Anleihe durchaus eine Rolle spielen. Auch diese tatsächlichen oder indirekten Vorteile müssen in die Zinsberechnung einfließen, damit Marktverzerrungen durch Quasi-Subventionen vermieden werden.

²²

ABl. C 139 vom 14.6.2006.

In der Praxis würde die EIB bei der Zinsfestsetzung ihre Standardverfahren zugrunde legen und sich dabei am Projektrisiko, dem vorgesehenen Finanzierungspaket und der Bonität des/der Projektträger(s) orientieren. In der Praxis bedeutet dies, dass die Unterstützung unter Umständen nicht allen Akteuren zu denselben Konditionen angeboten wird. Sie würde allerdings für alle Projekte auf einer einheitlichen methodologischen Grundlage zur Verfügung stehen. Eine angemessene Kalkulation ist für den Erfolg des Systems ausschlaggebend und sorgt für einen hinreichenden Interessenausgleich zwischen den Akteuren.

Die entsprechenden Einnahmen könnten im Voraus, d. h. bei Geschäftsabschluss, auf jährlicher Basis oder einer Kombination aus beidem erhoben und für neue Projekte verwendet werden.

3.4. Risikoteilung

Da nachrangige Effektiv- oder Eventualkredite mit höherem Risiko behaftet sind als vorrangige Standarddarlehen, würden die Risiken von der EIB und der EU gemeinsam getragen. Im Fall der EU wäre dies ein im Voraus geleisteter Haushaltsbeitrag zur Deckung ihres vereinbarten Anteils an den möglichen Verlusten der geförderten Projekte. Der Restverlust ginge zu Lasten der EIB.

Bei den bestehenden EU/EIB-Instrumenten erfolgt eine anteilmäßige Risikoteilung, bei der sämtliche Verluste zwischen EU und EIB projektabhängig und nach einem festen Prozentsatz aufgeteilt werden. Dies wird auch als vertikale Risikoteilung bezeichnet. Bei einer Erstverlust-Tranche dagegen würde die EU die Erstverluste eines Portefeuilles bis zu einem vorab vereinbarten Höchstanteil und -betrag und die EIB alle weiteren Verluste tragen. Man bezeichnet dies auch als horizontale Risikoteilung. In der Projektanleihen-Pilotphase können beide Formen der Risikoteilung verwendet werden, ohne dass dies die vereinbarten Haushaltsauswirkungen beeinflusst. Die passende Regelung wird davon abhängen, wie schnell ein geeignetes Projektpaket geschnürt werden kann. Dies wiederum hängt zum Teil von den in Frage kommenden Projekten ab sowie von den Bedingungen für die Verwendung dreier unterschiedlicher Haushaltlinien aus Sicht der Kommission. Bei vertikaler Risikoteilung beispielsweise können die jeweiligen Risikoanteile der Partner unterschiedlich bemessen werden, um den Unterschieden der betreffenden Haushaltlinien und Projektgrößen Rechnung zu tragen. Die genauen Modalitäten werden deshalb mit der EIB abgesprochen und in einer Kooperationsvereinbarung zwischen beiden Organen festgelegt. Die Kommission und die EIB können die Eignung des vereinbarten Risikoteilungssystems und der Prozentanteile prüfen und gegebenenfalls Änderungen vorschlagen. Die Auswirkungen auf den Haushalt bleiben, wie in Abschnitt 3.6 beschrieben, jeweils dieselben, wenngleich die Multiplikatorwirkung des EU-Beitrags von der Risikoteilungsmethode und dem gewählten Anteil abhängen wird.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Risikoteilung durch die EU keinen Einfluss auf die Einstufung von Eurostat hat, ob ein Projekt dem Sektor Gesamtstaat oder dem Privatsektor zuzurechnen ist. Sollte die EU also 20 % des Risikos tragen, würde die Einstufung nur für die verbleibenden 80 % des Projekts vorgenommen. Da für diese 80 % Privatmittel mobilisiert werden sollen, dürfte das Projekt normalerweise als privat eingestuft werden. Stellt der Staat allerdings eine Bürgschaft, die 50 % des privat finanzierten Anteils übersteigt, wird das Projekt dem Sektor Gesamtstaat zugeordnet, wenn vertraglich später eine Übertragung der Infrastruktur an den Staat vorgesehen ist. Solche Bürgschaften sollten sich auch auf Darlehen einer internationalen Finanzinstitution (IFI) erstrecken. Leistet eine

staatliche Einheit zudem nur minimale Erlös- und auf Anforderung zahlbare Garantien, so dass der Staat den Großteil des Projektrisikos trägt, würde die Schuld als gesamtstaatliche Schuld eingestuft.

3.5. Bekannte Maximalauswirkung auf den Haushalt

Die Beiträge aus dem EU-Haushalt hätten eine klare Obergrenze und wären mit keinerlei Eventualverbindlichkeiten verbunden. Alle auf Risikoteilung basierenden Kofinanzierungsinstrumente sehen Obergrenzen für die Zuweisung von Programmmitteln vor, so dass keines dieser Instrumente ein Risiko beinhaltet, das über die für die betreffende Haushaltslinie ursprünglich gebundenen Mittel hinausgeht. Darüber hinaus fließen, anders als bei Finanzhilfen, Mittel in den EU-Haushalt zurück, wenn die Empfänger Gebühren zahlen und diese während der Programmlaufzeit nicht für neue Projekte oder sonstige Zwecke verwendet werden.

Da der zur Eröffnung der Pilotphase verfügbare Betrag begrenzt ist, könnten maximal zehn Projekte in der EU gefördert werden. Zudem ist die Pilotphase auf die Projektbereiche TEN-V, TEN-E und Telekommunikation beschränkt, während das nach 2013 greifende Instrument u. a. auch sozialer Infrastruktur, erneuerbaren Energiequellen und bestimmten Raumfahrtprojekten gewidmet werden könnte.

4. WIE IST DIE PILOTPHASE MIT DER FAZILITÄT „CONNECTING EUROPE“ VERKNÜPFT?

Die Erkenntnisse aus der Pilotphase werden zur Optimierung der Initiative für die Zeit nach 2013 genutzt, wenn Projektanleihen integraler Bestandteil der Fazilität „Connecting Europe“ werden.

Es herrschen zum Beispiel geteilte Ansichten darüber, welche Einrichtungen am besten geeignet sind, die technischen und finanziellen Fortschritte des Projekts und die Einhaltung der vertraglichen Pflichten über die gesamte Laufzeit zu überwachen, die über- und untergeordneten Entscheidungen zur Gewährleistung des Projektablaufs zu treffen und gleichzeitig zu gewährleisten, dass die Investoren ein angemessenes Stimmrecht bei den wichtigsten Entscheidungen haben. Ein Ziel der Pilotphase besteht auch darin festzustellen, wie dieser Aspekt in der Praxis zur Zufriedenheit aller Investoren und Projektträger geregelt werden kann.

Zudem kann es notwendig sein, rechtliche und finanzielle Strukturen an den Gerichtsstand der Projektgesellschaft oder der betreffenden Anleihe anzupassen, was aber nur in der Praxis geschehen kann, da es nicht sinnvoll ist, theoretische Hindernisse in allen 27 Mitgliedstaaten zu untersuchen. Für den Kapitalmarktbereich werden voraussichtlich noch weitere EU-Vorschriften in Kraft treten, woraus sich unbeabsichtigte Auswirkungen auf die Infrastrukturfinanzierung ergeben können.

Die Geschäfte im Rahmen der Pilotphase können in das künftige Portefeuille der Betriebsphase ab 2014 eingegliedert werden.

Die Kommission wird 2012 das LGTT, zusätzlich zu der aktuellen internen Prüfung, einer unabhängigen Evaluierung unterziehen und eine eingehende Untersuchung über Finanzierungsmodelle in verschiedenen Sektoren und gegebenenfalls Teilsektoren durchführen. Im zweiten Halbjahr 2013 soll auch eine Überprüfung der Projektanleihen-Pilotphase stattfinden.

Im Hinblick auf die Finanzierungsinstrumente nach 2013 zur Unterstützung der Fazilität „Connecting Europe“ ist bereits vorgesehen, verschiedene Finanzinstitute zur Mitwirkung aufzufordern, wie dies nach der Haushaltsordnung zulässig ist.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Wesentliche Anstrengungen werden erforderlich sein, damit private Finanzquellen für Infrastrukturprojekte besser erschlossen und alternative Wege der Fremdfinanzierung entwickelt werden können. Privat finanzierte Infrastrukturprojekte in Europa sind zum großen Teil von Bankdarlehen abhängig, die aber nicht ohne weiteres mit den Laufzeiten, die der Nutzungsdauer solcher Vorhaben entsprechen, verfügbar sind.

Um für Infrastrukturprojekte den Zugang zu Finanzmitteln zu verbessern und einen lebendigen Anleihemarkt in diesem Bereich zu entwickeln, was bisher im Rahmen privater Initiativen nur in geringem Umfang gelungen ist, will die EU mit der EIB zusammenarbeiten und eine Fazilität zur Unterstützung privater Projektanleihen, die so genannte Europa-2020-Projektanleiheninitiative, einrichten.

Frühere Erfahrungen haben gezeigt, dass eine Pilotphase notwendig ist, damit die Akteure sich mit den neuen Finanzstrukturen vertraut machen und Änderungen zur optimalen Gestaltung des Instruments vorgenommen werden können. Auch bei einer in Dauer und Umfang begrenzten Pilotphase wird davon ausgegangen, dass das Marktverhalten stimuliert wird und die Akzeptanz von Fremdmittelfinanzierungen zunimmt und so die Voraussetzungen geschaffen werden, um die Initiative zu verbessern und sie als umfassenden Vorschlag in den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen einzubringen. Die Kommission schlägt deshalb vor, die Pilotphase anstatt auf die ersten zwei Jahre der Fazilität „Connecting Europe“ bereits auf die Jahre 2012-2013 vorzuziehen.

Angesichts des engen Zeitrahmens ersucht die Kommission das Parlament und den Rat, den Vorschlag über eine Pilotphase so rasch wie möglich anzunehmen.