

door Klaus Dräger (*)
14 juli 2020



De Duitse kanselier Angela Merkel tracht wanhopig de regeringen van de EU-lidstaten te overtuigen van een akkoord over het EU-herstelplan. Tot dusver is Merkel zeer [bezorgd](#) dat de voor 17 juli 2020 en volgende dagen geplande Raad van de EU niet in staat zal blijken tot enig resultaat te komen over het door de Europese Commissie voorgestelde pakket. Europese Raad-voorzitter Charles Michel schoof een [compromisvoorstel](#) hierover naar voor met [lichte wijzigingen](#) aan het oorspronkelijke plan. Het is afwachten of er hoe dan ook een compromis uit de bus kan komen. En zo ja, dan wordt het ontleden van die inhoud essentieel ...

Wat betreft de reactie van de EU op de verwachte economische neergang ten gevolge van de 'Grote Coronalockdown' werpen we eerst een blik op het groter geheel.

Een globale recessie, de EU het zwaarst getroffen, de EU-economieën wijken verder uiteen

Het Internationaal Muntfonds (IMF) voorziet in zijn recente '[World Economic Outlook](#)' (juni 2020) dat de Europese Unie het zwaarst getroffen wordt door de economische crisis: een verlies van 10,2 procent van het reële bbp in 2020 voor de Eurozone, te vergelijken met de 8 procent voor de U.S., 5,8 procent voor Japan, maar met nog 1 procent groei voorzien in China. Voorspellingen van de Wereldbank en de OESO gaan dezelfde richting uit.

Kijken we naar de EU dan wijken de economieën van de lidstaten verder uiteen. Slechts enkele voorbeelden uit de prognoses van het IMF: Frankrijk, Italië, Spanje mogen in 2020 ruim boven de 12 procent bbp verlies verwachten. Duitsland zou er beter vanaf komen met een verlies rond de 7,8 procent. Hetzelfde voor de werkloosheidscijfers, die naar verwachting veel hoger zullen liggen in Spanje, Italië en Frankrijk dan in Duitsland, Nederland, Zweden of Denemarken. De bruto overheidsschuld zal in 2020 naar verwachting stijgen tot 125,7 procent van het bbp in Frankrijk, tot 123,8 procent in Spanje, tot 166,1 procent in Italië, maar slechts tot 77,2 procent in Duitsland.



De 'swoosh' van Nike: symbool voor het langgerekte Europees herstel?

De Europese Commissie publiceerde onlangs haar [economische prognose voor zomer 2020](#), die een optimistischer geluid laat horen dan die van de OESO en het IMF, maar toch al minder optimistisch dan haar eerdere 'lenteprognose'. Over de globale en Europese economische perspectieven zijn deze instellingen over het algemeen eensluidend: "Een diepere recessie met grotere divergenties" (de EU Commissie over Europa), "Een crisis als geen andere, een onzeker herstel" (het IMF). Al deze projecties vertellen ons dat er een "V-curve" zal zijn in de economische activiteit (neergang in 2020 gevolgd door een sterke opgang in 2021). Maar zelfs de mainstream economen hebben hun twijfels over deze hypothese. Heterodoxe economen als Michel Husson suggereren dat het ['herstel' meer zal lijken op de bekende 'swoosh' van het Nike logo](#).

Wat er ook van zij, wat heeft de EU to dusver gedaan om de verwachte recessie tegen te gaan en wat ligt op tafel als "compromis" voor haar herstelplan?

De reactie van de ECB

Vooreerst reageerde de Europese Centrale Bank (ECB) snel op het vooruitzicht van een economische neergang. Al in maart 2020 nam ze haar nieuwe [Pandemic Emergency Purchase Programme \(PEPP\)](#) aan, het massaal opkopen van EU overheidsobligaties (om de interesten hierop laag te houden) en van private en openbare effecten. In maart 2020 liep de enveloppe hiervoor al op tot 750 miljard euro. In juni 2020 breidde de ECB het PEPP uit tot in totaal 1350 miljard euro. Heel wat, inderdaad. Zelfs vele 'progressieve' macro-economen stellen dat met dit gebaar de ECB goed heeft gedaan door ook de economisch zwakke lidstaten te beschermen tegen een anders toenemende 'spread' ¹ van hun obligaties op de financiële markten.

Maar de 'progressieve' economen lijken naar mijn mening te hebben vergeten dat de ECB een naar alle standaarden gemeten ultra-onafhankelijke bank is. Herinner u hoe de ECB reageerde na 2010 (toen op zijn minst de Duitse economie al hersteld was van de financiële crisis in 2007-2009)?

De onttronning van Giorgos Papandreou in Griekenland (opgevolgd door een 'technocratische regering van experts' o.l.v. Loukas Papadimos in 2011), de verwijdering van Silvio Berlusconi in Italië (zelfde procedure, met de installatie van Mario Monti's 'regering van experts' in november 2011). Dit alles met de eis tot het doorvoeren van neoliberale structuurhervormingen – anders zou de ECB het opkopen van Griekse of Italiaanse overheidsobligaties niet langer steunen. Serge Halimi (Le Monde Diplomatique) merkte deze machinaties terecht aan als het opleggen van een 'burgerlijke junta' van boven (vanuit het EU-niveau, gewoonlijk georkestreerd vanuit Berlijn, de Europese Commissie en de

ECB). Hoe de ECB in 2015 de Syriza-regering op de knieën dwong door de Griekse Centrale Bank niet langer van liquiditeiten te voorzien en door het land na het OXI-referendum in de economische afgrond te storten is wel bekend.

Ja, voorlopig volgt de ECB misschien een meer 'inschikkelijke' koers tegenover het zuiden van de EU dan in het verleden. Op dit ogenblik is er van de regeringen van Portugal, Italië, Griekenland of Cyprus geen groot protest tegen de fundamentele EU-regels te verwachten. Maar die welwillende houding van de EU en de ECB tegenover hen zou vlug kunnen keren (indien de Duitse economie versterkt uit de recessie zou komen).

Greenpeace Europe wees erop dat het PEPP van de ECB van maart tot mei 2020 in hoge mate bedrijfsobligaties aankocht van [de fossiele brandstof industrie](#). Niet echt in de lijn van de 'Green Deal' zoals gepropageerd door commissievoorzitster von der Leyen ... Over 'groene financiering' kan er natuurlijk nog heel wat meer ter discussie gesteld worden, ook bv. of financiering van private institutionele investeerders wel helpt om te komen tot een sociaal rechtvaardige milieutransitie.

Over het bestaande EU-'veiligheidsnet' als antwoord op de Coronacrisis

Er is de kredietlijn van **240 miljard Euro** van het **Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM)** voor leden van de Eurozone. Dit biedt goedkope leningen aan op 10 jaar tot maximaal 2% van het BNP van elk land om pandemie-gerelateerde gezondheidskosten te dekken. De door de pandemie zwaarst getroffen landen – zoals Italië, Spanje, Frankrijk – hebben geen beroep gedaan op deze ESM-leningen. Waarom? Een ESM-lening aanvragen zou een signaal kunnen sturen dat het land over zwakke openbare financiën beschikt ('stigma-effect') met het opdrijven van de spread op hun overheidsobligaties als mogelijk gevolg. En na de ervaring met de troika vreest men ook de met de leningen verbonden voorwaarden van het ESM. Een kredietlijn dus, maar die niet aangeboord wordt precies omdat ze gebaseerd is op leningen en omwille van de onzekerheid over de eraan verbonden voorwaarden ...

Er is, voor alle lidstaten, de **100 miljard** tijdelijke "Steun voor het verzachten van Werkloosheidsrisico's in een Noodsituatie" (**SURE**, *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*). Eenvoudig gesteld is dit de beloofde EU steun voor het financieren van ingekorte werkroosters in de lidstaten om de gevolgen van de crisis op de tewerkstelling te dempen. Door von der Leyen met lof overladen als EU solidariteit met de armere landen. Maar in de meeste lidstaten (en niet enkel in Duitsland) waren dergelijke werkroosters al van kracht. Voor een informatief overzicht hierover zie [hier](#) het rapport van Torsten Müller en Thorsten Schulten van het Europees Vakbonds Instituut (ETUI).

Tot dusver schijnt [Roemenië](#) het eerste land te zijn dat een SURE-lening vraagt, ten bedrage van 5 miljard euro. De grote meerderheid van de lidstaten deed geen beroep op de SURE fondsen. En waarom niet? Zoals [denktank Bruegel](#) eerder opmerkte zal "het effect van SURE op de openbare financiën zeer marginaal zijn omdat het programma te gering is (100 miljard Euro) om tot een significante besparing van interestkosten te leiden". Hetzelfde probleem: niet aantrekkelijk, want op leningen gebaseerd.

Noteer ook dat de Commissie bij een beroep op het SURE-fonds “de lidstaten zal raadplegen om de leningsvoorwaarden te omschrijven, gebaseerd op een evaluatie van de stijging van de openbare uitgaven”. Als de toename der openbare uitgaven door de Commissie als te hoog wordt beschouwd zullen daar dan misschien minder ‘genereuze’ voorwaarden tegenover staan?

Tenslotte is er het **programma van 200 miljard euro van de Europese Investeringsbank(EIB)** om kleine en middelgrote ondernemingen (KMO’s) in moeilijkheden met extra liquiditeit te ondersteunen. Volgens de Bruegel-denktank zou dit instrument de last op de begroting van landen met hoge openbare schuld niet merkkelijk verlichten. Dit instrument doet beroep op een sterke ‘hefboomwerking’ (*leveraging*): de EIB beschikt hiervoor slechts over 25 miljard Euro echt geld en men hoopt dat men met dat bedrag veel private financiering kan aantrekken om aan de geplande 200 miljard Euro te komen. De EIB vraagt nu al [meer geld](#) en personeel om de projecten te behandelen, die deel uitmaken van het 750 miljard Euro herstelplan van de Europese Commissie.

Het bedrag van 540 miljard voor deze verschillende instrumenten blijft grotendeels onaangeboord, ten gevolge van de gebrekkige, op leningen gebaseerde constructie.

Compromisvoorstellen van Michel

Voorzitter Charles Michel van de Europese Raad verwacht nu dat de regeringen van de lidstaten zullen akkoord gaan met de meerjarenbegroting voor een EU-budget voor de periode 2021-2027, en met het voorstel voor een Herstelfonds in het kader van Next Generation EU. Aangezien de EU een geopolitieke wereldspeler wil worden met betere militaire inzetcapaciteit (‘Defense Union’) bevat de meerjarenbegroting expliciete posten voor ‘veiligheid’ en ‘defensie’ (officieel ongeveer 14 miljard euro voor beide). De meerjarenbegroting beoogt geen meer fundamentele hervorming van het EU-budget. Zo wordt het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid niet geheroriënteerd naar organische landbouw en duurzame ontwikkeling, maar formuleert de EU alleen een doelstelling om tegen 2030 een kwart van de landbouwbedrijven in de EU ‘organisch’ te maken, dit in het kader van de *Farm to Fork Strategy* (‘van boer tot bord’). Maar er verandert weinig aan de subsidiëring van milieuschadelijke intensieve landbouw.

Aangezien er weinig uitzicht is op een handelsakkoord met het Verenigd Koninkrijk na Brexit, stelt Michel een ‘Brexit Adjustment Reserve’ van 5 miljard euro voor ter bestrijding van de gevolgen van de waarschijnlijke ‘no-deal Brexit’ voor de lidstaten en sectoren die er het meest onder te lijden hebben. Wie daar het meest van zal profiteren is waarschijnlijk Ierland, maar ook sommige regio’s en sectoren in Frankrijk, Nederland en Duitsland.

Wat betreft de grootte van de meerjarenbegroting werd in 2018 een bedrag van 1134,6 miljard € voorgesteld. In februari 2020 werd dit verminderd tot 1100 miljard, maar om de ‘vrekke vier’ (Oostenrijk, Nederland, Denemarken en Zweden) aan boord te krijgen stelt Michel nu voor om die begroting te beperken tot 1074 miljard euro, en om een heffing in te voeren op plastic afval, digitale diensten en een CO2-douane-compensatiemechanisme. De inkomsten van deze heffingen zouden een vluggere terugbetaling moeten mogelijk maken (vanaf 2026 in plaats van 2028) van de schulden

aangegaan door de Commissie in het kader van Next Generation EU. Het valt af te wachten of de 'vreckige vier' overtuigd zullen worden door deze kleine aanpassingen. In ieder geval moet de ministerraad van de EU unaniem akkoord gaan met het hele pakket (meerjarenbegroting en Herstelplan).

De duistere *Recovery and Resilience Facility* ²

De mysterieuze *Recovery and Resilience Facility* (RRF) ter waarde van 560 miljard euro vormt de kern van Next Generation EU en het herstelprogramma. Michel stelt in de eerste plaats voor om 217 miljard euro toe te kennen onder de vorm van subsidies in 2021-2022, en 93 miljard euro als leningen in 2023; die leningen moeten volgens de EU-spraak gaan naar projecten van de 'groene en digitale transitie'. Dit lijkt over minder geld te gaan dan aanvankelijk voorgesteld door de Commissie: 310 miljard in subsidies en 250 miljard als lening. Het valt af te wachten of lidstaten zullen gebruik maken van de leningcomponente van RRF. Ik twijfel daaraan, gezien de ervaring met eerdere reddingspakketten (ESM, SURE, EIB). Er zit in ieder geval veel financiële 'spitstechnologie' achter de EU-plannen, want de voorstellen veranderen voortdurend. Een aanzienlijk deel ervan is gebaseerd op een hefboomwerking van EU-gelden door het aantrekken van geld uit de privésector. Dat maakt het moeilijk om uit te maken wat er substantieels aan is, en wat niet.

Het criterium voor de 'verdeelsleutel' van RRF is wat de subsidies betreft de werkloosheidsgraad in de periode 2015-2019, en voor de leningen is het de daling van het bbp in 2020-2021; voor beide gevallen geldt evenredigheid met de bevolkingsgrootte en omgekeerde evenredigheid met het bbp per hoofd. De [denktank Bruegel](#) heeft mijns inziens gelijk dat kijken naar de werkloosheid in de periode 2015-2019 niet zeer zinvol is, aangezien de werkloosheidsdynamiek nu kan verschillen: "Aangezien veel mensen die hun job verloren zich niet melden als werklozen, schetsen de werkloosheidscijfers slechts een gedeeltelijk beeld van de verliezen op de arbeidsmarkt. Tewerkstellingscijfers zouden adequater zijn."

RRF wordt opgevat als een 'brandweerbrigade' tot 2024. De opvatting is de volgende: de lidstaten moeten jaarlijks een 'nationaal herstel-en weerbaarheidsplan' indienen, dat door de Raad moet goedgekeurd worden op basis van gekwalificeerde meerderheid. De Commissie zou dan overnemen voor wat betreft de beslissingen over het toekennen van de fondsen, gelinkt aan haar aanbevelingen in het Europees Semester. Noteer dat het Europees Parlement niets te zeggen zou hebben over deze procedures en de toekenning van de gelden. De Raad zou de leiding hebben bij het uitwerken van een intergouvernementeel compromis, en de Commissie zou de 'fine tuning' doen van de Raadsbeslissingen.

'Recovery and Resilience' en het Europees Semester

Reeds bij de invoering van het Europees Semesterproces had de 'extreem centrum'-meerderheid in het Europees Parlement niet de bedoeling om betrokken te worden in de beslissingen daarover. Toentertijd was het meer geïnteresseerd in de uitbreiding van de macht van de Commissie. Op die manier zouden

mogelijke sancties, voorgesteld door de Commissie tegen een lidstaat die zich niet plooid naar de aanbevelingen van het Europees Semester, 'automatisch' in gang gezet worden en alleen maar opgeheven kunnen worden door de Raad via een stemming met '[omgekeerde gekwalificeerde meerderheid](#)'. Dit betekent dat een aanbeveling of sanctie voorgesteld door de Commissie goedgekeurd en uitgevoerd zou moeten worden ook al was meer dan de helft van de lidstaten er tegen. Deze regeling werd in de EU-wetgeving opgenomen onder druk van het Europees Parlement ([sixpack](#) en [twopack](#)). Ze werd (gelukkig) nog niet toegepast door de 'politieke' Commissie Juncker die aantrad nadat deze regelingen goedgekeurd werden. Voor meer informatie over het Europees Semester, de aanbevelingen in de periode 2011-2018 etc., zie het uitstekende [overzicht door Emma Clancy](#).

Andere controversiële aangelegenheden

Naast de reeds vermelde twistpunten zijn er nog een aantal andere controverses tussen de regeringen van de lidstaten: de kwestie van de vlugge uitbetaling ('frontloading'), de terugbetalingen ('rebates') en het koppelen van gelden uit de structuurfondsen aan de 'naleving van de EU-waarden over democratie en de rechtsstaat'.

Merkel, Macron en de regeringen van de zuidelijke lidstaten pleiten hartstochtelijk voor een vlug akkoord over het hele pakket, zodat de EU-gelden zo vlug mogelijk zouden vloeien naar de lidstaten die de 'meeste problemen' hebben. Maar ten gevolge van het administratieve raderwerk, de manier waarop de programma's samengesteld zijn en de goedkeuringsprocedures verbonden met het EU-budget zullen betalingen niet vaak in een vroeg stadium gebeuren, maar gespreid worden over een aantal jaren. "De Commissie verwacht dat nauwelijks 24,9% van het totaalbedrag aan subsidies zal uitbetaald worden in 2020 - 2022, wanneer de nood aan herstel het grootst zal zijn", aldus [Zoltan Darvas](#). Dat betekent dat ongeveer 75% van de betalingen in het kader van Next Generation EU zullen moeten wachten tot 2023, terwijl de Europese Commissie, het IMF en anderen verwachten dat er tegen dan al een sterk herstel onderweg is. Is dat toch geen verbazende timing?

De lezer herinnert zich misschien de fameuze speech van Margaret Thatcher gericht aan de EU van vroegere tijden: "*I want my money back*". Met succes dwong ze van de EU een terugbetaling (*rebate*) af aan het Verenigd Koninkrijk, met het argument dat een netto-bijdrage van het VK aan het EU-budget teveel zou vergen. Volgens een beslissing hierover door de Top van Fontainebleau in 1984 kan "*elke lidstaat die een buitenmatige begrotingslast draagt in verhouding tot zijn relatieve voorspoed ten gepaste tijde genieten van een correctie*". Hieruit zou men kunnen opmaken dat de terugbetalingen voorbehouden zijn voor de armere lidstaten van de EU. Maar het zijn nu de rijke 'vrekke vier' en Duitsland die, in het voetspoor van Thatcher, terugbetalingen afgedwongen hebben voor hun respectieve landen. En volgens Michel's compromisvoorstel zal dat zo blijven. Opnieuw een verbazende vaststelling in een EU met een zogezegd herwonnen 'geest van solidariteit'.

Het opleggen van de naleving van de EU-waarden over democratie en de rechtsstaat als voorwaarde voor het ontvangen van gelden uit de structuurfondsen van de EU-begroting is reeds lang een wens van de Europese Commissie, Frankrijk en Duitsland. Vooral Polen en Hongarije liggen daarbij onder vuur. Maar Merkel wil nu eerst een akkoord over de meerjarenbegroting en het Herstelplan, [om later op deze kwestie terug te komen](#). Maar de Hongaarse president Viktor Orban is daarover [zeer weinig tot een](#)

[compromis bereid](#). Op dat vlak is het zeer waarschijnlijk dat de EU een ‘tandenloze tijger’ blijft. Merkel en Macron hebben eenvoudigweg de regeringen uit Oost-Europa nodig om een compromis over het Herstelplan goedgekeurd te krijgen.

Tot besluit

In maart 2020 suggereerde de Europese Centrale Bank dat er in de EU al in 2020 een injectie van 1500 miljard euro nodig zou zijn om de economische gevolgen van de corona-pandemie op te vangen. Vergelijk dat met wat tot nog toe reeds gedaan is en wat er op de tafel ligt. Ik ben het ten eerste eens met het eerdere standpunt van de Bruegel denktank: “Het globaal pakket van aangekondigde maatregelen blijft onder hetgeen de barre economische situatie zou vereisen.”

Laat ons kijken of er een ‘compromis’ kan bereikt worden door de Raad van de EU en hoe dat er zou kunnen uitzien. Ja, ook het Europees Parlement zal een eventueel ‘compromis’ moeten goedkeuren, maar in dit spel is het Parlement geen partij; de historische ervaring is simpelweg dat in situaties waarbij het voortbestaan van de EU in het gedrang zou kunnen komen, het Parlement de Raad volgt, eventueel begeleid met wat kritische commentaar.

In Duitsland volgt de regering ook een andere piste: [een nieuw elan in de economische betrekkingen en de handel met China](#). Dit land is verreweg Duitslands belangrijkste handelspartner. De heropbloei van de Duitse economie na de financiële crisis van 2007-2009 was heel sterk gebaseerd op investeringen in de handel met China. De economische dominantie van de EU behouden, en opnieuw een globale economische speler worden, zijn voor het Duits kapitaal de twee zijden van eenzelfde munt, namelijk het overleven van het exportgebaseerde groeimodel. Daarover bestaat niet de minste twijfel, wat ook de officiële retoriek mag zijn over ‘Europese Solidariteit’.

(*) Klaus Dräger werkte als adviseur voor tewerkstelling en sociale zaken voor de linkse fractie (GUE/NGL) in het Europees Parlement. Dit artikel verscheen op 12 juli 2020 onder de titel *EU Recovery Plan: a rocky road ahead* op de site [Defend Democracy Press](#). Nederlandse vertaling door Ander Europa. Met dank aan de auteur voor toelating tot vertaling en publicatie. Zie ook zijn vorig artikel (16 juni) [Wie zal profiteren van het Europees herstelplan?](#)

Hits: 122

Dit delen:

[Facebook](#)

[Twitter](#)

Voetnoten

-
1. De 'spread' is het verschil in interestvoet voor overheidsleningen in vergelijking met Duitsland, dat steeds aan de laagste rente kan lenen. [Noot van de vertaler]
 2. Men zou dit kunnen vertalen als 'instrument voor herstel en weerbaarheid'.
-