

Vergaderjaar 2020–2021

34 998

EU-voorstellen: Meerjarig Financieel Kader voor 2021–2027

H

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2020

Op 5 november jl. bereikten de onderhandelaars namens de Raad en het Europees Parlement in de triloog een voorlopig akkoord over de MFK-rechtsstaatverordening. Het onderhandelingsresultaat is verspreid via *Delegates Portal* (doc 12616/20).

Het onderhandelingsresultaat van het Duitse EU-voorzitterschap en het Europees Parlement over de MFK-rechtsstaatverordening wijkt op een aantal punten af van de Raadspositie (doc 11045/1/20). Over de Raadspositie ontving uw Kamer reeds een brief met toelichting en kabinetsappreciatie (Kamerstuk 34 998, nr. G).

Met deze brief kom ik tegemoet aan de toezegging om uw Kamer over het resultaat van de triloog te informeren, voordat Nederland in de Raad definitief een standpunt inneemt over de MFK-rechtsstaatverordening. De wijzigingen ten opzichte van de Raadspositie worden in deze brief toegelicht en van een appreciatie voorzien.

Inhoud voorstel

Reikwijdte

Ten eerste is de reikwijdte van de verordening verbreed ten opzichte van de Raadspositie. Op grond van het onderhandelingsresultaat kunnen schendingen van de principes van de rechtsstaat worden aangepakt wanneer deze de beginselen van goed financieel beheer of de bescherming van de financiële belangen van de Unie *serieus dreigen* aan te tasten («seriously risk affecting»). Op basis van de Raadspositie was dit alleen mogelijk wanneer deze schendingen de beginselen van goed financieel beheer of de bescherming van de financiële belangen van de Unie *daadwerkelijk* aantasten. Een andere aanpassing is dat indicatieve voorbeelden van schendingen van de principes van de rechtsstaat zijn

opgenomen in het onderhandelingsresultaat, waardoor duidelijker is geworden wanneer sprake kan zijn van een schending van de principes van de rechtsstaat. Daarnaast is de definitiebepaling van rechtsstaat verruimd. De definitie rechtsstaat omvat nu, naast bijvoorbeeld het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid, doeltreffende rechtsbescherming, en een scheiding van de machten, ook non-discriminatie. Verder is toegevoegd dat het begrip rechtsstaat moet worden uitgelegd met inachtneming van de andere waarden van artikel 2 VEU, zoals democratie en grondrechten.

Appreciatie

Op grond van het onderhandelingsresultaat kunnen schendingen van de principes van de rechtsstaat worden aangepakt wanneer deze de beginselen van goed financieel beheer of de bescherming van de financiële belangen van de Unie serieus dreigen aan te tasten. De conditionaliteit t.a.v. rechtsstatelijkheid heeft hierdoor expliciet een preventief karakter gekregen. Dit is een duidelijke verbetering ten opzichte van de Raadspositie. Ook is het positief dat de definitie van rechtsstaat is verruimd en een link legt naar de andere waarden van artikel 2 VEU. Het opnemen van indicatieve voorbeelden van schendingen van de principes van de rechtsstaat is belangrijk, omdat daarmee duidelijker wordt wanneer sprake kan zijn van een schending van de principes van de rechtsstaat. Nederland heeft actief aangestuurd op behoud van een lijst met voorbeelden, in lijn met de motie Omtzigt/Van der Graaf (Kamerstuk 21 501-20 nr. 1598).

Er moet bij schendingen van de principes van de rechtsstaat altijd een link zijn met de financiële belangen van de EU, dat was ook in het oorspronkelijke Commissievoorstel uit 2018 zo en volgt ook uit de ER-conclusies. Het betreft hier een instrument ter bescherming van de EU-begroting en het Herstelinstrument. Handhaving van de rechtsstatelijkheid in de Unie in algemene zin is geen direct doel van de MFK-rechtsstaatverordening. Daarmee zou overlap met artikel 7 VEU (algemene procedure om toe te zien op de naleving van de waarden van de Unie) ontstaan en dat is juridisch niet toegestaan.

