Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2024/6862

28.11.2024

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Een EU-investeringsfonds voor economische veerkracht en duurzaam concurrentievermogen

(initiatiefadvies)

(C/2024/6862)

Rapporteur: **Dominika BIEGON**

Adviseurs	Cedric KOCH, voor de rapporteur Nils REDEKER, voor groep II
Besluit van de voltallige vergadering	18.1.2024
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	6.9.2024
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.9.2024
Zitting nr.	590
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	145/2/4

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het veiligstellen en bevorderen van duurzaam concurrentievermogen en veerkracht is een van de grootste uitdagingen waar de eengemaakte markt van de EU de komende jaren mee te maken zal krijgen. Met name de klimaatverandering moet dringend worden aangepakt en vereist een omslag naar een groene economie. De EU heeft ambitieuze doelstellingen met betrekking tot decarbonisatie, digitalisering, veerkracht en duurzaam concurrentievermogen vastgelegd, maar het financieringstekort blijft de achilleshiel van het streven om de eengemaakte markt toekomstbestendig te maken.

1.2. Het leeuwendeel van de investeringen in de groene transitie zal van de particuliere sector moeten komen. De EU moet daarom de randvoorwaarden voor particuliere investeringen in de eengemaakte markt verbeteren. Het gaat daarbij onder meer om de tenuitvoerlegging van centrale onderdelen van de kapitaalmarktenunie, de voltooiing van de bankenunie, de integratie van de Europese energiemarkt, de versnelling van de vergunningsprocedures en de vermindering van de regeldruk zonder te raken aan de sociale normen. Tegelijkertijd is aanzienlijke overheidssteun noodzakelijk om particuliere investeringen aan te trekken, niet alleen in gebieden waar zakelijke argumenten voor koolstofneutrale oplossingen ontbreken, maar ook in strategische sectoren, omdat de productie anders in handen zou komen te liggen van geo-economische concurrenten elders ter wereld die misbruik zouden kunnen maken van strategische afhankelijkheden. Daarnaast zijn overheidsmiddelen cruciaal voor investeringen in infrastructuur (bijv. in netwerken of waterstofpijpleidingen) en in andere collectieve goederen die marktspelers niet snel uit zichzelf zullen leveren, maar die wel een gunstig klimaat kunnen scheppen zodat de verschillende marktspelers goed kunnen gedijen en verder kunnen investeren.

1.3. De nieuwe belastingregels van de EU zullen de budgettaire ruimte voor investeringen niet voldoende vergroten om de investeringskloof op het niveau van de lidstaten te dichten. Tegelijkertijd zal het EU-budget voor de groene en de digitale transitie aanzienlijk inkrimpen na 2026, wanneer de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) afloopt.

1.4. Het EESC is het er dan ook mee eens dat het nieuwe rechtskader, dat gericht is op de beheersing van schulden en tekorten, moet worden aangevuld met een gerichte investeringscapaciteit op EU-niveau, bedoeld om het duurzame concurrentievermogen en de economische veerkracht van de eengemaakte markt te vergroten, zodat het hervormde stabiliteits- en groeipact op doeltreffende en groeivriendelijke wijze kan worden uitgevoerd.

1.5. Het EESC stelt voor om als onderdeel van het volgende meerjarig financieel kader (MFK) een EU-investeringsfonds op te richten, waarmee investeringsprojecten van strategisch Europees belang zouden worden gefinancierd. Het EESC stelt een reeks criteria inzake de prioritering en selectie van investeringen in het kader van de toekomstige EU-investeringscapaciteit voor.

1.6. Het EESC heeft vier investeringsgebieden in kaart gebracht die in aanmerking komen voor financiering uit een toekomstig EU-investeringsfonds: a) grensoverschrijdende infrastructuurprojecten; b) investeringen met het oog op de voltooiing van de energie-unie; c) investeringen ter versterking van het concurrentievermogen van de Europese industrieën; d) investeringen in kwalificatie en opleiding.

1.7. Het EU-investeringsfonds moet worden gefinancierd met een mix van middelen, waaronder bijdragen van de lidstaten, nieuwe eigen middelen en de gemeenschappelijke Europese uitgifte van schuldpapier.

1.8. De instrumenten in het kader van het EU-investeringsfonds omvatten onder meer financiële steun in de vorm van leningen tegen lage rente, garanties en gerichte subsidies voor bedrijven, overheidsinvesteringen in aandelen en subsidies en leningen waarmee de regeringen van de lidstaten gerichte binnenlandse steunmaatregelen en openbare investeringsprojecten kunnen financieren. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar de financiering van grensoverschrijdende investeringsprojecten.

1.9. De doeltreffendheid en acceptatie van financiële instrumenten zijn op de eerste plaats afhankelijk van de vraag of de overheidsmiddelen strategisch worden ingezet om gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. De uitbetaling van middelen uit het voorgestelde EU-investeringsfonds moet daarom afhankelijk worden gesteld van sociale criteria, waarbij er oog is voor de verschillende nationale vormen van sociale dialoog en wordt vermeden dat bepaalde soorten ondernemingen of bepaalde lidstaten onterecht worden gediscrimineerd. Voorbeelden van eventuele sociale criteria waaraan bedrijven moeten voldoen om in aanmerking te komen voor EU-financiering of een extra compensatie zijn behoud van vestigingen en werkgelegenheidsgaranties, maatregelen op het vlak van kwalificatie en opleiding, maatregelen ter verbetering van de participatie van werknemers en collectieve overeenkomsten. Op deze manier is de overheidsfinanciering van de transformatie consequent gericht op het scheppen en behouden van fatsoenlijke banen en zal het draagvlak voor de groene transitie breder worden.

