

Vergaderjaar 2022–2023

21 501-20

Europese Raad

Nr. 1903

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN, VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT EN VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2022

Op 30 november 2022 publiceerde de Europese Commissie (de Commissie) een voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad van de Europese Unie (de Raad) in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) voor Hongarije. Hierbij ontvangt uw Kamer een kabinetsappreciatie van dit voorstel (hierna: het RRF-uitvoeringsbesluit). Het RRF-uitvoeringsbesluit zal worden besproken tijdens de Ecofinraad van 6 december 2022. In lijn met eerdere brieven, begint de brief met een algemene toelichting op de uitvoeringsbesluiten in het kader van de RRF en is een appreciatie van het voorliggende RRF-uitvoeringsbesluit opgenomen in de bijlage. Deze brief gaat vervolgens nader in op de rechtsstatelijke context waarbinnen de behandeling van het RRF-uitvoeringsbesluit ter goedkeuring van het Hongaarse herstelplan moet worden gezien, gevolgd door een kabinetsappreciatie van het RRF-uitvoeringsbesluit.

De Europese Commissie publiceerde op 30 november 2022 eveneens de Mededeling met een beoordeling van de zeventien corrigerende maatregelen (hierna: Mededeling) in het kader van de lopende besluitvormingsprocedure over het uitvoeringsbesluit van de Raad inzake maatregelen tegen Hongarije op grond van de MFK-rechtsstaatverordening¹ (hierna: uitvoeringsbesluit inzake maatregelen tegen Hongarije). Ook het uitvoeringsbesluit maatregelen tegen Hongarije zal besproken worden tijdens de Ecofinraad van 6 december 2022. Omdat het RRF-uitvoeringsbesluit en het uitvoeringsbesluit maatregelen tegen Hongarije (deels) toezien op de Hongaarse rechtsstaat en de corruptieproblematiek, er sprake is van onderlinge samenhang en de besluitvorming op hetzelfde moment plaatsvindt in de Ecofinraad, voorziet deze Kamerbrief ook in een kabinetsappreciatie van het uitvoeringsbesluit maatregelen tegen Hongarije. Het tweede deel van deze brief bevat om die reden een toelichting bij de Mededeling en een appreciatie van het uitvoeringsbe-

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32020R2092>

sluit maatregelen tegen Hongarije. Omwille van een tijdige informatievoorziening aan uw Kamer, en gelet op de verwachte en noodzakelijke snelheid van de besluitvormingsprocedure over het uitvoeringsbesluit inzake maatregelen tegen Hongarije, vervangt deze brief het BNC-fiche over de Mededeling.

Deze brief licht toe dat het kabinet voornemens is om zich te onthouden van stemmen over het RRF uitvoeringsbesluit. Met deze onthouding onderkent het kabinet dat het EU Herstelfonds geen rechtsstaatinstrument is, en dat de Commissie de mogelijkheden die het RRF-uitvoeringsbesluit biedt om hervormingen op gebied van rechtsstatelijkheid af te dwingen goed heeft benut. Dit verdient onze steun en waardering. Tegelijkertijd geeft het kabinet middels een onthouding ook een duidelijk signaal aan Hongarije dat de Hongaarse regering onvoldoende aantoonde gecommitteerd te zijn aan de gedeelde waarden van de Europese Unie, en aan het zetten van de stappen die nodig zijn om de zorgen op dat terrein weg te nemen en het wederzijdse vertrouwen te herstellen. De structurele rechtsstaatsproblematiek in Hongarije vereist doorlopend waakzaamheid en het blijft noodzakelijk om druk uit te oefenen om Hongarije te bewegen tot verdere hervormingen. Het kabinet zal dan ook zorgvuldig blijven volgen hoe de situatie in Hongarije zich ontwikkelt.

Deze brief licht verder toe dat het kabinet voornemens is om in te stemmen met het opleggen van maatregelen tegen Hongarije. Het kabinet kan de Mededeling met een door de Commissie uitgevoerde analyse van de implementatie en uitwerking van de zeventien maatregelen volgen, en steunt de Commissie in haar besluit om op basis van haar beoordeling het op 18 september 2022 voorgestelde uitvoeringsbesluit inzake maatregelen tegen Hongarije ongewijzigd te laten. Het kabinet zal zich samen met een groep gelijkgezinde lidstaten, in lijn met de motie van het lid Sjoerdsma c.s.², maximaal inzetten om hiervoor een gekwalificeerde meerderheid in de Raad te realiseren. Mogelijk vinden sommige lidstaten het gepast dat de omvang van de op te schorten middelen verlaagd wordt, omdat weliswaar nog niet alle risico's voor de EU-begroting zijn weggenomen maar Hongarije wel reeds een groot aantal maatregelen nam. Het kabinet zal zich in dat geval er voor inspannen de omvang van de op te schorten middelen zo dicht mogelijk bij het Commissievoorstel te houden.

1. RRF-uitvoeringsbesluiten

In reactie op de COVID19-pandemie hebben de Raad van de Europese Unie (de Raad) en het Europees Parlement de faciliteit voor herstel en veerkracht opgericht (RRF). In een brief van 12 januari jl. is uw Kamer geïnformeerd over de RRF-verordening.³ Sinds de inwerkingtreding van deze verordening hebben alle 27 lidstaten hun herstelplan in het kader van de RRF ingediend. Uw Kamer is in een brief van 3 mei jl. geïnformeerd over het proces rondom deze plannen.⁴ Op grond van de RRF-verordening moet de Commissie de plannen beoordelen en, indien zij tot een positieve beoordeling komt, een voorstel doen voor een uitvoeringsbesluit van de Raad. Met dat uitvoeringsbesluit wordt de beoordeling van een plan goedgekeurd. Daarnaast worden in het uitvoeringsbesluit de hervormingen en investeringen die een lidstaat zal ondernemen vastgelegd, inclusief de bijbehorende mijlpalen en doelen, alsook de financiële bijdrage waarop de lidstaat aanspraak kan maken. Het uitvoeringsbesluit vormt dus het juridische document waarmee de herstelplannen van de lidstaten worden geformaliseerd. De Raad besluit

² Kamerstuk 21 501-02, nr. 2543.

³ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1737

⁴ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1753

met gekwalificeerde meerderheid over de uitvoeringsbesluiten en heeft hier op grond van de RRF-verordening in de regel een maand de tijd voor vanaf het moment waarop de Commissie een voorstel heeft gedaan.

In de brieven van 12 januari en 3 mei 2021 is aangegeven dat uw Kamer een kabinetsappreciatie ontvangt zodra de Commissie een voorstel doet voor een uitvoeringsbesluit. Uw Kamer ontving reeds kabinetsappreciaties van de eerste 25 uitvoeringsbesluiten. Dit gebeurde in acht tranches, op 30 juni, 7 juli, 21 juli, 30 augustus, 30 september, 14 oktober 2021, 26 april 2022 en 14 juni.⁵ Dit is het laatste herstelplan dat nog niet was goedgekeurd. Het Nederlandse herstelplan is op 8 september jl. goedgekeurd door de Commissie, waarna op 4 oktober de Raad instemde met het uitvoeringsbesluit. Hierover is uw Kamer op 10 oktober geïnformeerd.⁶

Een gepubliceerd voorstel bestaat uit een uitvoeringsbesluit dat de toetsing aan de voorwaarden beschrijft met een uitgebreide annex die de mijlpalen en doelen, streefdata en de daaraan gekoppelde uitbetalingen vastlegt. Daarnaast stelt de Commissie een werkdocument op, waarin de beoordeling van een plan nader wordt toegelicht. Al deze documenten kunnen worden gevonden op de website van de Europese Commissie.⁷ Eventuele vertrouwelijke achtergronddocumenten kunnen ter inzage beschikbaar worden gesteld, zoals aangegeven in de brief van 31 mei 2021.⁸

Aan het opstellen van deze documenten ging een intensieve dialoog vooraf tussen de betrokken lidstaat en de Commissie, waarbij de laatste erop toezag dat de ingediende plannen zouden voldoen aan de criteria uit de RRF-verordening. Zoals aangegeven in de brief van 3 mei jl. zijn deze criteria talrijk:

- Een plan moet een bijdrage leveren aan elk van zes pilaren.⁹
- Een plan moet bijdragen aan de doeltreffende aanpak van alle of een significant deel van de uitdagingen die zijn vastgesteld in de landspecifieke aanbevelingen van 2019 en 2020 in het kader van het Europees Semester.
- Een plan moet het groeipotentieel en de economische, sociale en institutionele veerkracht versterken en de werkgelegenheid stimuleren.
- Maatregelen in het plan mogen geen (significante) afbreuk doen aan de Europese klimaat- en duurzaamheidseisen, het zogenaamde *do no significant harm* (DNSH) principe.
- Tenminste 37% van de middelen uit een plan moet worden besteed aan de klimaattransitie en tenminste 20% aan de digitale transitie.
- De maatregelen die in het plan zijn opgenomen dienen een structureel effect te sorteren voor de betrokken lidstaat.
- Lidstaten moeten toelichten hoe de maatregelen in het plan zullen bijdragen aan gendergelijkheid en gelijke kansen voor iedereen.
- Lidstaten moeten regelingen treffen voor een doeltreffende monitoring en uitvoering van de plannen, waaronder het opstellen van mijlpalen en doelen en een tijdschema voor de implementatie van hervormingen en investeringen tot uiterlijk eind augustus 2026.
- Lidstaten moeten in hun herstelplannen een redelijke en aannemelijke onderbouwing geven van de totale geraamde kosten.

⁵ Kamerstuk 21 501-07, nrs. 1766, 1769, 1772, 1773, 1786 en 1788, 1842 en 1861.

⁶ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1897.

⁷ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-programs-assessments_en

⁸ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1760.

⁹ De groene transitie; de digitale transformatie; slimme, houdbare en inclusieve groei; sociale en territoriale cohesie; gezondheid en economische, sociale en institutionele veerkracht; beleid voor de volgende generaties

- Lidstaten dienen maatregelen te treffen om corruptie, fraude en belangenverstremgeling te voorkomen, op te sporen en te corrigeren.
- De hervormingen en investeringen moeten coherente acties vormen, waarbij maatregelen elkaar versterken en complementair zijn.
- Tot slot moet een lidstaat die een lening aanvraagt, in aanvulling op het subsidiedeel, voldoen aan de daarvoor gestelde criteria, in het bijzonder het ondernemen van aanvullende hervormingen en investeringen.

Voor de kabinetsappreciatie van de voorgestelde uitvoeringsbesluiten van de Raad is telkens de vraag leidend of de Commissie de criteria uit de RRF-verordening zoals hierboven weergegeven goed heeft getoetst. De kabinetsappreciatie concentreert zich daarbij op de Commissiebeoordeling van de aansluiting van het plan op de landspecifieke aanbevelingen. Voor het kabinet is het belangrijk dat RRF-middelen conditioneel zijn aan structuurversterkende hervormingen, waarvan de belangrijkste worden benoemd in de landspecifieke aanbevelingen. Daarnaast concentreert de kabinetsappreciatie zich op de vraag of de mijlpalen en doelen goed geformuleerd zijn. Deze mijlpalen en doelen zijn immers leidend bij het beoordelen of de implementatie van het plan voldoende is om te kunnen overgaan tot uitbetalingen. Tot slot gaat de kabinetsappreciatie ook in op de beoordeling door de Commissie van de maatregelen die de lidstaat treft om corruptie, fraude en belangenverstremgeling te voorkomen, op te sporen en te corrigeren.