Besluitvormingsprocedure

Ten tweede is de besluitvormingsprocedure aangepast ten opzichte van de Raadspositie. De Raad blijft gehouden om binnen een maand na ontvangst van het Commissievoorstel een besluit vast te stellen. Besluitvorming blijft plaatsvinden in de Raad met gekwalificeerde meerderheid, conform de ER-conclusies van 21 juli 2020. Daarnaast blijft voor lidstaten de mogelijkheid bestaan om in uitzonderlijke gevallen te verzoeken om bespreking van de voorgestelde maatregelen tijdens de Europese Raad. In afwijking van de Raadspositie is voor die gevallen opgenomen dat de periode voor de Raad om een besluit vast te stellen met maximaal twee maanden wordt verlengd. De totale termijn voor besluitvorming door de Raad is hierdoor verkort tot uiterlijk drie maanden na ontvangst van het Commissievoorstel. Verder is toegevoegd dat de Commissie de Raad in vergadering bijeenroept als zij dit passend acht (o.g.v. artikel 237 VWEU), zulks met het oog op tijdige besluitvorming.

Appreciatie

Over de wijzigingen in de besluitvormingsprocedure ten opzichte van de Raadspositie is het kabinet positief. Besluitvorming blijft plaatsvinden in de Raad met gekwalificeerde meerderheid, conform de ER-conclusies van 21 juli 2020. De door het Europees Parlement afgedwongen toevoegingen

scherpen de besluitvormingsprocedure in de Raad verder aan. Hiermee wordt de termijn waarin de Raad moet besluiten verkort en wordt politieke druk gelegd op de Raad om die termijn te respecteren.

Overige wijzigingen

In het onderhandelingsresultaat worden de belangen van eindbegunstigden die EU-middelen ontvangen ten opzichte van de Raadspositie aanvullend beschermd. In het onderhandelingsresultaat is een verplichting opgenomen voor autoriteiten in de lidstaten die EU-middelen ontvangen om deze EU-middelen binnen 90 dagen uit te betalen aan de eindbegunstigden, ongeacht de oplegging van beperkende maatregelen in verband met de conditionaliteit t.a.v. rechtsstatelijkheid. De Commissie zal alle beschikbare instrumenten gebruiken om te verzekeren dat autoriteiten in de lidstaten overgaan tot betaling. Verder is in de overwegingen een expliciete verwijzing opgenomen naar het jaarlijkse rechtsstaatrappport van de Commissie als mogelijk bronmateriaal, en is opgenomen dat de Commissie een opinie kan vragen aan het EU Grondrechtenagentschap (FRA) en de Venetië Commissie. In een gezamenlijke verklaring van de Commissie, de Raad en het Europees Parlement zal daarnaast worden opgenomen dat bij de toekomstige herziening van het Financieel Reglement gekeken zal worden naar de mogelijkheden voor integratie van de conditionaliteit t.a.v. rechtsstatelijkheid in het Financieel Reglement. Ten slotte is overeengekomen dat de Europese Commissie over drie jaar een verslag zal uitbrengen over de implementatie en effectiviteit van de conditionaliteit t.a.v. rechtsstatelijkheid.

Appreciatie

Over deze overige wijzigingen ten opzichte van de Raadspositie is het kabinet positief.

Conclusie

Nederland heeft zich sinds de publicatie van het Commissievoorstel in 2018, tijdens de Europese Raad van 17-21 juli 2020 en gedurende de trilogie met het EP, voortdurend ingezet voor een sterke en effectieve conditionaliteit t.a.v. rechtsstatelijkheid in het MFK en het Herstelinstrument (*Next Generation EU*), in lijn met de (ingediende) motie Vendrik c.s. (Kamerstuk 35 403, nr. G), en de moties Van Ojik c.s. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1616), Sjoerdsma/Van der Graaf (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1584), Van der Graaf c.s. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1515), Jetten/Van Ojik (Kamerstuk 35 403, nr. 4), Mulder/Omtzigt (Kamerstuk 35 078, nr. 3) en Buitengeweg/Asscher (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1331).

