

Brief

20. maj (opdateret 11. juni 2021)

EU's genopretningsfond kan få væksten tilbage til Europa - men der er stadig udeståender

Kontakt:

**Senioranalytiker,
Jan Høst Schmidt
+45 53 76 27 08
jhs@thinkeuropa.dk**

**Projektmedarbejder,
Kristian Klausen
+45 60 68 39 66
krikla@thinkeuropa.dk**

Resume: En af de økonomiske hjørnesten i EU's krisehåndtering er EU's genopretningsfond på 800 mia. euro. Medlemslandenes genopretningsplaner, som hvert land skal sende til vurdering hos Kommissionen, indeholder udgifter for 495,6 mia. euro til finansiering af projekter frem mod 2026. Kun 7 lande har indtil videre søgt om lån fra fonden.

For at fonden kan indfri målsætningen om at skabe vækst, er der imidlertid tre betingelser. Den første er ratificeringen. Med udgangen af maj har alle lande færdiggjort den hjemlige ratifikationsproces af den EU-lovgivning. Det gør det muligt for Kommissionen at låne midlerne til fonden på vegne af EU. For det andet kan lande kun modtage midler, hvis de indleverer deres nationale genopretningsplan til Kommissionen. Det er der 4 lande, som endnu ikke har gjort. Endelig kræver udbetaling også, at Kommissionen og medlemsstaterne er enige i, at planerne indfrier de fælles principper, som landene blev enige om på topmødet i juli 2020. Kernen er her, at størstedelen af midlerne skal gå til den digitale og grønne omstilling. Tænk tanken EUROPA's gennemgang af de offentliggjorte planer viser, at landene synes at leve op til principperne, men at det endnu er for tidligt at foretage den endegyldige vurdering.

Comeback efter corona

Europa-Kommissionen vurderede i midten af maj, at EU i 4. kvartal af 2021 vil være tilbage på samme væksthiveau som i 4. kvartal af 2019. Det skyldes bl.a. vaccineudrulningen, større international handel og ikke mindst de kommende investeringer i medlemsstaternes nationale genopretningsplaner. Men vurderingen hviler på en forudsætning om, at genopretningsfonden rent faktisk bliver omsat til handling.¹

Medlemslandene skal have lovgivning på plads

Med ratifikationen af forordningen om egne indtægter for 2021-27, kan Kommissionen på EU-landenes vegne låne op til 800 mia. euro til finansiering af tilskud og lån til medlemslandenes investeringer. Netop det forhold at EU kan gennemføre et vækstinitiativ ved optagelse af lån udgjorde sidste sommer et markant brud med ikke mindst Tysklands Europapolitik. Med ordene "Det er århundredets mulighed" indskærpede Kommissionsformanden, Ursula von der Leyen på EU-topmødet i Porto den 7.-8. maj 2021, at medlemslandene ratificerer forordningen om egne indtægter.² 31. maj godkendte de sidste lande så beslutningen, således at alle 27 lande har ratificeret. Ratificeringen har dog skabt stor debat i flere lande, hvor både regeringskrise i Polen og flere dages debatter i Finland udløste store overskrifter.³

Ratifikation af de egne indtægter er imidlertid ikke den eneste forudsætning for, at der kan komme afløb på midlerne. For at investeringerne kan bidrage til at sætte gang i væksten fra 2021, skal medlemslandene også indsende deres planer til Kommissionen snarest. Kommissionen skal vurdere, om planerne lever op til de vedtagne retningslinjer om, at størstedelen af investeringerne skal gå til den grønne og digitale omstilling. Da begge områder er danske styrkepositioner, har genopretningsfonden potentialet til at blive et stort dansk eksporteventyr. Det kræver imidlertid, at Danmark fokuserer på andre lande end de som figurerer højt i eksportstatistikken. Hele 60 pct. af midlerne i fonden er øremærket til Italien, Frankrig, Spanien og Polen, der tilsammen kun står for 21 pct. af dansk eksport.⁴

Hvor meget betyder genopretningsfonden for økonomien i hvert land?