Omdat het Hongaarse herstelplan niet voor 31 december 2021 is goedgekeurd, heeft Hongarije geen recht meer op de gebruikelijke voorfinanciering ter grootte van 13% van het herstelplan.¹⁰ De uitbetaling van middelen vindt plaats zodra een lidstaat mijlpalen en doelen heeft gehaald. Uw Kamer is in een brief van 17 september 2021 geïnformeerd over de implementatiefase van de RRF en de wijze waarop het kabinet voornemens is om uw Kamer hierover te informeren.¹¹

Rechtsstatelijkheid in het Hongaarse herstelplan

Staat van de Hongaarse rechtsstaat

De besluitvorming over het RRF-uitvoeringsbesluit vindt plaats tegen een achtergrond waarin grote zorgen bestaan over de staat van de Hongaarse rechtsstaat.¹² Sinds de huidige regeringspartij Fidesz in 2010 aan de macht kwam zijn er (constitutionele) hervormingen doorgevoerd waarmee de trias politica in Hongarije in toenemende mate onder druk is komen te staan. De rechtsstaatsproblematiek is breed en spitst zich onder meer toe op de aanpak van corruptie en belangenverstremgeling, de onafhankelijkheid van de rechtspraak, ruimte voor het maatschappelijk middenveld, gelijke rechten voor minderheden, vrijheid van onderwijs en media-vrijheid. Regeringspartij Fidesz heeft er afgelopen jaren voor gezorgd dat Fidesz-getrouwen benoemd zijn voor lange termijnen op sleutelposities in onder meer de rechterlijke macht, onderwijs- en media-instellingen. De Commissie is al meerdere inbreukprocedures tegen Hongarije gestart op het terrein van de rechtsstaat en grondrechten, en besloot meest recentelijk om één van de lopende inbreukprocedures tegen Hongarije over de anti-lhbtq+ wetgeving naar het EU-Hof van Justitie te verwijzen.¹³

¹⁰ Artikel 13, lid 1, RRF-verordening.

¹¹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1781.

¹² Zie voor meer informatie over de rechtsstaatsproblematiek het Hongaarse landenhoofdstuk van het Commissie rechtsstaatsrapport 2020, 2021 en 2022.

¹³ Zie: Commission takes legal action for discrimination LGBTIQ (europa.eu). Zaak is nog niet in het Publicatieblad van de Europese Unie verschenen.

Aan de uitspraak van het EU-Hof van Justitie op het terrein van de rechterlijke onafhankelijkheid is door Hongarije vooralsnog geen gevolg gegeven.¹⁴ Ook aanbevelingen van instanties als de Verenigde Naties, het *OVSE-Office For Democratic Institutions and Human Rights*, *The Group of States against Corruption*, en de Raad van Europa over onder meer benodigde stappen om eerlijke verkiezingen te organiseren, om corruptie met EU-middelen en nationale fondsen tegen te gaan en te bestraffen, en om naleving van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) te garanderen, krijgen geen of slechts zeer beperkt opvolging. De in april 2022 verlengde noodtoestand heeft daarnaast negatieve gevolgen op het democratische en transparante gehalte van wetgevingsprocedures, en de tweederdemeerderheid van de regeringspartij Fidesz maken het bovendien mogelijk dat wetgeving in Hongarije vrij eenvoudig aangepast of teruggedraaid kan worden.

Landspecifieke aanbevelingen

De naleving van rechtsstatelijke beginselen is als zodanig op grond van de RRF-verordening geen formeel, juridisch toetsingscriterium voor de herstelplannen van lidstaten. Zoals hiervoor opgemerkt moet een herstelplan wel bijdragen aan de doeltreffende aanpak van «alle of een significant deel» van de uitdagingen die zijn vastgesteld in de landspecifieke aanbevelingen van het Europees Semester. In 2019 heeft Hongarije de aanbeveling ontvangen om «het anti-corruptie raamwerk te versterken, o.a. door de inspanningen van het openbaar ministerie te bevorderen, de toegang tot openbare informatie te vergemakkelijken, en de rechterlijke onafhankelijkheid te versterken.»¹⁵ In 2022 kreeg Hongarije bovenop de eerder beschreven aanbevelingen uit 2019 een aanbeveling erbij om de competitie bij publieke aanbestedingen te verbeteren.¹⁶

Bij de beoordeling van de herstelplannen van andere lidstaten heeft de Commissie er op toegezien dat het herstelplan op doeltreffende wijze bijdraagt aan de aanpak van «alle of een significant deel» van de landspecifieke aanbevelingen. Daarbij heeft de Commissie lidstaten conform de RRF-verordening wel de ruimte gelaten om een beperkt deel van de aanbevelingen niet in het herstelplan te verwerken. Deze ruimte wordt door lidstaten doorgaans ook benut, zo blijkt uit de ervaring met eerdere herstelplannen. Op basis van de RRF-verordening bestaat er zodoende ruimte voor Hongarije om de landspecifieke aanbeveling over de bestrijding van corruptie niet of niet volledig aan te pakken.

