

door Martin Höpner (*)
8 februari 2021

De Commissie toont trots haar nieuwe arsenaal. De lidstaten moeten de aanbevelingen van het Europees Semester uitvoeren om geld uit het coronaherstelfonds te kunnen ontvangen. Dit is de weg naar een autoritair Europa.

Vorige week stond er een opmerkelijk bericht in de pers. De Europese Commissie had het kabinet van de Bondskanselier en de ministeries van Financiën en Economische Zaken duidelijk gemaakt dat Duitsland zijn hervormingsprogramma zou moeten verbeteren om in aanmerking te komen voor de ongeveer 24 miljard euro waarop het land recht heeft uit het wederopbouwfonds. Volgens het Handelsblatt en de Frankfurter Allgemeine zou Duitsland met name zijn al te progressieve belastingstelsel moeten hervormen, de betaalbaarheid van zijn pensioenstelsel moeten versterken, gereguleerde beroepen moeten openstellen en het gunstigere belastingtarief voor gehuwden (Ehegattensplitting) moeten afschaffen.

Dit is eigenaardig. Als er voorwaarden zijn om het geld uit het wederopbouwfonds te krijgen, gaat dat dan niet over de concrete besteding van middelen, digitalisering, klimaatbescherming en het mechanisme van de rechtsstaat? Valt het Duitse systeem van huwelijkssplitsing nu onder de bevoegdheid van de EU? Of draagt het, zonder dat we het tot nu toe hebben gemerkt, bij tot de inter-Europese onevenwichtigheden die wel degelijk correctie behoeven en dus binnen de bevoegdheid vallen van de macro-economische toezichts- en correctieprocedures die sinds lang met sancties worden onderbouwd? ¹

Zelfs als dit het geval zou zijn (al is dit verre van duidelijk), wat heeft dit dan met het coronaherstelfonds te maken? Laten we de feiten eens op een rijtje zetten en een en ander nagaan.

Voorwaardelijkheden vinden hun weg naar het herstelfonds

Zoals bekend hebben de [marathononderhandelingen](#) van de Europese Raad van juli 2020 geleid tot de oprichting van een herstelfonds dat zal worden gefinancierd via gezamenlijk leningen, en dat in de komende drie jaar voor 312,5 miljard euro subsidies en voor 360 miljard euro leningen zal verstrekken. Een vijfde van het geld is bestemd voor versnelde digitalisering en een derde voor klimaatbescherming. Op basis van een verdeelsleutel op basis van het welvaartspeil, de ernst van de corona-impact vorig jaar en het werkloosheidspercentage, zullen de middelen over de deelnemende landen worden verdeeld.

Het is normaal dat bij de aanwending van dergelijke fondsen voorwaarden worden gesteld en controles

worden aangewend. De doelstellingen moeten worden vastgesteld en er moet ongetwijfeld worden gecontroleerd of de middelen niet in een moeras van corruptie wegzinken. Daar is iedereen het over eens. Maar de Commissie, het Europees Parlement (EP) en sommige lidstaten – vooral de noordelijke ‘vrekkinge vijf’, waarbij Duitsland door zijn voorzitterschap zich in vergelijking gematigder opstelde – wilden méér, namelijk dat toekenning van gelden gekoppeld wordt aan voorwaarden die niets te maken hebben met de doelstellingen en procedures van het fonds. Het EP wilde met name een hard rechtsstaatmechanisme om op te kunnen treden tegen Polen en Hongarije (zie hierover [Andreas Nölke](#)), en de Commissie wilde met name een koppeling met de landenspecifieke aanbevelingen van het Europees Semester.

De onderhandelingen over deze voorwaarden sleepten zich bijna een half jaar voort. Het akkoord in de zogeheten dialoogprocedure ² tussen de Commissie, de Raad en het EP werd pas kort voor Kerstmis, op 17 december 2020, bereikt. Helaas ging de berichtgeving daarover vrijwel uitsluitend in op de kwestie van de rechtsstaat. Hierdoor bleef een cruciaal feit verborgen, namelijk dat de Commissie de koppeling aan de landenspecifieke eisen van het Europees Semester zonder meer gewonnen had (hier het betreffende [document](#)). De Commissie heeft nu precies wat ze altijd al gewild had.

Het Europees Semester

Het Europees Semester bestaat, althans onder die naam, sinds 2011 en omvat verschillende procedures waarmee de EU haar leden met variërende nadruk hervormingsaanbevelingen kan doen, zonder dat zij daarvoor de wetgevende bevoegdheid gekregen heeft. Het gaat onder meer om de algemene *landenspecifieke aanbevelingen* die sinds de lancering van de Europa 2020-strategie ³ aan de lidstaten zijn gericht. Voorts is er de van sancties voorziene *buitensporigtekortprocedure* voor leden van de eurozone, die is voortgekomen uit het stabiliteits- en groeipact van 1997, dat zelf zijn oorsprong vindt in de convergentiecriteria van Maastricht van 1992. Dan is er ook nog de in 2012 ingevoerde *macro-economische toezicht- en correctieprocedure*, die ook in het ultieme geval sancties kan opleggen bij niet-naleving. Een ingewikkelde wildgroei van procedures dus, die men dan wijselijk bundelt met de jaarlijkse Semester-cyclus, al was het maar om te voorkomen dat de aanbevelingen van de afzonderlijke procedures elkaar te duidelijk zouden tegenspreken.

Het Europees Semester is geen slechte zaak. Waarom zou de Commissie het beleid van de EU-landen niet vergelijken, doelstellingen en zo mogelijk *best practices* vaststellen, de generaliseerbaarheid en overdraagbaarheid van de vastgestelde praktijken bekijken en advies formuleren? En waarom zou men er niet ook voor mogen zorgen dat er daarmee iets méér gebeurt dan “lezen, lachen en klasseren”, dat de betrokken regeringen dus tenminste serieus met de aanbevelingen moeten omgaan en een antwoord moeten formuleren aan de Commissie? Ook al apprecieert men de aanbevelingen van het Semester natuurlijk niet altijd even veel (om het zacht uit te drukken), toch moet de EU niet nalaten om naast gemeenschappelijke wetgeving ook dergelijke vormen van ‘zachte’ coördinatie na te streven.

Maar opgepast: als in een geleidelijk proces de aanbevelingen steeds meer vergezeld gaan van de mogelijkheid tot sancties, zullen het op een gegeven moment geen aanbevelingen meer zijn, maar instructies aan wettelijk verkozen wetgevers, zoals ook Europese richtlijnen en verordeningen uiteindelijk instructies zijn. Hier, bij het Semester, gaat het echter om materies waarvoor de EU geen

wetten heeft uitgevaardigd die voor iedereen bindend zijn, en waarvoor de EU in de Verdragen vaak helemaal geen regelgevende bevoegdheden heeft gekregen. Dat is wat er nu aan het gebeuren is. Een procedure die bedoeld was voor zachte coördinatie, krijgt steeds meer de allures waardoor niet-bindende aanbevelingen worden omgezet in dwingende instructies die worden ondersteund door sancties.

De Commissie zoekt al lang naar bestuursmogelijkheden buiten de Europese wetgeving om, en met succes. De recente geschiedenis van de Europese integratie is juist geen geschiedenis van de uitbreiding van de Europese wetgevende bevoegdheden, maar een geschiedenis van steeds meer instructies buiten de wetgeving om. De EU heeft tijdens en na de eurocrisis een grote stap gezet door de op sancties gebaseerde macro-economische correctieprocedures in te voeren. Het ging nog verder in 2014, toen de EU de mogelijkheid creëerde om [structuurfondsen](#) in te houden bij niet-naleving van de aanbevelingen van het Semester. Zij is nu op deze weg voortgegaan, voorzien van de ruime voorwaarden van het corona-herstelfonds. Een aanzienlijk deel van de aanbevelingen moet nu worden uitgevoerd om geld uit het fonds te kunnen opnemen (zie blz. 12, 33 en 53 van het [Raadsdocument](#)).

Vreemde keuze van eisen aan Duitsland

Het dreigement aan het adres van Duitsland om middelen uit het herstelfonds in te houden is in de eerste plaats een symbolische daad. De Commissie wil haar nieuwe martelwerktuigen demonstreren en denkt blijkbaar: als we het doen, dan doen we het goed. Voor haar machtsvertoon heeft zij gekozen voor politiek bijzonder controversiële aanbevelingen, zoals de afschaffing van het gunstigere belastingtarief voor gehuwden; ook met een vergrootglas ontwaart men daarin geen aangelegenheid met een grensoverschrijdende draagwijdte.

Als men zo te werk gaat, is het omdat men boel zoekt. Bovendien is deze aanbeveling helemaal niet terug te vinden in de huidige landenspecifieke aanbevelingen van 2020; er is alleen een algemene verwijzing naar de blijvende geldigheid van de aanbevelingen van het jaar daarvoor (in punt 24). Daar, in de [aanbevelingen voor 2019](#), staat de kritiek op het belastingtarief voor gehuwden in paragraaf 16.

Hier volgt een selectie van aanbevelingen uit 2019 waar een grensoverschrijdende draagwijdte wel aanwezig was (namelijk een verwijzing naar macro-economische onevenwichtigheden in de eurozone) en die dus beter hadden gepast in verband met het herstelfonds: Een te gematigde loonstijging (paragraaf 2), te lage overheidsinvesteringen, met name op gemeentelijk niveau (paragrafen 3 en 7), te lage onderwijsuitgaven (paragraaf 8), woningbouw die achterblijft bij de doelstellingen (paragraaf 13) en een verdere daling van de reikwijdte van collectieve loononderhandelingen -alsof de Commissie daar in Zuid-Europa niet juist de oorlog aan had verklaard - (paragraaf 18).

De Commissie had ook kunnen kiezen voor politiek minder controversiële aanbevelingen, zoals het corrigeren van het lage niveau van milieubelastingen in Duitsland (paragraaf 15) of, bijvoorbeeld, het versterken van het onderwijzend personeel op scholen (paragraaf 19). En in de context van de pandemie, die uiteindelijk de aanzet heeft gegeven tot het herstelfonds, zou een aanmaning om de aantrekkelijkheid van de verpleegkundige beroepen te vergroten, heel begrijpelijk zijn geweest (deze

eis is wel terug te vinden in de huidige aanbevelingen van 2020, aldaar punt 19).

De provocatie van de Commissie zal de ambtenaren van de kanselarij en de betrokken ministeries echter geen slapeloze nachten bezorgen. Het kan vrijwel worden uitgesloten dat het machtsvertoon uiteindelijk zal leiden tot het inhouden van middelen uit het herstellfonds waarop Duitsland recht heeft. Het Duitse herstel- en weerbaarheidsplan, waarop de Commissie nu heeft gereageerd, is hoe dan ook voorlopig. Het definitieve, gecorrigeerde plan moet in april van dit jaar aan de Commissie worden toegezonden, en zal dan door haar worden beoordeeld en, naar verwachting, door de Raad worden goedgekeurd als groen licht voor het vrijgeven van de financiële middelen. Dit mag echter niet verhullen dat de Europese integratie hier een glibberig pad is ingeslagen.

Europese integratie op het verkeerde spoor

Laten we omwille van de duidelijkheid een onderscheid maken tussen twee vormen van Europees beleid. In een eerste categorie brengen de lidstaten beleidsterreinen onder waarop zij gezamenlijk willen optreden op basis van de grensoverschrijdende draagwijdte. Dan wordt in heel Europa een gemeenschappelijke discussie gevoerd over de alternatieve beleidskeuzes. Hoe meer dergelijke pan-Europese discussies worden gevoerd, hoe meer een Europese publieke ruimte zich ontwikkelt, wat momenteel niet erg het geval is. Op die manier kan geleidelijk een gemeenschappelijke politieke ruimte met echte Europese partijen ontstaan, en kan de Europese politiek via verkiezingen democratisch worden gecontroleerd.

