

Vergaderjaar 2021–2022

35 982

Staat van de Europese Unie 2022

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

H¹

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN, DE MINISTER VAN
ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT EN DE MINISTER VAN
BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2022

Op 1 juni 2022 publiceerde de Europese Commissie een voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad van de Europese Unie in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) voor Polen. Hierbij ontvangt uw Kamer, mede naar aanleiding van het verzoek van de vaste Kamercommissie voor Europese Zaken van 2 juni jl., een kabinetsappreciatie van dit voorstel. Het voorstel zal worden behandeld in de Ecofinraad van 17 juni 2022. Deze brief gaat uw Kamer toe mede namens de Minister-President, de Minister van Algemene Zaken. In lijn met eerdere brieven, begint de brief met een algemene toelichting op de uitvoeringsbesluiten in het kader van de RRF, en is een uitgebreide appreciatie van het voorliggende voorstel voor een uitvoeringsbesluit opgenomen in de bijlage. Deze brief gaat vervolgens nader in op de context waarbinnen de behandeling van het uitvoeringsbesluit van de Raad ter goedkeuring van het Poolse herstelplan moet worden gezien, namelijk een geschil over rechtsstatelijkheid. De brief sluit af met het oordeel van het kabinet over het voorstel voor een uitvoeringsbesluit.

RRF-uitvoeringsbesluiten

De RRF is opgericht in reactie op de COVID19-pandemie. In een brief van 12 januari 2021 is uw Kamer geïnformeerd over de RRF-verordening.² Sinds de inwerkingtreding van deze verordening hebben 26 lidstaten hun herstelplan in het kader van de RRF ingediend. Uw Kamer is in een brief van 3 mei 2021 geïnformeerd over het proces rondom deze plannen.³ Op grond van de RRF-verordening moet de Europese Commissie (de Commissie) de plannen beoordelen en, indien zij tot een positieve beoordeling komt, een voorstel doen voor een uitvoeringsbesluit van de

¹ De letter H heeft alleen betrekking op 35 982.

² Kamerstuk 21 501-07, nr. 1737.

³ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1753.

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 stelt de uitvoeringsbesluiten met gekwalificeerde meerderheid vast 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 24 uitvoeringsbesluiten.⁴ Dit gebeurde in zeven tranches, op 30 juni, 7 juli, 21 juli, 30 augustus, 30 september, 14 oktober 2021 en op 26 april 2022.⁵

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.⁶ Eventuele vertrouwelijke achtergronddocumenten kunnen ter inzage beschikbaar worden gesteld, zoals aangegeven in de brief van 31 mei 2021.⁷

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 2021 zijn deze criteria talrijk:

- Een plan moet een bijdrage leveren aan elk van zes pilaren⁸.
- 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.
- Ten minste 37% van de middelen uit een plan moet worden besteed aan de klimaattransitie en ten minste 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

⁴ Het herstelplan van Hongarije wacht nog op goedkeuring van de Europese Commissie, terwijl het herstelplan van Nederland nog zal worden ingediend.

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

⁶ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-programs-assessments_en.

⁷ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1760.

⁸ 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.

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.
- Lidstaten dienen maatregelen te treffen om corruptie, fraude en belangenverstrengeling 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 belangenverstrengeling te voorkomen, op te sporen en te corrigeren.

Rechtsstatelijkheid in het Poolse herstelplan

De behandeling van het Poolse herstelplan vindt plaats tegen een bijzondere achtergrond. De hervormingen die de Poolse regering de afgelopen jaren heeft doorgevoerd in het rechtsbestel, zoals de introductie van de Tuchtkamer en tuchtprocedure, zijn niet conform de beginselen van de rechtsstaat en het Unierecht, zoals ook door het Hof bevestigd in zijn arrest van 15 juli 2021.⁹ Specifiek richten de zorgen zich op de onafhankelijkheid van de Tuchtkamer, gezien de samenstelling en benoemingsprocedure van leden, en op de tuchtprocedure die onder meer voorschrijft op welke basis rechters geschorst of ontslagen mogen worden. De scheiding der machten en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zijn essentieel in een goed functionerende rechtsstaat, en vormen gedeelde waarden van de Europese Unie. EU-lidstaten hebben er gezamenlijk belang bij dat de rechterlijke macht in lidstaten onafhankelijk is, en vrij is van beïnvloeding. Ook is door het EU Hof van Justitie in zijn arrest over de geldigheid van de MFK-rechtsstaatverordening van 16 februari jl. bevestigd dat er een duidelijk verband bestaat tussen de naleving van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten en de financiële belangen van de Unie en het goed financieel beheer van de EU-begroting.¹⁰

De naleving van rechtsstatelijke beginselen is als zodanig op grond van de RRF-verordening geen formeel, juridisch toetsingscriterium. 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 2020 heeft Polen de aanbeveling ontvangen om de rechter-

⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 15 juli 2021, C-791/19.