Evenwel heeft de Commissie de landspecifieke aanbeveling uit 2019 en 2022 over de bestrijding van corruptie en de versterking van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, aangegrepen om in het RFF-uitvoeringsbesluit o.a. hierover mijlpalen op te nemen. Het vaststellen van deze mijlpalen is volgens de Commissie nodig om de naleving te verzekeren van artikel 22 van de RRF-verordening en de vereisten van artikel 19, lid 3, onder j.¹⁷ Deze artikelen hebben betrekking op de bescherming van de financiële belangen van de Unie, en het voorkomen, opsporen en corrigeren van corruptie, fraude en belangenverstremming in het bijzonder. Nederland steunt deze inzet van de Commissie. Mede hierdoor zijn de publicatie van het voorstel voor een RRF-uitvoeringsbesluit en de beoordeling van het Hongaarse herstelplan uitgesteld, wat als consequentie heeft dat Hongarije nog geen verzoek tot uitbetalingen van middelen heeft kunnen doen uit het herstelfonds en

¹⁴ Uitspraak van het EU Hof van Justitie van 23 november 2021, zaak C-564/19.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0517&from=EN>.

¹⁶ 2022-european-semester-csr-hungary_en.pdf (europa.eu)

¹⁷ Zie ook overweging 20 en 21 van het uitvoeringsbesluit.

geen gebruik meer kan maken van de mogelijkheid om vooruitlopend op het realiseren van mijlpalen en doelen voorfinanciering aan te vragen.

De vier mijlpalen op het terrein van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, bouwen deels voort op en zijn een verdere uitwerking van de aanbevelingen die zijn opgenomen in het Hongaarse landenhoofdstuk van het Commissierechtsstaatsrapport 2022.¹⁸ In het RRF-uitvoeringsbesluit wordt benadrukt dat deze mijlpalen moeten zijn gerealiseerd voordat Hongarije een eerste verzoek tot uitbetaling kan indienen. De mijlpalen zijn als volgt geformuleerd:

- Versterking van de rol en bevoegdheden van de Hongaarse Raad voor de Rechtspraak, om tegenwicht te bieden aan de macht van de President van het Nationaal Bureau voor Justitie;
- Versterking van de rechterlijke onafhankelijkheid van het Hooggeerechtshof (de Kúria);
- Wegnemen van belemmeringen voor het stellen van prejudiciële vragen aan het EU-Hof van Justitie;
- Schrappen van de mogelijkheid voor overheidsinstanties om definitieve gerechtelijke uitspraken voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof.

De opgenomen mijlpalen op het terrein van corruptie hebben voornamelijk betrekking op de zeventien corrigerende maatregelen genomen in het kader van de lopende besluitvormingsprocedure inzake het uitvoeringsbesluit maatregelen tegen Hongarije, behandeld in het tweede deel van deze brief. Ook hier wordt expliciet benadrukt dat deze mijlpalen moeten zijn gerealiseerd voordat een eerste betaalverzoek kan worden ingediend. Samenvattend zien deze mijlpalen op de versterking van het anti-corruptiebeleid, door middel van juridische, institutionele en praktische maatregelen. Hongarije committeert zich onder andere aan de oprichting van een onafhankelijke integriteitsautoriteit, ter versterking van de preventie, opsporing en correctie van onrechtmatigheden en onregelmatigheden met betrekking tot de besteding van EU-middelen. Deze onafhankelijke integriteitsautoriteit moet in staat worden gesteld adequaat op te kunnen treden indien de bevoegde instanties onvoldoende optreden om fraude met EU-middelen te voorkomen, te detecteren en te corrigeren. Ook is er een mijlpaal opgenomen over de oprichting van een anti-corruptie *Task Force*, met betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, om de maatregelen die Hongarije neemt inzake de preventie, detectie, vervolging en sanctionering van corruptie te monitoren en verbeteringen voor te stellen. Hiernaast is er onder meer een mijlpaal opgenomen over het introduceren van effectieve rechterlijke toetsing van beslissingen van openbare aanklagers om een corruptiezaak niet te vervolgen, over de versterking van de samenwerking met het Europees bureau voor fraudebestrijding (OLAF), en over het vergroten van de transparantie van overheidsuitgaven.¹⁹

Vervolgtraject

Lidstaten kunnen na goedkeuring van een herstelplan maximaal twee keer per jaar een verzoek doen tot uitbetaling. Dit is mogelijk nadat de mijlpalen en doelen die zijn gekoppeld aan de betreffende uitbetalings-tranche zijn gerealiseerd. Op grond van de RRF-verordening dient de Commissie uiterlijk 31 december 2022 70% van de voor een lidstaat uit het EU herstellfonds beschikbare subsidies juridisch vast te leggen, anders vervallen deze middelen. Dit betekent in de praktijk dat als het Hongaarse herstelplan voor eind 2022 is goedgekeurd, voor Hongarije de financiële

¹⁸ Commissie rechtsstaatsrapport 2022, Hongaarse landenhoofdstuk, p. 2.

¹⁹ Zie voor een volledig overzicht mijlpalen R1–14 en R19–R25.

prikkel behouden blijft tot hervormingen op het gebied van rechtsstaat. Zoals hierboven is aangegeven, is in het RRF-uitvoeringsbesluit expliciet opgenomen dat de mijlpalen die zien op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en op corruptie moeten zijn gerealiseerd voordat Hongarije een eerste verzoek tot uitbetaling kan doen, en er mag worden overgegaan tot uitbetaling uit het EU-herstelfonds. Met andere woorden, bij niet-naleving van deze mijlpalen op het gebied van de rechtsstaat kan Hongarije geen enkele aanspraak maken op de middelen uit het EU-herstelfonds, ook niet op basis van andere mijlpalen.