Op 30 september jl. sprak Nederland zich uit tegen vaststelling van de Raadspositie als mandaat voor het Duitse EU-voorzitterschap in de trilogie met het Europees Parlement. Nederland vond de Raadspositie als uitgangspunt voor de onderhandelingen met het Europees Parlement niet ambitieus genoeg. Sindsdien heeft Nederland zich samen met gelijkgestemde lidstaten verder ingezet om de reikwijdte van de conditionaliteit te verbreden en om een effectieve besluitvormingsprocedure in de Raad overeen te komen waarmee de Unie daadwerkelijk zou kunnen ingrijpen. In lijn met de motie Omtzigt/Van der Graaf (Kamerstuk 21 501-20 nr. 1598) heeft Nederland zich ook ingezet voor behoud van indicatieve voorbeelden van schendingen in de MFK-rechtsstaatverordening.

Het Europees Parlement heeft een cruciale rol gehad bij het afdwingen van de wijzigingen ten opzichte van de Raadspositie. Deze wijzigingen zijn

in lijn met de Nederlandse inzet. Over het bereikte onderhandelingsresultaat is Nederland dan ook positief. Er wordt nu voor het eerst een directe koppeling gelegd tussen de ontvangst van EU-middelen uit het MFK 2021–2027 en het Herstelinstrument (*Next Generation EU*) en de eerbiediging van de rechtsstaat. Deze koppeling bestaat niet in het huidige MFK. De reikwijdte is verbreed ten opzichte van de Raadspositie en indicatieve voorbeelden van schendingen zijn teruggeplaatst. Hierdoor is nadrukkelijk sprake van een rechtsstatelijkheidsconditionaliteit met een expliciet preventief karakter. Bovendien is de besluitvormingsprocedure aangescherpt t.o.v. de Raadspositie. Alles afwegende, is daarmee naar het oordeel van het kabinet sprake van een voldoende sterke en effectieve conditionaliteit t.a.v. rechtsstatelijkheid.

Proces en krachtenveld

Het onderhandelingsresultaat is op 6 november jl. in Coreper gepresenteerd. Veel lidstaten, waaronder Nederland, deelden een positieve eerste indruk. Hongarije gaf reeds publiekelijk aan dat het onderhandelingsresultaat voor hen niet acceptabel is. Het is denkbaar dat er in de Raad nog discussie ontstaat over het onderhandelingsresultaat. Het kabinet acht het van belang dat er geen afbreuk wordt gedaan aan de conclusies van de Europese Raad van 17–21 juli jl. en zal zich in de Raad inzetten voor behoud van het nu bereikte onderhandelingsresultaat. Over het onderhandelingsresultaat over de MFK-rechtsstaatverordening zal de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluiten en heeft het Europees Parlement medebeslissingsrecht. Het Europees Parlement besluit met een meerderheid van zijn leden.

Het is voor meerdere lidstaten, waaronder Nederland, van belang dat het MFK 2021–2027, het Herstelinstrument en het Eigenmiddelenbesluit als pakket worden behandeld en dat de Raad pas tot definitieve besluitvorming overgaat als over alle hoofdonderdelen van het pakket een onderhandelingsresultaat is bereikt met het Europees Parlement. Deze MFK-rechtsstaatverordening en de verordening over de *Reform and Resilience Facility* (RRF-verordening) maken een belangrijk onderdeel uit van dit pakket. De delicate balans die tijdens de onderhandelingen over de ER-conclusies in juli 2020 is gevonden, moet intact blijven. De onderhandelingen met het Europees Parlement over het MFK 2021–2027 en over de RRF-verordening zijn nog gaande. Trilogie over de RRF-verordening starten in de week van 9 november aanstaande. Op dit moment is onduidelijk wanneer definitieve besluitvorming in de Raad zal plaatsvinden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok