C/2024/6862

28.11.2024

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

En EU-investeringsfond för ekonomisk resiliens och hållbar konkurrenskraft

(yttrande på eget initiativ)

(C/2024/6862)

Föredragande: **Dominika BIEGON**

Rådgivare	Cedric KOCH, för föredraganden Nils REDEKER, för grupp II
Beslut av plenarförsamlingen	18.1.2024
Rättslig grund	Artikel 52.2 i arbetsordningen
Ansvarig sektion	Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning
Antagande av sektionen	6.9.2024
Antagande vid plenarsessionen	18.9.2024
Plenarsession nr	590
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	145/2/4

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Att säkerställa och främja hållbar konkurrenskraft och resiliens kommer att vara en av de största utmaningarna för EU:s inre marknad de kommande åren. Framför allt har klimatförändringarna blivit en akut fråga som kräver en grön omställning av våra ekonomier. EU har satt upp ambitiösa mål i fråga om utfasning av fossila bränslen, digitalisering, resiliens och hållbar konkurrenskraft, men finansieringsunderskottet är fortfarande akilleshälen i EU:s högt satta ambition att göra den inre marknaden redo för framtiden.

1.2 Huvuddelen av investeringarna i den gröna omställningen måste komma från den privata sektorn. EU måste därför förbättra ramvillkoren för privata investeringar på den inre marknaden. Detta inbegriper att genomföra centrala inslag i kapitalmarknadsunionen, fullborda bankunionen, integrera den europeiska energimarknaden, påskynda tillståndsförfarandena och minska regelbördan, och att samtidigt upprätthålla sociala normer. Samtidigt behövs ansenliga mängder offentliga medel för att mobilisera privata investeringar på områden där det ännu inte finns några ekonomiska incitament för koldioxidneutrala lösningar och i strategiska sektorer där produktionen annars skulle äga rum i geoekonomiskt konkurrerande delar av världen som skulle kunna dra otillbörlig nytta av beroendeförhållanden. Dessutom är offentliga medel avgörande för investeringar i infrastruktur (t.ex. i nät eller vätgasledningar) och i andra kollektiva nyttigheter som marknadsaktörerna inte har något incitament att tillhandahålla, men som kan skapa förutsättningar för marknadsaktörer att blomstra och göra ytterligare investeringar på sina respektive områden.

1.3 EU:s nya finanspolitiska regler kommer inte att öka det finanspolitiska utrymmet för investeringar tillräckligt mycket för att överbrygga investeringsgapet på medlemsstatsnivå. Samtidigt kommer EU-finansieringen av den gröna och den digitala omställningen att minska avsevärt efter 2026 när faciliteten för återhämtning och resiliens löper ut.

1.4 För att ett effektivt och tillväxtvänligt genomförande av den reformerade stabilitets- och tillväxtpakten ska kunna säkerställas instämmer Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) därför i att den nya rättsliga ram som är inriktad på att kontrollera skuld- och underskottsnivåerna måste kompletteras med ett riktat investeringsinstrument på EU-nivå som syftar till att öka EU:s inre marknads hållbara konkurrenskraft och ekonomiska resiliens.

1.5 EESK föreslår att en EU-investeringsfond inrättas som en del av nästa fleråriga budgetram. Den bör syfta till att tillhandahålla finansiella resurser för investeringsprojekt som är av strategiskt europeiskt intresse. Kommittén föreslår en uppsättning kriterier som ska vägleda prioriteringen och urvalet av investeringar inom ramen för EU:s framtida investeringsinstrument.

1.6 EESK har identifierat fyra investeringsområden som bör få finansiering på EU-nivå genom en framtida EU-investeringsfond: a) gränsöverskridande infrastrukturprojekt, b) investeringar för att fullborda energiunionen, c) investeringar för att stärka de europeiska industriernas konkurrenskraft, d) investeringar i kvalifikationer och utbildning.

1.7 EU:s investeringsfond bör finansieras med en kombination av resurser, inbegripet bidrag från medlemsstaterna, nya egna medel och gemensamma emissioner av skuldebrev på EU-nivå.

1.8 Instrumenten i EU:s investeringsfond omfattar ekonomiskt stöd i form av lågräntelån, garantier och riktade subventioner till företag, offentliga kapitalinvesteringar samt bidrag och lån som medlemsstaternas regeringar kan använda för att finansiera både riktade inhemska stödåtgärder och offentliga investeringsprojekt. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt finansieringen av gränsöverskridande investeringsprojekt.

