Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

21 501-20 Europese Raad

Nr. 1970

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2023

Op verzoek van uw Kamer wordt door middel van deze brief een reactie gegeven op de berichtgeving inzake de bevriezing van EU-middelen bestemd voor Hongarije.

Naar aanleiding van de aanhoudende zorgen over de rechtsstaat en de corruptieproblematiek in Hongarije worden momenteel drie instrumenten ingezet tegen Hongarije, om door middel van opschorting van uitbetaling van EU-middelen hervormingen op het terrein van rechtsstaat af te dwingen: 1) de voorwaarden voor betaling van EU-middelen uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), 2) de MFK-rechtsstaatsverordening, en 3) de voorwaarden voor betaling van EU-middelen uit fondsen die vallen onder de Gemeenschappelijke Bepalingen Verordening (*Common Provisions Regulation,* hierna: CPR)[1].

Op 3 mei jl. heeft het Hongaarse parlement unaniem ingestemd met wetgeving waarmee beoogd wordt de tekortkomingen op het terrein van rechterlijke onafhankelijkheid te adresseren. In meerdere persberichten, waaronder in Euractiv van 4 mei jl., is aandacht besteed aan de vraag wat dit betekent voor de uitkering van de bevroren EU-middelen.[2] Om een compleet beeld te geven wordt in deze brief ingegaan op de stand van zaken rondom de drie bovengenoemde instrumenten, gevolgd door een reactie op de berichtgeving.

[1] Verordening (EU) 2021/1060 met Gemeenschappelijke Bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid.

[2] Zie Euractiv, 4 mei 2023, «Hungary must go further to access EU funds, says Commission», en ook POLITICO, 2 mei 2023 Hungary embarks on judicial reform hoping to unlock EU cash.

kst-21501-20-1970
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

1. De Herstel- en Veerkrachtfaciliteit

Op 15 december 2022 heeft de Raad ingestemd met het Hongaarse herstelplan door middel van een uitvoeringsbesluit van de Raad (hierna: het RRF-uitvoeringsbesluit).[3] In het RRF-uitvoeringsbesluit is expliciet opgenomen dat Hongarije in totaal 27 supermijlpalen moet realiseren, voordat Hongarije een eerste verzoek tot uitbetaling kan doen, en er kan worden overgegaan tot uitbetaling uit het EU-herstelfonds (maximaal EUR 6,5 miljard.).[4] Van deze 27 supermijlpalen zijn er 21 mijlpalen op het terrein van anti-corruptie en belangenverstrengeling – die inhoudelijk overeenkomen met de zeventien corrigerende maatregelen genomen in het kader van de MFK-rechtstaatsverordening, en vier mijlpalen op het terrein van rechterlijke onafhankelijkheid – die onder meer zien op de versterking van de Hongaarse Raad voor de Rechtspraak, de versterking van de rechterlijke onafhankelijkheid van het Hooggerechtshof (de Kúria) en het wegnemen van belemmeringen voor het stellen van prejudiciële vragen aan het EU-Hof van Justitie.[5]

De Commissie zal op het moment dat Hongarije een verzoek tot uitbetaling doet beoordelen of de dan geldende wetgeving voldoet aan de overeengekomen mijlpalen. Dit is nog niet aan de orde.

2. De MFK-rechtsstaatsverordening

Op 15 december 2022 heeft de Raad eveneens ingestemd met het uitvoeringsbesluit voor maatregelen tegen Hongarije op grond van de MFK-rechtsstaatsverordening. Tot het moment dat Hongarije zeventien corrigerende maatregelen heeft genomen op het terrein van anti-corruptie en belangenverstrengeling – die inhoudelijk overeenkomen met de 21 mijlpalen op dit terrein uit het RRF-uitvoeringsbesluit, wordt circa EUR 6,3 miljard van de Cohesiefondsen voor Hongarije opgeschort, en kunnen er geen nieuwe (juridische) verplichtingen meer worden aangegaan met de trusts van openbaar belang, op onder meer de terreinen van Erasmus en Horizon.[6] De Raad stelde met dit besluit vast dat de reeds door Hongarije genomen corrigerende maatregelen onvoldoende waren om de door de Commissie geconstateerde tekortkomingen op het terrein van corruptie en belangenverstrengeling te adresseren.

In lijn met de toezegging van Hongarije tijdens de Raad Algemene Zaken van 18 november 2022 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2554) om de Commissie en de Raad elke drie maanden te informeren over de voortgang, heeft Hongarije hen op 16 maart jl. op de hoogte gesteld van de stand van zaken. Hieruit bleek dat onder meer de wetgeving inzake de Integriteitsautoriteit, de trusts van openbaar belang en de rechterlijke toets van het besluit om een corruptiezaak niet te vervolgen, nog ter consultatie voorlagen bij de Commissie. Op dit moment zijn deze consultaties over de wetgeving nog gaande en heeft Hongarije nog geen verzoek ingediend bij de Commissie om de maatregelen in te trekken.[7] Op het moment dat Hongarije hiertoe overgaat, heeft de Commissie in beginsel een maand om te beoordelen of de zorgen die ten grondslag liggen aan de procedure door Hongarije adequaat zijn geadresseerd.[8] Vervolgens kan de Commissie op basis van de beoordeling overgaan tot het indienen van

---

[3] Kamerstuk 21 501-07, nr. 1916
[4] Kamerstuk 21 501-20, nr. 1903
[5] Er zijn daarnaast nog twee standaard mijlpalen opgenomen over audit en controlemechanismen.
[6] Kamerstuk 21 501-07, nr. 1916; Kamerstuk 21 501-20, nr. 1903
[7] Zie voor volledige proces opheffing maatregelen: Kamerstuk 21 501-20, nr. 1903
[8] Beoordelingstermijn kan naar behoren gemotiveerde omstandigheden worden verlengd, artikel 7 lid 2 van de MFK-rechtsstaatverordening.

een voorstel bij de Raad voor een uitvoeringsbesluit tot het handhaven, opheffen of aanpassen van de maatregelen. Ook dit is vooralsnog niet aan de orde.

3. Common Provisions Regulation

In de CPR is vastgelegd dat lidstaten bij de uitvoering van de fondsen die onder deze verordening vallen (voornamelijk Cohesiefondsen) moeten voldoen aan een aantal horizontale beginselen, waaronder het zorgdragen voor de eerbiediging van de grondrechten en de naleving van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest) (CPR, artikel 9, lid 1). Lidstaten zijn daarnaast op grond van de zogenoemde horizontale «randvoorwaarde» (*«enabling condition»*) met betrekking tot het Handvest verplicht om te voorzien in doeltreffende mechanismen die nodig zijn om de naleving van het Handvest te waarborgen bij de uitvoering van de fondsen, vanaf het begin van een programma tot en met de uitvoering ervan (CPR, artikel 15 en bijlage III). Als een dergelijke horizontale voorwaarde niet vervuld is, kan de Commissie onder het gehele programma geen betalingen verrichten totdat aan de horizontale voorwaarde is voldaan (artikel 15 CPR).

In de partnerschapsovereenkomst met Hongarije, het strategische document waarin tussen Commissie en Hongarije afspraken worden vastgelegd over de investering van de EU-cohesiemiddelen, is opgenomen dat Hongarije pas aan de horizontale randvoorwaarde voldoet als Hongarije de vierbovengenoemde mijlpalen op het terrein van rechterlijke onafhankelijkheid, overeengekomen in het Hongaarse herstelplan, realiseert en toepast. Daarnaast stelt de Commissie dat voor drie specifieke Cohesieprogramma's en het *Asylum, Migration and Integration Fund* de Hongaarse anti-LHBTIQ wetgeving, de aanhoudende druk op academische vrijheid, en de geldende asielwetgeving een dusdanige impact hebben op een aantal van de programmadoelstellingen dat er voor wat betreft de middelen gekoppeld aan deze specifieke programma's, ook om die reden niet wordt voldaan aan de horizontale randvoorwaarde. Hongarije kan pas (gedeeltelijke) aanspraak maken op de EU-cohesiemiddelen die onder de CPR vallen (voor Hongarije maximaal EUR 21.3 mld.) als aan deze horizontale randvoorwaarde, inclusief de vier mijlpalen op het terrein van rechterlijke onafhankelijkheid, is voldaan. Hiernaast geldt dat, zoals hierboven staat toegelicht, een deel van deze EU-cohesiemiddelen is opgeschort uit hoofde van de MFK-rechtsstaatsverordening (EUR 6.3 mld.), waarvoor aanvullende eisen gelden en een separate procedure van beoordeling van toepassing is.

Hongarije heeft de Commissie nog niet formeel verzocht om te beoordelen of met de op 3 mei aangenomen hervorming inzake rechterlijke onafhankelijkheid aan de genoemde horizontale randvoorwaarde uit de CPR op dit terrein is voldaan. Op het moment dat Hongarije hiertoe overgaat, heeft de Commissie in eerste instantie drie maanden de tijd om de beoordeling uit te voeren. De uitbetaling van de – op grond van de CPR opgeschorte – Cohesiemiddelen is dus afhankelijk van de beoordeling van de Commissie of de horizontale randvoorwaarde vervuld is. Daarover beslist zij zelfstandig; de Raad heeft in dit proces onder de CPR geen rol. Hiermee zou Hongarije potentieel aanspraak kunnen maken op circa EUR 13 mld. van de nu opgeschorte Cohesiemiddelen.

Er is duidelijk overlap tussen de gestelde eisen binnen de drie instrumenten. De RRF-mijlpalen op het terrein van rechterlijke onafhankelijkheid moeten tevens zijn gerealiseerd voor (gedeeltelijke) uitbetaling van de op grond van de CPR opgeschorte Cohesiemiddelen, en de RRF-mijlpalen op het terrein van anti-corruptie en belangenverstrengeling komen inhou-

delijk overeen met de 17 corrigerende maatregelen uit hoofde van de MFK-rechtsstaatverordening.

Kabinetsreactie berichtgeving

De EU beschikt over een breed juridisch, financieel en politiek instrumentarium om de rechtsstatelijke problematiek in de Unie te adresseren.[9] Een aantal van deze instrumenten, zoals de MFK-rechtsstaatverordening, is de laatste jaren mede door inzet van Nederland tot stand gekomen. De inzet van het kabinet is erop gericht dat de beschikbare instrumenten zo volledig en adequaat mogelijk worden toegepast, waarbij een belangrijke rol voor de Commissie is weggelegd. Zo dringt Nederland er bij de Commissie al langer op aan om de mogelijkheden die de CPR biedt volledig te benutten.[10] Het is in dit licht positief dat de Commissie een koppeling heeft gelegd tussen de naleving van de horizontale randvoorwaarde en de realisatie van de mijlpalen over rechterlijke onafhankelijkheid uit het herstelplan. Dit toont aan hoe de verschillende (financiële) instrumenten elkaar kunnen versterken, en zorgt ervoor dat er substantieel meer financiële druk wordt uitgeoefend om Hongarije te bewegen tot hervormingen op het gebied van de rechtsstaat. Binnen het kader van de CPR is het aan de Commissie om te beoordelen of de stappen die Hongarije neemt op het terrein van rechterlijke onafhankelijkheid voldoende zijn om aan de horizontale randvoorwaarde te voldoen, en om te besluiten of er wordt overgegaan tot uitbetaling van dit deel van Cohesiemiddelen. Het kabinet blijft het belang van een zorgvuldige toets bij de Commissie benadrukken.

Daarnaast zal het kabinet er, in lijn met motie Sjoerdsma c.s., op blijven 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.[11] Ook dringt het kabinet er bij de Commissie op aan dat zij pas overgaat tot het indienen van een voorstel aan de Raad voor een uitvoeringsbesluit tot het opheffen of aanpassen van de maatregelen opgelegd uit hoofde van de MFK-rechtsstaatsverordening, als Hongarije alle nog openstaande punten uit het uitvoeringsbesluit inzake maatregelen tegen Hongarije adequaat heeft geadresseerd. Het kabinet pleit ervoor dat de door Hongarije voorgestelde maatregelen op het terrein van anti-corruptie en rechterlijke onafhankelijkheid genomen binnen het kader van de inzet van de drie financiële instrumenten zoveel mogelijk in samenhang worden beoordeeld. Ten slotte constateert het kabinet dat de rechtsstaatsproblematiek in Hongarije breder is dan de problematiek die ten grondslag ligt aan de inzet van deze drie instrumenten. Het kabinet blijft er dan ook op inzetten dat het gehele rechtstaatsinstrumentarium, waaronder ook de Artikel 7 procedure en inbreukprocedures, zo effectief mogelijk wordt ingezet om Hongarije te bewegen hervormingen door te voeren op het gebied van rechtsstatelijkheid.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

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

---

[9] Zie voor meer informatie Kamerstukken 21 501-02 en 29 279, nr. 2426.
[10] Zie ook Kamerstuk 21 501-07, nr. 1861
[11] Zie voor inzet Kamerstuk 21 501-20, nr. 1903