De Commissie beoordeelt of sprake is van bevredigende verwezenlijking van de mijlpalen en doelen. Op het moment dat Hongarije een verzoek tot uitbetaling doet, zal de Commissie binnen twee maanden beoordelen of Hongarije de overeengekomen mijlpalen en doelen daadwerkelijk heeft gerealiseerd. Nederland zal erop toezien dat de Commissie dit zorgvuldig doet. De voorlopige beoordeling van betaalverzoeken door de Commissie wordt direct met uw Kamer gedeeld, zoals toegezegd in mijn brief van 21 februari 2022.²⁰ Het *Economic and Financial Committee (EFC)* (ambtelijk voorportaal EcofinRaad) brengt hierover een opinie uit en streeft daarbij naar consensus. Indien een lidstaat van oordeel is dat er ernstige afwijkingen zijn wat betreft de bevredigende verwezenlijking van de mijlpalen en doelen, dan kan deze lidstaat de ER-voorzitter verzoeken de aangelegenheid voor te leggen aan de Europese Raad (de zogenaamde noodremprocedure). Uw Kamer is in een brief van 17 september jl. geïnformeerd over de implementatiefase van de RRF en de wijze waarop het kabinet voornemens is om uw Kamer hierover te informeren.²¹ Daarbij is aangegeven dat de Kamer periodiek, namelijk eens per kwartaal, een overzicht zal ontvangen van de definitieve beoordeling van ingediende betalingsverzoeken door de Europese Commissie. In afwijking hierop zal uw Kamer onverwijld worden geïnformeerd indien Nederland en/of een andere lidstaat noodzaak ziet tot het starten van de hierboven genoemde noodremprocedure.

Mochten hervormingen op het gebied van de rechtsstaat in Hongarije op een later moment onverhoopt worden teruggedraaid of anderszins feitelijk buiten werking worden gesteld, dan zal dat, op grond van de RRF-verordening, leiden tot opschorting van volgende betalingen voor andere mijlpalen.²² Uit de RRF-verordening volgt namelijk dat onder bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en doelen moet worden begrepen dat maatregelen die verband houden met eerder behaalde mijlpalen en doelen, niet zijn teruggedraaid. Opschorting zal leiden tot decommitting van middelen in het geval dat er na zes maanden geen corrigerende maatregelen zijn genomen.²³ Dit vormt daarmee gedurende de looptijd van de RRF (t/m 2026) een drukmiddel richting lidstaten om hervormingen in stand te houden.

Oordeel kabinet Hongaarse herstelplan

Naast de rechtsstatelijkheidsaspecten beoordeelt het kabinet het herstelplan op de vereisten uit de RRF-verordening. Het kabinet onderschrijft het positieve oordeel van de Commissie over de mate waarin het Hongaarse herstelplan voldoet aan het geheel van vereisten uit de RRF-verordening. Een appreciatie vindt uw Kamer terug in de bijlage.

²⁰ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1811.

²¹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1781.

²² Artikel 24, lid 3 en 6, van de RRF-verordening.

²³ Artikel 24, lid 8, RRF-verordening.

In het Hongaarse herstelplan zijn, in lijn met de Nederlandse inzet, vier mijlpalen opgenomen over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Dat is positief. Het feit dat de mijlpalen deels voortbouwen op de aanbevelingen uit het Rechtsstaatsrapport 2022, toont aan hoe de verschillende instrumenten elkaar kunnen versterken. In het bijzonder acht het kabinet het van belang dat de Hongaarse Raad voor de Rechtspraak meer bevoegdheden krijgt om het Nationaal Bureau voor Justitie te controleren in de uitoefening van zijn taken. Ook vindt het kabinet het van belang dat Hongarije zich middels een van deze mijlpalen committeert aan de naleving van de verplichting om opvolging te geven aan de uitspraak van het EU-Hof van Justitie voor wat betreft de bevoegdheid van de Hongaarse Hooggerichtshof (Kúria) om prejudiciële verwijzingen naar het EU Hof van Justitie van lagere rechters onwettig te verklaren (zaak C-564/19, met deelname NL).²⁴ Het EU Hof van Justitie oordeelde dat deze bevoegdheid in strijd is met het Unierecht. De naleving van arresten van het EU Hof van Justitie is van fundamenteel belang voor het behoud van de Europese samenwerking. Alleen zo is verzekerd dat het Unierecht uniform wordt toegepast in en nageleefd door de lidstaten. Dit geldt des te meer waar het gaat om arresten over rechtsstatelijkheidsnormen, omdat die normen voor de goede werking van de rechtsorde van de Unie essentieel zijn.

Het is voor het kabinet van het grootste belang dat de stappen die Hongarije onderneemt op het terrein van de rechtsstaat, structureel, onomkeerbaar en effectief zijn. Het is in dit licht gunstig dat Hongarije zich ook middels het herstelplan committeert aan de verdere implementatie en uitwerking van de corrigerende maatregelen die zijn genomen in het kader van de MFK-rechtsstaatsverordening, behandeld in het tweede deel van deze brief. Zo wordt er niet alleen op betekenisvolle wijze invulling gegeven aan de landspecifieke aanbeveling over de bestrijding van corruptie, maar wordt er met deze mijlpalen ook toegezien op de bescherming van de financiële belangen van de Unie, in overeenstemming met artikel 22 van de RRF-verordening en de vereisten van artikel 19, lid 3, onder j.²⁵ Het kabinet steunt deze inzet.

Ook is het positief dat er in het RRF uitvoeringsbesluit expliciet is opgenomen dat de mijlpalen die zien op corruptie en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, moeten zijn gerealiseerd voordat er kan worden overgegaan op uitbetaling uit het EU herstelfonds. Nederland zal er, in lijn met motie Sjoerdsma c.s.²⁶, op toezien dat de Commissie zorgvuldig toetst of Hongarije daadwerkelijk controleerbare stappen heeft gezet richting het verbeteren van de rechtsstaat en het tegengaan van fraude, alvorens Hongarije aanspraak kan maken op middelen uit het herstelfonds.

Zoals ook blijkt uit het Commissievoorstel van 18 september jl. en de jaarlijkse rechtsstaatrapporten van de Commissie zijn de tekortkomingen in Hongarije op het terrein van de rechtsstaat zeer ernstig van aard, wijdverspreid en in een aantal gevallen diep ingesleten in de Hongaarse dagelijkse praktijk. Het kabinet erkent dat Hongarije de afgelopen tijd stappen heeft ondernomen in reactie op de zorgen van de Commissie, zoals aan de orde gesteld binnen de kaders van de MFK-rechtsstaatverordening en de RRF-verordening, en moedigt Hongarije aan om op de ingeslagen weg door te gaan. Anderzijds constateert het kabinet dat de hervormingen in Hongarije alleen effectief en duurzaam hun beslag kunnen krijgen als de grondbeginselen voor het

²⁴ Zie mijlpaal R17.

²⁵ Zie ook overweging 20 en 21 van het uitvoeringsbesluit.

²⁶ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2543.

functioneren van de rechtsstaat in Hongarije, en dan met name de trias politica, in de basis worden hersteld. Daarnaast houdt Hongarije haar anti-lhbtqi+ wetgeving vooralsnog in stand, waarmee Hongarije de waarden van de EU ernstig onder druk blijft zetten. Het blijft desalniettemin van belang om te erkennen dat het EU herstellfonds geen rechtsstaatinstrument is, en geen totaaloplossing kan bieden voor de problemen in Hongarije op het gebied van de rechtsstaat.

Het geheel overziend is het kabinet voornemens om zich te onthouden van stemmen over het voorstel voor een uitvoeringsbesluit ter goedkeuring van het Hongaarse herstelplan. Met deze onthouding onderkent het kabinet dat het EU herstellfonds geen rechtsstaatinstrument is, en dat de Commissie de mogelijkheden die het RRF-uitvoeringsbesluit biedt om hervormingen op gebied van rechtsstatelijkheid af te dwingen goed heeft benut. Dit verdient onze steun en waardering. Daarbij geldt dat een voor eind 2022 goedgekeurd herstelplan Hongarije kan blijven bewegen tot hervormingen op het gebied van de rechtsstaat. Zonder goedgekeurd herstelplan vervalt in 2023 70% van de middelen definitief, en daarmee ook een belangrijke beweegreden voor Hongarije om daadwerkelijk te hervormen. Met dit RRF-uitvoeringsbesluit committeert Hongarije zich aan een hervormingsagenda, en de Commissie en de Raad zullen de komende tijd de voortgang daarvan beoordelen. Middels een onthouding geeft het kabinet ook een duidelijk signaal aan Hongarije dat de Hongaarse regering onvoldoende aantoonde gecommitteerd te zijn aan de gedeelde waarden van de Europese Unie, en aan het zetten van de stappen die nodig zijn om de zorgen op dat terrein weg te nemen en het wederzijdse vertrouwen te herstellen. De structurele rechtsstaatsproblematiek in Hongarije vereist doorlopend waakzaamheid en het blijft noodzakelijk om druk uit te oefenen om Hongarije te bewegen tot verdere hervormingen. Het kabinet zal dan ook zorgvuldig blijven volgen hoe de situatie in Hongarije zich ontwikkelt. Op het moment dat Hongarije een verzoek tot uitbetaling doet, zal de Commissie beoordelen of Hongarije met de op dat moment geldende wetgeving daadwerkelijk de overeengekomen mijlpalen realiseert. Nederland zal erop toezien dat de Commissie dit zorgvuldig doet.

Zoals hierboven aangegeven, stemt de Raad met gekwalificeerde meerderheid over het voorstel voor een uitvoeringsbesluit ter goedkeuring van het Hongaarse herstelplan. Er is geen rol voor het Europese Parlement in de besluitvorming. Om goedkeuring van te Hongaarse herstelplan door de Raad tegen te houden is een zogenaamde blokkerende minderheid van lidstaten nodig.²⁷ Er is in de Raad echter brede steun voor instemming, en er zijn op dit moment geen signalen dat lidstaten tegen zullen stemmen.

2. MFK-rechtsstaatverordening

Stand van zaken besluitvormingsprocedure voor het uitvoeringsbesluit met maatregelen tegen Hongarije op grond van de MFK-rechtsstaatverordening

De MFK-rechtsstaatverordening is een instrument waarmee de EU de mogelijkheid heeft om Europese subsidies stop te zetten wanneer schendingen van de beginselen van de rechtsstaat het financieel beheer of de bescherming van de financiële belangen van de Unie serieus dreigen aan te tasten. De procedure om tot maatregelen te komen is met diverse waarborgen omkleed. Voor een uitgebreide toelichting bij de

²⁷ Een blokkerende minderheid moet bestaan uit ten minste vier lidstaten die ten minste 35% van de EU populatie vertegenwoordigen.

totstandkoming van de MFK-rechtsstaatsverordening en de te volgen procedure wordt verwezen naar de Kamerbrief over de geldigheid van de MFK-rechtsstaatverordening van 17 maart 2022.²⁸