¹⁰ Arresten van het Hof van Justitie van 16 februari 2022, C-156/21 en C-157/21.

lijke onafhankelijkheid te waarborgen met het oog op de verbetering van het investeringsklimaat. Dit betrof één van meerdere aanbevelingen. Polen kreeg onder meer ook aanbevelingen op het gebied van flexibiliteit van de arbeidsmarkt, toegang tot financiering voor bedrijven en het stimuleren van investeringen.¹¹ In 2019 kreeg Polen onder meer aanbevelingen op het gebied van de houdbaarheid van het pensioensysteem, de arbeidsmarktparticipatie en de innovatiecapaciteit.¹²

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 Polen om de landspecifieke aanbeveling over rechterlijke onafhankelijkheid niet of niet volledig aan te pakken.

Evenwel heeft de Commissie de landspecifieke aanbeveling uit 2020 over rechterlijke onafhankelijkheid aangegrepen om in het herstelplan hierover mijlpalen op te nemen. Het vaststellen van deze mijlpalen is volgens de Commissie ook nodig om de naleving te verzekeren van artikel 22 van de RRF-verordening en de vereisten van artikel 19, lid 3, onder j.¹³ 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. De Commissie is gesteund in haar inzet door onder meer Nederland, overeenkomstig de motie van der Lee en de motie Sjoerdsma c.s.¹⁴ Mede hierdoor zijn de publicatie en beoordeling van het Poolse herstelplan uitgesteld, wat als consequentie heeft dat Polen nog geen middelen uit het herstelfonds heeft kunnen ontvangen.

De Commissie en Polen zijn in het voorliggende voorstel voor een uitvoeringsbesluit de volgende mijlpalen op het gebied van de rechtsstaat overeengekomen:

- 1) instellen van een nieuwe Tuchtkamer die voldoet aan de eisen van rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid en hervorming van de tuchtprocedure (deadline Q2 2022),
- 2) instellen van een herzieningsprocedure voor rechters die zijn geschorst/ontslagen o.b.v. de huidige tuchtprocedure of in procedures inzake opheffing van rechterlijke immuniteit (deadline Q2 2022),
- 3) afronden beoordeling van herzieningsverzoeken van onrechtmatig ontslagen/geschorste rechters (deadline Q4 2023).

De eerste mijlpaal op het gebied van de rechtsstaat ziet op de ontmanteling van de Tuchtkamer en hervorming van de tuchtprocedure. Deze mijlpaal vereist een hervorming van de samenstelling en bevoegdheden van de Tuchtkamer in het Poolse Hooggerechtshof zodat de onafhankelijke en onpartijdige afhandeling van tuchtrechtelijke zaken door deze kamer wordt gewaarborgd. Uit het uitvoeringsbesluit volgt dat dit betekent dat de samenstelling van deze nieuwe Tuchtkamer wezenlijk moet verschillen van de samenstelling van de huidige Tuchtkamer, en dat iedere rechter op

¹¹ Landspecifieke aanbevelingen aan Polen in 2020, zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0521&from=EN>.

¹² Landspecifieke aanbevelingen aan Polen in 2019, zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0521&from=EN>.

¹³ Zie ook overweging 43 en 44 van het uitvoeringsbesluit.

¹⁴ Kamerstukken 21 501-20, nr. 1728; Kamerstuk 35 662, nr. 23.

verzoek van een partij of ambtshalve moet kunnen nagaan of een rechtbank voldoet aan de vereisten van rechterlijke onafhankelijkheid en prejudiciële vragen moet kunnen stellen aan het EU Hof van Justitie, zonder dat dit een disciplinaire overtreding is. De tweede mijlpaal op het gebied van de rechtsstaat ziet op het recht voor rechters die op basis van het bestaande tuchtsysteem zijn geschorst of ontslagen op toegang tot een met waarborgen omklede procedure tot herziening van hun zaak. De derde mijlpaal op het gebied van de rechtsstaat stelt als deadline voor het afronden van de beoordeling van alle herzieningsverzoeken het vierde kwartaal van 2023.

Het gaat hier om resultaatsverplichtingen. Het is aan Polen zelf om te bepalen hoe ze in wetgeving worden omgezet, zolang het resultaat maar in lijn is met de uit artikel 19 VEU en jurisprudentie van het EU Hof van Justitie voortvloeiende verplichting de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

Met de drie overeengekomen mijlpalen wordt opvolging gegeven aan de arresten van het EU Hof over de Tuchtkamer en tuchtprocedure (eindarrest dd. 15 juli 2021, C-791/19) en de zgn. Muilkorfwet (tussenarrest met voorlopige voorziening dd. 14 juli 2021, C-204/21),¹⁵ op één uitzondering na. Op grond van de jurisprudentie van het EU Hof moeten de schorsings-/ontslagmaatregelen o.b.v. de huidige tuchtprocedure geacht worden nooit te hebben bestaan, en dient de situatie van gedupeerde rechters (onmiddellijk) hersteld te worden. In plaats daarvan is in het herstelplan overeengekomen dat gedupeerde rechters aan een inhoudelijke herzieningsprocedure worden onderworpen.

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 uitbetaling zijn gerealiseerd. In het uitvoeringsbesluit is expliciet opgenomen dat de mijlpalen die zien op de Tuchtkamer- en procedure alsmede de instelling van de herzieningsprocedure voor rechters die zijn geschorst/ontslagen moeten zijn gerealiseerd voordat Polen een eerste verzoek tot uitbetaling kan doen, en dat er geen uitbetaling uit het herstellfonds mag worden gedaan voordat deze hervormingen zijn gerealiseerd. Met andere woorden, bij niet-naleving van deze mijlpalen op het gebied van de rechtsstaat kan Polen geen aanspraak maken op de middelen uit het herstellfonds. Omdat het Poolse herstelplan ook niet voor 31 december 2021 is goedgekeurd, heeft Polen geen recht meer op de gebruikelijke voorfinanciering ter grootte van 13% van de omvang van een herstelplan.¹⁶ Het is positief dat er pas middelen uit het herstellfonds zullen worden verstrekt aan Polen als voor het einde van het tweede kwartaal van 2022 de Tuchtkamer en -procedure zijn hervormd en een herzieningsprocedure is ingesteld voor rechters die zijn geschorst/ontslagen. Zolang dit niet is gebeurd, kan Polen dus geen aanspraak maken op middelen uit het herstellfonds, ook niet na de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen op andere onderdelen van het herstelplan. Aan de mijlpaal die ziet op het afronden van de beoordeling van herzieningsverzoeken van onrechtmatig ontslagen/geschorste rechters moet eind 2023 worden voldaan. Het terugdraaien of buiten werking stellen van hervormingen op het gebied van de rechtsstaat kan ook leiden tot

¹⁵ Het eindarrest in zaak C-791/19 gaat over de Poolse *tucht*procedure voor rechters en het functioneren van de Tuchtkamer van het Hooggerechtshof daarbinnen. In de *lopende* zaak C-204/21 stelt de Commissie verdergaande Poolse tuchtregels (zgn. «Muilkorfwet») en het functioneren van diezelfde Tuchtkamer in andere zaken die het rechterlijk functioneren betreffen aan de kaak (bijv. zaken over opheffen rechterlijke immuniteit).

¹⁶ Artikel 13, lid 1, RRF-verordening.

terugvordering van reeds uitbetaalde middelen, indien de Commissie in de financiële overeenkomst en leenovereenkomst¹⁷ tussen de Commissie en Polen verplichtingen opneemt die dit mogelijk maken. De Commissie heeft verklaard dat de financiële overeenkomst en leenovereenkomst dergelijke verplichtingen zullen bevatten.

Mochten hervormingen op het gebied van de rechtsstaat in Polen 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.¹⁸ 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.¹⁹ Dit vormt daarmee gedurende de looptijd van de RRF (t/m 2026) een drukmiddel richting lidstaten om hervormingen in stand te houden.

De Commissie beoordeelt of sprake is van bevredigende verwezenlijking van de mijlpalen. Op 9 juni 2022 stemde de Poolse Lagerhuis in met het wetsvoorstel om de Tuchtkamer en de tuchtprocedure te hervormen, nadat het de amendementen die de Senaat had voorgesteld had verworpen. Nu dient het wetsvoorstel nog te worden bekrachtigd door de Poolse president. Op het moment dat Polen een verzoek tot uitbetaling doet, zal de Commissie beoordelen of Polen met de op dat moment geldende wetgeving daadwerkelijk de overeengekomen mijlpalen realiseert. 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 EFC (ambtelijk voorportaal Ecofin-Raad) 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 of een andere lidstaat noodzaak ziet tot het starten van de hierboven genoemde noodremprocedure.

Bredere aanpak rechtsstatelijkheid

Het uitvoeringsbesluit ter goedkeuring van het Poolse herstelplan en de brede inzet inzake rechtsstatelijkheid moeten volgens het kabinet in samenhang worden gezien.

In aanvulling op de druk die uitgaat van de in het herstelplan overeengekomen mijlpalen dringt Nederland er bij de Commissie op aan om ook andere instrumenten dan de RRF in te zetten om Polen te bewegen om

¹⁷ Artikel 22, lid 5, van de RRF-verordening.

¹⁸ Artikel 24, lid 3 en 6, van de RRF-verordening.

¹⁹ Artikel 24, lid 8, RRF-verordening.

²⁰ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1811.

²¹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1781.

hervormingen door te voeren op gebied van rechtsstatelijkheid. Een overzicht van het beschikbare EU-rechtsstaatinstrumentarium ging uw Kamer toe in een brief van 17 november 2021.²² De Commissie ondernam, met steun van Nederland, het afgelopen jaar een aantal belangrijke stappen. Nederland blijft er bij de Commissie op aandringen om het volledige instrumentarium in te zetten.

Zo gebruikte de Commissie de Algemene Bepalingen Verordening (*Common Provisions Regulation*, CPR) in september 2021 met succes om vijf Poolse regio's te bewegen om hun «LHBTI-ideologie»-vrije zones in te trekken of grondig aan te passen. Nadat de Commissie vijf Poolse regio's die zich hadden uitgeroepen tot «LHBTI-ideologie»-vrije zone op 3 september 2021 een brief stuurde met de boodschap dat deze regio's voorlopig niet zouden kunnen beschikken over middelen uit REACT-EU, pasten vier van de vijf regio's hun beleid aan. Het kabinet blijft bezorgd over het Poolse beleid op het gebied van gendergelijkheid en lhbtq+ personen. Ten aanzien van het Poolse herstelplan sluit het kabinet echter aan bij de appreciatie door de Commissie op dit gebied. Nederland zal bij de Commissie wel blijven aandringen om de mogelijkheden die de *Common Provisions Regulation* biedt volledig te benutten.

Verder startte de Commissie op 22 december 2021 een inbreukprocedure tegen Polen over de uitspraken van het Poolse Grondwettelijk Hof van 14 juli 2021 en 7 oktober 2021 waarin het Poolse Grondwettelijk Hof respectievelijk de bindende kracht van voorlopige maatregelen van het Hof van Justitie ontkende die betrekking hebben op de organisatie en de werking van de rechterlijke macht en oordeelde dat cruciale onderdelen van het EU-Verdrag (waaronder art. 19 VEU, het recht op effectieve rechterlijke bescherming) onverenigbaar zijn met de Poolse Grondwet. Met deze inbreukprocedure wordt de kwestie van het niet accepteren van voorrang door het Poolse Grondwettelijk Hof geadresseerd, in lijn met de motie Sjoerdsma c.s. Nederland blijft bij de Commissie aandringen om tevens een inbreukprocedure te starten naar aanleiding van de problemen met de Poolse Raad voor de Rechtspraak. Zolang de Poolse Raad voor de Rechtspraak niet is hervormd, kan de benoeming van onafhankelijke rechters niet volledig worden gewaarborgd.

Ook is de Commissie in februari 2022 gestart met het invorderen van de aan Polen opgelegde dwangsommen, door EU-subsidies aan Polen in te houden. Het EU Hof van Justitie legde Polen op 20 september 2021 een dwangsom op van 0,5 mln. euro per dag vanwege niet-nakoming van een beschikking in kort geding waarin het EU Hof van Justitie oordeelde dat Polen de Turow-bruinkoolmijn nabij de grens met Tsjechië en Duitsland onmiddellijk moest sluiten in afwachting van het eindarrest in deze zaak.²³ In de inbreukprocedure over de zgn. Muilkorfwet werd door het EU Hof op 27 oktober 2021 aan Polen een dwangsom opgelegd aan Polen van 1 mln. euro per dag wegens niet-nakoming van de door het EU Hof gelaste voorlopige maatregelen.²⁴ De Commissie is gestart met het inhouden van EU-subsidies. De Commissie moet hier op grond van artikelen 101 en 102 van het Financieel Reglement toe overgaan. Nederland zal aandacht blijven houden voor de uitvoering hiervan door de Commissie. De preambule van het uitvoeringsbesluit expliciteert dat de goedkeuring van het Poolse herstelplan geen gevolgen heeft voor de lopende inbreukprocedures.²⁵

²² Kamerstukken 21 501-02, nr. 2426.

²³ Beschikking van het Hof van 20 september 2021, C-121/21 R.

²⁴ Beschikking van het Hof van 27 oktober 2021, C-204/21 R.

²⁵ Overweging 49 in de preambule van het uitvoeringsbesluit.

Tot slot zal Nederland er bij de Commissie op aandringen dat zij de MFK-rechtsstaatverordening inzet. Sinds de Commissie op 2 maart jl. de richtsnoeren over de MFK-rechtsstaatverordening vaststelde, en hierin de uitspraak van het EU Hof van Justitie van 16 februari jl. verwerkte, staat de Commissie hiertoe niets meer in de weg. De Commissie heeft op 5 april 2022 een schriftelijke kennisgeving aan Hongarije gestuurd, waarmee de procedure om tot opschorting of stopzetting van EU-middelen te komen daadwerkelijk is gestart. Nederland steunt dit. De preambule van het uitvoeringsbesluit expliciteert dat de goedkeuring van het Poolse herstelplan geen gevolgen heeft voor de toepasselijkheid van de MFK-rechtsstaatverordening.²⁶

Oordeel kabinet

In het Poolse herstelplan zijn, mede dankzij voortdurende Nederlandse inspanningen, uitgebreide mijlpalen over de Tuchtkamer en tuchtprocedure opgenomen. Daarbij is van belang dat Polen pas middelen uit het herstelfonds ontvangt als een nieuwe Tuchtkamer is ingesteld die voldoet aan de eisen van rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid, de tuchtprocedure is hervormd, en de herzieningsprocedure is ingesteld voor rechters die zijn geschorst/ontslagen o.b.v. de huidige tuchtprocedure of in procedures inzake opheffing van rechterlijke immuniteit. Dit geeft de EU een instrument om de implementatie van hervormingen af te dwingen. Dat is positief. Het is evenwel problematisch dat, op basis van de overeengekomen mijlpalen, de gedupeerde rechters aan een inhoudelijke herzieningsprocedure worden onderworpen, die geruime tijd in beslag zal nemen en waarvan de uitkomst ongewis is.

Wat betreft de brede inzet inzake rechtsstatelijkheid is de Commissie een inbreukprocedure tegen Polen gestart wegens de voorrangskwestie n.a.v. uitspraken van het Poolse Grondwettelijk Hof, houdt de Commissie EU-subsidies aan Polen in op grond van de *Common Provisions Regulation* en het Financieel Reglement, en heeft de Commissie de MFK-rechtsstaatverordening tot haar beschikking.

Nederland blijft samen optrekken met de Commissie en het Europees Parlement, en zal de Commissie blijven aansporen om het volledige rechtsstaatinstrumentarium in te zetten om Polen, en waar nodig andere lidstaten, te bewegen tot hervormingen op het gebied van rechtsstatelijkheid en tot naleving van uitspraken van het EU Hof. Nederland zal in dit verband blijven aandringen op het starten van een inbreukprocedure om hervorming van de Poolse Raad voor de Rechtspraak af te dwingen.

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 Poolse herstelplan voldoet aan het geheel van vereisten uit de RRF-verordening. Een uitgebreide appreciatie vindt uw Kamer terug in de bijlage.

Het geheel overziend is het kabinet voornemens om zich te onthouden van stemmen over het voorstel voor een uitvoeringsbesluit ter goedkeuring van het Poolse herstelplan. Met deze onthouding onderkent het kabinet dat het EU Herstelfonds geen rechtsstaatinstrument is, en prijst het kabinet de inspanningen die de Commissie heeft gepleegd om te komen tot mijlpalen die Polen aanzetten tot hervormingen op gebied van rechtsstatelijkheid, maar geeft het ook uitdrukking aan het ongenoegen over de ontbrekende elementen in de mijlpalen. Nederland zal met

²⁶ Overweging 43 in de preambule van het uitvoeringsbesluit.

gelijkgestemde lidstaten bovenstaande inzet en zorgen schriftelijk overbrengen aan de Commissie en Polen.

