

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-20

Europese Raad

Nr. 1795

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2022

Tijdens het debat met de Eerste Kamer over rechtsstaat, grondrechten en democratie in de EU d.d. 8 februari jl. (Handelingen I 2021/22, nr. 16, items 3 en 11) zegde ik de Eerste Kamer toe om het parlement te informeren over de uitspraak van het EU Hof van Justitie inzake de beroepen van Hongarije en Polen tot nietigverklaring van de MFK-rechtsstaatverordening, en de reactie van de Commissie op deze uitspraak.

Op 16 februari jl. wees het EU Hof van Justitie (hierna: EU Hof) zijn arrest in voltallige zitting, en werden de beroepen van Hongarije en Polen tot nietigverklaring van de MFK-rechtsstaatverordening in hun geheel verworpen. Op 2 maart jl. stelde de Commissie de richtsnoeren vast. In deze richtsnoeren heeft de Commissie de relevante elementen uit het arrest van het EU Hof meegenomen.¹

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Financiën, over het arrest van het EU Hof, en geef ik uw Kamer een kort overzicht van de totstandkoming van de MFK-rechtsstaatverordening, een toelichting op en appreciatie van het arrest van het EU Hof, en een toelichting op de reactie van de Commissie en het vervolgproces.

Het kabinet blijft er bij de Commissie op aandringen om de MFK-rechtsstaatverordening volledig te benutten, door nu zo snel mogelijk de procedure om tot de opschorting of stopzetting van uitkering van EU-middelen te komen, te starten, en schriftelijke kennisgevingen te sturen aan lidstaten indien de Commissie vaststelt dat zij gegronde redenen heeft om te oordelen dat aan de voorwaarden van artikel 4 uit de MFK-rechtsstaatverordening wordt voldaan.

¹ Richtsnoeren van de Commissie inzake de toepassing van Verordening 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 final.

De Commissie heeft op 2 mei 2018 als onderdeel van het Meerjarig Financieel Kader voor 2021–2027 (MFK) een verordening inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten voorgesteld. Nederland heeft zich sinds de publicatie van dit Commissievoorstel, tijdens de Europese Raad van 17–21 juli 2020 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1575) en gedurende de trilogie met het Europees Parlement, 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 moties van de leden Vendrik c.s. (Kamerstuk 35 403, nr. G), Van Ojik c.s. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1616), Sjoerdsma en Van der Graaf (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1584), Van der Graaf c.s. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1515), Jetten en Van Ojik (Kamerstuk 35 403, nr. 4), Anne Mulder en Omtzigt (Kamerstuk 35 078, nr. 3) en Buitenweg en Asscher (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1331).

Op 5 november 2020 bereikten de onderhandelaars namens de Raad en het Europees Parlement in de trilogie een voorlopig akkoord over de MFK-rechtsstaatverordening. Nederland was positief over het bereikte onderhandelingsresultaat van de MFK-rechtsstaatverordening. Uw Kamer ontving hierover een kabinetsappreciatie.²

Tijdens de Europese Raad van 10–11 december 2020 zijn conclusies vastgesteld over MFK en het Herstelinstrument *Next Generation EU*. De Europese Raad heeft in deze conclusies vastgesteld dat de Commissie het voornemen had om te wachten met het voorstellen van maatregelen uit hoofde van de MFK-rechtsstaatverordening, totdat de Commissie richtsnoeren heeft vastgesteld, en dat de Commissie in deze richtsnoeren de uitspraak van het EU Hof over de geldigheid van de MFK-rechtsstaatverordening mee zou nemen.³

Nederland kon instemmen met deze ER-conclusies, omdat hierdoor zonder wijziging van de MFK-rechtsstaatverordening een oplossing werd gevonden voor Hongarije en Polen om te kunnen instemmen met het MFK en het Eigenmiddelenbesluit (EMB). Uw Kamer ontving een verslag van deze Europese Raad van 10-11 december 2020, en een aanvullend toelichtende brief over deze ER-conclusies.⁴ Conclusies van de Europese Raad zijn van politieke en niet juridisch bindende aard, en deze conclusies wijzigden de tekst van de MFK-rechtsstaatverordening niet. Met de MFK-rechtsstaatverordening beschikt de EU voor het eerst over een mechanisme dat een directe koppeling legt tussen de ontvangst van middelen uit de EU-begroting, inclusief het Herstelinstrument, en de eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat. De MFK-rechtsstaatverordening (Verordening (EU) 2020/2092) is daarmee van toepassing sinds 1 januari 2021.

De Commissie is haar onderzoekende werk ook gestart per 1 januari 2021. De Commissie heeft meermaals verzekerd dat alle geconstateerde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat zullen worden betrokken bij de eventuele maatregelen die de Commissie, na vaststelling van de richtsnoeren en de uitspraak van het EU Hof, zal voorstellen uit hoofde van de MFK-rechtsstaatverordening. De Commissie heeft

² Kamerstuk 21 501-20, nr. 1622, Kamerstuk 34 998, G.

³ EUCO 22/20. Voor de volledige verklaring van de voorzitter van de Commissie, zie: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/speech_20_2442.

⁴ Kamerstuk 21 501-20, nrs. 1638 en 1641.

meermaals verzekerd dat geen enkele schending van de beginselen van de rechtsstaat door de Commissie terzijde zal worden geschoven.

Toelichting arrest EU Hof van Justitie

Het EU Hof bevestigt met zijn arrest⁵ de geldigheid van de MFK-rechtsstaatverordening. Het EU Hof verwierpt de beroepen van Hongarije en Polen die stellen dat de MFK-rechtsstaatverordening zou moeten worden vernietigd omdat deze o.a. gebaseerd zou zijn op een verkeerde rechtsgrondslag, in strijd zou zijn met de EU-Verdragen (waaronder artikel 7 VEU en artikel 269 VWEU) en met het beginsel van rechtszekerheid.

Het EU Hof concludeert ten eerste dat de MFK-rechtsstaatverordening is vastgesteld op een juiste rechtsgrondslag. Het gaat daarbij om artikel 322, lid 1, onder a, VWEU (vaststelling financiële regels betreffende de wijze waarop de begroting wordt opgesteld en uitgevoerd), waaruit het begrip «financiële regels» volgens het EU Hof ook horizontale regels omvat die zien op de controle en auditverplichtingen van de lidstaten. De doelstelling van de verordening is voorts om de Unie-begroting te beschermen tegen aantastingen die voldoende rechtstreeks voortvloeien uit schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, en niet om dergelijke schendingen op zichzelf te bestraffen. Gewaarborgd is ook dat alleen maatregelen kunnen worden genomen wanneer schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat het goede financiële beheer van de begroting van de Unie of de bescherming van de financiële belangen van de Unie aantasten of ernstig dreigen aan te tasten.

Daarnaast benadrukt het EU Hof dat de EU-begroting een van de belangrijkste instrumenten is die uitdrukking geeft aan het fundamentele beginsel van solidariteit tussen de lidstaten. De uitvoering van dit beginsel via deze begroting is gebaseerd op wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten dat de in de EU-begroting opgenomen gemeenschappelijke middelen op een verantwoorde wijze zullen worden gebruikt. Door het EU Hof wordt daarbij bevestigd dat een duidelijk verband bestaat tussen het goed financieel beheer van de EU-begroting en de naleving van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten: schendingen van die beginselen kunnen namelijk o.a. tot gevolg hebben dat niet gegarandeerd is dat de door de EU-begroting gedekte uitgaven ook voldoen aan de doelstellingen die de Unie met de financiering daarvan nastreeft. Het horizontale conditionaliteitsmechanisme waarin de MFK-rechtsstaatverordening voorziet, valt zodoende onder de bevoegdheid van de Unie om «financiële regels» vast te stellen. Ten tweede is van een door Hongarije en Polen beweerde omzeiling van artikel 7 VEU (de «artikel 7-procedure») naar het oordeel van het EU Hof geen sprake: het gaat om een mechanisme dat duidelijk een ander doel en onderwerp heeft (voorwaarden voor het nemen van maatregelen en de aard van de maatregelen verschillen). Ook van afbreuk aan artikel 269 VWEU (beperkte rechtsmacht EU Hof in kader artikel 7 procedure) is geen sprake.

De MFK-rechtsstaatverordening eerbiedigt volgens het EU Hof voorts de grenzen van de aan de Unie verleende bevoegdheden aangezien de Commissie en de Raad enkel situaties of gedragingen kunnen onder-

⁵ Arrest van het EU Hof van Justitie, C-156/21, Hongarije vs. EP en Raad, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254061&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=770331>; Arrest van het EU Hof van Justitie, C-157/21, Polen vs. EP en Raad, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254062&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=770331>.

zoeken die aan overheidsinstanties van een lidstaat zijn toe te rekenen en die relevant zijn voor de doeltreffende uitvoering van de Uniebegroting.

Ten derde oordeelt het EU Hof dat ook het rechtszekerheidsbeginsel door de MFK-rechtsstaatverordening wordt geëerbiedigd. Hiertoe overweegt het EU Hof onder meer dat de constitutieve bestanddelen van het begrip «rechtsstaat» in de rechtspraak van het EU Hof reeds zeer grondig zijn uitgewerkt en voortvloeien uit een door de lidstaten gedeelde en onderschreven opvatting van de «rechtsstaat» als een waarde die hun constitutionele tradities gemeen hebben. De lidstaten kunnen dus voldoende nauwkeurig bepalen wat de wezenlijke inhoud is van deze beginselen en welke vereisten uit elk van die beginselen voortvloeien. Daarbij acht het EU Hof het van belang dat beschermende maatregelen onder de MFK-rechtsstaatverordening alleen mogelijk zijn indien er een reëel verband bestaat tussen een schending van een beginsel van de rechtsstaat en de aantasting of het ernstig gevaar voor aantasting van het goed financieel beheer van de Unie of haar financiële belangen en dat die beschermende maatregelen strikt evenredig moeten zijn met de gevolgen van de schending voor de Uniebegroting. Hierbij moet de Commissie, onder toezicht van het EU Hof strenge procedurevoorschriften naleven, die met name verscheidene raadplegingen van de betrokken lidstaat inhouden.

Appreciatie

Het kabinet verwelkomt het arrest van het EU Hof. Het EU Hof geeft bij de beoordeling van de geldigheid van de MFK-rechtsstaatverordening een aantal belangwekkende overwegingen mee over de betekenis van de waarden van de Unie voor de EU-samenwerking en over de inherente bevoegdheid van de Unie om die waarden te beschermen. Het EU Hof benadrukt dat de door de lidstaten vastgestelde en gedeelde gemeenschappelijke waarden uit artikel 2 VEU -waaronder de rechtsstaat en solidariteit -de identiteit van de Unie bepalen als rechtsorde die de lidstaten gemeen hebben. Het kabinet acht het positief dat het EU Hof heeft bevestigd dat een duidelijk verband bestaat tussen het goed financieel beheer van de EU-begroting en de naleving van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten. Het arrest bevestigt daarmee voor het kabinet dat financiële solidariteit hand in hand gaat met het vertrouwen dat lidstaten de EU-middelen op verantwoorde wijze gebruiken. Voor het kabinet biedt het arrest tevens aanknopingspunten om na te denken over mogelijkheden om het financiële instrumentarium verder te ontwikkelen, en de koppeling tussen de ontvangst van middelen uit de EU-begroting en respect voor de waarden van de Unie daarin verder te versterken.

Eerbiediging van de Uniewaarden kan volgens het EU Hof niet worden teruggebracht tot een verplichting die een kandidaat-lidstaat moet nakomen om tot de Unie toe te treden en waarvan hij zich na zijn toetreding zou kunnen bevrijden: artikel 2 VEU is niet louter een verklaring van politieke richtsnoeren of intenties, maar bevat waarden die concreet tot uitdrukking komen in beginselen die juridisch bindende verplichtingen voor de lidstaten bevatten. Dit maakt dat de Unie volgens het EU Hof – binnen de grenzen van haar bevoegdheden – ook in staat moet zijn die waarden te verdedigen. Conform de Nederlandse inbreng ter zitting, maakt het EU Hof daarbij duidelijk dat artikel 7 VEU geen monopolie behelst op het beschermen van de waarden van de rechtsstaat. Het is de EU-wetgever toegestaan dit te doen via andere instrumenten, als de wezenlijke kenmerken daarvan maar verschillen van die van de artikel 7-procedure, zoals bij de MFK-rechtsstaatverordening het geval is. Ook schijnt het EU Hof nader licht op de betekenis van artikel 4, lid 2, VEU, op grond waarvan de Unie verplicht is de nationale identiteit van de lidstaten

te respecteren gegeven dat de Unie de constitutionele identiteit van de lidstaten eerbiedigt. Deze verplichting brengt mee dat lidstaten een zekere beoordelingsruimte hebben bij het uitvoeren van de beginselen van de rechtstaat. Het betekent echter niet dat de resultaatsverplichting die op de lidstaten rust per lidstaat kan verschillen. Nu het EU Hof zich hierover conform Nederlandse inzet heeft uitgesproken, is het van belang dat de Commissie, indien zij gegronde redenen heeft om te oordelen dat aan de voorwaarden van artikel 4 uit de MFK-rechtstaatverordening wordt voldaan, de procedure om tot de opschorting of stopzetting van uitkering van EU-middelen te komen, te starten. Het kabinet zal hier bij de Commissie op blijven aandringen.

Vervolgproces

Op 16 februari jl. verklaarde de Commissie dat zij de overwegingen van het arrest van het EU Hof, en de mogelijke impact die het arrest heeft op de vervolgstappen die de Commissie zal nemen uit hoofde van de MFK-rechtsstaatverordening, zorgvuldig zal analyseren en richtsnoeren over de MFK-rechtsstaatverordening zou vaststellen. Op 2 maart jl. stelde de Commissie deze richtsnoeren vast. In deze richtsnoeren heeft de Commissie de relevante elementen uit het arrest van het EU Hof meegenomen. Richtsnoeren van de Commissie zijn een binnen de Unie gebruikelijk instrument om de uitvoering van EU-regelgeving te ondersteunen. Richtsnoeren zijn niet juridisch bindend en kunnen niets afdoen aan de rechten en verplichtingen die in EU-regelgeving, hier de MFK-rechtsstaatverordening, zijn neergelegd. Wel bindt de Commissie zichzelf met de richtsnoeren aan een uitvoeringswijze van de MFK-rechtsstaatverordening.

Er staat de Commissie nu niets meer in de weg om de procedure beschreven in artikel 6 van de MFK-rechtsstaatverordening te starten, indien de Commissie vaststelt dat zij gegronde redenen heeft om te oordelen dat aan de voorwaarden van artikel 4 uit de MFK-rechtstaatverordening wordt voldaan. Er moet dan sprake zijn van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die voldoende rechtstreekse gevolgen (dreigen te) hebben voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie.

De procedure om tot maatregelen te komen is met diverse waarborgen omkleed. Daarin is met een reden voorzien, zoals ook blijkt uit het arrest van het EU Hof. Deze procedurele waarborgen zijn in het licht van de rechtszekerheid van groot belang.

De procedure beschreven in artikel 6 van de MFK-rechtstaatverordening begint formeel met de toezending van de schriftelijke kennisgeving door de Commissie op grond van artikel 6(1) van de MFK-rechtsstaatverordening. De Commissie kan, op grond van artikel 6(4) van de MFK-rechtsstaatverordening, zowel vóór als na het toezenden van de schriftelijke kennisgeving de lidstaat verzoeken om aanvullende informatie. De Commissie stuurde dergelijke informatieverzoeken reeds aan Polen en Hongarije op 18 november 2021. De Commissie ontving inmiddels uit beide lidstaten reactie.

Na de toezending van de schriftelijke kennisgeving heeft de betrokken lidstaat op grond van artikel 6(5) van de MFK-rechtsstaatverordening minimaal één maand en maximaal drie maanden om opmerkingen te maken over de bevindingen van de Commissie en voorstellen te doen voor het nemen van corrigerende maatregelen in reactie op die bevindingen.

De Commissie besluit vervolgens op grond van artikel 6(6) van de MFK-rechtsstaatverordening binnen een indicatieve termijn van één maand, en in ieder geval binnen een redelijke termijn, of ze een voorstel voor een uitvoeringsbesluit inzake passende maatregelen wil voorleggen aan de Raad. Wanneer de Commissie voornemens is dit te doen, stelt de Commissie de betrokken lidstaat op grond van artikel 6(7) van de MFK-rechtsstaatverordening eerst in de gelegenheid om binnen één maand zijn opmerkingen in te dienen, met name over de evenredigheid van de voorgenumen maatregelen.

Daarna kan de Commissie op grond van artikel 6(9) van de MFK-rechtsstaatverordening een voorstel bij de Raad indienen voor een uitvoeringsbesluit inzake passende maatregelen, zoals een schorsing of stopzetting van uitkering van EU-middelen.

De Raad besluit hierover met gekwalificeerde meerderheid, en stelt het uitvoeringsbesluit op grond van artikel 6(10) en overweging 26 van de MFK-rechtsstaatverordening in beginsel vast binnen één maand, tenzij sprake is van uitzonderlijke omstandigheden, waardoor de termijn voor de vaststelling van het uitvoeringsbesluit met maximaal twee maanden kan worden verlengd voor bespreking in de Europese Raad. De procedure zal daarmee naar verwachting in het meest gunstige geval minimaal drie maanden duren, en in uitzonderlijke situaties meer dan negen maanden in beslag kunnen nemen.

Zoals hierboven aangegeven, blijft het kabinet er bij de Commissie op aandringen om de MFK-rechtsstaatverordening volledig te benutten, door nu zo snel mogelijk de procedure om tot de opschorting of stopzetting van uitkering van EU-middelen te komen, te starten, en schriftelijke kennisgevingen te sturen aan lidstaten indien de Commissie vaststelt dat zij gegronde redenen heeft om te oordelen dat aan de voorwaarden van artikel 4 uit de MFK-rechtsstaatverordening wordt voldaan.

Tijdens de recente gesprekken tussen de Minister-President en Commissievoorzitter Von der Leyen en tussen de Minister-President en Eurocommissaris Reynders heeft de Minister-President deze boodschap van urgentie opnieuw overgebracht. Ook tijdens de Raad Algemene Zaken d.d. 22 februari jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2469) en tijdens de informele Raad Algemene Zaken d.d. 3–4 maart jl. (Kamerstuk 32 317, nr. 751) riepen verschillende lidstaten, waaronder Nederland, de Commissie hiertoe uitdrukkelijk op. Ook het Europees Parlement roept de Commissie hiertoe op met zijn resolutie van 10 maart jl.⁶

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

⁶ Resolutie van het Europees Parlement over de rechtsstaat en de gevolgen van het arrest van het HvJ-EU, aangenomen op 10 maart 2022.