Op 18 september 2022 werd volgens de Commissie voldaan aan de voorwaarden van de MFK-rechtsstaatverordening voor de oplegging van maatregelen wegens het bestaan van een ernstig (potentieel) risico voor de financiële belangen van de Unie (artikel 4). Daarop presenteerde de Commissie een voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad met maatregelen tegen Hongarije (hierna: uitvoeringsbesluit inzake maatregelen tegen Hongarije).²⁹ De Commissie constateerde onder meer systematische onregelmatigheden, tekortkomingen en zwakheden in de procedures voor openbare aanbestedingen en wees op problemen rond de detectie, preventie en aanpak van belangenverstrengeling en de serieuze zorgen die bestaan over de trusts van openbaar belang. Ook constateerde de Commissie tekortkomingen bij het onderzoek naar, en vervolging van, corruptiezaken gerelateerd aan de EU-begroting en het gebrek aan een goed functionerende anti-corruptiestrategie.³⁰ De Commissie stelde voor om 65% van de middelen voor drie Hongaarse operationele programma's onder het cohesiebeleid (Meerjarig Financieel Kader 2021–2027) op te schorten en geen nieuwe (juridische) verplichtingen meer aan te gaan met de trusts van openbaar belang. Uw Kamer is een brief met uitgebreide toelichting bij het uitvoeringsbesluit inzake maatregelen tegen Hongarije, en een appreciatie van het kabinet toegegaan op 7 oktober 2022.³¹

Op 13 oktober 2022 besloot de Raad gebruik te maken van de mogelijkheid de termijn voor de vaststelling van het uitvoeringsbesluit met maximaal twee maanden te verlengen. De Raad deed dit om rekening te kunnen houden met de geboekte voortgang in de uitwerking en implementatie van de zeventien corrigerende maatregelen die op 22 augustus 2022 door Hongarije werden voorgesteld, en die volgens de Commissie in principe geschikt waren om de zorgen die ten grondslag liggen aan de procedure te adresseren, mits volledig en correct omgezet en uitgewerkt in wetgeving. Op 19 november 2022 heeft Hongarije aan de Commissie gerapporteerd over de voortgang van de implementatie van de maatregelen. Tijdens de Raad Algemene Zaken van 18 november 2022 zegde Hongarije toe om de Raad iedere drie maanden te informeren over de verdere voortgang.

Samenvatting van de Mededeling met de beoordeling van de zeventien corrigerende maatregelen

Op 30 november 2022 heeft de Commissie een Mededeling gepubliceerd met een beoordeling van de implementatie en uitwerking van de zeventien corrigerende maatregelen. De Commissie identificeert op basis daarvan een aantal belangrijke tekortkomingen en risico's die de effectiviteit van de corrigerende maatregelen in de praktijk ernstig kunnen ondermijnen. Het betreft met name tekortkomingen bij de verdere implementatie en uitwerking van centrale aspecten van de belangrijkste corrigerende maatregelen die zien op de aanpak van de meer structurele corruptieproblematiek. De Commissie constateert onder andere tekortkomingen ten aanzien van de bevoegdheden en het functioneren van de integriteitsautoriteit en de inrichting van de rechterlijke toetsing van

²⁸ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1795.

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0485&from=EN>

³⁰ Idem.

³¹ Kamerbrief over uitvoeringsbesluit maatregelen tegen Hongarije Kamerstuk 21 501-20, nr. 1871

beslissingen van openbare aanklagers om een corruptiezaak niet te vervolgen. Er is volgens de Commissie hierdoor nog steeds sprake van een ernstig (potentieel) risico voor het de EU-begroting. De Commissie handhaaft om die reden het op 18 september 2022 voorgestelde uitvoeringsbesluit van de Raad met maatregelen tegen Hongarije.

Oordeel kabinet MFK-rechtsstaatsverordening

Het is voor het kabinet van belang dat Hongarije het pakket met zeventien corrigerende maatregelen in praktijk uitvoert en er duurzaam in slaagt de door de Commissie vastgestelde tekortkomingen op het gebied van fraude, corruptie en belangenverstremming bij publieke aanbestedingen aan te pakken. Bij het besluit tot uitstel heeft het kabinet aangedrongen op een zorgvuldig proces, en de Commissie – samen met een aantal gelijkgezinde lidstaten – middels een schriftelijke verklaring, opgeroepen met een gedegen, schriftelijke beoordeling te komen van de voortgang in de uitwerking en implementatie van de maatregelen door Hongarije, inclusief een nieuwe analyse van mogelijk resterende risico's voor de EU-begroting. De Mededeling geeft gehoor aan deze oproep. Het kabinet heeft benadrukt dat de Commissie in haar beoordeling niet alleen toetst of Hongarije de wetgeving doorvoert in overeenstemming met het tijdschema waar Hongarije zich aan gecommitteerd heeft,³² maar ook of de nadere uitwerking van de wetgeving voldoende effectief en doelmatig is om de (potentiële) risico's voor de EU-begroting weg te kunnen nemen. Met deze voorliggende beoordeling heeft de Commissie grotendeels in lijn met de Nederlandse inzet gehandeld. Het kabinet kan de door de Commissie uitgevoerde analyse van de implementatie en uitwerking van de zeventien maatregelen volgen, en steunt de Commissie dan ook in haar besluit om op basis van haar beoordeling het op 18 september 2022 voorgestelde uitvoeringsbesluit maatregelen tegen Hongarije op grond van de MFK-rechtsstaatverordening te handhaven.

Uit de beoordeling van de Commissie blijkt dat Hongarije in korte tijd stappen heeft gezet om aan de zorgen van de Commissie tegemoet te komen. Dat is positief en toont aan dat de financiële druk die uitgaat van de MFK-rechtsstaatsverordening aanzet tot daadwerkelijke hervormingen.