1.9 Finansieringsinstrumentens effektivitet och godtagbarhet beror i hög grad på den strategiska användningen av offentliga medel för att uppnå gemensamma mål för den offentliga politiken. Utbetalningen av medel från den föreslagna EU-investeringsfonden bör därför villkoras av sociala kriterier. Dessa sociala kriterier måste respektera de olika former av social dialog som förekommer i medlemsstaterna, och får inte leda till otillbörlig diskriminering av vissa typer av företag eller medlemsstater. Eventuella sociala kriterier som företag kan behöva uppfylla för att vara berättigade till EU-finansiering eller för att få en extra belöning skulle kunna omfatta åtgärder för att bibehålla anläggningar och anställningsgarantier, kompetenshöjande och utbildningsrelaterade åtgärder, åtgärder för att förbättra arbetstagarnas deltagande eller kollektivavtal. På så sätt är den offentliga finansieringen av omställningen konsekvent inriktad på att skapa och bibehålla anständiga arbetstillfällen och därmed öka acceptansen för den gröna omställningen.

2. **Sammanhang och bakgrund**

2.1 Att säkerställa och främja hållbar konkurrenskraft och resiliens kommer att vara en av de största utmaningarna för EU:s inre marknad de kommande åren. Dessa utmaningar måste ses mot bakgrund av klimatförändringarna, som har blivit en brådskande fråga som kräver en grön omställning av våra ekonomier. Med den europeiska gröna given och 55 %-paketet har EU med rätta fastställt ambitiösa klimatmål som innebär enorma utmaningar för ekonomierna inom EU. Det råder visserligen klarhet kring inriktningen och målen, men finansieringen är fortfarande ett problem när det gäller den europeiska gröna given. På samma sätt har en digital omställning av den inre marknaden med rätta varit en central prioritering som eftersträvats inom ramen för EU:s digitala strategi, det digitala decenniet och strategin för den digitala inre marknaden. Även här finns det dock ett problem när det gäller finansieringen. I fråga om båda omställningarna har det uppstått ett nytt konkurrenstryck på grund av storskaliga industripolitiska strategier som genomförs av viktiga ekonomiska konkurrenter. Slutligen har geoekonomiska svaga punkter uppstått de senaste åren, vilket hotar den inre marknadens resiliens. Som svar på detta har EU med rätta fastställt mål för strategiska, framtidsorienterade leveranskedjor som delvis ska vara baserade inom EU. Dessa omfattar de mål som fastställs i EU:s förordning om halvledare, akten om kritiska råvaror, rättsakten om nettonollindustri och europeiska plattformen för strategisk teknik (STEP). Finansieringsproblem är dock ett hinder för ändamålsenliga åtgärder för att ta itu med dessa geoekonomiska påfrestningar och risker för den hållbara konkurrenskraften och resiliensen.

2.2 För att uppnå EU:s klimatmål och genomföra den digitala omställningen måste kapitalstocken ses över. Detta förutsätter en kraftfull ökning av investeringarna. För att Europa ska kunna uppnå sina klimatmål för 2030 och fasa ut fossila bränslen från sin elsektor har kommissionen uppskattat att det totala investeringsbehovet motsvarar omkring 4 % av BNP per år fram till 2030. ([1]) När det gäller EU:s satsning på att uppnå nettonollutsläpp beräknade Rousseau Institute nyligen att investeringsgapet uppgår till omkring 2,3 % av BNP per år fram till 2050, och att det fram till 2030 uppgår till nästan 4 % av BNP. Alla dessa studier kvantifierar dock endast de investeringar som krävs för att fasa ut fossila bränslen i de europeiska ekonomierna. Ytterligare investeringskrav uppstår om även andra viktiga politiska mål och utmaningar beaktas, såsom den digitala omställningen, ökad ekonomisk resiliens genom att förankra produktion i EU, sociala investeringar i kompetens och utbildning samt behovet av att investera i försvarskapacitet, och de separata utmaningarna när det gäller miljöskydd för att bekämpa krisen för den biologiska mångfalden och de alltmer nödvändiga investeringarna i klimatanpassning. På det hela taget kommer finansieringsbehoven sannolikt att öka dramatiskt de kommande åren. Mot bakgrund av detta fokuserar vi i föreliggande yttrande på de finansieringsbehov som är kopplade till omställningen till en hållbart konkurrenskraftig och resilient inre marknad. Dessutom utarbetas politiska rekommendationer för att överbrygga investeringsgapet i EU i fråga om denna politiska utmaning.

([1]) Europeiska kommissionen (2023): ”Strategisk framsynsrapport 2023: Hållbarhet och människors välbefinnande i centrum av EU:s öppna strategiska oberoende”.