Dit is zo de positieve benadering van Europese politiek, maar momenteel wijst weinig erop dat dit werkelijkheid zal worden. Helaas heeft met name de misplaatste invoering van de euro de totstandkoming van een gemeenschappelijke politieke ruimte een slechte dienst bewezen, omdat daardoor de conflictlijnen zijn versterkt die niet tussen de Europese partijen, maar tussen de landen lopen. Dit is precies het tegenovergestelde van een gemeenschappelijke politieke ruimte; de wijze waarop conflicten worden behandeld kan niet worden gedemocratiseerd, want partijen zijn verkiesbaar, landen niet. Maar wensen wij, als goede Europeanen, niet allemaal dat de kansen om deze visie te verwezenlijken in de toekomst weer toenemen?

Landenspecifieke richtlijnen uit Brussel, die van land tot land verschillen, zijn echter iets heel anders. Zij kunnen in beginsel niet op Europees niveau worden gedemocratiseerd, d.w.z. zij kunnen niet door middel van democratische verkiezingen op Europees niveau worden gecontroleerd, omdat zij niet één maar 27 verschillende inhouden hebben. En op het niveau van de lidstaten hebben zij tot gevolg dat de democratie wordt vernietigd.

Zulke richtlijnen verwijzen niet naar een toekomstig democratisch Europa, maar naar de nachtmerrie van de versterking van het reeds bestaande technocratische, autoritaire Europa. Zij zijn ook tekenend voor de Brusselse hoogmoed om beter dan de burgers ter plaatse te weten wat er in de politiek van de lidstaten moet gebeuren. De balans van deze hoogmoed is rampzalig. Helaas wordt dit zelfs door het progressieve politieke spectrum grotendeels beaamd. De verleiding om mee te doen ligt voor de hand; de machtsmiddelen die in autoritair Europa sluimeren zijn immers onuitputtelijk en verleidelijk. Wie wil

er niet een paar kruimels?

Zou dit alles, zo vraagt men zich her en der af, niet wat aanvaardbaarder zijn als het Europees Parlement of de sociale partners een voet tussen de deur zouden krijgen? Of misschien het Comité van de Regio's? Ik kan alleen maar met klem waarschuwen tegen het zich neerleggen bij het autoritaire karakter van de Europese politiek. De enige verstandige manier om met deze aberraties van de Europese integratie om te gaan is ze te terug te dringen en af te schaffen. Voor het herstelfonds betekent dit dat alle voorwaarden die niets te maken hebben met het daadwerkelijke gebruik van de fondsen fundamenteel moeten worden verworpen.

(*) Martin Höpner is een Duitse politoloog verbonden aan het Max Planck-instituut in Keulen, waar hij werkt rond vergelijkende politieke economie. Hij doceert ook aan de Universiteit van Keulen. De tekst die we hier in vertaling brengen verscheen als [vrij artikel](#) op 4 februari in Makroskop; verwijzingen naar Duitstalige bronnen in het oorspronkelijk artikel hebben we achterwege gelaten. We danken de auteur voor de toelating tot vertalen en publiceren.

Hits: 178

Dit delen:

[Facebook](#)

[Twitter](#)

Voetnoten

-
1. De auteur verwijst hier naar de bepalingen van het [Sixpack](#) die de Commissie de bevoegdheid geven tussen te komen als ze meent dat het economisch beleid van een land tot 'onevenwichtigheden' leidt. [Noot van de vertaler]
 2. 'Triloog' of 'trialoog' is EU-jargon voor overleg *en petit comité* tussen vertegenwoordigers van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie als deze drie instellingen het niet eens worden over een bepaald standpunt; men zoekt dan naar een compromis. Als informele vergadering kan men er ook geen verslagen van vinden. [Noot van de vertaler]
 3. De 'Europa-2020 strategie' werd in 2010 gelanceerd als opvolger van de 'Lissabonstrategie' en had als bedoeling om van de EU de 'meest concurrerende sociale markteconomie' te maken. [Noot van de vertaler]
-