2. **Context en achtergrond**

2.1. Het veiligstellen en bevorderen van duurzaam concurrentievermogen en veerkracht is een van de grootste uitdagingen waar de eengemaakte markt van de EU de komende jaren mee te maken zal krijgen. Een en ander moet worden gezien tegen de achtergrond van de klimaatverandering, een urgente kwestie die een omslag naar een groene economie vereist. Met de Europese Green Deal en het Fit for 55-programma heeft de EU terecht ambitieuze klimaatdoelen gesteld, waar de Europese economieën echter een hele kluif aan zullen hebben. Hoewel de koers en de doelen duidelijk zijn kampt de Europese Green Deal nog steeds met een financieringsprobleem. Daarnaast is ook de digitale transitie van de eengemaakte markt met reden uitgeroepen tot hoofdprioriteit in het kader van de digitale strategie van de EU, het digitaal decennium en de digitale strategie voor de interne markt. Ook hier echter verloopt de financiering niet van een leien dakje. Zowel de groene als de digitale transitie worden bemoeilijkt omdat het grootschalige industriebeleid van belangrijke economische concurrenten tot nieuwe concurrentiedruk heeft geleid. Tot slot zijn er in de afgelopen jaren geo-economische zwakke punten aan het licht gekomen die de veerkracht van de eengemaakte markt bedreigen. De EU heeft er goed aan gedaan in reactie hierop streefdoelen vast te leggen voor strategische, toekomstgerichte toeleveringsketens, die deels binnen de EU zelf moeten worden opgezet. Het gaat onder meer om de doelstellingen die zijn vastgelegd in de Europese chipsverordening, de Europese verordening kritieke grondstoffen, de verordening voor een nettonulindustrie en het platform voor strategische technologieën voor Europa (STEP). Financieringsproblemen echter maken het lastig om met een effectief antwoord op deze geo-economische druk te komen en ondermijnen het duurzaam concurrentievermogen en de veerkracht.

2.2. Wil de EU haar klimaatdoelstellingen halen en de digitale transformatie doen slagen, dan moet de kapitaalvoorraad worden herzien, wat een forse uitbreiding van de investeringen inhoudt. Om de klimaatdoelstellingen voor 2030 te bereiken en de elektriciteitssector koolstofvrij te maken, moeten de totale investeringen volgens ramingen van de Europese Commissie tot 2030 jaarlijks ongeveer 4 % van het bbp bedragen ([1]). Onlangs schatte het Institut Rousseau dat het investeringstekort van de EU, wil zij klimaatneutraliteit bewerkstelligen, tot 2050 jaarlijks ongeveer 2,3 % van het bbp zal bedragen — en tot 2030 maar liefst bijna 4 %. Al deze studies becijferen echter alleen de investeringen die nodig zijn om de Europese economieën koolstofvrij te maken. De investeringsvereisten zijn echter nog hoger als ook rekening wordt gehouden met andere belangrijke politieke doelstellingen en uitdagingen, zoals de digitale transformatie, het vergroten van de economische veerkracht door de productie in de EU te verankeren, sociale investeringen in vaardigheden en onderwijs en de noodzaak om te investeren in defensiecapaciteit. Daarnaast zijn er nog de uitdagingen op het gebied van milieubescherming, zoals de strijd tegen de biodiversiteitscrisis, alsook de behoefte aan investeringen in klimaatadaptatie, die met de dag urgenter worden. Al met al zal de financieringsbehoefte de komende jaren dramatisch toenemen. Tegen deze achtergrond richt dit advies zich op de financieringsbehoeften in verband met de transitie naar een duurzaam concurrerende en veerkrachtige eengemaakte markt en worden beleidsaanbevelingen geformuleerd om de investeringskloof in verband met deze beleidsuitdaging in de EU te dichten.

([1]) Europese Commissie (2023): *Strategic Foresight Report 23 – "Sustainability and wellbeing at the heart of Europe's Open Strategic Autonomy"*.

2.3. Het leeuwendeel van de investeringen voor de groene transitie zal van de particuliere sector moeten komen. De EU moet daarom de randvoorwaarden voor particuliere investeringen in de eengemaakte markt verbeteren. Daartoe moet zij prioriteit geven aan de oprichting van een kapitaalmarktenunie om de markt voor risicokapitaal, aandelen en obligaties te ontwikkelen, grensoverschrijdende investeringen te vergemakkelijken, betere financieringsvoorwaarden te scheppen voor start-ups en scale-ups en de EU aantrekkelijker te maken voor buitenlandse investeringen. Dit houdt ook in dat de juridische versnippering wordt aangepakt door in te zetten op coördinatie van het belasting-, insolventie- en contractenrecht van de lidstaten, dat wordt gewerkt aan een meer gecentraliseerd toezicht op de kapitaalmarkten en dat wordt nagegaan of Europese spaarproducten kunnen worden ontwikkeld. Om de voorwaarden voor particuliere financiering te verbeteren moet ook het Europese bankwezen worden versterkt door de bankenunie te voltooien en een Europees depositoverzekeringsstelsel op te zetten. Om particuliere investeringen in strategische sectoren te stimuleren en de productiviteitsgroei aan te zwengelen moet de EU voorts vooruitgang boeken met de integratie van de Europese energiemarkt en moet zij alle resterende belemmeringen voor grensoverschrijdende activiteiten binnen de eengemaakte markt wegnemen, op de eerste plaats de belemmeringen die de verspreiding van digitale diensten en innovatie in de weg staan. Ten slotte moeten particuliere investeringen worden gestimuleerd door de vergunningsprocedures te versnellen en de regelgevings- en rapportagevereisten minder streng te maken, en dan met name de vereisten voor kleine en middelgrote ondernemingen die geen duidelijke sociale, milieu- of klimaatvoordelen hebben.

2.4. Hiermee zou een flinke impuls worden gegeven aan de noodzakelijke particuliere investeringen. Toch zullen dergelijke maatregelen op zich niet volstaan om de financieringskloof te dichten. Aanzienlijke overheidssteun is noodzakelijk om particuliere investeringen aan te trekken, niet alleen in gebieden waar zakelijke argumenten voor koolstofneutrale oplossingen ontbreken, maar ook in strategische sectoren, omdat de productie anders in handen zou komen te liggen van geo-economische concurrenten elders ter wereld die misbruik zouden kunnen maken van strategische afhankelijkheden. Daarnaast zijn overheidsmiddelen cruciaal voor investeringen in infrastructuur (bijv. in netwerken of waterstofpijpleidingen) en in andere collectieve goederen die marktspelers niet snel uit zichzelf zullen leveren, maar waarmee wel een gunstig klimaat tot stand kan worden gebracht waarin marktspelers kunnen floreren en investeren. Hoewel particuliere investeringen cruciaal zijn voor de financiering van de transitie in de EU, gaan de meeste studies ervan uit dat ten minste 25 à 60 % overheidsfinanciering nodig is, afhankelijk van de sector, om voldoende particuliere financiering vrij te maken.

2.5. Zonder medewerking van de lidstaten zal het onmogelijk zijn het financieringstekort te dichten. De nieuwe begrotingsregels van de EU leggen echter de nadruk op de beheersing van schulden en tekorten, in plaats van investeringen te stimuleren. Het resultaat is een verbetering ten opzichte van het oude systeem, maar het is ook duidelijk dat de nieuwe regels niet voldoende budgettaire ruimte voor investeringen zullen creëren om de investeringskloof op lidstaatniveau te dichten. Integendeel, de eerste schattingen van de Europese Commissie laten zien dat de druk om de begroting te consolideren de komende jaren in alle lidstaten aanzienlijk zal toenemen ([2]). Het risico bestaat dan ook dat de voordelen van een geloofwaardiger en effectiever stel begrotingsregels om de houdbaarheid van de begroting te waarborgen, worden tenietgedaan als de lidstaten niet in staat zijn om de voor de transitie benodigde investeringen te financieren. Dit zou ertoe leiden dat de lidstaten zich minder verantwoordelijk gaan voelen en de nieuwe regels minder nauwgezet zullen naleven, maar kan ook tot gevolg hebben dat de transitie vertraging oploopt en dus nog duurder wordt.

2.6. De lidstaten zullen blijven profiteren van de (stijgende) inkomsten uit het emissiehandelssysteem (ETS), die volgens schattingen van de Europese Commissie tegen 2030 ongeveer 220 miljard EUR zullen bedragen, terwijl de uitbreiding van de regeling naar nieuwe sectoren vanaf 2027 nog eens 113 miljard EUR zal opbrengen ([3]). Hoewel deze inkomsten aanzienlijk zijn, vertegenwoordigen ze slechts ongeveer 0,2 % van het jaarlijkse bbp van de EU, lang niet genoeg om in de bovengenoemde extra investeringsbehoeften te voorzien. Bovendien is een gedeelte al bestemd voor de financiering van het Europees Sociaal Fonds, dat de negatieve sociale neveneffecten van de koolstofbeprijzing moet verzachten, en heeft de Commissie voorgesteld om 30 % van de ETS-inkomsten als eigen middelen naar de volgende EU-begroting te laten vloeien.

2.7. Ook de financieringsregelingen van de EU zijn cruciaal voor het dichten van het financieringstekort. De EU heeft al verschillende regelingen opgezet om de groene transitie te helpen financieren. Zo is wettelijk vastgelegd dat ten minste 30 % van het MFK naar klimaatmaatregelen gaat. Daarnaast is er de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) die in 2022 het licht zag en is uitgegroeid tot het grootste EU-fonds ter ondersteuning van de Green Deal. Bijna de helft van de EU-middelen voor klimaatinvesteringen is afkomstig uit de RRF, die echter eind 2026 afloopt. Bovendien start de terugbetaling van EU-obligaties voor het herstelinstrument voor de Europese Unie, NextGenerationEU (NGEU), in 2028. Dit zal de druk op de EU-begroting aanzienlijk vergroten en de financieringskloof voor de Green Deal verder vergroten.

2.8. Het EESC is het er dan ook mee eens dat het nieuwe rechtskader, dat gericht is op de beheersing van schulden en tekorten, moet worden aangevuld met een gerichte investeringscapaciteit op EU-niveau, zodat het hervormde stabiliteits- en groeipact op doeltreffende en groeivriendelijke wijze kan worden uitgevoerd. Daarbij moet worden ingezet op het stimuleren van financiering, zodat de eengemaakte markt het pad van duurzamer concurrentievermogen en veerkracht kan inslaan. Het EESC sluit zich aan bij de visie van diverse andere instellingen, zoals de ECB ([4]) en het IMF ([5]), dat uiterlijk in 2027 een EU-investeringscapaciteit nodig is. In dit initiatiefadvies wordt de eerdere oproep van het EESC tot oprichting van een EU-investeringscapaciteit ([6]) herhaald en worden specifieke opties voor de periode na 2027 uitgewerkt.

