Toekomst EU fondsen

Prof. Dr. Adriaan Schout

*Netherlands Institute of International Relations, Clingendael*

*Professor European Public Administration, Radboud University, NL-Nijmegen*

|  |
| --- |
| EU fondsen moeten een duidelijke meerwaarde hebben en het toezicht op de fondsen moet **onafhankelijk en subsidiair** geregeld zijn. **Gemiste kansen bij het RRF zijn** dat 1) het belangrijke ‘eigendom’ van het toezicht niet onafhankelijk bij de lidstaten is belegd (**eerstelijnstoezicht**), 2) dat de onafhankelijke nationale toezichthouders niet Europees zijn georganiseerd via wederzijds toezicht (**tweedelijnstoezicht**), en 3) dat de kerntaken van de EU Commissie niet beperkt zijn gebleven tot het voorstellen van de fondsen, het juridische toezicht, en het bewaken van effectief tweedelijnstoezicht. Het RRF had een grotere bijdrage kunnen leveren aan goed subsidiair bestuur in de EU.  **Relevant voor de rol van de Kamer** bij nieuwe Europese fondsen zijn de volgende punten:   1. Zorgen voor een subsidiair Europees toezichtmodel gericht op nationaal ‘eigendom’. 2. Verzekeren dat een fonds het geschikte instrument is. 3. Bewaken van de voor- en nadelen van de toegang van sterke landen tot EU fondsen. 4. Bewaken van een zakelijk-diplomatieke opstelling in de onderhandelingen. Het afdwingen van onafhankelijk toezicht en een effectieve verdeling van fondsen is een Europees belang mede met het oog op een duurzaam draagvlak. 5. Nationaal beleid moet in overeenstemming zijn met de uitgezette Europese prioriteiten. |

Inhoudsopgave

[1. Context: Opwaartse druk op EU fondsen 1](#_Toc93667357)

[2. Nieuwe initiatieven voor EU fondsen 2](#_Toc93667358)

[3. Afwegingen voor Nederland 2](#_Toc93667359)

[Achtergrondstukken 4](#_Toc93667360)

# Context: Opwaartse druk op EU fondsen

De vraag van de Kamer gaat over de toekomst van RRF-achtige fondsen, oftewel fondsen die via **Europees schuldpapier** zijn gefinancierd en deels via giften worden doorgeleiden.

In elke politiek-bestuurlijk systeem bestaat een opwaartse druk op budgetten waardoor **keuzes** prioriteiten vereist zijn. Zo ook in de EU:

* **Opwaartse druk vanuit de EU Commissie**: De Europese Commissie heeft uitgesproken wensen om een volwaardig Europees ministerie van Financiën te worden. Daarbij, de Europese Commissie voelt druk om ‘te leveren’ en te voldoen aan wensen van de lidstaten.
* **Opwaartse druk vanuit lidstaten**: Het aandeel van de **overheidsbestedingen** in de nationale economie is hoog in een aantal landen. In 2019 (voor corona) was het overheidsaandeel in België en Frankrijk respectievelijk 52% en 55%.[[1]](#footnote-1) In Duitsland en Nederland was dat 45% en 42%. Deze cijfers zijn uiteraard opgelopen door corona. Het overheidsaandeel in Frankrijk was in 2020 62% (38% resteert voor de markteconomie). Als het plafond van overheidsbestedingen is bereikt, is het aanlokkelijk om extra bestedingsruimte op EU-niveau te zoeken.
* In deze periode van grootschalige geldverruiming **door de ECB is er een grote vraag vanuit financiële markten en pensioenfondsen naar veilige beleggingen**. Er zijn te weinig ‘safe assets’ van sterke lidstaten dus er is een vraag naar Europees Triple-A schuldpapier. Groene Europese investeringen zijn met name in trek. Vraag naar Europees schuldpapier schept aanbod.
* Er zijn ambitieuze **Europese doelstellingen die in algemene zin breed worden gesteund** zoals milieutransitie. De financiering van het RRF is niet definitief geregeldzodat steun voor de **doelen niet gekoppeld is aan een duidelijke keuze over de middelen**.
* Vakdepartementen, ook in Nederland, zien Europese fondsen als extra middelen: Het **idee van gratis geld** uit Brussel dat je niet moet laten liggen.
* Er is een **ideologische discussie** over vermeende weeffout in de eurozone door het ontbreken van een *fiscal capacity*. Het is de vraag of een *fiscal capacity* Europese welvaartsstaat betekent of dat het slechts een noodfonds inhoudt (zoals het EMF) waar landen op kunnen terugvallen.
* Elke **crisis** zal discussies over solidariteit aanjagen.

Bij hogere rentestanden zal de **tegendruk** vanuit sterke landen groter zijn omdat prioriteiten scherper gesteld moeten worden.

# Nieuwe initiatieven voor EU fondsen

Er zijn **legio ideeën voor nieuwe fondsen**. Recent kwam de EU Commissie met het voorstel voor een fonds van €500 miljard voor kernenergie en plannen circuleren voor een klimaatfonds.

Het is ook te verwachten dat de **druk op het RRF groeit** als de projecten vorderen. Grootschalige infrastructuurprojecten hebben de neiging uit te lopen en duurder uit te vallen door technologische ontwikkelingen, nieuwe eisen die gesteld worden, en tal van factoren in de aanlevering van goederen (hogere grondstofprijzen, eventuele schaarste aan arbeidskrachten, etc.).

Te verwachten is dat het huidige RRF eenmalig is maar dat discussies over **nieuwe fondsen,** gekoppeld aan de Europese investeringsambities en aan het stabiliseren van eurolanden, **zullen blijven**.

Wat opvalt in de ontwikkeling van het Europese instrumentarium is **de overgang van wetgeving naar fondsen (**tevensgepaard gaand meteen afname van infractieprocedures vanuit de Commissie). In het verleden was milieubeleid, bijvoorbeeld, een succes dat gebaseerd was op wetgeving. Dit roept de vraag op of de keuze van het instrumentarium helder is.

# Afwegingen voor Nederland

De Nederlandse **belangen zijn divers**.

* Fondsen kunnen (mits goed afgewogen dat financiering het juist instrument is) EU-beleid ondersteunen. Lidstaten met minder interesse in een bepaald doel zullen financieel gecompenseerd moeten worden om toch mee te doen in het grotere Europese belang en andere lidstaten kunnen financiële ondersteuning nodig hebben om achterstanden weg te werken of instituties op te bouwen. Ook kan op politieke gronden gekozen worden voor sterkere schouders die zwaardere lasten dragen. De noodzaak om prioriteiten te stellen kan leiden tot discussies over herziening van het EU-budget of over nieuwe tijdelijke fondsen.
* Fondsen kunnen prikkels geven om te hervormen (convergeren). De vraag is wel waarom die prikkels nationaal onvoldoende sterk zijn gezien het belang van groei, houdbaarheid van financiën en een gezond milieu. Daarbij, financiële prikkels tot modernisering zijn in het verleden slechts matig effectief gebleken (zie de regionale fondsen).
* Een risico van het RRF is dat fondsen rommelig of mogelijk zelfs onrechtmatig besteed worden. De Commissie is zich hiervan bewust en let nauwkeurig op. Echter, het moet nog blijken of de projecten binnen de planningen kunnen blijven en de effectiviteit gegarandeerd is. Grote projecten kennen grote risico’s – helemaal in een divers Europa. Te verwachten is dat er politieke druk uit lidstaten op de Commissie komt vergelijkbaar met de beïnvloeding op het toezicht bij en SGP.

**Essentieel voor de effectiviteit van EU fondsen is dat er een subsidiair toezichtmodel komt**. Hier zien we een grote gemiste kansen in de opzet van het RRF.

