

21 januari 2022

Vaste Commissie voor Europese Zaken
Tweede Kamer der Staten-Generaal

Dr. Marijn van der Sluis
Universitair Docent Constitutioneel Recht
Universiteit Maastricht

Position Paper

Veroorzaakt het Europese Corona-herstelfonds een verschuiving in de verhoudingen tussen de Europese Commissie en de lidstaten?

Samenvatting

Het antwoord op bovenstaande vraag: ja en nee. Ja, omdat de Commissie door het fonds een nieuw middel heeft om op verschillende Europese beleidsterreinen invloed uit te oefenen. Het fonds is zo opgezet dat de Commissie een brede discretie heeft in het beoordelen van de economische plannen die de lidstaten moeten indienen. De mogelijkheid dat de Commissie de plannen negatief beoordeelt zal leiden tot een zekere welwillendheid in de lidstaten om naar de Commissie te luisteren bij het opstellen van de plannen. Die macht moet hier niet overschat worden, maar het is duidelijk dat het Corona-herstelfonds een nieuw instrument is om het beleid van de lidstaten te sturen. De dynamiek in Europese integratie lijkt hierdoor te veranderen. De nadruk verschuift van Europa als set van juridische regels naar Europa als financieel bindmiddel. *“Integration through law”* wordt *“Integration through money”*.

Tegelijkertijd vormt het Corona-herstelfonds geen duidelijke breuk in Europese integratie. De lidstaten speelden de hoofdrol in de onderhandelingen over het fonds. De lidstaten bepalen *of, in hoeverre*, en in grote mate *waarvoor* ze gebruik willen maken van het fonds. En waarschijnlijk het belangrijkste: de lidstaten zullen bepalen of dit tijdelijke fonds op enigerlei wijze moet worden voortgezet. Het is belangrijk om te zien wat het fonds dus *niet* doet, namelijk het verstevigen van de capaciteit van de EU of de Commissie om zelfstandig op te treden. Het fonds draait om de lidstaten.

Het Europese Corona-herstelfonds (officieel de herstel- en veerkrachtfaciliteit, of *Recovery and Resilience Facility*) is een van de belangrijkste Europese instrumenten om de economische gevolgen van de coronacrisis te verzachten. Het doel van het fonds is om de lidstaten te helpen door middel van financiële bijdrages (subsidies) en leningen. De coronacrisis benadrukt dat de primaire verantwoordelijkheid voor de volksgezondheid en de economie bij de lidstaten ligt. Zij hebben de middelen en bevoegdheden om snel en

doortastend op te treden. De rol voor de Europese Unie in de pandemie is dus voornamelijk van coördinerende en ondersteunende aard. Desondanks roepen verschillende Europese crisismaatregelen juridische vragen op. Zo zijn er opnieuw vragen over de legaliteit van de handelingen van de Europese Centrale Bank, ditmaal over het *Pandemic Emergency Purchase Programme*. Ook het Corona-herstelfonds is in juridisch opzicht controversieel. Zo is er onder juristen onder andere discussie over het gebruik van leningen om het fonds te financieren. Over beide maatregelen lopen overigens zaken bij het Duitse Constitutionele Hof, dus het laatste woord is daarover nog niet gezegd.

Lidstaten in de Europese Unie - Naast deze juridische vragen speelt ook de discussie in hoeverre het fonds de verhoudingen in de EU onder druk zet. Zo stond het Europees Parlement buitenspel bij de onderhandelingen over de totstandkoming van het fonds en ook bij de implementatie heeft het een ondergeschikte rol. Hier gaat het verder over de verhouding tussen de lidstaten en de Europese Commissie. Daarbij moet eerst worden opgemerkt dat de lidstaten in de EU een dubbele rol vervullen. Aan de ene kant zijn de lidstaten de ontvangers van EU-beleid en recht, en dit geval geldt. Nieuwe maatregelen, zoals het Corona-herstelfonds, leiden dan tot de vraag of de EU zich niet teveel met de lidstaten bemoeit. Aan het Europees geld zitten immers Europese voorwaarden verbonden. Aan de andere kant vervullen de lidstaten een belangrijke rol in de totstandkoming van EU-beleid en recht. De Commissie is dus ook afhankelijk van de lidstaten. Beide aspecten zullen hieronder aan bod komen.

Criteria voor de beoordeling van de nationale plannen - Bij de beoordeling van de plannen van de lidstaten voor de besteding van gelden uit het Corona-herstelfonds is de Commissie gebonden aan verschillende criteria. Of anders gezegd, de lidstaten moeten in hun plannen rekening houden met verschillende voorwaarden. Deze komen in de verordening over het fonds uitgebreid aan bod.¹ In de eerste plaats moeten de plannen vallen binnen één van de zes thema's van het fonds, waaronder de groene transitie, de digitale transitie, en sociale en territoriale cohesie. Verder moeten plannen voldoen aan het "*do no significant harm*" principe uit het milieurecht. Plannen moeten ook bijdragen aan de institutionele veerkracht van een lidstaat en aan de jobcreatie. Ook moet duidelijk worden gemaakt op welke wijze de plannen bijdragen aan (gender)gelijkheid. Kortom, er zijn weinig onderwerpen van de EU die geen plek hebben gevonden in de verordening. De meeste aandacht in de verordening gaat echter uit naar de relatie met het Europees Semester.

Europees Semester - De nationale plannen moeten bijdragen aan de "doeltreffende aanpak van alle of een significant deel van de uitdagingen die zijn vastgesteld in de relevante landspecifieke aanbevelingen"² uit het Europees Semester. Ook kan de toezegging of de

¹ Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

² Artikel 18(4)(b) Verordening 2021/241.

uitbetaling van fondsen aan een lidstaat worden gepauzeerd als een lidstaat op de vingers wordt getikt in de latere fases van de procedures over buitensporige tekorten en macro-economische onevenwichtigheden. Deze verbindingen tussen het Corona-herstelfonds en het Europees Semester zijn het gevolg van de wens van enkele lidstaten om de hulp te koppelen aan (strikte) voorwaarden. Het Europees Semester was daarvoor een geschikt instrument omdat het goed bekend is bij de lidstaten, redelijk stabiel functioneert en (vooralsnog) niet al te strikt is.³ De aanbevelingen uit het Europees Semester werden in het verleden namelijk niet met veel enthousiasme door de lidstaten uitgevoerd. De koppeling tussen het fonds en het Europees Semester lijkt naar beide kanten dus een toegevoegde waarde te hebben. Het Europees Semester krijgt met het fonds een nieuwe vorm van handhaving, en het fonds krijgt (strikte) voorwaarden.

Europese bevoegdheden - De bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de EU komt door deze koppeling onder druk te staan.⁴ Een kenmerk van de Economische en Monetaire Unie (EMU) was dat de lidstaten verantwoordelijk bleven voor hun economische en fiscale beleid. Alleen de buitensporig-tekort-procedure maakte hierop een kleine uitzondering. Bovendien was in *European economic governance* de Raad uiteindelijk verantwoordelijk voor de handhaving, niet de Commissie of het Hof van Justitie. Kortom, de EU Verdragen hielden het toezicht op de begrotingen van de lidstaten bewust zwak. Wat door veel economen als een falen van het Verdrag van Maastricht wordt gezien, namelijk de groei van economische en fiscale onevenwichtigheden in sommige lidstaten voorafgaand aan de euro-crisis, is vanuit het oogpunt van de bevoegdheidsverdeling eigenlijk een teken van succes.⁵ Het Verdrag van Maastricht was erin geslaagd de lidstaten grotendeels te vrijwaren van effectief Europees toezicht op hun economisch en fiscaal beleid.

Integration through money - Veel meer dan de hervormingen van *economic governance* na de euro-crisis, doorkruist het Corona-herstelfonds de bevoegdheidsverdeling in EMU. Of dat als wenselijk moet worden gezien, zal mede afhangen van iemands oordeel over het functioneren van de euro en de EU. In ieder geval moet hier nog worden vermeld dat puur vanuit juridisch oogpunt, de verordening en het fonds op dit punt *niet problematisch* zijn.⁶ Dat de verdeling van bevoegdheden wordt doorkruist, zonder dat (op dit punt) sprake is van een schending van de EU Verdragen, valt te verklaren uit het feit dat het Corona-herstelfonds staat voor een ander *type* Europese integratie, waarbij de flexibele besteding van Europese fondsen een grotere rol speelt. Waar *integration through law* uit de eerste fases van Europese

³ Vanhercke, B. & A. Verdun (2022) "The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility", 60 *Journal of Common Market Studies*, no. 1, p. 204-223.

⁴ Van den Brink, A. (2021) "Het coronaherstelfonds en de metamorfose van de Economische en Monetaire Unie", 69 *SEW Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, oktober 2021, 438-448.

⁵ Van der Sluis, M. (2017) *In Law We Trust - The Role of EU Constitutional Law in European Monetary Integration*, European University Institute, <http://hdl.handle.net/1814/46925>.

⁶ De Witte, B. (2021) "The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift", 58 *Common Market Law Review*, no. 3, 635-682.

integratie draaide om de convergentie tussen nationale rechtsordes en de-politisering door recht, brengt het Corona-herstelfonds *integration through money*. Daarbij zal niet alleen de trend worden voortgezet van een verdere politisering van de Commissie, maar het zal waarschijnlijk ook leiden tot meer conflicten tussen de lidstaten. Overigens is het Corona-herstelfonds zeker niet de eerste stap in de zoektocht naar een nieuwe vorm van Europese integratie. Zoals Luuk van Middelaar aangeeft in zijn boek *De nieuwe politiek van Europa*⁷, bracht onder andere de euro-crisis ook al een nieuw bewustzijn met zich mee over de verbondenheid tussen de lidstaten van de Europese Unie. Maar waar de reactie op de euro-crisis kan worden getypeerd als het schoorvoetend accepteren van enkele noodzakelijke hervormingen, is het Corona-herstelfonds juist een assertieve sprong naar voren om enkele Europese problemen tezamen aan te pakken.

Rechtsstaatmechanisme - Het doorkruisen van de bevoegdheidsverdeling door middel van strikte voorwaarden (conditionaliteit) gebeurt overigens niet alleen bij het Corona-herstelfonds. Ook bij het beschermen van de rechtsstaat middels de verordening voor een algemeen conditionaliteitsregime (*Rule of Law Conditionality Regulation*) wordt de impasse rondom de toepassing van artikel 7 EU-Verdrag omzeilt door de voorwaarden die verbonden worden aan de besteding van EU fondsen. Alhoewel deze verordening niet alleen relevant is voor het Corona-herstelfonds, maar voor alle EU gelden, is het dus niet toevallig dat zij tezamen zijn aangenomen. Ze berusten op dezelfde gedachte.

Het Corona-herstelfonds voorbij corona? - Ondanks de flinke omvang van het Corona-herstelfonds moet de invloed die ermee kan worden uitgeoefend niet worden overschat. Het aantal momenten waarop de Commissie en de Raad druk kunnen uitoefenen op individuele lidstaten is beperkt. De leercurve voor deze vorm van integratie is steil. Ook beperkt de korte termijn waarbinnen de Commissie de plannen van de lidstaten moet beoordelen de invloed die met het fonds kan worden uitgeoefend. Zo kreeg het meer dan 1000 pagina's tellende plan van Duitsland om 25,6 miljard euro uit te geven een positieve evaluatie van de Commissie binnen de verplichte termijn van twee maanden. Of het Corona-herstelfonds op de lange termijn leidt tot een verschuiving in de Europese verhoudingen zal dan vooral afhangen van de vraag of het fonds een permanente basis krijgt. Hier is de juridische achtergrond van het fonds van groot belang. De financiering van het fonds is namelijk geregeld in het Eigenmiddelenbesluit van de EU. Een voortzetting van het fonds vereist daarom een nieuw besluit, dat door alle lidstaten moet worden geratificeerd. De ambitie om het fonds een vast onderdeel te maken van de EU zal de komende tijd ook leiden tot een zekere voorzichtigheid in het toepassen van de voorwaarden. *Integration through money* moet zichzelf als vorm van integratie nog bewijzen.

⁷ Van Middelaar, L. (2017) *De nieuwe politiek van Europa*, Historische Uitgeverij.