

Belofte maakt schuld:

Citation for published version (APA):

van der Sluis, M. (2022). Belofte maakt schuld: Het EU-coronaherstelfonds als nieuwe stap in Europese integratie. *Nederlands Tijdschrift voor Europees recht*, 2022(7-8), 186-194.

Document status and date:

Published: 01/12/2022

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Belofte maakt schuld: het EU-coronaherstelfonds als nieuwe stap in Europese integratie

Dr. M. van der Sluis*

Inleiding

Het EU-coronaherstelfonds (officieel de herstel- en veerkrachtfaciliteit, of *Recovery and Resilience Facility* (RRF), hier verder het fonds¹) is een van de belangrijkste Europese instrumenten om de economische gevolgen van de coronacrisis te verzachten.² Met het fonds kunnen lidstaten financiële bijdragen (giften³) en leningen ontvangen van de Europese Unie (EU). Op haar beurt leent de EU op grote schaal op de kapitaalmarkt om het fonds te financieren. Om toegang te krijgen tot het fonds moeten de lidstaten plannen indienen voor investeringen en hervormingen. De Commissie en de Raad beoordelen deze plannen aan de hand van criteria die gericht zijn op bepaalde Europese doelstellingen, zoals het tegengaan van klimaatverandering. De uitbetalingen uit het fonds zijn dan gekoppeld aan het bereiken van in de plannen omschreven mijlpalen en streefdoelen.

Het Europese coronaherstelfonds is direct en indirect relevant voor verschillende onderwerpen van Europese integratie. Het fonds geeft de Commissie een extra handhavingsmiddel in relatie tot de Europese begrotingsregels en economische aanbevelingen, maar ook voor sociale rechten, voor (gender)gelijkheid, de digitale transformatie en de groene transitie. Voor sommige van deze onderwerpen is het fonds relevant omdat lidstaten investeringen of hervormingen kunnen laten medefin-

ancieren, voor andere stelt het fonds scherpe voorwaarden voor (juridische) hervormingen. Ook heeft het fonds implicaties voor het functioneren van de EU-begroting, en daarmee ook voor de euro. Door de bijzondere wijze van financiering en de verbindingen tussen verschillende beleidsterreinen, lijkt het fonds een grote stap te zijn voor Europese integratie.

Deze bijdrage beschrijft eerst kort de totstandkoming van het fonds. Daarna komen aan bod de bijzondere manier waarop het fonds gefinancierd wordt en de relevantie van het fonds voor verschillende Europese en nationale beleidsterreinen, met name wanneer dit relevant is voor de Nederlandse rechtspraktijk. Ten slotte zet ik kort de impact van het fonds op de verhoudingen tussen de Europese instellingen (horizontaal) en tussen lidstaten en de Europese instellingen van de EU (verticaal) uiteen.

Totstandkoming

Al vroeg in de coronacrisis werd duidelijk dat behalve grote gevolgen voor de volksgezondheid, de pandemie ook economische uitdagingen bracht. Landen gingen in lockdown, grenzen gingen (gedeeltelijk) op slot en de wereldhandel raakte ontregeld. Het politieke sentiment in de EU in deze crisis was anders dan tijdens de eurocrisis. In hoeverre EU-lidstaten in de eerste maanden van 2020 (economisch) geraakt werden door de pandemie stond los van hun economische beleid van de afgelopen jaren. Al in mei 2020 kon daarom de SURE-verordening worden aangenomen, waarmee lidstaten leningen kregen voor het financieren van maatregelen om de arbeidsmarkt te ondersteunen.⁴ Aan deze leningen

* Dr. M. (Marijn) van der Sluis is universitair docent Staatsrecht aan de Universiteit Maastricht.

1 Deze onofficiële benaming van het EU-coronaherstelfonds wordt ook wel gebruikt in overheidsstukken en in andere wetenschappelijke publicaties.
2 Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PbEU 2021, L 57/17).
3 Art. 2 lid 2 Verordening (EU) 2021/241 definieert financiële bijdragen als: 'niet-terugbetaalbare financiële steun op grond van de faciliteit die aan een lidstaat is of kan worden toegewezen'.

4 Verordening (EU) 2020/672 van de Raad van 19 mei 2020 betreffende de instelling van een Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) als gevolg van de COVID-19-uitbraak (PbEU 2020, L 159). Ook opvallend was het snelle (lees: vooruitlopend op de lidstaten) handelen van de Europese Cen-

zaten geen hervormingsvereisten vast, wat juist kenmerkend was voor de verstrekte leningen tijdens de eurocrisis. Om deze leningen te kunnen verstrekken ging de Commissie de kapitaalmarkt op. De leningen die de Commissie namens de EU hiervoor afsloot, werden op hun beurt op vrijwillige basis gegarandeerd door de lidstaten.⁵

De politieke druk voor een nieuw instrument bleef echter hoog; de economische impact van de pandemie werd steeds groter. Na overleg tussen de Franse president Macron en de Duitse bondskanselier Merkel kwam de Commissie met het ontwerp voor het coronaherstelfonds.⁶ Nederland voerde daarbij de oppositie aan tegen bepaalde onderdelen van het voorstel, zoals de toekenning van financiële steun die niet hoeft te worden terugbetaald,⁷ maar moest dat verzet opgeven in de Europese Raad. Wel moeten landen om toegang te krijgen tot het coronaherstelfonds plannen indienen waarmee onder andere aanbevelingen uit het Europese Semester worden uitgevoerd. Het Europees Semester is een product van de eurocrisis en brengt de Europese begrotingsregels samen met onder andere aanbevelingen voor economische hervormingen. De verordening waarin de regels voor het coronaherstelfonds zijn neergelegd werd uiteindelijk in februari 2021 aangenomen. Hoewel het juridisch gezien losstaat van het coronaherstelfonds, is ook opvallend dat bij dezelfde bijeenkomst van de Europese Raad een politieke overeenkomst werd bereikt over de kwestie van rechtsstaatbescherming en het budget.⁸ Mede hierdoor is de toegang tot het EU-coronaherstelfonds verbonden aan de bescherming van de rechtsstaat in de lidstaten. Aangezien binnen het Europees Semester ook aanbevelingen kunnen worden gedaan over bijvoorbeeld rechterlijke onafhankelijkheid, kunnen ook via deze route rechtsstatelijke overwegingen aan bod komen.⁹ Ook zijn in de verordening nog verdere regels opgenomen over de bescherming van de financiële belangen van de EU.¹⁰