¹ European Economic Forecast, Spring 2021, Europa-Kommissionen, maj 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip149_en.pdf

² Ursula von der Leyens tale på det sociale topmøde i Porto, 7. maj 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_2342

³ National ratification of Own resources Decision. State of play as of 5. May 2021, European Parliament, maj 2021 - [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690520/EPRS_BRI\(2021\)690520_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690520/EPRS_BRI(2021)690520_EN.pdf) i forhold til EP's opgørelse af 5.maj har Estland, Irland og Finland også ratificeret jf. Brussels Playbook, 28.april 2021, FI, for filibuster, Europe Express, Financial Times, 17. maj 2021 og pressemeddelelse fra den finske rigsdag, 18. maj 2021 <https://www.eduskunta.fi/SV/tiedotteet/Sidor/Riksdagen-godkande-beslutet-om-EUs-egna-medel.aspx>

⁴ Genopretningsfond - Danmarks største eksporteventyr, Tænketanken Europa, 23. marts 2021, <http://www.thinkeuropa.dk/oekonomi/genopretningsfonden-danmarks-stoerste-eksportfremstodet>

Indtil videre har 23 lande inklusive de 5 største EU-lande (Tyskland, Frankrig, Italien, Spanien og Polen) og Danmark indsendt deres planer til Kommissionen jf. tabel 1. Kommissionen skal nu godkende planerne, og herefter skal EU-landene i Ministerrådet også sige ja til planerne.

Tabel 1: 23 af 27 lande har indsendt deres genopretningsplaner (per 10-06-2021):

Land:	Indsendt:	Land:	Indsendt:	Land:	Indsendt:
Belgien	Ja	Irland	Ja	Rumænien	Ja
Bulgarien	Nej	Italien	Ja	Slovenien	Ja
Cypern	Ja	Kroatien	Ja	Slovakiet	Ja
Danmark	Ja	Letland	Ja	Spanien	Ja
Estland	Nej	Litauen	Ja	Sverige	Ja
Finland	Ja	Luxembourg	Ja	Tjekkiet	Ja
Frankrig	Ja	Malta	Nej	Tyskland	Ja
Grækenland	Ja	Polen	Ja	Ungarn	Ja
Holland	Nej	Portugal	Ja	Østrig	Ja

Kilde: EU-Kommissionens pressemeddelelser, 2021,
<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/home/en>

Tænketanken EUROPA's foreløbige gennemgang af de indsendte planer samt vurderinger fra andre tænketanke og tilkendegivelser i Kommissionens seneste økonomiske prognose giver forsigtig grund til optimisme. Kommissionen skønner i sin forårsprognose, at planerne vil indeholde investeringer i størrelsesordenen 140 mia. euro for alle landene i perioden 2021-2022. Det svarer ifølge Kommissionen til ca. 1 pct. af EU's BNP i 2019. På baggrund af de diskussioner, som Kommissionen har haft med alle medlemslandene forud for den formelle indsendelse af deres planer, vurderer Kommissionen, at planerne vil skabe en mervækst i 2021-22 på 1,2 pct. og dermed bidrage til at bringe EU's væksthiveau hurtigere tilbage til 2019-niveauet. Kommissionen forventer også, at hovedparten af udgifterne i planerne er offentlige investeringer eller udgifter, som bidrager til private investeringer.⁵

De 23 indsendte planer indeholder offentlige udgifter på i alt 495,6 mia. euro frem mod 2026 finansieret af tilskud og lån fra EU jf. tabel 2. Alene de 5 store EU-lande repræsenterer godt 67 pct. af EU's 2019 BNP og godt 66 pct. af EU's 2019 befolkning.⁶ Dermed er planerne repræsentative for den effekt, som kan ventes i EU fra genopretningsfonden.

Tabel 2. EU-midlerne i planerne finansierer offentlige udgifter på 495,6 mia. euro

EU-tilskud og -lån fordelt på områder samt total i mia. euro og pct. af landets BNP (2020)

Land	Grøn omstilling (mia. euro)	Digitalisering (mia. euro)	Andet (mia. euro)	Total (tilskud+lån) (mia. euro)	% af BNP (2020)
Italien	76,6	51,7	63,2	191,5	11,7%

⁵ European Economic Forecast, Spring 2021, Europa-Kommissionen, maj 2021,
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip149_en.pdf

⁶ Ameco online, Kommissionens database,
https://dashboard.tech.ec.europa.eu/qs_digit_dashboard_mt/public/sense/app/667e9fba-eea7-4d17-abf0-ef20f6994336/sheet/f38b3b42-402c-44a8-9264-9d422233add2/state/analysis/

Spanien	27,2	20,2	22,2	69,5	6,3%
Frankrig	20,8	10,3	9,9	40,9	1,8%
Polen	17,4	7,7	10,9	36	7,0%
Grækenland	11,6	6,7	12,2	30,5	18,5%
Rumænien	12	5,9	11,4	29,3	13,7%
Tyskland	11,2	14	2,8	27,9	0,8%
Portugal	6,3	3,7	6,6	16,6	8,4%
Ungarn	3	1,7	2,6	7,2	5,4%
Tjekkiet	3,1	1,7	2,6	7,1	3,4%
Slovakiet	2,7	1,3	2,5	6,6	7,4%
Kroatien*				6,4	13,2%
Belgien	3	1,5	1,4	5,9	1,3%
Østrig	2,1	1,8	0,6	4,5	1,2%
Sverige	1,3	0,8	1,2	3,2	0,7%
Slovenien	1	0,5	0,9	2,5	5,4%
Litauen	0,9	0,4	0,8	2,2	4,5%
Finland	1,1	0,4	0,6	2,1	0,9%
Letland	0,7	0,4	0,8	1,8	6,2%
Danmark	0,9	0,4	0,2	1,6	0,5%
Cypern	0,5	0,3	0,4	1,2	5,8%
Irland	0,5	0,3	0,2	1	0,3%
Luxembourg	0,06	0,03	0,01	0,093	0,2%
EU23*	203,9	131,7	154,1	495,6	3,8%

Note: Det har ikke været muligt at rekvirere detaljerede tal for Kroatien inden 10. juni.

Kilde: Tænketanken Europa på basis af de nationale genopretningsplaner.

De fem største planer opgjort i mia. euro er Italiens, Spaniens, Frankrigs, Polens og Grækenlands. Med undtagelse af Polen og formentligt er det lande, som på grund af finanskrisen og konsekvenserne af coronakrisen har udsigt til både markant større budgetunderskud og en større offentlig gæld. Italien, Spanien og Grækenland kunne have haft vanskeligt ved alene at finansiere planernes massive investeringer til en rimelig rente. Nu forventer Kommissionen, at de offentlige investeringer i EU i procent af BNP vil stige fra 3 pct. i 2019 til 3,5 pct. i 2022, hvilket er den højeste andel af BNP siden 2010, og det skyldes især genopretningsfondens tilskud.⁷

Kun 7 af landene har i deres indsendte planer inkluderet lån fra genopretningsfonden. Det gælder Italien (122,6 mia. euro), Rumænien (15 mia. euro), Polen (12,1 mia. euro), Grækenland (12,7 mia. euro), Portugal (2,7 mia. euro), Slovenien (0,7 mia. euro) og Cypern (0,2 mia. euro).⁸ Spanien har dog indikeret at være interesseret i at optage lån til finansiering af yderligere

⁷ Ibid.

⁸ Tænketanken Europa på basis af nationale genopretningsplaner tilgået via https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en#national-recovery-and-resilience-plans

investeringer i sin plan.⁹ I planerne fra Italien og Frankrig indgår også nationale investeringer. For Frankrigs vedkommende indgår deres genopretningsplan i en større fransk plan på 100 mia. euro, hvoraf genopretningsfonden finansierer 40 mia. euro.¹⁰ Herudover indeholder en række af planerne offentlige tilskudsordninger til private investeringer i for eksempel energiforbedringer og andet og vil derfor kunne trække relativt store private investeringer med sig.¹¹

Hvor grønne og digitale er genopretningsplanerne?

Tænketanken EUROPA har gennemgået de offentliggjorte planer og den foreløbige vurdering er, at planerne umiddelbart følger kravet om fokus på grøn og digital omstilling, jf. figur 1. For de 22 planer, hvor Tænketanken per 10. juni har kunnet opgøre den generelle fordeling på hovedområder, er knap 68 pct. af midlerne fokuseret på den grønne og den digitale omstilling, og for 21 af de indsendte planer har anvendt 60 pct. eller mere af de ansøgte tilskud og lån fra fonden på udgifter til grøn og digital omstilling. For Tyskland har den digitale omstilling hovedprioritet ellers er den grønne omstilling første prioritet i de nationale planer. Lande som Danmark og Grækenland har inkluderet digitale projekter under sundhed og transport. Danmark ønsker at bruge penge på en yderligere digitalisering af sundhedssektoren og til en digitaliseret CO₂-afgift, og Grækenland vil anvende en del af midlerne på infrastrukturprojekter til udlægning af 5G langs deres motorveje.¹²

⁹ Spaniens nationale plan er omtalt i Setting Europe's recovery in motion: a first look at national plans, Bruegel, 29. april 2021 - <https://www.bruegel.org/2021/04/setting-europes-economic-recovery-in-motion-a-first-look-at-national-plans/>

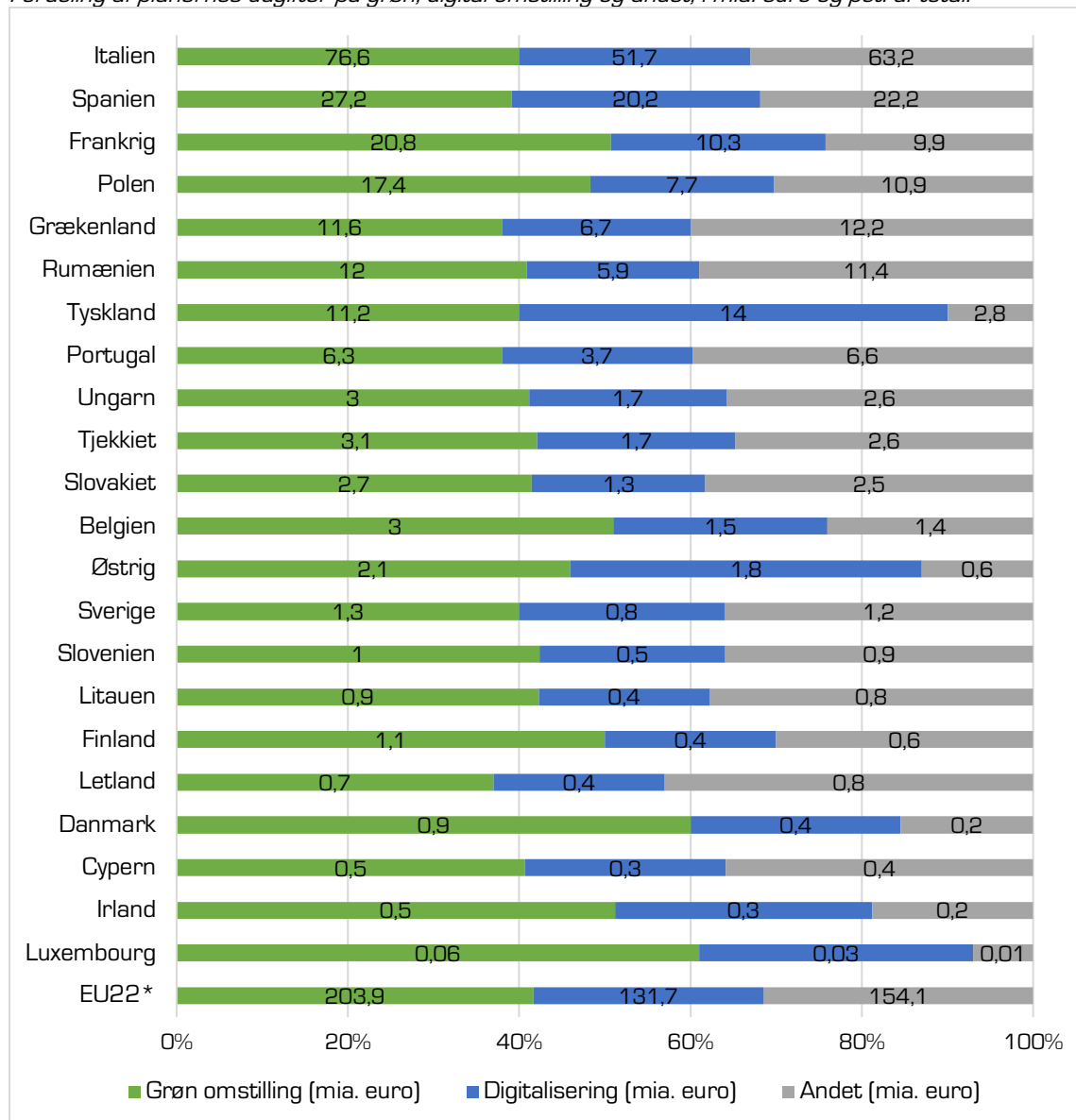
¹⁰ Tænketanken Europa på basis af nationale genopretningsplaner tilgået via https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en#national-recovery-and-resilience-plans

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

Figur 1. De indsendte genopretningsplaner har klar fokus på grøn og digital omstilling.

Fordeling af planernes udgifter på grøn, digital omstilling og andet, i mia. euro og pct. af total.



Note: Det har ikke været muligt at rekvirere detaljerede tal for Kroatien inden 10. juni.

Kilde: Tænketanken Europa på basis af de nationale genopretningsplaner.

En vurdering af planerne fra de 4 største EU-lande foretaget af Tænketanken Bruegel viser betydelige forskelle mellem de store landes prioriteter inden for grøn og digital omstilling. Tyskland har f.eks. som nævnt en større prioritering af digital omstilling end de andre store lande. Nogle af forskellene afspejler forskellige nationale udgangspunkter, mens andre hænger sammen med forskelle i de tildelte beløb, hvor Tyskland har modtaget klart mindre beløb end de andre store lande.¹³

¹³ Setting Europe's recovery in motion: a first look at national plans, Bruegel, 29. april 2021, <https://www.bruegel.org/2021/04/setting-europes-economic-recovery-in-motion-a-first-look-at-national-plans/>

En række eksperter og ngo'er rejser også tvivl om den reelle andel af udgifter til egentlig grøn omstilling. Netmediet Euractiv's franske samarbejdspartner EFE har således opgjort andelen af udgifter til egentlig grøn omstilling i en række af de præsenterede planer, som væsentligt lavere end kravet om 37 pct. De peger på små andele hos lande som Portugal (19 pct.), Polen (18 pct.) og Slovenien (5 pct.). For eksempel inkluderer de 3,2 mia. euro i investeringer i energirenoveringer i den polske plan også penge til gaskedler.¹⁴ Den kritik er også taget op i et brev til Kommissionens formand og til andre medlemmer af Kommissionen fra den grønne gruppe i Europa-Parlamentet, som anfører, at der er alvorlige fejl i flere af planerne i forhold til de formelle krav til, hvad der kan betegnes som grønne og digitale investeringer.¹⁵

For det digitale område vil en fremtidig rapport fra konsulentfirmaet Deloitte om 12 af planerne pege på, at planerne ikke i tilstrækkelig grad bidrager til realiseringen af EU's digitale strategi frem mod 2030 ifølge internetmediet EurActiv.¹⁶

I lyset af kritikken fra især den grønne gruppe i Europa-Parlamentet er der grund til at imødesee den kommende vurdering fra Kommissionen med en vis spænding og debatten herom med medlemslandene. Kommissionens vurdering skal i princippet være færdiggjort til udgangen af juni måned.

Herefter skal medlemslandene samlet acceptere Kommissionens vurdering af planerne inden for en måned, og Europa-Parlamentet skal informeres løbende. Et medlemsland, som ikke mener, at et andet medlemslands plan opfylder de nødvendige kvalitetskrav, f.eks. om grøn og digital omstilling, kan kræve, at sagen bliver drøftet i Det Europæiske Råd, en proces som ikke bør vare mere end 3 måneder.

Dilemmaet er dog, at det ikke bare er væsentligt for alle medlemslande, at planerne har høj kvalitet, men også at pengene fra fonden meget hurtigt resulterer i konkrete investeringer i de enkelte medlemslande for at hjælpe med den nødvendige økonomiske genopretning i så mange lande som muligt. Balancen mellem kvalitet og hurtig udrulning af investeringerne er vanskelig, og kompromisser vil være nødvendige. I den situation kan det for eksempel være vigtigt, at et land som Danmark i forhandlingerne ikke alene advokerer for rigtigt grønne nul-emissionsløsninger, men også peger på de konkrete realistiske muligheder i de enkelte landes planer for at reducere CO₂-udslippet tilstrækkeligt frem mod 2030 og 2050.

¹⁴ Spain's green recovery plan among EU's best, experts say, EurActiv, 6. maj 2021, <https://www.euractiv.com/section/energy/news/spains-green-recovery-plan-among-eus-best-experts-say/>

¹⁵ Open letter on the ongoing assessment of national Recovery and Resilience Plans by the Commission, De Grønne/EFA i Europa-Parlamentet, 1. juni 2021, <http://extranet.greens-efa-service.eu/public/media/file/1/7058>

¹⁶ Recovery plan analysis says EU will fall short of meeting 2030 digital targets, EurActiv, 9. juni 2021 <https://www.euractiv.com/section/broadband/news/recovery-plan-analysis-says-eu-will-fall-short-of-meeting-2030-digital-targets/>