([2]) COM(2024) 600 final.
([3]) COM(2024) 163 final.
([4]) ECB (2023): *The legal and institutional feasibility of an EU Climate and Energy Security Fund*.
([5]) IMF (2023): *Euro Area Policies: 2023 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Euro Area; IMF Country Report No. 23/264*.
([6]) Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité — Bevordering van inclusieve groei op lange termijn door middel van hervormingen en investeringen (PB C, C/2024/3378, 31.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/3378/oj).

2.9. Er zijn ten minste drie redenen waarom we een investeringscapaciteit op EU-niveau nodig hebben. Ten eerste zal een EU-investeringscapaciteit voor de financiering van de groene en de digitale transitie bijdragen aan de economische veerkracht, de klimaatdoelstellingen van de EU helpen verwezenlijken en zorgen voor de nodige opschaling van de eengemaakte markt om haar internationale concurrentievermogen veilig te stellen. Ten tweede is de EU-investeringscapaciteit nodig om de eenheid van de interne markt te waarborgen en concurrentieverstoringen binnen de EU te voorkomen ([7]). Ten derde zorgen de groene en de digitale transitie voor grote onzekerheid onder alle lagen van de bevolking en roepen ze steeds meer weerstand op bij de betrokken sectoren en huishoudens. Er zijn beleidsinstrumenten nodig om de noodzakelijke transities op de arbeidsmarkt in goede banen te leiden, nieuwe kansen voor groei en inkomen te creëren en de groepen te compenseren die het sterkst getroffen worden door de transformatie ([8]). Gebeurt dat niet, dan bestaat het risico dat de economische verschuivingen de verdelingsconflicten blijven aanwakkeren en antidemocratische en populistische krachten uiteindelijk nog aan belang zullen winnen ([9]).

3. **Belangrijkste pijlers van een toekomstige EU-investeringscapaciteit**

3.1. De investeringscapaciteit moet operationeel zijn wanneer de RRF eind 2026 afloopt en moet onderdeel worden van het MFK voor de periode 2028-2034. Idealiter zou de capaciteit tot 2050 moeten lopen en rechtstreeks worden gekoppeld aan de EU-doelstelling om in 2050 klimaatneutraal te zijn.

3.2. Het EESC stelt voor om een EU-investeringsfonds op te richten om de Europese strategische doelstellingen op het gebied van de groene transitie te verwezenlijken. Er moeten duidelijke criteria worden vastgesteld voor de prioritering en selectie van investeringen in het kader van de toekomstige EU-investeringscapaciteit. Strategische Europese projecten moeten erop gericht zijn ([10]):

a) vaart te zetten achter de langetermijndoelstellingen en -prioriteiten van de EU op het gebied van de groene transitie, met inbegrip van de sociale dimensie ervan ([11]);

b) het groeipotentieel van de Europese economieën op middellange termijn te vergroten en hun weerstand tegen externe schokken op lange termijn te versterken;

c) een duidelijke Europese meerwaarde te bieden, zoals aanzienlijke grensoverschrijdende voordelen en schaalvoordelen, en kritieke lacunes in Europese collectieve voorzieningen op te vullen;

d) andere Europese, nationale of regionale investeringen aan te vullen en te ondersteunen om de algemene samenhang en impact van de strategische investeringsinspanningen van de EU te vergroten.

3.3. Het voorgestelde fonds moet met name financiële steun op EU-niveau bieden om zowel particuliere als publieke investeringen op de volgende gebieden te stimuleren:

a) Infrastructuur: investeringen in de uitbreiding en het onderhoud van een goed functionerende grensoverschrijdende infrastructuur (met name grensoverschrijdende sneltreindiensten) spelen een centrale rol in de sociaal-ecologische transformatie ([12]).

b) Energie-unie: er moet met name worden ingezet op de voltooiing van de energie-unie. Zo zijn enorme investeringen nodig om de elektriciteitstransmissie- en distributienetten uit te breiden. Belangrijke projecten met een Europese meerwaarde die financiering op EU-niveau rechtvaardigen zijn daarnaast de expansie van hernieuwbare energie en energieopslag, de aanleg van een pijpleidingnet voor waterstof en de omvorming van bestaande gaspijpleidingnetten.

([7]) Jäger, Jansen, Redeker (2023): *For climate, profits, or resilience? Why, where and how the EU should respond to the Inflation Reduction Act*.

([8]) Abou-Chadi, Jansen, Kollberg, Redeker (2024): *Debunking the Backlash - Uncovering European Voters' Climate Preferences*.

([9]) Bergmann, Diermeier, Kempermann (2023): *AfD in von Transformation betroffenen Industrieregionen am stärksten*, and Gold, Lehr (2024): *Paying Off Populism: How Regional Policies Affect Voting Behavior*.

([10]) Een vergelijkbaar conceptueel kader voor een EU-investeringscapaciteit wordt voorgesteld door Demertzis/Pinkus/Ruer (2024): *Accelerating strategic investment in the European Union beyond 2026*, Bakker, Beetsma, Buti (2024): *Investing in European Public Goods While Maintaining Fiscal Discipline at Home*, Claeys and Steinbach (2024): *A conceptual framework for the identification and governance of European public goods*.; Koch et al. (2024), An EU Future Fund: Why and How? Background Paper of the Progressive EU Fiscal Policy Network (fes.de).