Het coronaherstelfonds is het resultaat van drie verschillende juridische instrumenten, het Eigenmiddelenbesluit, Verordening (EU) 2020/2094 over het herstelinstrument en Verordening (EU) 2021/241 over het

coronaherstelfonds. Het Eigenmiddelenbesluit wordt elke vijf jaar aangenomen, tezamen met de meerjaarlijkse begroting, en legt de grenzen vast waarbinnen de Europese inkomsten en uitgaven gaan plaatsvinden.¹¹ Nu is in het Eigenmiddelenbesluit mogelijk gemaakt om tot € 750 miljard te gaan lenen voor het herstelinstrument. In het herstelinstrument (Verordening (EU) 2020/2094)¹² wordt dit bedrag dan toegewezen aan verschillende doelen, waaronder dus ook het coronaherstelfonds. In Verordening (EU) 2021/241 over het coronaherstelfonds zijn dan de regels over het functioneren van het fonds neergelegd.

Elk van deze drie heeft een andere juridische basis (respectievelijk art. 311, 122 en 175 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)) en is bijgevolg via een andere procedure tot stand gekomen. Zo moet het Eigenmiddelenbesluit door alle lidstaten conform hun eigen grondwettelijke bepalingen worden goedgekeurd. In Nederland wordt de procedure voor de goedkeuring van verdragen gevolgd.¹³ Door het fonds juridisch te verankeren in het Eigenmiddelenbesluit is ook een hoge drempel opgeworpen voor een herhaling of vernieuwing van het fonds, eventueel voor andere doeleinden. Een centraal punt in de onderhandelingen over het fonds was het eenmalige karakter ervan. Met name in Nederland bestaat de angst dat het fonds als sjabloon gebruikt gaat worden voor nieuwe Europese initiatieven waarbij de EU grootschalig schulden aangaat om uitgaven te financieren.

Het fonds maakt deel uit van een aantal maatregelen, georganiseerd onder de naam *NextGenerationEU*. Hieronder valt bijvoorbeeld ook het fonds voor een rechtvaardige transitie (*Just Transition Fund* (JTF¹⁴)), waarmee regio's de sociaal-economische impact van de klimaattransitie kunnen verzachten. Het JTF is onderdeel van de Europese Green Deal. De koppeling tussen de verschillende onderdelen van *NextGenerationEU* komt door hun financiering die ze tezamen krijgen toegewezen via het herstelinstrument. Andere programma's die op basis van het herstelinstrument fondsen krijgen toegewezen zijn onder andere RescEU (civiele bescherming, € 2 miljard), ReactEU (cohesie en regio's, € 50.6 miljard) en Horizon EU (onderzoek, € 5.4 miljard).

Overigens is het fonds ten tijde van dit schrijven al in gebruik. Alle EU-landen hebben ondertussen een herstel- en veerkrachtplan ingediend, waarbij Nederland de laatste indiener was. De meeste plannen zijn intussen

trale Bank door middel van het Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP). Dit nieuwe opkoopprogramma combineert elementen van het *Outright Monetary Transactions*-programma en het *Public Sector Purchases Programme*.

5 Zie hierover R. Repasi, 'A Dwarf in Size, But a Giant in Shifting a Paradigm – The European Instrument for Temporary Support to Mitigate Unemployment Risks (SURE); *EU Law Live – Weekend Edition* 1 juni 2020.

6 Zie voor de (politieke) omstandigheden van de totstandkoming van Verordening (EU) 2020/241 B. de Witte, 'The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift', *Common Market Law Review* 2021, nr. 3, p. 635-682.

7 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Financiën van 9 juni 2020 (*Kamerstukken II* 2019/20, 21501-20, nr. 1543).

8 Zie Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting (*PbEU* 2020, L1 433). Zie ook T.P.J.N. van Rijn, 'Het nieuwe rechtsstaatmechanisme: een panacee voor alle schendingen van EU-recht?', *NtEr* 2021/9-10.

9 Zie onder andere de brief van de minister van Financiën van 14 juni 2022 over het uitvoeringsbesluit herstelplan Polen.

10 Art. 22 Verordening (EU) 2021/241.

11 Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (*PbEU* 2020, L 424) (Eigenmiddelenbesluit).

12 Verordening (EU) 2020/2094 van de Raad van 14 december 2020 tot vaststelling van een herstelinstrument van de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel na de COVID-19-crisis (*PbEU* 2020, L1 433).

13 Wet van 26 mei 2021, houdende goedkeuring van het op 14 december 2020 te Brussel tot stand gekomen Besluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (*Trb.* 2021, 5).

14 Verordening (EU) 2021/1056 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 tot oprichting van het Fonds voor een rechtvaardige transitie (*PbEU* 2021, L 231).

getoetst door de Commissie en goedgekeurd door de Raad.¹⁵ De eerste betalingen aan de lidstaten zijn ook al gedaan. De reden van de late indiening van de Nederlandse plannen was de val van het kabinet in januari 2021, de verkiezingen voor de Tweede Kamer en de daaropvolgende langdurige kabinetsformatie. Het demissionaire kabinet wilde het aan het nieuwe kabinet laten om zulke plannen op te stellen. In het coalitieakkoord van december 2021 is vervolgens opgenomen dat de ‘middelen uit het Europees herstellfonds [worden gebruikt, *MvdS*] ter financiering van de plannen uit onder meer dit coalitieakkoord’. In maart 2022 heeft het kabinet een eerste voorstel naar de Kamer gestuurd, met daarin voorstellen uit het coalitieakkoord die geschikt zijn voor het herstellplan.¹⁶ In juni is het plan ingediend bij de Commissie.

Juridische aspecten van het fonds

Financiering

De financiering van het fonds schuurt op verschillende manieren met de verdragsrechtelijke regels omtrent het EU-budget. De EU-verdragen lijken in ieder geval niet te hebben voorzien dat de EU zelf op grote schaal schulden aangaat. Derhalve is een aantal juridische constructies opgezet die ervoor zouden moeten zorgen dat het fonds toch binnen de juridische grenzen van de EU-verdragen blijft. De Witte spreekt in dit verband over ‘creative legal engineering’.¹⁷

Het EU-coronaherstelfonds kan op twee manieren lidstaten financieel ondersteunen: door middel van leningen (€ 360 miljard) en door middel van financiële bijdragen (€ 312.5 miljard).¹⁸ De leningen zijn vooral relevant voor lidstaten die niet al tegen zeer gunstige voorwaarden op de kapitaalmarkt kunnen lenen. Het is dan ook niet de verwachting dat Nederland hier gebruik van zal maken. Dat het fonds zowel leningen als financiële bijdragen aanbiedt, is relevant in het licht van de EU-verdragen. Artikel 310 VWEU stelt namelijk dat de begroting in balans zal zijn. Dat lijkt het aangaan van schulden door de EU in de weg te staan. In het verleden heeft de Commissie ook wel namens de EU op de kapitaalmarkt geleend, maar dat was om vervolgens aan de lidstaten te kunnen lenen. Aangezien die leningen dienen te worden terugbetaald aan de EU, werd aangenomen dat daarmee geen sprake was van schending van artikel 310 VWEU.¹⁹ Er zat dan wel een grens aan hoeveel leningen konden worden aangegaan (en worden doorgegeven), omdat de EU wel aan de eigen verplichtingen

moest voldoen, als een lidstaat onverhoopt niet zou terugbetalen. Daarmee komt het budgettaire plafond in het geding. Dit plafond geeft aan waarvoor de lidstaten garant staan, en is vastgelegd in het Eigenmiddelenbesluit.²⁰

Voor het coronaherstelfonds is voor de volgende oplossing gekozen. In de eerste plaats wordt in het Eigenmiddelenbesluit het budgettaire plafond tijdelijk verhoogd om de verplichtingen te dekken die voortvloeien uit het aangaan van de leningen door de EU voor NextGenEU.²¹ In Verordening (EU) 2020/2094 wordt vervolgens een onderscheid gemaakt tussen de fondsen die bedoeld zijn voor het verstrekken van de leningen, en de fondsen voor de financiële bijdragen. De laatste worden dan aangeduid als ‘externe bestemmingsontvangsten’, in de zin van artikel 21 Financieel Reglement.²² Van dit artikel werd voorheen gebruikgemaakt om specifieke inkomsten van de EU aan specifieke uitgaven te koppelen. Door de leningen die worden aangegaan om de financiële bijdragen te bekostigen aan te merken als externe bestemmingsontvangsten wordt het universaliteitsbeginsel van de EU-begroting omzeild. Dit beginsel, neergelegd in artikel 311 VWEU, stelt dat de gezamenlijke inkomsten van de EU de gezamenlijke uitgaven van de EU dekken.²³ Normaliter worden inkomsten niet toegewezen aan specifieke uitgaven, maar vloeien die naar het EU-budget.²⁴ Bij het coronaherstelfonds wordt gebruikgemaakt van de constructie van externe bestemmingsontvangsten om ervoor te zorgen dat de leningen die door de Commissie namens de EU worden aangegaan voor de financiële bijdragen aan de lidstaten niet vallen onder gezamenlijke inkomsten, en de uitgaven niet onder de gezamenlijke uitgaven. Daarmee blijft ook de verplichting van het budgettaire evenwicht buiten bereik: het fonds valt immers niet onder het budget.²⁵ Over deze opzet zijn wel twijfels gerezen, onder andere in het Finse parlement.²⁶ Ook wordt de legaliteit van het

15 Zie bijvoorbeeld voor Duitsland het Uitvoeringsbesluit van de Raad betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Duitsland van 6 juli 2021, 10158/21.

16 Brief van de minister van Financiën van 28 maart 2022 (*Kamerstukken II* 2021/22, 21501-07, nr. 1827).

17 De Witte 2021.

18 Art. 2 lid 2 onder b en onder a sub ii Verordening (EU) 2020/2094.

19 De Witte 2021.

20 T. van den Brink, ‘Het coronaherstelfonds en de metamorfose van de Economische En Monetaire Unie’, *SEW* 2021/158, p. 440.

21 Art. 6 Eigenmiddelenbesluit. Zie ook H. Matthijs, ‘Het nieuwe financieringsbesluit voor de Europese begroting’, *SEW* 2021/58, p. 148.

22 Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (*PbEU* 2018, L 193) (Financieel Reglement).

23 Art. 20 Financieel Reglement en art. 311 VWEU.

24 Voorafgaand aan de coronapandemie was art. 21 Financieel Reglement al van stal gehaald voor het voorstel voor een specifiek budget voor de Eurozone. Zie M. van der Sluis, ‘A Euro area budget: another seedling?’, *MCEL Working Paper Series* 2019/03.

25 Onder andere Van den Brink (2021, p. 445) is kritisch over deze benadering.

26 P. Leino-Sandberg, ‘Between European commitment and taking the law seriously. The EU own resources decision in Finland’, *Verfassungsblog.Com*, 29 april 2021, <https://verfassungsblog.de/between-european-commitment-and-taking-the-law-seriously/>.

Eigenmiddelenbesluit betwist voor het Duitse Constitutionele Hof.²⁷

Verder is ook relevant dat ingevolge artikel 310 lid 4 VWEU geen stappen mogen worden gezet die aanzienlijke gevolgen hebben voor de begroting, zonder de verzekering dat financiering daarvoor vanuit de eigen middelen van de EU kan komen. Voor het coronaherstelfonds is dan kenmerkend dat de terugbetalingsverplichtingen voor de aangegane leningen ook na het huidige meerjarige financiële kader, dat loopt tot 2027, doorlopen. De zekerheid die artikel 310 lid 4 VWEU lijkt te eisen over het kunnen dekken van uitgaven met eigen middelen, kan dus niet worden gegeven voor volgende budgettaire periodes. De aflossingen zullen voor het grootste deel in de volgende termijnen plaatsvinden, tot uiterlijk 2058. Hoe dit zal gebeuren is nog onduidelijk. De keuze die dan lijkt voor te liggen is om de leningen op termijn ‘door te rollen’ (nieuwe leningen aangaan om de oude af te lossen), de uitgaven van de EU te verlagen om ruimte in het EU-budget te creëren, de eigen inkomsten te verhogen uit de bestaande inkomstenbronnen (met name de bijdragen van de lidstaten), of ten slotte om nieuwe inkomstenbronnen aan te boren, of een combinatie hiervan. In het Eigenmiddelenbesluit is al een nieuwe ‘plastic levy’ opgenomen: lidstaten dragen € 0,80 af per kilogram van niet-gerecycled kunststof verpakkingsmateriaal.²⁸ Tevens heeft de Commissie recent nog drie andere nieuwe inkomstenbronnen voorgesteld, namelijk de inkomsten die zullen voortvloeien uit het koolstofgrensmechanisme (*Carbon Border Adjustment Mechanism*), dat onderdeel is van de Europese Green Deal, een percentage van de restwinsten van multinationals dat onder EU-lidstaten zal worden verdeeld vanwege een recente OESO/G20-overeenkomst, en een deel van de nieuwe inkomsten die voortvloeien uit het Europese *Emissions Tradings Mechanism* (ETS). Alhoewel de plannen voor nieuwe en hogere Europese inkomsten al langer circuleren, zullen de schulden die de EU voor het fonds aangaat wel een aanjager zijn van nieuwe discussies. De terugbetaling van de leningen moet immers op enige wijze worden geregeld.

Een ander verdragsrechtelijk vraagstuk is of het fonds indruist tegen de *no bail-out*-regel, zoals die is vastgelegd in artikel 125 VWEU. Deze vraag ligt in ieder geval voor bij het Duitse constitutionele hof.²⁹ De *no bail-out*-clausule vindt zijn oorsprong in het Verdrag van Maastricht en stond met name in de belangstelling tijdens de eurocrisis, waarbij eerst de lidstaten en vervolgens het Hof van Justitie hebben geoordeeld dat financiële steun aan lidstaten slechts is toegestaan als dat nodig is voor de stabiliteit van de eurozone als ge-

heel en verbonden is aan stringente voorwaarden.³⁰ Of het fonds in strijd is met artikel 125 VWEU zal onder andere afhangen van de vraag of de financiële bijdragen aan de lidstaten als zodanig als *financiële steun* worden gekwalificeerd.³¹ De criteria die het Hof van Justitie heeft geformuleerd voor de toepassing van artikel 125 VWEU zijn pas relevant als er sprake is van financiële steun. Daarbij heb ik elders al betoogd dat het begrip financiële steun nauw gelezen moet worden: niet elke betaling van de EU aan een lidstaat hoeft te worden getoetst aan artikel 125 VWEU.³² Artikel 125 VWEU moet namelijk gezien worden in de context van het functioneren van de Economische en Monetaire Unie en dan met name de angst dat landen vanwege onbehoorlijk economisch en fiscaal beleid een beroep zouden gaan doen op elkaar, op de Unie of op de Europese Centrale Bank. Om twee redenen ligt het dan niet voor de hand om de financiële bijdragen uit het fonds als financiële steun aan te merken. In de eerste plaats wordt het fonds gebruikt door alle EU-lidstaten, en is het dus niet gericht op het ondersteunen van één of enkele lidstaten. In de tweede plaats is het fonds niet gericht op het in brede zin ondersteunen van de begroting van een lidstaat, maar op het verwezenlijken van enkele specifieke Europese doelen. De lidstaten ontvangen immers alleen financiële bijdragen in relatie tot specifieke investeringen of hervormingen. De plannen van de lidstaten moeten daarbij bijdragen aan verwezenlijking van de zes pijlers van het fonds, zoals die zijn vastgelegd in artikel 3 Verordening (EU) 2021/241. Kort gezegd: het fonds biedt geen *bail-outs* en dus zijn ook de criteria van de *no bail-out*-clausule niet van toepassing.

Procedurele aspecten

Voordat de inhoudelijke voorwaarden om gebruik te maken van het fonds hieronder verder uiteengezet worden, volgt hier eerst een korte beschrijving van enkele procedurele aspecten van het fonds. In het kort ziet de procedure er dan als volgt uit: centraal in de toepassing van het fonds staan de nationale herstel- en veerkrachtplannen. De lidstaten stellen ieder een eigen plan op, met daarin zowel investerings- als hervormingsplannen. Aan deze plannen worden te verwezenlijken mijlpalen en streefdoelen gekoppeld. De herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten worden beoordeeld door de Commissie, waarna een positieve beoordeling wordt goedgekeurd door de Raad. Wanneer een lidstaat een mijlpaal of streefdoel heeft bereikt, kan hij om betaling vragen. De Commissie beoordeelt een dergelijk verzoek, waarbij ook politiek is overeengekomen dat een lidstaat kan aangeven dat een dergelijk besluit wordt aangehouden tot daarover in de Europese Raad is gesproken.³³ De Commissie heeft een scorebord ontwikkeld waarbij de

27 Op 15 april 2021 wees het Duitse constitutionele hof een verzoek voor een voorlopige voorziening over de ratificatie van het Eigenmiddelenbesluit af, maar de onderliggende procedure loopt nog; zie Bundesverfassungsgericht 15 april 2021, 2 BvR 547/21, ECLI:DE:BVVerfG:2021:rs20210415.2bvr054721.

28 Art. 2 lid 1 onder c Eigenmiddelenbesluit; Matthijs 2021.

29 Bundesverfassungsgericht 15 april 2021, r.o. 93-94.

30 Art. 136 lid 3 VWEU en HvJ 27 november 2021, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756 (*Pringle*).

31 Van der Sluis 2019.

32 Van der Sluis 2019.

33 Zie overweging 52 bij Verordening (EU) 2021/241.

ontwikkelingen in de lidstaten op alle thema's en criteria worden bijgehouden.³⁴

Voor de berekening van de maximale financiële bijdrage per lidstaat wordt gekeken naar twee categorieën: voor de verdeling van 70% van de financiële bijdragen wordt gekeken naar de bevolkingsomvang, het bbp per hoofd van de bevolking en het relatieve werkloosheidspercentage.³⁵ Voor de overige 30% spelen deels dezelfde criteria een rol, met het verschil dat hier ook wordt meegenomen in welke mate het bbp van de lidstaat in 2020 en 2021 gekrompen is. Doordat deze cijfers pas na de inwerkingtreding van de verordening bekend worden, volgt na juni 2022 de definitieve toewijzing per lidstaat.³⁶ Het valt in ieder geval op dat de hoogte van de bijdrage die een lidstaat ontvangt maar voor een klein deel afhangt van de impact van de pandemie op de economie van de betreffende lidstaat, en in die zin dus disproportioneel is. Nederland zou volgens de eerste schatting € 5,9 miljard ontvangen uit het fonds,³⁷ maar dat wordt naar verwachting naar beneden bijgesteld.

De herstel- en veerkrachtplannen worden dus opgesteld door de lidstaten. Ook hierin is een verschil te zien met de eurocrisis, gedurende welke zogeheten *memoranda of understanding* (MoU) werden opgesteld voor het verkrijgen van financiële steun. Deze MoU's waren het product van onderhandelingen tussen de troika (Commissie, Europese Centrale Bank en Internationaal Monetair Fonds) en de lidstaat, waardoor de indruk ontstond dat de voorwaarden voor het verkrijgen van steun waren gedicteerd door deze instellingen. Voor de plannen ligt het initiatief dus bij de lidstaten. Overleg met de Commissie voorafgaand aan de indiening van de plannen lag evenwel in de lijn der verwachtingen, gezien de eisen die worden gesteld aan de plannen.³⁸ Daarbij is in de verordening ook vastgelegd dat sprake moet zijn van een raadplegingsproces bij de totstandkoming en, waar relevant, bij de uitvoering van de plannen.³⁹ Daarbij moeten aan bod komen de lokale en regionale autoriteiten, sociale partners, maatschappelijke organisaties, jongerenorganisaties en andere belanghebbenden. Van dit raadplegingsproces moet verslag worden gedaan in het herstelplan, maar kwalitatieve criteria ontbreken om te controleren in hoeverre de consultatie daadwerkelijk heeft geleid tot inhoudelijke bespreking van de plannen. Betalingen van de financiële bijdrage en de leningen geschieden wanneer de betreffende mijlpalen of streefdoelen worden gehaald, uiterlijk eind 2026.⁴⁰ Deze einddatum is toch enige tijd na afloop van de pandemie. Dat is van belang vanuit zowel economisch als juridisch

oogpunt. Vanuit economisch oogpunt is relevant dat het fonds werd gecreëerd met een visie op de verlichting van de economische gevolgen van de pandemie. Nu de plannen pas op een veel later moment vanuit de Unie gefinancierd worden, valt een macro-economische grond voor de plannen weg. Het fonds vervult dan niet de stabilisatiefunctie die met name voor het functioneren van de euro soms wel noodzakelijk wordt geacht. Dit laat onverlet dat het fonds andere (economische) functies kan vervullen. Wel komt hierdoor de keuze voor de juridische basis van het herstelinstrument onder een vergrootglas te liggen. Zoals hierboven aangegeven is de juridische grondslag van het herstelinstrument artikel 122 VWEU, op basis waarvan de Raad kan besluiten tot maatregelen of hulp in geval van (economische) noodsituaties. Waar sommige betalingen pas over enkele jaren zullen plaatsvinden, is het verband met de noodsituatie niet direct zichtbaar. Opvallend is dan ook dat de regels van het fonds zelf zijn gebaseerd op artikel 175 alinea 3 VWEU. Dat was misschien ook een betere keuze geweest voor het herstelinstrument.

Een ander gevolg van deze lange looptijd van het fonds is dat het vraagt om de mogelijkheid tot tussentijdse aanpassing van de herstelplannen. De omstandigheden waarin hervormingen en investeringen plaatsvinden, kunnen immers ook veranderen. Artikel 21 van de verordening laat derhalve ruimte voor tussentijdse aanpassing van de plannen, in een vergelijkbaar proces als bij de goedkeuring van de plannen. Deze aanpassingsmogelijkheid laat niet alleen ruimte voor de lidstaten om plannen te wijzigen, maar is ook een uitnodiging aan de Europese instellingen. Zo diende de Commissie in mei 2022 een voorstel in tot wijziging van de verordening naar aanleiding van de energieproblemen die zijn ontstaan als gevolg van de oorlog in Oekraïne (het REPowerEU plan⁴¹). De Commissie wil de verordening zo laten aanpassen dat lidstaten voorstellen kunnen doen om hun herstelplannen te wijzigen in lijn met de ambitie om energiebesparingen te bevorderen. Hiervoor zouden ook andere fondsen beschikbaar komen. De lidstaten hebben nu al de mogelijkheid om een klein deel (5%) van de fondsen die voor hen beschikbaar zijn onder het herstelplan te laten vallen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Europees fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds.⁴² De Commissie zou daarbovenop nog

34 Art. 30 Verordening (EU) 2021/241.

35 Art. 11 Verordening (EU) 2021/241.

36 Art. 11 lid 2 Verordening (EU) 2021/241.

37 Annex IV Verordening (EU) 2021/241.

38 Zie ook de brief van de minister van Financiën van 28 maart 2022 (*Kamerstukken II 2021/22, 21501-07 nr. 1827*) waarin gesteld wordt: 'De gesprekken met de Europese Commissie zullen zich richten op de verdere technische uitwerking en mogelijke aanvulling of vervanging van de hervormings- en investeringsplannen van het Nederlandse HVP [herstel- en veerkrachtplan, MvdS].'

39 Art. 18 lid 4 onder q Verordening (EU) 2021/241.

40 Art. 24 lid 1 Verordening (EU) 2021/241.

41 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 (REPowerEU Plan), 18 mei 2022, COM/2022/230 final, en Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1060, Verordening (EU) 2021/2115, Richtlijn 2003/87/EG en Besluit (EU) 2015/1814, 18 mei 2022, COM/2022/231 final.

42 Art. 26 Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (*PbEU 2021, L 231*).

eens 7,5% van die fondsen beschikbaar willen maken via het herstelplan, met de specifieke toewijzing voor REPowerEU plannen.

Inhoudelijke vereisten voor de herstelplannen

In de herstelplannen geven de lidstaten aan welke hervormingen en investeringen op de agenda staan.⁴³ De herstelplannen dienen te voldoen aan verschillende voorwaarden. Artikel 18 Verordening (EU) 2021/241 stelt eisen aan de in te dienen plannen en artikel 19 bepaalt op welke manier de Commissie de plannen beoordeelt. De toetsingscriteria staan nog verder uitgewerkt in bijlages bij de verordening.

Een eerste voorwaarde voor de plannen is dat ze bijdragen aan zes pijlers die in de verordening zijn gedefinieerd. Het gaat dan om de groene transitie, de digitale transformatie, slimme en inclusieve economische groei, sociale en territoriale cohesie, verschillende vormen van maatschappelijke veerkracht en ten slotte beleid voor volgende generaties. Aangezien de verordening tot doel heeft om de investeringen en hervormingen in de lidstaten te bevorderen, is in artikel 5 opgenomen dat steun niet in de plaats dient te komen van terugkerende nationale begrotingsuitgaven. Afwijkingen van dit beginsel moeten worden gemotiveerd.

Voor de eerste twee pijlers zijn dan nog specifieke doelstellingen opgenomen: 37% van de toewijzing uit het fonds moet bedoeld zijn voor de groene transitie en 20% voor de digitale transitie.⁴⁴ Hier zal de nadruk liggen op investeringen. Voor de groene transitie is daarbij ook relevant dat plannen in lijn moeten zijn met het ernstige-afbreukverbodsbeginsel voor het milieu (ook wel bekend als het *do-no-significant-harm-principle*), zoals dat is vastgelegd in artikel 17 Taxonomieverordening.⁴⁵ De Taxonomieverordening bevat het juridische kader aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of economische activiteiten ecologisch duurzaam zijn. Het zou dan ook voor de hand liggen om de investeringen van de lidstaten te toetsen aan de Taxonomieverordening, maar de precieze criteria worden momenteel nog uitgewerkt door de Europese Commissie. Verordening (EU) 2021/241 geeft daarom zelf in Annex VI aan hoe bepaalde maatregelen moeten worden meegerekend bij de plannen, waarbij van meerdere investeringen ook wordt aangegeven dat ze niet mogen meetellen om de benodigde 37% te behalen. Zo wordt het stimuleren van het gebruik van gas voor het opwekken van elektriciteit als transitiemechanisme niet als klimaatmaatregel aangemerkt.⁴⁶

Het coronaherstelfonds verbindt het economische herstel in de lidstaten aan specifieke Europese doelstellin-

gen. Dit sluit ook aan bij de aankondiging van de Europese Green Deal (EGD) uit december 2019, waarbij de Commissie zich committeerde alle nieuwe plannen in overeenstemming te laten zijn met de duurzaamheidsdoelstellingen.⁴⁷ Aangezien de ambitieuze plannen van de EGD bovendien niet overal gepaard gingen met nieuwe financiering, vult het EU-coronaherstelfonds hier een lacune, met de kanttekening dat het fonds gericht is op de lidstaten, en niet op actie door de EU zelf. Met andere woorden, door de EGD te koppelen aan het coronaherstelfonds wordt de rolverdeling in de verduurzaming van de EU nogmaals bevestigd, waarbij voor de EU een coördinerende rol, en voor de lidstaten een uitvoerende rol is weggelegd. Zo wordt in het fonds nauwelijks ingezet op grensoverschrijdende projecten.⁴⁸

Een andere voorwaarde voor de herstelplannen is dat ze verbonden zijn aan strikte economische voorwaarden. Verordening (EU) 2021/241 vereist daarom dat de plannen bijdragen tot 'de doeltreffende aanpak van alle of een significant deel van de uitdagingen die zijn vastgesteld in de relevante landspecifieke aanbevelingen',⁴⁹ zoals die voortvloeien uit het Europese Semester waarbinnen de regels voor het Europese *economic governance* worden toegepast.⁵⁰ Hier zal de nadruk liggen op economische hervormingen. De landspecifieke aanbevelingen zijn het product van twee procedures gebaseerd op artikel 121 VWEU, namelijk die voor multilateraal toezicht, zoals dat in het Stabiliteits- en Groeipact is uitgewerkt,⁵¹ en de procedure voor de preventie en correctie van macro-economische evenwichtigheden, die tijdens de eurocrisis in het leven is geroepen. Bij de aanbevelingen komt overigens ook aan bod het begrotingsbeleid van de lidstaten. Deze procedures zijn grotendeels gebaseerd op de welwillendheid van lidstaten om de Europese aanbevelingen serieus in overweging te nemen. Alhoewel tijdens de eurocrisis de procedures voor het toezicht op de lidstaten is aangescherpt, zowel in de manier waarop het beleid van de lidstaten wordt geanalyseerd als wat betreft de mogelijkheden voor het opleggen van boetes,⁵² heeft dat niet per se geleid tot een grotere welwil-

43 Art. 17 Verordening (EU) 2021/241.

44 Art. 18 lid 4 onder e Verordening (EU) 2021/241. De verordening hinkt overigens op twee gedachten wat betreft de vereiste 37%. Art. 18 lid 4 onder e spreekt over de 'groene transitie', waar expliciet ook biodiversiteit onder valt, terwijl art. 16 lid 2 onder b het over het streefcijfer voor klimaat heeft.

45 Verordening (EU) 2020/852 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2020 betreffende de totstandbrenging van een kader ter bevordering van duurzame beleggingen en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/2088 (PbEU 2020, L 198) (Taxonomieverordening).

46 Bijlage VI Verordening (EU) 2021/241.

47 Commissie, mededeling van 11 december 2019, COM/2019/640 final, de Europese Green Deal.

48 Lidstaten zijn wel verplicht om in hun herstelplan op te nemen of hun plannen grensoverschrijdende elementen bevat. Zie hiervoor art. 18 lid 4 onder h Verordening (EU) 2021/241.

49 Art. 18 lid 4 onder b Verordening (EU) 2021/241.

50 Het Europees Semester is de overkoepelende term voor een set van verordeningen en richtlijnen. Een heldere beschrijving van deze juridische instrumenten is te vinden in een recente voorlichting van de Raad van State. Bijlage II Juridisch kader Stabiliteits- en Groeipact bij de Voorlichting over de mogelijkheden om het Stabiliteits- en Groeipact te hervormen (Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 146).

51 Zie met name Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (PbEU 1997, L 209), zoals het laatst gewijzigd door Verordening (EU) nr. 1175/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (PbEU 2011, L 306).

52 M. van der Sluis, *In law we trust: the role of EU constitutional law in European monetary integration* Florence: European University Institute 2017, hfdst. 5.

lendheid van de lidstaten om zich te schikken naar de Europese aanbevelingen. Het coronaherstelfonds is dan een nieuw gereedschap om het functioneren van *European economic governance* te verbeteren. In plaats van boetes als stok achter de deur, moeten de financiële bijdragen de lidstaten verleiden om daadwerkelijk hervormingen uit te voeren.⁵³ Ook kan de uitbetaling van fondsen worden stilgelegd wanneer de Raad bepaalde stappen neemt onder andere in de excessieftkortprocedure.⁵⁴ Overigens zijn de procedures van het Europees Semester al enige tijd effectief opgeschort, eerst vanwege de economische gevolgen van de pandemie, en nu ook vanwege de oorlog in Oekraïne.⁵⁵ Het fonds lijkt hier ook zijn schaduw vooruit te werpen. In 2019 is het proces van start gegaan om *European economic governance* te evalueren en eventueel te herzien. Deze discussie is door de pandemie uitgesteld, maar is ondertussen weer op stoom.⁵⁶ Hierbij wordt ook gekeken naar het functioneren van het fonds. De verwachting is immers dat bij een eventuele verlenging of hernieuwing van het fonds de koppeling met het Europees Semester overeind blijft.⁵⁷

Voor Nederland hadden de landspecifieke aanbevelingen van 2019 en 2020 onder andere betrekking op de huizenmarkt, het pensioenstelsel, inkomensbeleid, het belastingstelsel, beleid voor zzp'ers en het tegengaan van schijnzelfstandigheid, en het bevorderen van particuliere investeringen in onderzoek en ontwikkeling.⁵⁸ In 2020 lag daarbij wel de nadruk op het tegengaan van de economische effecten van de pandemie. De landspecifieke aanbevelingen zijn in algemene termen opgesteld, maar in de overwegingen van het besluit wordt daarbij de onderbouwing gegeven waarom bepaalde onderwer-

pen aandacht verdienen. Daarbij kunnen ook onderwerpen worden meegenomen die niet direct van economisch belang lijken. Zo omvatten de landspecifieke aanbevelingen uit 2022 voor Polen de aanbeveling om de gerechtelijke onafhankelijkheid te versterken, met als economisch argument dat dit het investeringsklimaat verbetert. In het Poolse herstelplan is dan een tijdpad opgenomen voor de hervorming van de uiterst controversiële *Disciplinary Chamber*.⁵⁹

Andere inhoudelijke eisen aan de plannen zijn dat ze moeten bijdragen aan de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en aan de institutionele en sociale veerkracht van de lidstaat.⁶⁰ Ook moet in de toelichting aangegeven worden hoe de voorgestelde maatregelen naar verwachting zullen bijdragen tot gendergelijkheid.⁶¹ Deze voorwaarden zijn minder nauwkeurig omschreven, en laten daardoor meer ruimte aan de lidstaten en de betrokken Europese instellingen om de relevantie ervan per lidstaat te bepalen.

Verhoudingen

Het fonds is een nieuwe stap in Europese integratie, waarbij ook direct de vraag opkomt in hoeverre de horizontale en verticale verhoudingen in de EU veranderen. Voor wat betreft de horizontale verhoudingen, tussen de Europese instellingen, valt vooral op dat het Europese Parlement (EP) een betrekkelijk kleine rol heeft in de controle op de uitvoering van het fonds. Het EP dient wel op de hoogte gehouden te worden van de ontwikkelingen betreffende het fonds, en er wordt een herstel- en veerkrachtdialoog opgezet waarbij het EP, de Raad en de Commissie met elkaar in dialoog treden, maar daarmee is de rol van het EP in het fonds beperkt gehouden.⁶² Behalve dus wanneer de regels over het fonds worden aangepast, zoals bij de hierboven beschreven voorstellen omtrent REPowerEU, draait het fonds dus voornamelijk om de relatie tussen de lidstaten en de Commissie. Binnen deze relatie lijkt vooral de positie van de Commissie erg sterk: die moet immers de lidstaten controleren bij het opstellen van de plannen en bij de uitvoering daarvan. Ook in de Tweede Kamer is deze nieuwe bevoegdheid van de Commissie ten opzichte van de lidstaten opgemerkt.⁶³ Toch is de stelling dat het fonds voornamelijk de positie van de Commissie versterkt, misleidend. Het fonds wordt namelijk volledig gebruikt ter ondersteuning van de plannen van de lidstaten. Alhoewel het herstelinstrument ook andere (supranationale) projecten ondersteunt, wordt de mogelijkheid

53 Vanhercke en Verdun beschrijven voornamelijk de rol van de Commissie in het beoordelen en doen naleven van de plannen van de lidstaten, en het verband tussen het fonds en het Europees Semester: 'The RRF thus 'upgrades' the Semester, in that it offers financial incentives in return for a coherent package of public investments and (potentially painful) reforms, thereby giving European governments additional means to overcome domestic institutional resistance in the face of Semester tools and recommendations'. B. Vanhercke & A. Verdun, 'The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility', *Journal of Common Market Studies* 2022, nr. 1, p. 204-223, op p. 218.

54 Art. 10 Verordening (EU) 2021/241.

55 De juridische instrumenten van het Europees Semester kennen geen gehele 'escape clause' die geactiveerd kan worden. In veel instrumenten is desalniettemin veel flexibiliteit ingebouwd. Zo worden de Europese instituties gemaand om bij hun beoordeling van een tekort in een lidstaat rekening te houden met 'onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën'. Art. 3 lid 5 Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (*PbEU* 1997, L 209/6).

56 Commissie, Mededeling van 19 oktober 2021, COM/2021/662 final, De EU-economie na COVID-19: gevolgen voor de economische governance.

57 Th. Nguyen & N. Redeker, 'How to make the marriage work: wedding the recovery and resilience facility and European Semester', Policy brief (Hertie School of Governance), 2022.

58 Aanbeveling van de Raad van 9 juli 2019 over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van Nederland (*PbEU* 2019, C 301/112) en Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Nederland (*PbEU* 2020, C 282/122).

59 Commissie, Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland, COM(2022)268 final.

60 Art. 18 lid 4 onder c Verordening (EU) 2021/241.

61 Art. 18 lid 4 onder o Verordening (EU) 2021/241.

62 Art. 25 Verordening (EU) 2021/241.

63 Zie hiervoor ook het Rondetafelgesprek van de Vaste Commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 22 januari 2022 over het COVID-19 Herstelfonds (RRF).

van de EU om schulden aan te gaan voornamelijk gebruikt voor de lidstaten. Met andere woorden, de lidstaten gebruiken de financiële kracht van de EU voor de verwezenlijking van hun eigen plannen, waarbij de Commissie ‘slechts’ een controlerende taak krijgt.

Dat de macht van de Commissie is toegenomen door het fonds, moet dus worden gezien in de context dat het fonds vooral een product is van de lidstaten. Desalniettemin valt over de controlerende functie van de Commissie nog wel het een en ander op te merken. Zo is de macht van de Commissie ten opzichte van de lidstaten niet eenduidig. Vanhercke en Verdun hebben al opgemerkt dat vooral kleinere lidstaten afhankelijk zullen zijn van de technische ondersteuning van de Commissie bij de uitvoering van het fonds. Bij grotere en economisch sterkere lidstaten ligt daarentegen het gevaar op de loer van de verdere politisering van de Commissie. Waar de Commissie een grote mate van beoordelingsvrijheid heeft bij de analyse van de plannen van de lidstaten, en bij de beoordeling of de gestelde doelen zijn gehaald, hebben de lidstaten er belang bij om veel druk uit te oefenen op de Commissie. Een gevaar van deze (verdere) politisering van de Commissie is dan dat het ook effecten kan hebben op andere gebieden van EU-recht. Zo is al waargenomen dat in het algemeen het gebruik van de inbreukprocedure door de Commissie sinds 2004 is afgenomen.⁶⁴

Ten slotte moet worden gezien wat de keuzes omtrent de horizontale en verticale verhoudingen bij het fonds voor gevolg hebben voor de democratische legitimatie van het fonds. Hier zal ongetwijfeld nog nader over gereflecteerd worden. Hier volgen enkele eerste observaties. Waar het fonds vooral draait om de relatie tussen de Commissie en de lidstaten is de ondergeschoven positie van het EP niet per se problematisch. De lidstaten zijn immers zelf verantwoordelijk voor het opstellen van hun plannen en de uitvoering daarvan. De democratische verankering van het fonds is dan vooral een nationale aangelegenheid. Het is echter de vraag of de nationale democratische procedures daartoe op dit moment voldoende zijn toegerust. Een mogelijk gevaar is dan dat het fonds op nationaal niveau bijdraagt aan de versterking van de uitvoerende macht (of regering) ten opzichte van de wetgever (of parlement). Hierboven is de gebrekkige maatschappelijke betrokkenheid bij het opstellen van de plannen al kort aan bod gekomen. Dat is een veeg teken.

Conclusie

Het spreekwoord: ‘belofte maakt schuld’ is hier op drie manieren relevant. In de eerste plaats omdat de Unie met het fonds schulden aangaat die zij zal moeten

terugbetalen. Dit zal druk zetten op de manier waarop de Unie wordt gefinancierd. In de komende jaren staat een pittige discussie op de politieke agenda over nieuwe inkomstenbronnen voor de EU; dat lijkt in ieder geval meer voor de hand te liggen dan bezuiniging. In de tweede plaats beloven de lidstaten in hun herstelplannen om de Unie-gelden nuttig te besteden. Mochten de lidstaten het niet zo nauw nemen met deze hervormingen en investeringen, of sorteren ze onvoldoende effect, dan zal dit zijn weerslag hebben op de toch al benauwde relaties in de EU, tussen met name de noordelijke en de zuidelijke lidstaten. De investeringen die de lidstaten kunnen doen met steun vanuit het fonds zijn de wens van velen om vanuit de EU niet alleen in te zetten op (pijnlijke) economische hervormingen, maar om ook te investeren in de economieën van de lidstaten. Nu is dan het moment om die investeringen daadwerkelijk ten volste te benutten. Ten slotte kan de EU hier als zodanig als de ‘belofte’ worden gezien, die voorsnog niet haar volle potentie benutte, met name door de scheve opzet van de Economische en Monetaire Unie (EMU), waarbij de M veel verder ontwikkeld was dan de E. Door het fonds kan de EU een vorm van economisch beleid voeren. De EU lost uiteindelijk de schuld in van Maastricht: de EMU wordt uiteindelijk voltooid. Het fonds is dan een *Hamiltonian moment*, verwijzend naar de slimme manoeuvre van Alexander Hamilton als minister van Financiën van de Verenigde Staten om na de onafhankelijkheidsoorlog de schulden van de staten naar de federale overheid over te hevelen, en daarmee de centrale positie van de federale overheid in de economie zeker te stellen.⁶⁵

Behalve de kanttekening dat het fonds vooral draait om de economieën van de lidstaten, moet ook de bestendigheid van het fonds nog worden gezien. Dat het fonds een *Hamiltonian moment* is, staat nog niet vast. De politieke en juridische drempels om het fonds een permanente rol te geven zijn hoog. Het aangaan van schulden door de EU is verankerd in het Eigenmiddelenbesluit. Vernieuwing of herhaling van het fonds vraagt dan om nieuwe ratificaties door alle lidstaten. Dit is een notoir hoge drempel. Wel valt op dat het fonds al verweven is geraakt met een flink aantal onderwerpen van de EU. Het fonds speelt een grote rol in de digitale transitie, de klimaattransitie, de *rule of law*-crisis en bij de discussies over de hervorming van *economic governance* en de energieproblematiek rondom de oorlog in Oekraïne. Dat maakt het fonds nu al cruciaal in de EU. Dat het fonds dan een manasje-van-alles is, is zowel een kracht als een zwakte. De kracht is de flexibiliteit. Eindelijk heeft de Unie een flexibel gereedschap beschikbaar dat voor verschillende problemen kan worden ingezet. Het fonds is de *carrot* als het aankomt op de landspecifieke aanbevelingen uit het Europees Semester, en de *stick* voor de problemen bij de *rule of law*-crisis. De zwaktes zijn dan dat het fonds geen duidelijk zwaartepunt kent en dat de democratische controle over het fonds onderontwikkeld

64 R. Daniel Kelemen & T. Pavone, ‘Where have the guardians gone? Law enforcement and the politics of supranational forbearance in the European Union’, APSA Preprints 2022, beschikbaar via <https://doi.org/10.33774/apsa-2022-c0qjl>.

65 Zie C.R. Henning & M. Kessler, ‘Fiscal federalism: US history for architects of Europe’s fiscal union’, *Bruegel Essay and Lecture Series* 2012.

is. Aan het fonds zijn te veel prioriteiten opgehangen, waardoor het de gestelde ambities maar moeilijk waar zal kunnen maken, en bovendien is onduidelijk wie verantwoordelijkheid draagt voor het succes of falen van het fonds.