* **Europees toezicht begint nationaal**. De Commissie is ongeschikt als het gaat om het transparant en onafhankelijk monitoren van beleid en het formuleren van correctieve maatregelen. De veelheid van taken maakt de reputatie van de Commissie kwetsbaar. Verder is centraal toezicht in grote organisaties moeilijk: kennis zit decentraal en het **eigendom** van doelstellingen op lagere niveaus is essentieel. Een rapport van de EU Commissie over aanpassingen, misstanden etc. wordt aandachtig gelezen in lidstaten maar de invloed is matig. De Italiaanse premier Matteo Renzi deed de Commissie ooit af als ‘*an old, boring aunt telling us what to do*’. Daarbij, politieke druk vanuit vooral grote lidstaten is moeilijk te weerstaan.

De afgelopen twee week heeft Nederland laten zien hoe rapporten van het CPB, Algemene Rekenkamer, Raad van State en Nibud het nieuws bepalen. **Sterke, onafhankelijke en zichtbare nationale instituties zijn een noodzakelijke voorwaarde** (maar geen afdoende voorwaarde)zodat de primaire controle niet uit ‘Brussel’ komt maar de nationale politieke processen leidend blijven.

**De les van het RRF is dat bij een volgend EU fonds het eerstelijnstoezicht nationaal moet worden afgedwongen.** Het RRF had de middelen om de benodigde instituties in de lidstaten af te dwingen en op te tuigen. Nationaal toezicht vraagt ook om wederzijds toezicht op de toezichthouders (**tweedelijnstoezicht**): hebben toezichthouders genoeg middelen, zijn ze onafhankelijk, kunnen ze eigen data generen en analyses maken, werken ze goed samen in Europees verband op afstand van de Commissie? Wederzijds toezicht van toezichthouders onderling werkt goed in andere gevoelige sectoren omdat het eigendom in lidstaten afdwingt, transparante onafhankelijke rapportages genereert over de kwaliteit van nationale instituties, en de Europese Commissie versterkt in de keuzes voor correctieve maatregelen.De onafhankelijke rapportages dwingt de Commissie in de positie van *comply or explain.*

**Zo kan de EU Commissie op afstand staan** en kan haar verantwoordelijkheid gericht zijn op de gang naar het Hof als lidstaten buiten de geest van de afspraken opereren. Uiteindelijk is de Commissie aan zet.

Het nationale toezicht is des te meer belangrijk omdat lidstaten een klein deel van hun beste projecten aan de Commissie voorleggen voor financiering uit het RRF terwijl het overgrote deel van de nationale projecten dus minder goed zijn en niet onder toezicht staan van de Commissie. Uiteindelijk gaat het om de kwaliteit van het onafhankelijke **nationale** toezicht.

Nationaal toezicht is niet zaligmakend maar wel een noodzakelijke vereiste.

**Geen geld naar sterke lidstaten.** Er heerst een idee in de EU dat geld gratis is. Rentes zijn laag, en Europese middelen worden graag aangenomen door vakdepartementen. Daarbij, zwakke lidstaten vinden het stigmatiserend als sterke lidstaten geen noodhulp aannemen. Stigmatiseren is een negatieve term voor groepsdruk. Rente is een vergelijkbaar drukmiddel vanuit de markt. Als sterke landen ook noodfondsen gebruiken is het, net als het verzwakken van rente-signalen, een verwatering van correctieve prikkels.

Als Nederland (met andere sterke landen) had besloten dat EU fondsen alleen zijn voor landen die zelf vinden dat ze het echt nodig hebben, dan was het interessant geweest te zien of Frankrijk dan bij de sterke of zwakke lidstaten had willen horen. Als alleen zwakke landen EU steun krijgen blijft er meer ruimte voor solidariteit. Daarbij, Nederland had ongeveer **quitte gespeeld** als sterke landen inclusief, Duitsland en Frankrijk, hadden besloten zelf geen gebruik te maken van het RRF. Minder vestzak broekzak transacties en een duidelijke keuze van lidstaten zelf of ze steun en het toezicht nodig achten verhogen de effectiviteit en efficiëntie van Europese fondsen.

Als sterke lidstaten geen geld uit noodfondsen gebruiken is er ook geen disbalans tussen grote ondersteuning voor zwakke landen en marginale ondersteuning voor sterke landen in relatie tot hervormingen die opgelegd worden op velden buiten het Verdrag om en die niet in verhouding staan tot het gebruik van het noodfonds. Anders gezegd: moeten dezelfde eisen gelden voor een land dat tegen de €200 miljard uit het RRF haalt als een land dat €4.5 miljard gebruikt?

**Voorkom compromissen met losse eindjes** zoals het openlaten van **de financiering van het RRF**. In principe wordt het RRF betaald uit het EU-budget echter dat zal een druk leggen op de huidige bestedingen binnen het EU-budget. De Commissie komt met voorstellen voor nieuwe heffingen maar het is twijfelachtig of die genoeg zullen bijdragen. Volgende fondsen vragen om duidelijkheid over de financiering. Fondsen zonder financiële onderbouwing versterken het beeld van gratis geld met alle gevolgen van dien.

**Bepaal prioritaire partnerschappen.** Nederland houdt van wisselende partners. Dit leidt op een gegeven moment tot een geloofwaardigheidsprobleem. Bij de *Nordic-Baltic* groep zijn twijfels te horen over Nederland dat zowel een leidende rol in de Hanseliga wil en zich richt op nauwere relaties met Frankrijk.

**Zakelijke diplomatie** lijkt gevraagd.Het succes van het RRF is dat er een methode is gekomen gebaseerd op steun, specifieke criteria en toezicht. Veel is door Nederland bereikt in de zware RRF onderhandelingen in juni 2020 maar toezicht op de criteria is onvoldoende geregeld. Dit roept de vraag op of Nederland zich nog zakelijker kan en wil opstellen bij volgende fondsen. Het **verwijt** dat **Nederland een verliezersstrategie heeft gevolgd** bij het RRF door zakelijk te onderhandelen kan genuanceerd worden. Nederland heeft juist veel bereikt. Draghi had niet zo stevig in het zadel gezeten bij het opzetten van de projecten als het RRF niet met criteria en toezicht omgeven waren. Zuid-Europese landen verwijten Nederland niet de voorwaarden en het toezicht. Ook heeft Nederland de toets op rechtsstatelijkheid afgedwongen. Voorwaarden en toezicht zijn eerder een versterking van de gewenste *vincolo esterno*. **Een zakelijke opstelling is in het belang van de EU** met betrekking tot:

* Keuze van instrument
* Inrichting van het subsidiaire toezichtmodel
* Het uitzonderlijke karakter van solidariteit met zwakke lidstaten en ooghouden voor de vestzak-broekzak problematiek als landen zelf de markt op kunnen.

# Achtergrondstukken

* **‘EU-begrotingspact: dit moet de Nederlandse inzet zijn**’

<https://www.nrc.nl/nieuws/2021/12/05/eu-begrotingspact-dit-moet-de-nederlandse-inzet-zijn-a4067975>

* **‘Rutte IV moet handhaving Europese economische regels afdwingen’**

<https://www.ewmagazine.nl/opinie/opinie/2022/01/rutte-iv-moet-handhaving-europese-economische-regels-afdwingen-865809/>

* **‘Als meer van hetzelfde niet werkt’**

<https://www.clingendael.org/event/oratie-prof-dr-adriaan-schout-europa-best-mogelijk>

* **‘The RRF as administrative subsidiarity’**, *Clingendael policy paper* (2021). [The RRF as administrative subsidiarity | Clingendael](https://www.clingendael.org/publication/rrf-administrative-subsidiarity)

1. [Structural changes in the EU economy (europa.eu)](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/vis/04_02_02/index.html) [↑](#footnote-ref-1)