

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

506^e ZITTING VAN HET EESC VAN 18 EN 19 MAART 2015

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank — Een investeringsplan voor Europa

(COM(2014) 903 final)

en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor strategische investeringen en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1291/2013 en (EU) nr. 1316/2013

*(COM(2015) 10 final — 2015/0009 (COD))**(2015/C 268/05)***Rapporteur: Michael SMYTH**

De Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie hebben op resp. 19 december 2014, 28 januari 2015 en 3 maart 2015 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 172, 173, 175, 182 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de volgende documenten:

„Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank — Een investeringsplan voor Europa”

(COM(2014) 903 final)

en het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor strategische investeringen en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1291/2013 en (EU) nr. 1316/2013”

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

De gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 maart 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 18 en 19 maart 2015 gehouden 506e zitting (vergadering van 19 maart 2015) onderstaand advies met 200 stemmen vóór en 6 tegen, bij 11 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Samenvatting en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met het investeringsplan voor Europa en spreekt zijn waardering uit voor de veranderde toon, waarbij het pad van bezuinigingen en begrotingsconsolidatie wordt verlaten. De Commissie ziet nu in dat er te weinig geïnvesteerd wordt, de totale vraag te gering is en dat de financiële sector nog geen volwaardige rol kan spelen bij het stimuleren van de groei.

1.2. Het investeringsplan is een stap in de goede richting, maar werpt wel een aantal serieuze vragen op over de relatieve omvang ten opzichte van Europa's enorme behoefte aan investeringen, over de hoge mate van de verwachte hefboomwerking, over de mogelijke stroom van geschikte investeringsprojecten, over de marketingstrategie voor het aantrekken van particulier kapitaal uit en buiten Europa, over de betrokkenheid van het mkb met bijzondere aandacht voor de micro- en kleine bedrijven en over de termijnen van het plan.

1.3. Het staat niet vast of een reeks projecten kan worden ontwikkeld met een rendement dat institutionele beleggers aantrekt. Het EESC betreurt dat de EC de beginselen van haar eigen Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁾ (meer bepaald artikel 5), die ze verder heeft uitgewerkt in Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 240/2014 van de Commissie ⁽²⁾, niet in het huidige voorstel toepast en beveelt nadrukkelijk aan om de sociale partners en het maatschappelijk middenveld op nationaal niveau bij het selectieproces te betrekken. Het verzuim om stakeholders bij de verantwoordelijkheid voor de voorstellen te betrekken, blijkt duidelijk uit de lijst met potentiële projecten van december.

1.4. De totstandbrenging van een gunstig en voorspelbaar investeringsklimaat moet veel meer aandacht krijgen. Zonder beleggersvertrouwen, betere regelgeving en een adequaat kostenniveau voor zakendoen in de EU is de kans op zelfs maar bescheiden economische groei die de nodige banen oplevert, bijna onbestaande.

1.5. Het plan stelt voor om de bijdragen van de lidstaten aan het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) niet op te nemen in de berekeningen van het begrotingstekort; dit is een goede zaak. De Commissie moet uitleggen waarom lopende strategische uitgaven voor openbare infrastructuur niet op dezelfde wijze worden behandeld. Wat is het verschil tussen een gunstige budgettaire behandeling van de bijdragen van de lidstaten aan productieve investeringen binnen het EFSI en een regelrechte gouden regel?

1.6. Volgens het EESC is het tijd om te erkennen dat Europa behoefte heeft aan een goed onderbouwd programma voor publieke en particuliere investeringen om groei, banen en welvaart te herstellen. Strategische overheidsinvesteringen, zoals overwogen in het plan, die ten grondslag liggen aan de huidige en toekomstige economische ontwikkeling, moeten worden gestimuleerd door een gunstiger Europees begrotingskader. Het EESC verzoekt de Commissie om het debat aan te gaan over een welomschreven begrotingsregel, daarbij terdege de vele haken en ogen van de definiëring en vaststelling van passende voorwaarden beseffend.

1.7. Het EESC roept de Commissie op om de IAO-aanbevelingen ter harte te nemen voor het aantrekken van haalbare projecten uit de regio's met de grootste werkloosheid, waarbij de nationale sociale partners en stakeholders actief betrokken zijn. Het raadt aan om rekening te houden met de macroregionale strategieën bij het in kaart brengen en beoordelen van potentiële projecten.

2. Achtergrond

2.1. Het niveau van de investeringen in Europa is gedaald tot 15 % onder de piek van voor de crisis. Tegelijkertijd wordt er in heel Europa flink gespaard; bedrijfsbalansen lopen over van liquiditeit, institutionele beleggers hebben geld in overvloed, terwijl de begrotingen van de meeste lidstaten uitgeknepen zijn of dalen.

2.2. Het lage investeringsniveau is des te onaantvaardbaarder omdat de kosten van kapitaal, zowel in nominale als reële termen, een absoluut dieptepunt hebben bereikt. Het is duidelijk dat de markten die de vraag naar investeringen en het aanbod van financiering voor investeringen bij elkaar moeten brengen, in Europa niet goed werken. Onder investeerders heerst een gebrek aan vertrouwen in het economische klimaat. Onzekerheid brengt het vertrouwen van het bedrijfsleven ernstig in het gedrang. De derde pijler van het plan is gericht op het aanpakken van de hervorming van de regelgeving en de vereenvoudiging van het kader voor investeringen in heel Europa. Dit is niet eenvoudig te verwezenlijken.

⁽¹⁾ PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320.

⁽²⁾ PB L 74 van 14.3.2014, blz. 1.

2.3. Wat is de kern van het investeringsplan voor Europa? Het plan omvat drie pijlers:

- de instelling van een speciaal Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI), gegarandeerd door 21 miljard EUR van de EU-begroting en de EIB-reserves die, zo veronderstelt de Commissie, als hefboom kunnen worden gebruikt voor een bijkomend bedrag van 294 miljard EUR aan financiering voor investeringen over een periode van drie jaar;
- een reeks strategische projecten, ondersteund door een specialistische investeringshub met technische bijstand;
- opheffing van belemmeringen voor investeringen en verbeteringen in de regelgeving.

2.4. Het EFSI is vergelijkbaar met een special purpose vehicle (SPV) dat binnen de EIB is opgezet om investeringen met een hoger risico op zich te nemen dan de rest van de bank; daardoor is de AAA-rating van de EIB gegarandeerd. In dit opzicht is het EFSI een innovatie. Het betekent ook een belangrijke afwijking van de stelregels, met dien verstande dat middelen uit de EU-begroting zullen worden gebruikt als garantie of vangnet voor potentiële verliezen op EFSI-investeringen.

2.5. Wat hefboomfinanciering betreft, kan de EIB, dankzij het oorspronkelijke startkapitaal van 21 miljard EUR 63 miljard EUR lenen aan de hand van haar normale bedrijfsmodel. De Commissie gaat ervan uit dat het EFSI vervolgens particuliere en andere investeerders zal zoeken voor geschikte projecten en een totaalbedrag van 315 miljard EUR aan kapitaalinvesteringen kan aanboren. Het geheim van het hefboomeffect is dat het EFSI de EIB bescherming biedt zodat de bank in riskantere projecten kan investeren.

2.6. Het Comité beseft dat de Commissie erop wijst dat belemmeringen voor investeringen moeten worden opgeheven. De voorgenen financiële middelen bedragen niet meer dan de jaarlijks gemiddelde investeringskloof met een gezond rendementspercentage, dus een dergelijke extra investering zou elk jaar nodig zijn. Het bedrijfsklimaat moet veel gunstiger voor investeringen zijn, wil het initiatief zijn doel bereiken. Bijvoorbeeld:

- betere regelgeving en een voorspelbaarder regelgevingsklimaat als steun voor besluiten voor de lange termijn zijn essentiële voorwaarden;
- zakendoen in Europa is te duur. Het is zaak om onder andere de hoge energieprijzen aan te pakken;
- om van de EU een plaats te maken van waaruit bedrijven de beste toegang tot de mondiale markt hebben, moet de EU een ambitieus handelsbeleid voeren.

3. Opmerkingen over het investeringsplan voor Europa

3.1. Terwijl de eerste reacties op het investeringsplan voor Europa positief waren, zijn er naderhand kritische kanttekeningen bij geplaatst. Sommige commentatoren waren uitgesproken negatief, terwijl anderen het hebben verwelkomd en tegelijk op een aantal zwakke punten hebben gewezen. Veel van de negatieve opmerkingen vloeien voort uit een gebrek aan kennis van de werkelijke context van het plan. Idealiter zou een alomvattend Europees investeringsplan gebaseerd moeten zijn op door de overheid gefinancierde strategische projecten die gericht zijn op groei en het scheppen van banen.

3.2. Een van de belangrijkste grieven is dat het plan te klein van opzet is, gelet op de omvang van het gebrek aan investeringen in Europa. In het plan wordt uitgegaan van een multiplicatoreffect van 1:15. Sommigen stellen dat een hefboomeffect van die omvang gewoonweg ongeloofwaardig is⁽³⁾. De Commissie verwacht dat de aanvankelijke 21 miljard EUR twee keer als hefboom werkt: eerst voor obligatiefinanciering in de particuliere sector om het EFSI te verruimen, en ten tweede wanneer projecten worden ondersteund met EFSI-kapitaal, wat vervolgens aanvullende particuliere investeringen aantrekt. Ongetwijfeld is het verwachte multiplicatoreffect zeer groot, maar volgens de Commissie valt het binnen de marge van het werkelijke hefboomeffect dat de EIB in het verleden heeft bereikt. Hoewel de door EFSI te financieren projecten riskanter zijn, zal het hefboomeffect waarschijnlijk tamelijk groot zijn omdat het fonds wordt ondergebracht bij en beheerd door de EIB.

3.3. Voor omvangrijkere en vooral voor grensoverschrijdende infrastructuurprojecten kan de aanlooperperiode enkele jaren duren vanwege politieke of milieubelemmeringen, obstakels in de regelgeving of soms vanwege regelrecht nimbyisme⁽⁴⁾. Door deze barrières doemen nog twee kwesties op. In de eerste plaats: staan er voldoende grote infrastructuurprojecten op stapel die voor investeerders zowel strategisch als aantrekkelijk zijn? Ten tweede: een investering van 315 miljard EUR over drie jaar betekent ongeveer 100 miljard EUR per jaar. Dat ligt 40 % boven het huidige investeringsniveau in de EU en lijkt niet haalbaar. Tot op zekere hoogte snijden deze kritische opmerkingen hout. Ongeveer 25 % (75 miljard EUR) van de EFSI-financiering is bedoeld voor kleine en middelgrote ondernemingen en midcapbedrijven en moet redelijk snel operationeel worden. De rest van de investeringen van het fonds zal worden bestemd voor het type van projecten die beschreven zijn in het verslag van de taskforce inzake investeringen in de EU. Onderzoek van deze uitgebreide lijst lijkt erop te wijzen dat er een aanzienlijk potentieel is van projecten op het gebied van energie, vervoer, innovatie en digitale gebieden die van EFSI-steun zouden kunnen profiteren.

3.4. Een groot bezwaar tegen het investeringsplan is dat de impact van middellange tot lange duur is, terwijl er behoefte is aan een investeringsprogramma voor de korte termijn, naar het voorbeeld van het Europees economisch herstelprogramma tijdens de recente recessie. De budgettaire gevolgen van deze benadering kunnen worden opgevangen met een flexibeler kader voor nationale rekeningen. Deze kwestie wordt in deel 4 van dit advies nader uitgewerkt.

3.5. Er worden ook vraagtekens geplaatst bij de capaciteit van de EIB om dergelijk ambitieus fonds te beheren. Sommigen menen dat de EIB voor de financiering voor het mkb en midcaps, vooral voor micro- en kleine ondernemingen, niet over genoeg personeel beschikt om de bedrijven rechtstreeks te bereiken. Daarom zal er meer vertrouwd worden op commerciële banken om micro-, kleine en middelgrote ondernemingen en midcaps te selecteren en hen te voorzien van relatief goedkope financiering. Het risico bestaat dat banken hun favoriete zakelijke klanten zullen kiezen die zij hoe dan ook zouden hebben gefinancierd, wat leidt tot een fors „buitenkans-effect”. Het EESC hecht eraan dat deze situatie vermeden wordt. Dit kan onder meer bereikt worden door overleg met representatieve organisaties van het mkb.

3.6. Een mogelijke oplossing voor dit risico is dat agentschappen voor regionale ontwikkeling en bedrijfsverenigingen een grotere rol krijgen bij de selectie van micro-ondernemingen, kmo's en midcaps die voor steun van het fonds in aanmerking zouden komen. Deze agentschappen en verenigingen hebben doorgaans een betere kennis van en staan dicht bij kleinere bedrijven en kunnen een doeltreffende bijdrage leveren aan risicobeoordelingen. Het EESC beseft dat er enkele morele risico's zijn, maar heeft voor een dergelijke aanpak gepleit en meent dat het een effectieve maatregel zou kunnen zijn voor de tenuitvoerlegging van het investeringsplan⁽⁵⁾.

3.7. Er worden parallellen getrokken tussen het investeringsplan voor Europa en het in 2012 gelanceerde initiatief voor groei⁽⁶⁾. Het initiatief voor groei omvatte een steunpakket van 120 miljard EUR aan financiering uit opnieuw toegewezen budgetten, maar veel is er van het initiatief niet terechtgekomen. Deze terechte kritiek maakt het essentieel dat de invoering van het plan transparant is en goed voor het voetlicht wordt gebracht. Het EESC juicht toe dat het plan en het EFSI nauwlettend gevolgd zullen worden door het Europees Parlement en de Raad. Ook het EESC zou de komende drie jaar bij de toetsing van de uitwerking van het plan betrokken moeten worden.

⁽³⁾ Zie bijvoorbeeld: *Europe's Great Alchemist*, The Economist, 29 november 2014; Daniel Gros, *The Juncker Plan: From EUR 21 to EUR 315 billion, through smoke and mirrors*, CEPS, 27 november 2014.

⁽⁴⁾ Nimby is een acroniem voor „not in my back yard”.

⁽⁵⁾ Zie bijvoorbeeld het EESC-advies over financiering van bedrijven: een onderzoek van alternatieve aanbodmechanismen (PB C 451 van 16.12.2014, blz. 20).

⁽⁶⁾ CEPS, November 2014, blz. 2.

3.8. Het valt te betreuren dat de Europese Commissie niet over de financiële middelen noch over de politieke steun beschikt om substantiële aanvullende middelen aan te trekken om een volwaardig Europees investeringsplan op poten te zetten. Deze bijzondere begrotingsbeperking lijkt volstrekt bindend te zijn. In tijden waarin er weinig geld binnen de EU-begroting beschikbaar is, zijn de voorstellen van het investeringsplan voor Europa tweede keus.

3.9. De Commissie stelt dat het plan andere structurele beleidsmaatregelen daadwerkelijk aanvult, omdat het EFSI pas in werking treedt als alternatieve financieringsbronnen niet beschikbaar zijn. Voorts wordt gesteld dat het EFSI een aanvulling is op andere EIB-investeringen omdat het tot grotere risico's bereid is. Het EFSI zal ook flexibeler zijn ten aanzien van de financiële instrumenten die het gebruikt. Daartoe behoren onder meer eigen vermogen, quasi-eigen vermogen, durfkapitaal en schuldfinanciering voor securitisatie van leningen. Het EFSI zal waar mogelijk samenwerken met de nationale ontwikkelingsbanken. De Commissie stelt tevens voor het plan te onderbouwen met Europese langetermijninvesteringsfondsen (Eltif), samen met de vorming van nieuwe securitisatiemarkten en instrumenten voor een bredere financieringsbasis voor projecten en het midden- en kleinbedrijf. Deze ontwikkelingen zijn welkom, maar komen als mosterd na de maaltijd.

3.10. De Commissie wil dat met het investeringsplan, dat flexibel genoeg is wat betreft het EFSI, de reeks projecten en de hub voor investeringsadvies, de komende jaren ook verdere stappen in de investeringen mogelijk worden. Het plan heeft een strakke governancestructuur binnen de EIB. Elk project dat wordt ondersteund door het EFSI, zal ook moeten worden goedgekeurd door de raad van bestuur van de EIB, zoals vereist in het Verdrag. Het EESC raadt aan om de sociale partners en stakeholders op nationaal niveau nauw te betrekken bij het overleg over projecten voor overheidsinvesteringen (bijv. door gebruik te maken van de toezichthoudende comités voor de nationale partnerschapsovereenkomsten).

3.11. Het EFSI streeft ernaar projecten te stimuleren met een aanzienlijk risico die de groei, de werkgelegenheid en de productiviteit verbeteren. Het is nog onduidelijk of de co-investeringsplatforms (bestaande uit het EFSI, nationale stimuleringsbanken en particuliere financiële instellingen) aantrekkelijk genoeg zullen zijn voor de deelnemers. In dit verband pleit het EESC ervoor om een proactieve marketingstrategie voor het aantrekken van particuliere investeringen te hanteren door meer duidelijkheid te scheppen over het oprichten van de investeringsplatforms en door de Europese investeringsadvieshub een rol te geven bij het promoten van de investeringsmogelijkheden binnen en buiten Europa. De risicodraagkracht van het plan (21 miljard EUR) is vrij groot. Hoewel de risiconiveaus binnen het plan hoger zullen zijn, is het zeer onwaarschijnlijk dat een beroep wordt gedaan op de gehele garantie en zeker niet op één bepaald tijdstip.

3.12. Als het investeringsplan zijn doel volledig verwezenlijkt, dan komen er volgens schatting van de Commissie de komende drie jaar 1 à 1,3 miljoen banen bij. Dit is niet te verwaarlozen, zelfs niet tegen de achtergrond van in totaal 25 miljoen werklozen in de EU. De IAO heeft onlangs haar eigen schatting gemaakt van het banenscheppend vermogen van het plan. De belangrijkste conclusie van dit IAO-verslag is dat er, als er zorgvuldig aandacht wordt besteed aan de opzet van het programma en de toewijzing van middelen, tegen medio 2018 meer dan 2,1 miljoen netto nieuwe banen worden gecreëerd. Als bij de toewijzing van de financiering binnen het EFSI bijvoorbeeld rekening wordt gehouden met werkloosheidsniveaus, dan zou dit de grootste en billijkste stijging van de werkgelegenheid opleveren⁽⁷⁾. Het EESC dringt erop aan om rekening te houden met de prioriteiten van de macroregionale strategieën bij het besluit over potentiële projecten. Het ligt daarom voor de hand dat de criteria voor de selectie van binnen het plan te steunen projecten zo snel mogelijk bekend moeten worden gemaakt.

3.13. Als het investeringsplan erin slaagt aanvullend kapitaal van de lidstaten aan te trekken voor het EFSI, dan zal de Commissie deze bijdragen welwillend beschouwen bij de beoordeling van de schuld- en tekortcriteria in het kader van het stabiliteits- en groeipact. Het lijkt erop alsof de Commissie van gedachten is veranderd, maar een en ander gaat niet ver genoeg. Het EESC verklaart zich bereid om actief deel te nemen aan verder overleg over de vraag hoe investeringen in Europa beter gepromoot kunnen worden door meer flexibiliteit te bieden binnen het stabiliteits- en groeipact. Het EESC nodigt de Commissie uit om nadere opties te verkennen voor het scheppen van een gunstig belastingklimaat voor investeringen in Europa.

⁽⁷⁾ An Employment Oriented Investment Strategy for Europe, IAO, januari 2015.

4. Tijd voor een nieuwe gouden regel voor Europa?

4.1. Het EESC verwelkomt het voorstel om bijdragen van de lidstaten aan het EFSI niet op te nemen in de berekeningen van het begrotingstekort. Dit doet echter wel de vraag rijzen waarom lopende strategische uitgaven voor openbare infrastructuur niet op dezelfde wijze worden behandeld. Wat is het verschil tussen een gunstige budgettaire behandeling van de bijdragen van de lidstaten aan productieve investeringen binnen het EFSI en een regelrechte gouden regel?

4.2. Voorstanders van een Europese „gouden regel” stellen dat hier sprake is van een groot gebrek aan samenhang. Binnen het huidige Europese kader voor begrotingsbeleid liggen negatieve prikkels ten grondslag aan het tekort aan openbare investeringen. Over het algemeen neemt door stijgende overheidsinvesteringen ook het publiek kapitaal toe en genereert dit groei voor de huidige en toekomstige generaties. Hieruit volgt dat toekomstige generaties moeten bijdragen om deze investeringen te financieren, omdat uitblijvende schuldfinanciering van de voordelen voor toekomstige generaties tot een onevenredige fiscale last voor de huidige generatie leidt en tot een gebrek aan investeringen ⁽⁸⁾. Dit is wat er momenteel in Europa gebeurt.

4.3. Gesteld kan worden dat de ruimere flexibiliteit voor investeringen binnen het EFSI in feite een gouden regel in „minivorm” is. Het debat over een welomschreven begrotingsregel voor Europa moet gevoerd worden in het volle besef van de vele moeilijkheden van de definiëring ervan. De discussie moet ook gaan over de vaststelling van passende voorwaarden. Volgens het EESC is het tijd om te erkennen dat Europa behoefte heeft aan een wezenlijk programma voor publieke en particuliere investeringen om groei, banen en welvaart te herstellen. Strategische publieke en particuliere investeringen zoals overwogen in het plan, die ten grondslag liggen aan de huidige en toekomstige economische ontwikkeling, moeten worden gestimuleerd door een gunstiger Europees begrotingskader.

Brussel, 19 maart 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ Zie voor een uitgebreide analyse van publicaties over en aspecten van de gulden regel: *Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe*, door Achim Truger: <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wp-content/uploads/2015/03/Endfassung.pdf>