([11]) Recente Europese initiatieven waarin de prioriteiten op dit gebied duidelijk worden omschreven zijn het industrieel plan voor de Green Deal, de verordening voor een nettonulindustrie, het platform voor strategische technologieën voor Europa en het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten. Het EU-investeringsfonds moet de financiële middelen verschaffen om de langetermijndoelstellingen van deze initiatieven te verwezenlijken.

([12]) Creel *et al*. (2020), *How to Spend it: A Proposal for a European Covid-19 Recovery Programme*.

c) Industriebeleid: in het kader van het fonds moet ruim aandacht worden besteed aan het industriebeleid. De EU moet zich inzetten om de welvaart in Europa te behouden en moet tegelijkertijd de EU-economie klaarstomen voor de toekomst ([13]). Daartoe moeten toekomstige technologieën die essentieel zijn voor klimaatneutraliteit actief worden bevorderd. De EU-financiering moet gericht zijn op sectoren waarin de EU na een fase van steun internationaal concurrerend kan worden, zoals de productie van batterijcellen of de markt voor schone waterstof ([14]). Het volstaat echter niet om zich uitsluitend te richten op bepaalde cleantechsectoren. Het Europese industriebeleid moet ook de toekomstige aanjagers van groei op hightechgebieden actief ondersteunen. Het voorgestelde EU-fonds zou kunnen bijdragen tot een betere coördinatie van staatssteunmaatregelen en zou een eerste stap zijn in de richting van een geïntegreerde Europese industriestrategie. De toewijzing van overheidssteun moet concurrentiegericht zijn en gebruik maken van marktgestuurde instrumenten zoals veilingen, aanbestedingen en maatregelen die verwant zijn aan belastingkredieten. De steun moet doelgericht en tijdelijk zijn, de voortgang moet transparant worden gemonitord en er moeten duidelijke criteria worden vastgelegd voor het beëindigen van projecten die geen succes blijken te zijn.

d) Sociale investeringen: een sociaal aanvaardbare herstructurering van onze economie heeft alleen kans van slagen als de bevolking in de lidstaten zich nieuwe vaardigheden eigen maakt. Maatregelen op het gebied van bijscholing en (om) scholing van werknemers zijn dan ook absoluut noodzakelijk. Dit soort sociale investeringen kan belemmeringen voor particuliere investeringen helpen wegnemen: het gebrek aan geschoold personeel is namelijk nog steeds een van de belangrijkste redenen waarom bedrijven in de EU weigerachtig staan tegenover investeringen ([15]). Ook kunnen dergelijke investeringen de productiviteit van de potentiële arbeidskrachten op de middellange tot lange termijn verhogen en zo de economische groei aanzwengelen ([16]). Uitbreiding van sociale investeringen op deze gebieden kan voorts bijdragen tot de verwezenlijking van de doelen van de Europese pijler van sociale rechten en het bijbehorende actieplan.

3.4. De instrumenten van de EU-investeringscapaciteit moeten zowel particuliere als overheidsinvesteringen kunnen bevorderen. In principe zou de voorgestelde EU-investeringscapaciteit bijzonder flexibel moeten zijn waar het gaat om uitbetalingen en zou zij gebruik moeten kunnen maken van een hele reeks instrumenten, waaronder financiële steun in de vorm van leningen tegen lage rente, garanties en gerichte subsidies voor bedrijven, overheidsinvesteringen in aandelen en subsidies en leningen waarmee de regeringen van de lidstaten gerichte binnenlandse steunmaatregelen en openbare investeringsprojecten kunnen financieren. Het EESC beveelt ook aan om de regels voor de tenuitvoerlegging van de verschillende financiële instrumenten van het fonds te stroomlijnen. Er moet nauw worden samengewerkt met de Europese Investeringsbank en de nationale stimuleringsbanken. Om de klimaatdoelstellingen van de EU te halen, moeten particuliere en overheidsinvesteringen zo productief en efficiënt mogelijk op elkaar inspelen om samen de bestaande leemten op te vullen.

3.5. Een toekomstig EU-investeringsfonds moet programma's omvatten die rechtstreeks op EU-niveau worden beheerd, met name op gebieden die van grensoverschrijdend belang zijn. Bedrijven zouden rechtstreeks EU-financiering moeten kunnen aanvragen en projecten moeten kunnen uitvoeren volgens richtsnoeren en criteria die op EU-niveau worden vastgesteld en gecontroleerd. Er moeten maatregelen worden genomen zodat bedrijven in alle lidstaten kunnen profiteren van een dergelijke financieringsregeling, en er moeten specifieke programma's voor kleine en middelgrote ondernemingen worden aangeboden. Financieringsregelingen die rechtstreeks op EU-niveau worden beheerd kunnen de administratieve rompslomp voor regionale en nationale overheden verlichten en de absorptiecapaciteit van de EU-financiering vergroten. Waar het gaat om investeringen in infrastructuur zouden de huidige projecten van gemeenschappelijk belang (PGB's) en de Connecting Europe Facility — die kunnen dienen als blauwdruk voor het koppelen van projecten aan rechtstreekse financiering op EU-niveau — moeten worden uitgebreid. Ook beschikt de EU al over instrumenten om particuliere bedrijven rechtstreeks te ondersteunen via het Innovatiefonds. Daarnaast is medefinanciering van belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang (IPCEI's) mogelijk via instrumenten op EU-niveau. Een vernieuwde investeringscapaciteit, waarbij meer EU-financiering wordt gecombineerd met nationale steunregelingen, zou het risico van oneerlijke concurrentie kunnen verminderen, de nodige schaalgrootte kunnen bewerkstelligen en ervoor kunnen zorgen dat de Europese belangen centraal komen te staan in het industriebeleid van de EU. Daartoe moeten EU-brede projecten van gemeenschappelijk belang met grote zichtbaarheid worden gerealiseerd, die alle mensen en landen ten goede komen, zoals een efficiënt Europees hogesnelheidsnetwerk dat koolstofvrij reizen binnen de EU binnen handbereik brengt en verdere integratie van de eengemaakte markt mogelijk maakt.

3.6. Daarnaast moet worden gezocht naar innovatieve manieren om EU-middelen via andere kanalen uit te betalen. Daarbij kan worden gekeken naar de ervaring met de Amerikaanse Inflation Reduction Act (IRA), die op de eerste plaats gericht is op het verstrekken van belastingkredieten aan bedrijven volgens op politiek niveau vastgelegde criteria. Dit heeft als voordeel dat de uitbetaling sneller verloopt en minder afhankelijk is van de absorptiecapaciteit van de overheid, aangezien de marktdeelnemers rechtstreeks investeringsbeslissingen nemen en vervolgens door de staat worden gecompenseerd. Het EESC stelt voor om na te gaan of soortgelijke belastingteruggaveregelingen binnen het EU-systeem kunnen worden ingevoerd, zodat marktdeelnemers bij hun investeringsbeslissingen efficiënt gebruik kunnen maken van de fiscale prikkels die op de eengemaakte markt beschikbaar zijn.

([13]) *Verklaring van Antwerpen* (2024).
([14]) Jansen, Jäger, Redeker (2023): *For climate, profits, or resilience? Why, where and how the EU should respond to the Inflation Reduction Act*.
([15]) EIB (2024), *Investeringsverslag*, blz. 127.
([16]) Corti *et al*. (2022): *A Qualified Treatment for Green and Social Investments within a Revised EU Fiscal Framework*.

3.7. Wat de financiering betreft, zou een nieuw EU-investeringsfonds moeten steunen op een mix van financieringsinstrumenten en moet worden samengewerkt met de particuliere sector en de lidstaten om bestaande investeringslacunes op te vullen.

a) Ook een aanzienlijke verhoging van de bni-bijdrage van de lidstaten zou deel moeten uitmaken van deze financieringsstrategie voor een nieuw EU-investeringsfonds. Aangezien steeds meer van de EU wordt gevergd op het vlak van onder meer defensie, industrie, externe economische betrekkingen en klimaat, moeten de lidstaten erop toezien dat de financiering van de EU-instellingen evenredig toeneemt.

b) Daarnaast zijn nieuwe, echte eigen middelen voor de EU van cruciaal belang. Hiermee kunnen vanaf 2028 de rente en de hoofdsom van de NGEU-schulden van het coronaherstelfonds worden betaald en extra investeringen worden gefinancierd die nodig zijn om de investeringslacunes in het kader van de transitie te dichten door middel van EU-obligaties. Het EESC roept de lidstaten op om het door de Commissie voorgestelde pakket nieuwe eigen middelen goed te keuren en ten uitvoer te leggen, en om te kijken naar aanvullende bronnen om ervoor te zorgen dat het volgende MFK op een stevig fundament berust ([17]).

c) De gemeenschappelijke Europese uitgifte van schuldpapier is tijdens de pandemie met succes geïntroduceerd als innovatief instrument en zou opnieuw kunnen worden ingezet om het duurzame concurrentievermogen en de veerkracht van de eengemaakte markt te financieren ([18]). Uit nieuwe studies blijkt dat de uitgifte van obligaties door de Commissie vanuit macro-economisch oogpunt zinvol is ([19]) en een juridisch haalbare oplossing vormt ([20]) voor de financiering van EU-investeringen voor de Green Deal.

3.8. Deze verschillende bronnen moeten op productieve wijze worden gecombineerd om een zo groot mogelijke impact te hebben op het effectief verhogen van de particuliere en publieke investeringsniveaus. Zowel de echte eigen middelen van de EU als de bijdragen van de lidstaten kunnen dienen als garanties zodat de EIB middelen kan vrijmaken om meer particuliere investeringen aan te trekken. Ook kunnen zij dienen als garanties om de Europese Commissie in staat te stellen obligaties uit te geven op voldoende grote schaal om de resterende financieringstekorten van het nieuwe investeringsfonds aan te vullen en de lidstaten subsidies te verstrekken voor overheidsinvesteringen.

([17]) Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het tweede pakket nieuwe eigen middelen (PB C 293 van 18.8.2023, blz. 13) en Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een aangepast pakket voor de volgende generatie eigen middelen (COM(2023) 330 final), en over het gewijzigd voorstel voor een besluit van de Raad tot wijziging van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (COM(2023) 331 final/2 — 2021/0430 (CNS)) (PB C, C/2024/884, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/884/oj).

([18]) Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie (COM(2020) 456 final), de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — De EU-begroting als drijvende kracht achter het herstelplan voor Europa (COM(2020) 442 final), het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een herstelinstrument voor de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel in de nasleep van de COVID-19-pandemie (COM(2020) 441 final/2 — 2020/0111 (NLE)), het gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027 (COM(2020) 443 final — 2018/0166 (APP)), het gewijzigd voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (COM(2020) 445 final — 2018/0135 (CNS)), het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020 (COM(2020) 446 final — 2020/0109 (APP)), en het gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van Horizon Europa — het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, en tot vaststelling van de regels voor deelname en verspreiding, een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het specifieke programma tot uitvoering van Horizon Europa — het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking, een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad (COM(2020) 459 final — 2018/0224 COD) (PB C 364 van 28.10.2020, blz. 124), en Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad (COM(2023) 240 final — 2023/0138 (COD)), het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (COM(2023) 241 final — 2023/0137 (CNS)), en het voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (COM(2023) 242 final — 2023/0136 (NLE)) (PB C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

([19]) COM(2024) 82 final; zie ook IMF report (2023), blz. 44, en IMK (2020): The Macroeconomic Effects of the EU Recovery and Resilience Facility.

([20]) Grund, Steinbach (2023): *European Union debt financing: leeway and barriers from a legal perspective*.

3.9. Op basis van recente studies zou een nieuwe EU-investeringscapaciteit voor duurzaam concurrentievermogen en economische veerkracht ten minste 0,5 % van het bbp van de EU per jaar moeten vertegenwoordigen. Deze voorzichtige raming gaat uit van een totaal investeringstekort van ten minste 5 % van het bbp per jaar voor de bovengenoemde sectoren en een aandeel overheidsinvesteringen van 25 %, wat neerkomt op een tekort aan overheidsinvesteringen van ten minste 1,25 % van het bbp per jaar ([21]). Het EESC is van mening dat de EU een aanzienlijk deel van de middelen moet leveren die noodzakelijk zijn om het tekort aan overheidsinvesteringen weg te werken. Dit zal ervoor zorgen dat de pan-Europese investeringen in de transformatie en ondersteuning van lidstaten in verhouding staan tot de omvang van de eengemaakte markt. Van de nationale regeringen wordt verwacht dat zij de resterende lasten op het gebied van overheidsinvesteringen dragen.

3.10. Momenteel ondersteunt de EU de lidstaten bij de financiering van klimaatinvesteringen voornamelijk via de structuurfondsen en de RRF. Qua governance zou de nieuwe investeringscapaciteit moeten voortbouwen op de successen van deze fondsen, maar dienen daarnaast ook de belangrijkste zwakke punten te worden aangepakt. Concreet doet het EESC de volgende aanbevelingen:

a) met het oog op de democratische verantwoordingsplicht en controle moet de nieuwe EU-investeringscapaciteit deel uitmaken van het algemene MFK. In plaats van de investeringscapaciteit op te zetten als een afzonderlijk extern financieringsinstrument zoals de RRF moet het voorbeeld van de structuurfondsen worden gevolgd. Het Europees Parlement mag dan een sleutelrol hebben gespeeld bij het vaststellen van de prioriteiten van de faciliteit, het is in vergelijking met de Raad slechts minimaal betrokken bij de uitvoering, monitoring en controle van de middelen. De rol van het Europees Parlement is op de eerste plaats het verzamelen van informatie en het vergroten van de transparantie door middel van "dialogen over herstel en veerkracht" en via de kwijtingsprocedure voor de EU-begroting van het voorgaande jaar.

b) Wat de betrokkenheid van belanghebbenden betreft, wijst het EESC erop dat het partnerschapsbeginsel, zoals vastgelegd in het kader van de structuurfondsen van de EU, van cruciaal belang blijft. Dit beginsel garandeert dat regionale en lokale overheden, het maatschappelijk middenveld, de sociale partners en, in voorkomend geval, onderzoeksorganisaties en universiteiten naar behoren bij een en ander worden betrokken. Hun inbreng, die heeft bijgedragen tot de totstandkoming van programma's op maat van de lokale en regionale situatie en wordt gezien als een facilitator van plaatsgebonden duurzame transities, is vooral belangrijk in de fase waarin de behoeften in kaart worden gebracht en wordt nagegaan waar de prioriteiten liggen ([22]). Bij het opzetten van een nieuw EU-investeringsfonds zou dit beginsel op EU-niveau moeten worden toegepast, zodat belanghebbenden worden geraadpleegd en worden betrokken bij het vastleggen van prioritaire sectoren en projecten en bij de uitvoeringsfase. Naar het voorbeeld van andere programma's moet het verplicht worden om een toezichtcomité (of soortgelijke organen) op te richten of de al op andere gebieden opgerichte organen bij een en ander te betrekken. De Europese gedragscode inzake partnerschap van 2014, die de basis vormt voor de werking van de toezichtcomités, moet worden herzien om ervoor te zorgen dat het partnerschapsbeginsel in alle lidstaten daadwerkelijk wordt toegepast ([23]).

c) Het EESC is van mening dat resultaatgericht begroten ook in het toekomstige investeringsbeleid van de EU moet worden toegepast ([24]). De prestatie-indicatoren moeten echter in de eerste plaats verband houden met de algemene en specifieke doelstellingen van de faciliteit. Als de uitbetaling van EU-middelen wordt gekoppeld aan meer specifieke structurele hervormingen, dan moeten de hervormingsprioriteiten worden vastgesteld via democratische procedures waarbij ook de parlementen en het maatschappelijk middenveld worden betrokken ([25]).

d) Het EESC is het ermee eens dat aan de uitbetaling van EU-middelen via een nieuwe investeringscapaciteit voorwaarden moeten worden verbonden. Ten eerste moet alle financiering afhankelijk worden gesteld van de naleving van de fundamentele beginselen van de rechtsstaat. Betalingen in het kader van de nieuwe instrumenten moeten daarom onder de verordening betreffende begrotingsconditionaliteit vallen en de Commissie moet toekenning van EU-middelen kunnen weigeren als niet aan de rechtsstaatnormen wordt voldaan. Ten tweede moet de EU-financiering afhankelijk worden gesteld van gezonde overheidsfinanciën op het niveau van de lidstaten, zoals bepaald en overeengekomen in de nieuwe EU-belastingregels. Op die manier kan het systeem van economische governance van de EU worden verbeterd en kan de doelstelling om gezonde economische financiën te bevorderen worden verenigd met de doelstelling om te zorgen voor voldoende financiering voor investeringen van strategisch Europees belang.

([21]) Zie voor de berekeningen en gegevensbronnen: https://library.fes.de/pdf-files/international/21274.pdf.
([22]) Europese Commissie (2024): *Case study on the functioning of the RRF and other EU funds*.
([23]) Evaluatieverslag van het EESC over de *Tussentijdse evaluatie van de herstel- en veerkrachtfaciliteit*.
([24]) Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité — Hervormings- en investeringsvoorstellen en de uitvoering daarvan in de lidstaten — wat is de mening van het maatschappelijk middenveld? (cyclus van het Europees Semester 2023-2024) (initiatiefadvies) (PB C, C/2024/4054, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4054/oj).
([25]) Voor concrete hervormingsvoorstellen om de economische governance van de EU te democratiseren zonder de EU-verdragen te wijzigen, zie Dawson (2023): *How To Democratise Europe's Fiscal Rules*.

e) Voorts wil het EESC erop wijzen dat het EU-investeringsbeleid in de praktijk beter werkt als de EU-fondsen voor hun eigen administratieve capaciteit en technische bijstand zorgen, ook in de overheidsdiensten van de lidstaten. Ook het maatschappelijk middenveld heeft technische bijstand nodig om effectief te kunnen deelnemen aan het toezicht op de organen die de uitbetaling van EU-middelen op nationaal en EU-niveau sturen en controleren ([26]). Een gecoördineerde EU-aanpak van de capaciteitstekorten is essentieel met het oog op cohesie en om versnippering van de eengemaakte markt te voorkomen.

3.11. Om de hoogste bestuursnormen te waarborgen en het vertrouwen van het publiek te winnen moet in het kader van de investeringscapaciteit ook worden voorzien in robuuste mechanismen voor transparantie en verantwoordingsplicht. Onder meer de volgende elementen zijn in dit verband noodzakelijk:

a) een onafhankelijke raad van toezicht met vertegenwoordigers van de EU-instellingen, de lidstaten en maatschappelijke organisaties (inclusief de sociale partners) om toezicht te houden op het gebruik en de impact van het fonds;

b) regelmatige openbare en open verslaglegging over gefinancierde projecten en de voortgang en resultaten ervan;

c) duidelijke criteria en richtsnoeren voor de selectie van projecten en de uitbetaling van middelen;

d) toegankelijke klachten- en beroepsmechanismen voor belanghebbenden;

e) verplichte evaluaties achteraf door de Europese Rekenkamer.

Door deze waarborgen in te bouwen kan de EU aantonen dat zij zich inzet voor een verantwoord en doeltreffend gebruik van overheidsmiddelen.

3.12. De uitbetaling van middelen uit het voorgestelde EU-investeringsfonds moet afhankelijk worden gesteld van sociale criteria, waarbij er oog is voor de verschillende nationale vormen van sociale dialoog en wordt vermeden dat bepaalde soorten ondernemingen of bepaalde lidstaten onterecht worden gediscrimineerd. Voorbeelden van eventuele sociale criteria waaraan bedrijven moeten voldoen om in aanmerking te komen voor EU-financiering of een extra compensatie zijn behoud van vestigingen en werkgelegenheidsgaranties, maatregelen op het vlak van kwalificatie en opleiding, maatregelen ter verbetering van de participatie van werknemers en collectieve overeenkomsten. Op deze manier is de overheidsfinanciering van de transformatie consequent gericht op het scheppen en behouden van fatsoenlijke banen en zal het draagvlak voor de groene transitie breder worden. In dit verband onderschrijft het EESC het Letta-verslag ([27]), waarin wordt gesteld dat de doeltreffendheid en acceptatie van staatssteuninstrumenten afhankelijk is van de vraag of de overheidsmiddelen strategisch worden ingezet om gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen te verwezenlijken.

3.13. Het hier geschetste EU-investeringsfonds moet een nuttige aanvulling vormen op andere belangrijke financieringsinstrumenten, met name de structuurfondsen, en mag deze laatste in geen geval vervangen of ondermijnen. Hoewel er mogelijk overlappingen zijn tussen de structuurfondsen en het hier beschreven investeringsfonds, is de taakverdeling conceptueel duidelijk: de structuurfondsen spelen een cruciale rol bij de versterking van de sociale, economische en territoriale cohesie, terwijl het EU-investeringsfonds voor duurzaam concurrentievermogen en veerkracht op de eerste plaats investeringsprojecten van strategisch Europees belang wil financieren op de vier hierboven vermelde gebieden.

Brussel, 18 september 2024.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Oliver RÖPKE

([26]) Europese Commissie (2024): *Case study on the functioning of the RRF and other EU funds*.
([27]) Letta (2024): *Much More Than a Market*, blz. 39.