2.3 Huvuddelen av investeringarna till förmån för den gröna omställningen måste komma från den privata sektorn. EU måste därför förbättra ramvillkoren för privata investeringar på den inre marknaden. För att göra detta bör EU prioritera inrättandet av en kapitalmarknadsunion för att utveckla marknaden för riskkapital, aktier och obligationer, underlätta gränsöverskridande investeringar, tillhandahålla bättre finansieringsvillkor för uppstartsföretag och expanderande företag och göra EU mer attraktivt för utländska investeringar. Detta inbegriper att minska den rättsliga fragmenteringen genom att verka för en samordning av den nationella skatte-, insolvens- och avtalslagstiftningen, arbeta för en mer centraliserad tillsyn av kapitalmarknaderna och undersöka möjligheterna att skapa europeiska sparprodukter. Förbättrade villkor för privat finansiering kommer också att inbegripa en förstärkning av det europeiska banksystemet genom fullbordandet av bankunionen och inrättandet av ett europeiskt insättningsgarantisystem. För att stimulera privata investeringar i strategiska sektorer och främja produktivitetstillväxt måste EU också göra framsteg när det gäller att integrera den europeiska energimarknaden och undanröja eventuella kvarstående hinder för gränsöverskridande verksamhet på den inre marknaden, särskilt sådana som står i vägen för spridningen av digitala tjänster och innovation. Slutligen bör privata investeringar uppmuntras genom att man snabbar upp tillståndsförfarandena och minskar reglerings- och rapporteringskraven, särskilt för små och medelstora företag där sådana krav inte har tydliga sociala, miljömässiga eller klimatmässiga fördelar.

2.4 Dessa åtgärder skulle i hög grad utgöra ett incitament för nödvändiga privata investeringar. De räcker dock inte i sig för att täcka finansieringsunderskottet. Ansenliga mängder offentliga medel behövs för att mobilisera privata investeringar på områden där det ännu inte finns några ekonomiska incitament för koldioxidneutrala lösningar och i strategiska sektorer där produktionen annars skulle äga rum i geoekonomiskt konkurrerande delar av världen som skulle kunna dra otillbörlig nytta av beroendeförhållanden. Dessutom är offentliga medel avgörande för investeringar i infrastruktur (t.ex. i nät eller vätgasledningar) och i andra kollektiva nyttigheter som marknadsaktörerna inte har något incitament att tillhandahålla, men som kan skapa förutsättningar för marknadsaktörer att blomstra och göra investeringar på sina respektive områden. Det viktigaste instrumentet för att finansiera EU:s omställning bör vara investeringar från den privata sektorn, men i de flesta studier uppskattas det att offentlig finansiering behöver täcka minst 25–60 %, beroende på sektor, för att frigöra tillräcklig privat finansiering.

2.5 Medlemsstaterna är en viktig pusselbit när det gäller att överbrygga finansieringsunderskottet. I detta sammanhang lägger EU:s nya finanspolitiska regler dock mer tonvikt på att kontrollera skulder och underskott än på att uppmuntra investeringar. Resultatet är en förbättring jämfört med det gamla systemet, men det står också klart att de nya reglerna inte kommer att öka det finanspolitiska utrymmet för investeringar så mycket som krävs för att överbrygga investeringsgapet på medlemsstatsnivå. Tvärtom visar kommissionens första uppskattningar att budgetkonsolideringstrycket kommer att öka avsevärt i alla medlemsstater de närmaste åren. ([2]) Risken är att fördelarna med att uppnå en mer realistisk och ändamålsenlig uppsättning finanspolitiska regler för att säkerställa finanspolitisk hållbarhet skulle kunna undergrävas om medlemsstaterna inte kan finansiera de investeringar som är nödvändiga för omställningen. Detta skulle leda till mindre egenansvar och efterlevnad av de nya reglerna eller till en försenad och därmed ännu dyrare omställning.

2.6 Medlemsstaterna kommer att fortsätta dra nytta av de (ökande) intäkterna från utsläppshandelssystemet, som enligt kommissionens beräkningar kommer att generera omkring 220 miljarder euro fram till 2030, och utvidgningen av systemet till nya sektorer från och med 2027 kommer att generera ytterligare 113 miljarder euro. ([3]) Även om dessa intäkter är betydande uppgår de endast till omkring 0,2 % av EU:s BNP per år, vilket är långt ifrån tillräckligt för att täcka de ytterligare investeringsbehov som nämns ovan. Tanken hittills är också att de till viss del ska finansiera Europeiska socialfonden, som syftar till att mildra de negativa sociala sidoeffekterna av koldioxidprissättning, och kommissionen har föreslagit att 30 % av intäkterna från utsläppshandelssystemet ska tas med som egna medel i nästa EU-budget.

2.7 En annan viktig pusselbit när det gäller att få bukt med finansieringsunderskottet är EU:s finansieringssystem. EU har redan inrättat en rad olika finansieringssystem för att bidra till finansieringen av den gröna omställningen. Det finns ett rättsligt krav på att minst 30 % av den fleråriga budgetramen ska anslås till klimatåtgärder. Utöver detta inrättades 2022 faciliteten för återhämtning och resiliens, som har blivit den största EU-fonden till stöd för den gröna given. Nästan hälften av de EU-medel som är avsedda för klimatinvesteringar kommer från denna facilitet. Faciliteten kommer dock att löpa ut i slutet av 2026. Dessutom kommer återbetalningen av EU-obligationer för NextGenerationEU att inledas 2028. Detta kommer att sätta betydligt större press på EU:s budget, och ytterligare öka den gröna givens finansieringsunderskott.

2.8 För att ett effektivt och tillväxtvänligt genomförande av den reformerade stabilitets- och tillväxtpakten ska kunna säkerställas instämmer EESK därför i att den nya rättsliga ram som är inriktad på att kontrollera skuld- och underskottsnivåerna måste kompletteras med ett riktat investeringsinstrument på EU-nivå. Detta instrument måste vara inriktat på att tillhandahålla det finansieringsincitament som krävs för att styra den inre marknaden mot mer hållbar konkurrenskraft och resiliens. EESK håller med många andra institutioner, t.ex. ECB ([4]) och IMF ([5]), om att det behöver införas ett investeringsinstrument för EU senast för perioden efter 2027. I detta yttrande på eget initiativ upprepas EESK:s tidigare efterlysning av ett investeringsinstrument för EU ([6]), och specifika alternativ tas fram för perioden efter 2027.

([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]) Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – Främjande av långsiktig tillväxt för alla med hjälp av reformer och investeringar (EUT C, C/2024/3378, 31.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/3378/oj).

2.9 Det finns åtminstone tre skäl till att det behövs ett investeringsinstrument på EU-nivå. För det första kommer ett EU-investeringsinstrument för finansiering av den gröna och den digitala omställningen att bidra till ekonomisk resiliens samt främja uppnåendet av EU:s klimatmål och en tillräckligt omfattande mobilisering av den inre marknaden för att EU ska förbli konkurrenskraftigt ur globalt perspektiv. För det andra är ett EU-investeringsinstrument nödvändigt för att säkerställa en enhetlig inre marknad och undvika snedvridning av konkurrensen inom EU. ([7]) För det tredje skapar den gröna och den digitala omställningen en utbredd osäkerhet bland befolkningen, vilket ökar motståndet från de sektorer och hushåll som påverkas. Det behövs offentliga politiska instrument för att hantera nödvändiga övergångar på arbetsmarknaden, skapa nya möjligheter till tillväxt och inkomster och kompensera dem som drabbas hårdast av omställningen. ([8]) Annars finns det en risk för att de ekonomiska förändringarna fortsätter att underblåsa konflikter kring fördelningen av resurser, och att de i slutändan stärker antidemokratiska och populistiska krafter. ([9])

3. **Hörnstenarna i EU:s framtida investeringsinstrument**

3.1 Investeringsinstrumentet bör vara operativt när faciliteten för återhämtning och resiliens löper ut i slutet av 2026 och bör integreras i nästa fleråriga budgetram för 2028–2034. Det bör helst utformas för att vara i bruk fram till 2050 och vara direkt kopplat till EU:s överenskomna mål om att uppnå nettonollutsläpp till dess.

3.2 EESK föreslår att en EU-investeringsfond inrättas för att uppnå de europeiska strategiska målen för den gröna omställningen. Tydliga kriterier behöver fastställas för att vägleda prioriteringen och urvalet av investeringar inom ramen för EU:s framtida investeringsinstrument. Strategiska europeiska projekt bör ([10])

a) främja EU:s långsiktiga mål och prioriteringar i fråga om den gröna omställningen, inbegripet dess sociala dimension, ([11])

b) öka de europeiska ekonomiernas tillväxtpotential på medellång sikt och stärka deras resiliens mot externa chocker på lång sikt,

c) ha ett tydligt mervärde för EU, såsom betydande gränsöverskridande fördelar eller stordriftsfördelar, eller ta itu med kritiska brister i fråga om kollektiva nyttigheter inom EU,

d) komplettera och stödja andra investeringar på EU-nivå, nationell nivå eller regional nivå för att öka den övergripande samstämmigheten hos och inverkan av EU:s strategiska investeringsinsatser.

3.3 Rent specifikt bör den föreslagna fonden tillhandahålla ekonomiskt stöd på EU-nivå för att uppmuntra både privata och offentliga investeringar på följande områden:

a) Infrastruktur: Investeringar i utbyggnad och underhåll av en fungerande gränsöverskridande infrastruktur (särskilt gränsöverskridande snabbtåg) spelar en central roll i den socioekologiska omvandlingen. ([12])

b) Energiunionen: Man behöver särskilt fokusera på investeringar för att fullborda energiunionen. Det krävs omfattande investeringar för att bygga ut näten för överföring och distribution av el. Dessutom är utbyggnad av förnybar energi, utbyggnad av energilagring, uppbyggnad av ett rörledningsnät för vätgas eller ombyggnad av befintliga gasledningsnät viktiga projekt med europeiskt mervärde som motiverar finansiering på EU-nivå.

([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”, och Gold, Lehr (2024): ”Paying Off Populism: How Regional Policies Affect Voting Behavior”.