Het uitvoeringsbesluit maatregelen tegen Hongarije op grond van de MFK-rechtsstaatverordening zal besproken worden tijdens de Ecofinraad van 6 december 2022. Het kabinet is voornemens om in te stemmen met het opleggen van maatregelen tegen Hongarije. Mogelijk vinden sommige lidstaten het gepast dat de omvang van de op te schorten middelen verlaagd wordt, omdat weliswaar nog niet alle risico's voor de EU-begroting zijn weggenomen maar Hongarije wel reeds een groot aantal maatregelen nam. Het kabinet zal zich er voor inspannen de omvang van de op te schorten middelen zo dicht mogelijk bij het Commissievoorstel te houden. Om het uitvoeringsbesluit te kunnen vaststellen is een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten nodig. De Raad heeft daarnaast de mogelijkheid om het uitvoeringsbesluit met een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten te wijzigen. Er is geen rol voor het Europese Parlement in de besluitvorming. Op grond van overweging 26 van de MFK-rechtsstaatverordening kan Hongarije de voorzitter van de Europese Raad verzoeken om de zaak voor te leggen aan de Europese Raad van 15-16 december 2022 (i.c.), voordat er tot besluitvorming wordt overgegaan.

³² Zie voor tijdschema implementatie maatregelen: [com_2022_485_1_en_annex.pdf](#) (europa.eu)

Indien de Raad instemt met het uitvoeringsbesluit, stemt de Raad in met het opschorten van een deel van de EU-cohesiemiddelen uit de betreffende programma's aan Hongarije. Op grond van de MFK-rechtsstaatsverordening kan Hongarije op elk moment bewijs bij de Commissie aandragen dat er niet langer aan de voorwaarde van artikel 4 van de MFK-rechtsstaatsverordening wordt voldaan, en kan Hongarije verzoeken of de maatregelen kunnen worden ingetrokken. Rekening houdend met dit bewijs, beoordeelt de Commissie, al dan niet op verzoek van Hongarije, uiterlijk een jaar na de vaststelling van maatregelen door de Raad de situatie opnieuw. Hierop kan de Commissie vervolgens overgaan tot het indienen van een voorstel aan de Raad voor een uitvoeringsbesluit tot het opheffen of aanpassen van de maatregelen.

Mede omdat de Mededeling pas recent is gepubliceerd en lidstaten hun posities nog aan het bepalen zijn is het krachtenveld nog onduidelijk. Gelet op de kritische beoordeling van de Commissie, is de verwachting dat een aanzienlijke groep lidstaten zal kunnen instemmen met het opleggen van maatregelen tegen Hongarije. Het is op dit moment evenwel nog onduidelijk of er een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten in de Raad is om in te stemmen met het oorspronkelijke voorstel van de Commissie. Het kabinet zal zich in aanloop naar besluitvorming in de Raad, samen met een groep gelijkgezinde lidstaten, in lijn met de motie Sjoerdsma c.s.³³, maximaal inzetten om daarvoor een gekwalificeerde meerderheid in de Raad te realiseren.

3. Breder aanpak rechtsstatelijkheid

Het kabinet erkent dat de rechtsstaat en grondrechtenproblematiek in Hongarije breder is dan binnen de kaders van de MFK-rechtsstaatsverordening en het Hongaarse herstelplan kan worden aangepakt. Het blijft daarom van belang dat alle beschikbare instrumenten zo effectief mogelijk worden ingezet. Het kabinet steunt de Commissie in haar rol als hoedster van de Verdragen en roept haar op deze rol daadkrachtig te vervullen. Zo blijft het kabinet de Commissie onder andere oproepen adequaat gebruik te maken van inbreukprocedures om de openstaande problemen inzake rechterlijke onafhankelijkheid te adresseren. Ook dringt het kabinet bij de Commissie aan om naleving af te dwingen van arresten van het EU Hof van Justitie die niet worden nagekomen, inclusief waar nodig het vorderen van geldelijke sanctie.

Nederland verwelkomt in dat licht ook het besluit van de Commissie om één van de lopende procedures tegen Hongarije over de anti-lhbtqi+ wetgeving naar het EU-Hof te verwijzen.³⁴ Zoals ook is vermeld in de Kamerbrief van 7 oktober jl., is het kabinet voornemens samen met zoveel mogelijk gelijkgezinde lidstaten aan de zijde van de Commissie deel te nemen aan deze procedure bij het EU-Hof van Justitie. Ook zal Nederland bij de Commissie blijven aandringen om de mogelijkheden die de Algemene Bepalingen Verordening (*Common Provisions Regulation, CPR*) biedt volledig te benutten, om indien van toepassing, betalingen te kunnen opschorten bij schendingen op het terrein van rechtsstaat en grondrechten. Tevens blijft het kabinet Hongarije, in lijn met motie Sjoerdsma c.s.³³, aansporen deel te nemen aan het Europees Openbaar Ministerie en zet het kabinet onder meer in op een betekenisvolle voortzetting van de artikel 7-procedure jegens Hongarije.

³³ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2543.

³⁴ IINFR(2021)2130, *Hungarian Act on «Stricter measures against paedophile offenders and amending certain laws to protect children».*

Naast de inzet in EU-verband spreekt Nederland Hongarije ook bilateraal aan op de rechtsstaatsproblematiek, zoals recentelijk tijdens het bezoek van de Hongaarse Minister van Regionale Ontwikkeling en EU-Fondsen aan de Minister van Financiën.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra