

III

(Forberedende retsakter)

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EØSU'S 506. PLENARFORSAMLING DEN 18. OG 19. MARTS 2015

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget og Den Europæiske Investeringsbank — En investeringsplan for Europa

(COM(2014) 903 final)

og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den europæiske fond for strategiske investeringer og om ændring af forordning (EU) nr. 1291/2013 og (EU) nr. 1316/2013

(COM(2015) 10 final — 2015/0009 (COD))

(2015/C 268/05)

Ordfører: Michael SMYTH

Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet besluttede henholdsvis den 19. december 2014, den 28. januar 2015 og den 3. marts 2015 under henvisning til artikel 172, 173, 175, 182 og 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget og Den Europæiske Investeringsbank — En investeringsplan for Europa«

(COM(2014) 903 final)

og

»Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den europæiske fond for strategiske investeringer og om ændring af forordning (EU) nr. 1291/2013 og (EU) nr. 1316/2013«

(COM(2015) 10 final — 2015/0009 (COD)).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som vedtog sin udtalelse den 2. marts 2015.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 506. plenarforsamling den 18.—19. marts 2015, mødet den 19. marts, følgende udtalelse med 200 stemmer for, 6 imod og 11 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU hilser investeringsplanen for Europa velkommen og påskønner toneændringen væk fra stramminger og finanspolitisk konsolidering. Kommissionen erkender i dag, at investeringsniveauet og den samlede efterspørgsel er utilstrækkelige, og at finanssektoren endnu ikke formår at spille en vigtig rolle med hensyn til at sætte skub i væksten.

1.2. Investeringsplanen er et skridt i den rigtige retning, men den står over for en række svære spørgsmål vedrørende dens størrelse i lyset af Europas enorme investeringsbehov, den forventede store løftestangseffekt, den potentielle strøm af egnede investeringsprojekter, den markedsføringsstrategi, som skal tiltrække privat kapital fra lande både i og uden for Europa, inddragelsen af SMV'er, især mikro- og små virksomheder samt planens tidshorisont.

1.3. Der hersker usikkerhed om, hvorvidt det er muligt at udvikle en række projekter, der giver et afkast, som kan tiltrække institutionelle investorer. EØSU beklager, at EU i det foreliggende forslag ikke har fulgt principperne i sin egen Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013⁽¹⁾ (artikel 5), som er videreudviklet i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 240/2014⁽²⁾, og anbefaler kraftigt at inddrage arbejdsmarkedets parter og det organiserede civilsamfund i udvælgelsesprocessen på nationalt plan. Denne manglende inddragelse af de berørte parter i ejerskabet til forslagene fremgår tydeligt af listen fra december over potentielle projekter.

1.4. Der bør rettes langt større opmærksomhed om at skabe et befordrende og forudsigeligt investeringsklima. Uden investorernes tillid, bedre regulering og passende omkostninger ved at drive virksomhed i EU er der næppe noget håb for på ny at sætte gang i selv en moderat vækst med de nødvendige nye job.

1.5. I planen foreslås det, at medlemsstaternes bidrag til den europæiske fond for strategiske investeringer (EFSI) ikke medtages i budgetunderskudsberegningerne, hvilket bør ses som noget positivt. Kommissionen bør forklare, hvorfor de løbende udgifter til strategisk offentlig infrastruktur ikke behandles ens. Hvad er forskellen mellem en fordelagtig budgetmæssig behandling af medlemsstaternes bidrag til produktive investeringer under EFSI og en regulær gylden regel?

1.6. EØSU mener, at det er på tide at erkende, at Europa har brug for et solidt offentligt og privat investeringsprogram til genskabelse af vækst, beskæftigelse og fremgang. Strategiske offentlige investeringer som dem, der omtales i handlingsplanen, og som danner grundlaget for den nuværende og fremtidige økonomiske udvikling, bør fremmes gennem en lempeligere europæisk finansiel ramme. EØSU anmoder Kommissionen om at indlede en debat om nye hensigtsmæssigt formulerede finanspolitiske regler for Europa i fuld erkendelse af, at der er mange vanskeligheder med at udarbejde definitioner og opstille passende betingelser.

1.7. EØSU opfordrer Kommissionen til at tage hensyn til ILO's henstillinger om at fokusere på at tiltrække rentable projekter fra regioner med størst arbejdsløshed under aktiv inddragelse af de nationale arbejdsmarkedsparter og interessenter. EØSU anbefaler at tage hensyn til de makroregionale strategier i forbindelse med udvælgelsen og vurderingen af potentielle projekter.

2. Baggrund

2.1. Investeringsniveauet i Europa er faldet med 15 % i forhold til højdepunktet før krisen. Samtidig hermed ligger indlånsrenterne på et højt niveau i hele Europa. Virksomhedsregnskaberne bugner af likviditet. De institutionelle investorer har lommerne fulde af penge, mens de fleste medlemsstaters budgetter enten er spændt helt ud til bristepunktet eller er på skrump.

2.2. Dette lave investeringsniveau er så meget desto mere uacceptabelt, som kapitalomkostningerne både i nominelle og reale tal er i bund. Markedskræfterne, der skal matche investeringsefterspørgslen med finansieringsudbuddet, fungerer tydeligvis ikke efter hensigten i Europa. I investeringskredse er der mangel på tillid til det økonomiske miljø, og usikkerheden påvirker i alvorlig grad virksomhedernes tillid. Investeringsplanens tredje søjle sigter mod at reformere regelsættet og forenkle reglerne for investeringer i hele Europa, hvilket ikke bliver en nem opgave.

⁽¹⁾ EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320.

⁽²⁾ EUT L 74 af 14.3.2014, s. 1.

2.3. Hvad er kernen i investeringsplanen for Europa? Den bygger på tre søjler:

- etablering af en særlig Europæisk Fond for Strategiske Investeringer (EFSI) med 21 mia. EUR fra EU-budgettet og EIB's reserver som garanti. Den vil — ifølge Kommissionens skøn — kunne mobilisere yderligere investeringer for 294 mia. EUR over tre år
- en investeringsplan for strategiske projekter, der understøttes af et specialiseret investeringsknudepunkt for teknisk bistand
- fjernelse af hindringerne for investeringer og forbedringer af regelsættet.

2.4. EFSI minder meget om et SPV-selskab (Special Purpose Vehicle), der kan etableres inden for EIB med henblik på at foretage mere risikofyldte investeringer end resten af banken, hvorved EIB's AAA-klassifikation er sikret. I den sammenhæng er EFSI en innovation. Den sender ligeledes et signal om, at man bevæger sig væk fra en streng tilgang, da EU's budgetmidler vil blive anvendt som en garanti eller bagstopper, der skal afbøde eventuelle tab på EFSI-investeringer.

2.5. For så vidt angår løftestangeffekten, vil den oprindelige startkapital på 21 mia. EUR gøre det muligt for EIB at yde lån på 63 mia. EUR inden for rammerne af sin normale forretningsmodel. Kommissionen antager, at EFSI efterfølgende vil kontakte den private sektor og andre investorer til passende projekter og eventuelt frigøre kapitalinvesteringer på i alt 315 mia. EUR. Løftestangeffekten forudsætter, at EFSI yder EIB risikobeskyttelse, hvorved sidstnævnte får mulighed for at investere i mere risikable projekter.

2.6. Udvalget bemærker, at Kommissionen slår til lyd for nødvendigheden af at fjerne investeringsbarriererne. De planlagte finansielle midler svarer blot til det årlige gennemsnitlige underskud på en sund investeringskvote; derfor vil der være behov for yderligere investeringer hvert år. Erhvervs klimaet skal være meget mere befordrende for investeringer, hvis initiativet skal leve op til formålet. For eksempel:

- Bedre regulering og mere forudsigelige retlige rammebetingelser, der støtter langsigtet beslutningstagning, er vigtige forudsætninger.
- Det er for dyrt at drive forretning i Europa. Det er vigtigt at tage fat på de høje energipriser, blandt andre faktorer.
- For at konsolidere EU som et sted, hvorfra virksomhederne har den bedste globale markedsadgang, skal der fortsat føres en ambitiøs handelspolitik i EU.

3. Bemærkninger til investeringsplanen for Europa

3.1. Den umiddelbare reaktion på investeringsplanen for Europa var positiv, men der er efterfølgende blevet rejst flere kritikpunkter mod den. Nogle af disse bemærkninger har været utvetydigt negative, mens andre har hilst planen velkommen, samtidig med at de har påpeget en række svagheder. Flere af de negative bemærkninger skyldes en manglende forståelse af planens aktuelle baggrund. Ideelt set bør en omfattende europæisk investeringsplan være drevet af offentligt finansierede strategiske projekter til fremme af vækst og beskæftigelse.

3.2. Et af de væsentligste kritikpunkter mod planen er, at den er for begrænset i betragtning af omfanget af underinvestering i Europa. Planen forventes at få en multiplikatoreffekt på 1:15. Nogle mener, at en løftestangseffekt i denne størrelsesorden ganske enkelt er usandsynlig ⁽³⁾. Kommissionen forventer, at de oprindelige 21 mia. EUR vil få en dobbelt løftestangseffekt, i første omgang med finansiering gennem obligationer fra den private sektor, der skal øge størrelsen af EFSI, og i anden omgang når projekter tilføres kapital fra EFSI, hvilket igen vil tiltrække yderligere privat investering. Der er ingen tvivl om, at den forventede multiplikatoreffekt er meget stor, men den er i følge Kommissionen ikke større end den multiplikatoreffekt, som EIB gennem tiderne har opnået. Til trods for at de projekter, der skal finansieres af EFSI, er mere risikobetonede, skulle det forhold, at fonden er omfattet og forvaltet af EIB, nok i sig selv kunne sikre en ret stor løftestangseffekt.

3.3. Indkøringstiden for større infrastrukturprojekter og navnlig grænseoverskridende projekter kan være på flere år som følge af politiske, miljømæssige og lovgivningsmæssige hindringer eller ganske enkelt en til tider »ikke i min baghave«-holdning ⁽⁴⁾. Med disse hindringer rejser der sig yderligere to spørgsmål. For det første: Vil der være et tilstrækkeligt antal store infrastrukturprojekter i støbeskeen, der er både strategiske og attraktive for investorerne? For det andet: En investering på 315 mia. EUR over tre år indebærer en investering på ca. 100 mia. EUR pr. år, hvilket ligger 40 % over EU's nuværende investeringsniveau og ikke synes gennemførligt. Disse kritikpunkter har til en vis grad deres berettigelse. Ca. 25 % (75 mia. EUR) af EFSI-finansieringen vil blive målrettet SMV'er og midcapselskaber og bør kunne tages i brug inden for en rimelig frist. Den resterende del af fondens investeringer vil blive øremærket til de typer projekter, der omtales i rapporten fra taskforcen om investeringer i EU. Den omfattende liste i rapporten tyder på, at der findes et betydeligt antal projekter inden for energi, transport, innovation og digital udvikling, der kunne drage fordel af støtten fra EFSI.

3.4. Et væsentligt kritikpunkt mod investeringsplanen går på, at den først vil få virkning på mellemlang til lang sigt, når der i realiteten er behov for et mere kortsigtet investeringsprogram i lighed med EU's økonomiske genopretningsplan under den seneste krise. Strategiens budgetmæssige virkninger kunne håndteres inden for et mere fleksibelt nationalregnskabs-system, og dette spørgsmål behandles mere i dybden under punkt 4 i denne udtalelse.

3.5. EIB's kapacitet til at forvalte en så ambitiøs fond har også rejst debat. Hvad angår finansiering til SMV'er og midcapselskaber, især til mikro- og små virksomheder, mener nogle, at der ikke vil være tilstrækkeligt personale inden for EIB til at nå direkte ud til virksomhederne. Man vil derfor i større grad ty til forretningsbanker for at udvælge mikrovirksomheder, SMV'er og midcapselskaber og yde dem relativt billig finansiering. Man løber her den risiko, at bankerne udvælger deres mest foretrukne forretningskunder, som de under alle omstændigheder ville have finansieret, hvilket ofte fører til det, der kaldes »dødvægt«. EØSU understreger, at man bør undgå situationer af denne art. Dette kan opnås bl.a. gennem samråd med repræsentative SMV-organisationer.

3.6. Man kan komme denne risiko til livs ved at give de regionale udviklingskontorer og erhvervsorganisationer en større rolle i forbindelse med udvælgelsen af de mikrovirksomheder, SMV'er og midcapselskaber, der skal modtage støtte fra fonden. Disse kontorer og organisationer har typisk et bedre kendskab til og er tættere på de små virksomheder og kan bidrage effektivt til risikovurderinger. EØSU, der erkender, at der er nogle moralske risici forbundet hermed, har tidligere slået til lyd for en sådan tilgang og mener, at den kunne være en effektiv foranstaltning i forbindelse med gennemførelsen af investeringsplanen ⁽⁵⁾.

3.7. Der er blevet draget paralleller mellem investeringsplanen for Europa og vækstinitiativet, der blev iværksat i 2012 ⁽⁶⁾. Vækstinitiativet bestod af en finansieringspakke på 120 mia. EUR fra omfordelte budgetmidler, men kun en meget lille del heraf er blevet anvendt. Kritikken er helt på sin plads, og den gør det så meget desto vigtigere, at gennemførelsen af planen er såvel gennemsigtig som ordentligt formidlet. EØSU bifalder, at planen og EFSI vil blive overvåget nøje af Europa-Parlamentet og Rådet. Udvalget bør også tage del i tilsynet med planens gennemførelse over de næste tre år.

⁽³⁾ Se f.eks. »Europe's Great Alchemist«, The Economist, 29. november 2014; Daniel Gros, »The Juncker Plan: From EUR21 to EUR315 billion, through smoke and mirrors«, CEPS, 27. november 2014.

⁽⁴⁾ Den engelske forkortelse for denne holdning er »NIMBY« og står for »Not In My Back Yard«.

⁽⁵⁾ Se f.eks. EØSU's udtalelse om »Finansiering til erhvervslivet/Alternative forsyningsmekanismer« (EUT C 451 af 16.12.2014, s. 20).

⁽⁶⁾ CEPS, november 2014, s. 2.

3.8. Det er beklageligt, at Kommissionen hverken har de finansielle midler eller den politiske opbakning til at tilvejebringe betydelige ekstra ressourcer til at understøtte en reel europæisk investeringsplan. Denne specifikke budgetmæssige begrænsning synes at være absolut bindende. I en situation, hvor der er meget få midler til rådighed på EU's budget, er det, der foreslås i investeringsplanen for Europa, den næstbedste løsning.

3.9. Kommissionen har fremført, at planen bibringer en reel merværdi sammenlignet med andre strukturpolitikker, eftersom EFSI kun vil komme ind i billedet, når der ikke findes alternative finansieringskilder. Desuden hævdes det, at EFSI vil være et supplement til andre EIB-investeringer, fordi den har en større risikovillighed. EFSI vil også være mere fleksibel med hensyn til de finansielle instrumenter, som den anvender. Disse tæller egenkapital, kvasi-egenkapital, venturekapital, lån eller garantier for securitisering af lån. EFSI vil om muligt samarbejde med de nationale erhvervsfremmende banker. Kommissionen foreslår ligeledes at støtte planen med etableringen af europæiske langsigtede investeringsfonde (ELTIF) samt tiltag til at skabe nye securitiseringsmarkeder og midler, der skal udvide finansieringsgrundlaget for projekter og SMV'er. Denne udvikling hilses velkommen, men burde have fundet sted for lang tid siden.

3.10. Kommissionen ser gerne, at investeringsplanen er tilstrækkelig fleksibel med hensyn til EFSI, projektplanlægningen og knudepunktet for investeringsrådgivning for derved at muliggøre igangsætningen af yderligere investeringsfaser i de kommende år. Planen har en stram forvaltningsstruktur inden for EIB. Alle projekter, der får støtte under EFSI, skal godkendes af EIB's bestyrelse i henhold til traktaten. EØSU anbefaler, at arbejdsmarkedets parter og interessenter inddrages tæt i udvælgelsen af offentlige investeringsprojekter på nationalt plan — bl.a. via de nationale partnerskabsaftalers overvågningsudvalg.

3.11. EFSI vil forsøge at støtte højrisikoprojekter, som fremmer vækst, beskæftigelse og produktivitet. Det er endnu uklart, om medfinansieringsplatformene (herunder EFSI, nationale erhvervsfremmende banker og private finansielle institutioner) vil være tilstrækkeligt attraktive for deltagerne. I den henseende anbefaler EØSU en proaktiv markedsføringsstrategi for at tiltrække private investeringer, der skal gennemføres ved at skabe større klarhed over udformningen af investeringsplatformene og ved at give det europæiske knudepunkt for investeringsrådgivning en rolle mht. at fremme investeringsmulighederne i og uden for Europa. Planen har en meget stor risikokapacitet (21 mia. EUR). Selv om risikoniveauerne vil være højere under planen, er det højst usandsynligt, at hele garantien vil blive indfriet og så på én gang.

3.12. Kommissionen vurderer, at hvis investeringsplanen når sine investeringsmål fuldt ud, vil der blive skabt yderligere 1-1,3 mio. arbejdspladser i løbet af de næste tre år. Dette tal er ikke ubetydeligt, selv med en samlet arbejdsløshed på 25 mio. i hele EU. ILO offentliggjorde for nylig sit eget skøn over, hvor mange nye job planen vil skabe. De vigtigste resultater af denne rapport fra ILO er, at hvis programmet og dets fordelingsmekanisme udformes med omhu, vil man kunne skabe mere end 2,1 mio. nye job netto inden midten af 2018. Hvis midlerne under EFSI eksempelvis fordeles under hensyntagen til arbejdsløshedstallene, vil dette føre til den højeste og mest ligeligt fordelte stigning i beskæftigelsen⁽⁷⁾. EØSU opfordrer til, at prioriteterne i de makroregionale strategier tages med i betragtning, når der træffes afgørelse om potentielle projekter. Derfor bør kriterierne for udvælgelsen af projekter, som skal modtage støtte under planen, offentliggøres så hurtigt som muligt.

3.13. Hvis det lykkes investeringsplanen at tiltrække yderligere kapital til EFSI fra medlemsstaterne, vil Kommissionen se positivt på sådanne bidrag, når den skal vurdere gælds- og underskudskriterierne i henhold til stabilitets- og vækstpagten. Dette markerer således en holdningsændring fra Kommissionens side, men den er ikke vidtgående nok. EØSU erklærer sig rede til at deltage aktivt i den videre debat om, hvordan man kan fremme bedre investeringer i Europa, bl.a. ved at give større fleksibilitet inden for stabilitets- og vækstpagten. Udvalget opfordrer Kommissionen til yderligere at undersøge mulighederne for at skabe et gunstigt skattemæssigt miljø for investeringer i Europa.

⁽⁷⁾ »An Employment Oriented Investment Strategy for Europe«, ILO, januar 2015.

4. Er tiden inde til en ny gylden regel for Europa?

4.1. EØSU hilser forslaget om ikke at medtage medlemsstaternes bidrag til EFSI i budgetunderskudsberegningerne velkommen. Dette rejser dog spørgsmålet om, hvorfor de løbende udgifter til strategisk offentlig infrastruktur ikke behandles ens. Hvad er forskellen mellem en positiv budgetbehandling af medlemsstaternes bidrag til produktive investeringer under EFSI og en regulær gylden regel?

4.2. Fortalerne for en europæisk gylden regel hævder, at der her er en væsentlig uoverensstemmelse. Inden for EU's nuværende finanspolitiske rammer har negative incitamenter været årsag til faldet i offentlige investeringer. Generelt øger offentlige investeringer den offentlige kapitalmængde og skaber vækst for nuværende og kommende generationer. Følgelig bør de kommende generationer bidrage til finansieringen af disse investeringer, for hvis man ikke giver mulighed for lånefinansiering af de fremtidige generationers goder, vil der blive lagt en uforholdsmæssig afgiftsbyrde på den nuværende generations skuldre, hvilket vil føre til underinvestering⁽⁸⁾. Dette er i øjeblikket tilfældet i Europa.

4.3. Der kan argumenteres for, at den mere fleksible tilgang til investeringer under EFSI reelt er en »mini« gylden regel. Spørgsmålet om hensigtsmæssigt udformede finanspolitiske regler for Europa bør debatteres i fuld erkendelse af de mange definitionsmæssige vanskeligheder. Debatten bør også dreje sig om opstilling af passende betingelser. EØSU mener, at det er på tide at erkende, at Europa har brug for et solidt program for offentlige og private investeringer med henblik på at genskabe vækst, beskæftigelse og fremgang. Man bør gennem en lempeligere europæisk finansiel ramme fremme strategiske offentlige og private investeringer som dem, der er beskrevet i handlingsplanen, og som danner grundlaget for den nuværende og fremtidige økonomiske udvikling.

Bruxelles, den 19. marts 2015.

Henri MALOSSE
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁸⁾ For en grundig indførelse i faglitteraturen om og betingelserne for anvendelsen af den gyldne finansieringsregel (»Golden Rule«) henvises til »Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe« af Achim Truger. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wp-content/uploads/2015/03/Endfassung.pdf>, i: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 138, Working Paper-of AK-Wien.