([10]) En liknande begreppsram för ett EU-investeringsinstrument föreslås av 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 och 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]) Europeiska initiativ på senare tid som tydligt fastställer prioriteringar på detta område är industriplanen i den gröna given, rättsakten om nettonollindustri, europeiska plattformen för strategisk teknik och handlingsplanen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter. EU:s investeringsfond bör tillhandahålla finansiella resurser för att genomföra de långsiktiga mål som fastställs i dessa initiativ.

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

c) Industripolitik: Fonden bör ha ett starkt industripolitiskt inslag. EU måste spela en aktiv roll för att upprätthålla välståndet i unionen och samtidigt göra dess ekonomi rustad för framtiden. ([13]) Därför måste framtida teknik som är avgörande för klimatneutraliteten aktivt främjas. EU-finansieringen bör inriktas på områden där EU kan bli internationellt konkurrenskraftigt efter en tillfällig stödfas, till exempel battericellsproduktion eller marknaden för förnybar vätgas. ([14]) Det räcker dock inte att enbart fokusera på utvalda sektorer för ren teknik. EU:s industripolitik bör också aktivt stödja framtida drivkrafter för tillväxt på högteknologiska områden. Den föreslagna EU-fonden skulle kunna bidra till bättre samordning av statliga stödåtgärder och vara ett första steg mot en integrerad industristrategi för EU. Tilldelningen av offentligt stöd bör vara konkurrenskraftig och använda marknadsdrivna instrument såsom auktioner, anbudsförfaranden och åtgärder av skattelättnadskaraktär. Stödet måste vara målinriktat och tillfälligt, framstegen måste övervakas på ett öppet sätt och systemen måste åtföljas av tydliga kriterier som innebär att misslyckade projekt avslutas.

d) Sociala investeringar: En socialt godtagbar omstrukturering av vår ekonomi kommer endast att lyckas om befolkningen i medlemsstaterna är väl förberedd med avseende på nya färdigheter. Det är därför absolut nödvändigt att vidta åtgärder när det gäller anställdas vidareutbildning, omskolning och kompetensutveckling. Dessa typer av sociala investeringar kan bidra till att undanröja hinder för privata investeringar, eftersom bristen på kvalificerad arbetskraft fortfarande är ett av de största investeringshindren för företag i EU. ([15]) Sociala investeringar av detta slag kan öka produktiviteten hos den potentiella arbetskraften på medellång till lång sikt och därmed främja ekonomisk tillväxt. ([16]) Ökade sociala investeringar på dessa områden kan också bidra till att uppnå målen i den europeiska pelaren för sociala rättigheter och dess handlingsplan.

3.4 Verktygen inom ramen för EU:s investeringsinstrument bör kunna främja både privata och offentliga investeringar. I princip bör EU:s föreslagna investeringsinstrument ha en hög grad av flexibilitet när det gäller utbetalningar, och omfatta en rad verktyg. Dessa bör inbegripa ekonomiskt stöd i form av lågräntelån, garantier och riktade subventioner till företag, offentliga kapitalinvesteringar samt bidrag och lån som medlemsstaternas regeringar kan använda för att finansiera både riktade inhemska stödåtgärder och offentliga investeringsprojekt. EESK rekommenderar också en rationalisering av reglerna för genomförandet av fondens olika finansieringsverktyg. Det behövs ett nära samarbete med Europeiska investeringsbanken och nationella utvecklingsbanker. För att EU:s klimatmål ska kunna uppnås måste samverkan mellan privata och offentliga investeringar vara så produktiv och ändamålsenlig som möjligt, så att de gemensamt täpper till de befintliga luckorna.

3.5 En framtida EU-investeringsfond bör omfatta program som förvaltas direkt på EU-nivå, särskilt på områden av gränsöverskridande betydelse. Företag bör kunna ansöka direkt om EU-finansiering och genomföra projekt i enlighet med riktlinjer och kriterier som fastställs och kontrolleras på EU-nivå. Åtgärder måste vidtas så att företag i alla medlemsstater kan dra nytta av ett sådant finansieringssystem, och man måste även ställa särskilda program till förfogande för små och medelstora företag. Finansieringssystem som förvaltas direkt på EU-nivå kan minska den administrativa bördan för regionala och nationella förvaltningar och öka förmågan att utnyttja EU-medel. När det gäller infrastrukturinvesteringar kan de nuvarande projekten av gemensamt intresse och Fonden för ett sammanlänkat Europa fungera som en modell för att koppla samman projekt med direkt finansiering på EU-nivå, och de bör utvidgas. På motsvarande sätt har EU redan instrument för att direkt stödja privata företag genom innovationsfonden. Dessutom kan viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse medfinansieras med hjälp av instrument på EU-nivå. Genom att kombinera mer EU-finansiering med nationella stödsystem skulle ett reviderat investeringsinstrument kunna minska risken för illojal konkurrens, säkerställa att investeringarna är tillräckligt omfattande och sätta EU:s intressen i centrum för EU:s industripolitik. Detta bör inbegripa EU-omfattande projekt av gemensamt intresse som får stort genomslag och gynnar alla människor och länder, såsom ett effektivt europeiskt järnvägsnät för höghastighetståg för att främja minskade koldioxidutsläpp vid resor inom EU och ytterligare integrera den inre marknaden.

3.6 Dessutom bör innovativa sätt att betala ut EU-medel genom andra kanaler undersökas, med utgångspunkt i erfarenheterna från USA:s lag om inflationsminskning (IRA). IRA syftar till att bevilja skattelättnader till företag på grundval av politiskt fastställda kriterier. Fördelen med detta är att utbetalningarna snabbas upp och blir mindre beroende av den statliga och administrativa absorptionsförmågan, eftersom marknadsaktörerna fattar investeringsbeslut direkt och därefter kompenseras av staten. EESK föreslår att man överväger om liknande arrangemang för återbetalning av skatt skulle kunna införas inom ramen för EU-systemet, så att marknadsaktörerna effektivt kan utnyttja de skatteincitament som finns tillgängliga på hela den inre marknaden när de fattar investeringsbeslut.

([13]) Antwerpenförklaringen (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), ”Investment report”, s. 127.
([16]) Corti et al. (2022): ”A Qualified Treatment for Green and Social Investments within a Revised EU Fiscal Framework”.

3.7 På finansieringssidan anser EESK att en ny EU-investeringsfond bör bygga på en kombination av finansieringsverktyg som kan samverka med den privata sektorn och medlemsstaterna för att täppa till befintliga investeringsgap.

a) Ett avsevärt ökat BNI-bidrag från medlemsstaterna bör vara en del av denna finansieringsstrategi för en ny EU-investeringsfond. Eftersom kraven på EU ökar kraftigt på områden som försvar, industri, yttre ekonomiska förbindelser och klimat måste medlemsstaterna se till att finansieringen av EU:s institutioner ökar i motsvarande grad.

b) Dessutom är nya, verkligt egna, medel för EU avgörande. Detta kommer att möjliggöra återbetalningen av ränta och kapitalbelopp från och med 2028 för NextGenerationEU-skulder till följd av fonden för återhämtning från pandemin, och finansiera ytterligare investeringar som är nödvändiga för att täppa till investeringsgapet i omställningen med hjälp av EU-obligationer. EESK uppmanar medlemsstaterna att anta och införa kommissionens föreslagna paket med nya egna medel, och att identifiera ytterligare kandidater som kan ge nästa fleråriga budgetram en stadig grund. ([17])

c) Gemensamma emissioner av skuldebrev på EU-nivå lanserades med framgång som ett innovativt instrument under pandemin, och skulle kunna användas på nytt för att finansiera den inre marknadens hållbara konkurrenskraft och resiliens. ([18]) Nya studier visar att det ur makroekonomiskt perspektiv är rimligt att finansiera EU-investeringar i den gröna given genom att kommissionen emitterar EU-obligationer ([19]), samt att detta är genomförbart ur rättslig synvinkel ([20]).

3.8 Dessa olika källor bör kombineras på ett produktivt sätt, för att maximera deras inverkan när det gäller att effektivt öka de privata och offentliga investeringsnivåerna. Verkligt egna medel för EU kan, i likhet med bidrag från medlemsstaterna, fungera som garantier för EIB:s när det gäller att mobilisera finansiering för att öka de privata investeringarna. De kan också fungera som garantier som gör det möjligt för Europeiska kommissionen att emittera obligationer i tillräcklig omfattning för att täcka den nya investeringsfondens återstående finansieringsluckor och betala ut bidrag till medlemsstaterna för offentliga investeringar.

([17]) Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Andra uppsättningen av nya egna medel (EUT C 293, 18.8.2023, s. 13), och Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Ett anpassat paket för nästa generation egna medel (COM(2023) 330 final) och om Ändrat förslag till rådets beslut om ändring av beslut (EU, Euratom) 2020/2053 om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2023) 331 final/2 – 2021/0430 (CNS)) (EUT C, C/2024/884, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/884/oj).

([18]) Yttrande av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: EU vid ett vägskäl – bygga upp och bygga nytt för nästa generation (COM(2020) 456 final) – Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: EU-budgeten som motor i den europeiska återhämtningsplanen (COM(2020) 442 final) – Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska unionens återhämtningsinstrument för att stödja återhämtningen efter covid-19-pandemin (COM(2020) 441 final/2 – 2020/0111 (NLE)) – Ändrat förslag till rådets förordning om den fleråriga budgetramen 2021–2027 (COM(2020) 443 final – 2018/0166 (APP)) – Ändrat förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2020) 445 final – 2018/0135 (CNS)) – Förslag till rådets förordning om ändring av rådets förordning (EU, Euratom) nr 1311/2013 om den fleråriga budgetramen för 2014–2020 (COM(2020) 446 final – 2020/0109 (APP)) – Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Horisont Europa – ramprogrammet för forskning och innovation, och om dess regler för deltagande och spridning, Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av det särskilda programmet för genomförande av Horisont Europa – ramprogrammet för forskning och innovation, Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete, Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken och som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) samt om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 (COM(2020) 459 final – 2018/0224 (COD)) (EUT C 364, 28.10.2023, s. 124), och Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 (COM(2023) 240 final – 2023/0138 (COD)), om förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och klargörande av genomförandet av förfarandet vid alltför stora underskott (COM(2023) 241 final – 2023/0137 (CNS)), och om förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk (COM(2023) 242 final – 2023/0136 (NLE)) (EUT C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

([19]) COM(2024) 82 final; se även IMF:s rapport (2023), s. 44, och 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 Enligt färska studier bör ett nytt EU-investeringsinstrument för hållbar konkurrenskraft och ekonomisk resiliens uppgå till minst 0,5 % av EU:s BNP per år. Denna försiktiga uppskattning beror på att det finns ett totalt investeringsgap på minst 5 % av BNP per år för de sektorer som nämns ovan, medan de offentliga investeringarnas andel uppgår till 25 %, vilket ger ett offentligt investeringsgap på minst 1,25 % av BNP per år. ([21]) EESK anser att EU-nivån bör bidra med en betydande andel av de medel som behövs för att överbrygga de offentliga investeringsgapen. Detta kommer att säkerställa att alleuropeiska investeringar i omvandling av och stöd till medlemsstater står i proportion till den inre marknadens omfattning. De nationella regeringarna förväntas bära den återstående bördan när det gäller offentliga investeringar.

3.10 För närvarande stöder EU främst medlemsstaterna när de finansierar klimatinvesteringar genom delar av strukturfonderna och faciliteten för återhämtning och resiliens. När det gäller förvaltningen av dessa medel bör det nya investeringsinstrumentet bygga vidare på framgångarna med dessa fonder och samtidigt ta itu med deras huvudsakliga svagheter. EESK vill särskilt framföra följande rekommendationer:

a) EESK påpekar att ett nytt investeringsinstrument för EU bör inrymmas i den övergripande fleråriga budgetramen för att säkerställa demokratisk ansvarsskyldighet och kontroll. Det bör ha strukturfonderna som förebild, i stället för att vara ett separat instrument för extern finansiering såsom faciliteten för återhämtning och resiliens. Europaparlamentet spelade en central roll i utformningen av facilitetens prioriteringar, men dess deltagande i det efterföljande genomförandet och den efterföljande övervakningen och kontrollen av medlen är minimalt jämfört med rådets. Europaparlamentets främsta roll inskränker sig till att samla in information och öka transparensen genom ”dialoger om återhämtning och resiliens” samt genom förfarandet för beviljande av ansvarsfrihet för föregående års EU-budget.

b) Beträffande deltagandet av berörda parter påpekar EESK att partnerskapsprincipen, såsom den är utformad när det gäller EU:s strukturfonder, fortfarande är av avgörande betydelse. Denna princip säkerställer att regionala och lokala myndigheter, det civila samhället, arbetsmarknadens parter och, i förekommande fall, forskningsorganisationer och universitet involveras på lämpligt sätt. Deras bidrag har varit användbara vid utformningen av program som är inriktade på lokala och regionala förhållanden och erkänns vara en drivkraft för platsbaserade hållbara omställningar, vilket är särskilt viktigt i fasen för behovsanalys och fastställande av prioriteringar. ([22]) I samband med en ny EU-investeringsfond bör denna princip tillämpas på EU-nivå och säkerställa samråd och deltagande i utformningen av prioriterade sektorer och projekt, samt i genomförandefasen. Med andra program som förlaga bör det finnas en skyldighet att inrätta en övervakningskommitté (eller liknande organ) eller att involvera dem som redan inrättats på andra områden. EU:s uppförandekod för partnerskap från 2014, som utgör grunden för övervakningskommittéernas verksamhet, bör ses över för att säkerställa ett effektivt genomförande av partnerskapsprincipen i alla medlemsstater. ([23])

c) EESK anser att resultatbaserad budgetering bör fortsätta att tillämpas i EU:s framtida investeringspolitik. ([24]) Resultatindikatorerna bör dock i första hand vara kopplade till facilitetens allmänna och särskilda mål. Om utbetalningen av EU-medel är kopplad till mer specifika strukturreformer måste reformprioriteringarna beslutas genom demokratiska förfaranden som inbegriper parlament och det organiserade civila samhället. ([25])

d) EESK instämmer i att utbetalningen av EU-medel genom ett nytt investeringsinstrument måste vara villkorad. För det första måste det vara ett villkor för all finansiering att rättsstatens grundläggande principer följs. Betalningar inom ramen för nya instrument bör därför omfattas av förordningen om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten, och kommissionen bör ha befogenhet att hålla inne godkännandet av EU-medel om rättsstatens normer inte efterlevs. För det andra bör det vara ett villkor för EU-finansiering att de offentliga finanserna är sunda på medlemsstatsnivå, i enlighet med vad som fastställts och avtalats i EU:s nya finanspolitiska regler. På så sätt skulle EU:s system för ekonomisk styrning kunna förbättras och målet om att främja sunda ekonomiska finanser kunna förenas med målet om att säkerställa tillräcklig finansiering för investeringar av strategiskt europeiskt intresse.

([21]) Beräkningar och datakällor: https://library.fes.de/pdf-files/international/21274.pdf.
([22]) Europeiska kommissionen (2024): ”Case study on the functioning of the RRF and other EU funds”.
([23]) EESK:s utvärderingsrapport ”Halvtidsutvärdering av faciliteten för återhämtning och resiliens”.
([24]) Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – Reform- och investeringsförslagen och genomförandet av dem i medlemsstaterna – vad anser det organiserade civila samhället? (den europeiska planeringsterminen 2023–2024) (yttrande på eget initiativ) (EUT C, C/2024/4054, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4054/oj).
([25]) För konkreta reformförslag om hur EU:s ekonomiska styrning kan demokratiseras utan att EU-fördragen behöver ändras, se Dawson (2023): ”How To Democratise Europe’s Fiscal Rules”.

e) EESK påpekar också att EU:s investeringspolitik fungerar bättre på fältet om EU-medel ger aktörerna, inklusive medlemsstaternas förvaltningar, egen administrativ kapacitet och tekniskt stöd. Även det civila samhället behöver få tekniskt stöd för att kunna delta effektivt i övervakningen av de organ som styr och kontrollerar utbetalningen av EU-medel på nationell nivå och EU-nivå. ([26]) En samordnad EU-strategi för att åtgärda kapacitetsbrister är avgörande för sammanhållningen och för att undvika fragmentering av den inre marknaden.

3.11 För att säkerställa högsta möjliga förvaltningsstandarder och bygga upp allmänhetens förtroende bör investeringsinstrumentet också ligga till grund för robusta mekanismer för transparens och ansvarsskyldighet. De bör omfatta följande:

a) En oberoende tillsynsnämnd med företrädare för EU-institutionerna, medlemsstaterna och det civila samhällets organisationer (inklusive arbetsmarknadens parter) med uppgift att övervaka fondens användning och inverkan.

b) Regelbunden offentlig och öppen rapportering om finansierade projekt, deras utveckling och resultat.

c) Tydliga kriterier och riktlinjer för projekturval och utbetalning av medel.

d) Tillgängliga klagomåls- och överklagandemekanismer för berörda parter.

e) Obligatoriska efterhandsutvärderingar av Europeiska revisionsrätten.

Genom att inkludera dessa skyddsåtgärder vid utformningen kan EU visa sitt engagemang för en ansvarsfull och verkningsfull användning av offentliga medel.

3.12 Utbetalningen av medel från den föreslagna EU-investeringsfonden bör villkoras av sociala kriterier. Dessa sociala kriterier måste respektera de olika former av social dialog som förekommer i medlemsstaterna, och får inte leda till otillbörlig diskriminering av vissa typer av företag eller medlemsstater. Eventuella sociala kriterier som företag kan behöva uppfylla för att vara berättigade till EU-finansiering eller för att få en extra belöning skulle kunna omfatta åtgärder för att bibehålla anläggningar och anställningsgarantier, kompetenshöjande och utbildningsrelaterade åtgärder, åtgärder för att förbättra arbetstagarnas deltagande eller kollektivavtal. På så sätt är den offentliga finansieringen av omställningen konsekvent inriktad på att skapa och bibehålla anständiga arbetstillfällen och därmed öka acceptansen för den gröna omställningen. I detta sammanhang instämmer EESK i Lettarapporten ([27]), där det uppges att effektiviteten och godtagbarheten hos instrument för statligt stöd är beroende av att offentliga medel används på ett strategiskt sätt för att uppnå gemensamma politiska mål.

3.13 Den EU-investeringsfond som beskrivs här bör på ett värdefullt sätt komplettera andra viktiga budgetposter, särskilt strukturfonderna, och bör inte på något sätt ersätta eller äventyra dessa. Även om det finns potentiella överlappningar mellan strukturfonderna och den investeringsfond som beskrivs här, är fördelningen av uppgifter begreppsmässigt tydlig: Strukturfonderna spelar en mycket viktig roll för att stärka den sociala, ekonomiska och territoriella sammanhållningen, och den beskrivna EU-fonden för hållbar konkurrenskraft och resiliens syftar främst till att finansiera investeringsprojekt som är av strategiskt intresse för EU och avser de fyra områden som beskrivs ovan.

Bryssel den 18 september 2024.

Oliver RÖPKE

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

([26]) Europeiska kommissionen (2024): ”Case study on the functioning of the RRF and other EU funds”.

([27]) Letta (2024): ”Much more than a market”, s. 39.