Tijdens de procedurevergadering van de vaste Kamercommissie van Europese Zaken d.d. 2 juni jl. verzocht uw Kamer om een appreciatie te geven van het feit dat er gestemd is in de Commissie, en daarbij aan te geven door welke Eurocommissarissen tegen is gestemd. De stemming in het College van Commissarissen geeft aan dat dit geen gemakkelijk besluit is geweest. Commissarissen stemmen evenwel in eigen persoon (zonder last of ruggenspraak van hun lidstaten) en de stemmingen zijn geheim. De Commissie neemt haar besluiten met meerderheid van stemmen van haar leden, en alle leden zijn collectief verantwoordelijk voor de genomen besluiten.

Nu is het aan de Raad. Zoals hierboven aangegeven, stemt de Raad met gekwalificeerde meerderheid over het voorstel voor een uitvoeringsbesluit ter goedkeuring van het Poolse herstelplan. Om het aannemen van het uitvoeringsbesluit 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 geen signalen dat lidstaten tegen zullen stemmen.

De Minister van Financiën,
S. Kaag

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

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

Bijlage: appreciatie herstel- en veerkrachtplan Polen

Samenvatting

Het Poolse herstel- en veerkrachtplan is onderverdeeld in 19 componenten, die bestaan uit 49 hervormingen en 53 investeringen. Van de middelen zal 43% worden besteed aan klimaatdoelen en 21% aan de digitale transitie. Het plan voldoet volgens de Europese Commissie (de Commissie) aan het *do no significant harm*-vereiste. De grootste investeringen zijn gericht op het versterken van de weerbaarheid en het concurrentievermogen van de economie (4,7 miljard euro); hernieuwbare energie en vermindering van de energie-intensiteit (13,9 miljard euro); de digitale transformatie (4,9 miljard euro); verbetering van de gezondheidszorg (4,4 miljard euro); en groene, slimme mobiliteit (7,5 miljard euro). Het Poolse plan omvat in totaal 23,9 miljard euro aan subsidies en 11,5 miljard euro aan leningen, in totaal 35,4 miljard euro.

Aansluiting op landspecifieke aanbevelingen

De voorgenomen hervormingen en investeringen sluiten volgens de Commissie aan bij de landspecifieke aanbevelingen voor Polen uit 2019 en 2020. Ook dragen de voorgenomen maatregelen volgens de Commissie bij aan de versterking van de gezondheidszorg en sectoren die hard zijn geraakt door de COVID-19-pandemie.

Het plan bevat hervormingen gericht op het vergroten van de doeltreffendheid van overheidsbestedingen, voornamelijk door uitgaven beter te classificeren. Hiernaast zal Polen een middellange termijn raamwerk voor het begrotingsbeleid invoeren en meer uitgaven onder de nationale uitgavenregel brengen, hetgeen bij zal dragen aan de stabiliteit van de overheidsfinanciën en het beperken van uitgavengroei. De hervorming om langer doorwerken aantrekkelijker te maken en daarmee de effectieve pensioenleeftijd te verhogen, moet verder bijdragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

De aanbevelingen rondom de arbeidsmarkt en onderwijs worden volgens de Commissie door het plan gedeeltelijk geadresseerd. Hierbij worden hervormingen voorgesteld ter verbetering van de houdbaarheid en toekomstbestendigheid van het pensioenstelsel. De hervormingen richten zich op het verhogen van de relatief lage pensioenleeftijd, het realiseren van meer kinderopvang en het stimuleren van flexibel werken en werken op afstand. Daaronder valt ook de mogelijkheid om langer door te werken dan de wettelijke pensioenleeftijd. De segmentatie van de arbeidsmarkt wordt tegengegaan door de afdracht van sociale premies verplicht te stellen voor (vrijwel) alle civielrechtelijke arbeidscontracten en een onderzoek te doen naar standaardisering van arbeidscontracten. Een hervorming van bijzondere pensioenregelingen (zoals in de landbouwsector) blijft achterwege, waardoor de potentiële bijdrage hiervan aan onder andere de arbeidsmobiliteit niet wordt benut. De Commissie verwacht dat de arbeidsmarkt zal profiteren van de gerichte en sectorale investeringen in het beroepsonderwijs.

Het Poolse herstelplan sluit met diverse investeringen en benodigde hervormingen aan bij de aanbevelingen rondom verduurzaming van transport en draagt bij aan de verkeersveiligheid, duurzame (stedelijke) mobiliteit en de ontwikkeling van de spoorwegen. De Commissie wijst daarbij op het belang van een eerlijke en transparante criteria voor de verdeling van de middelen en het tegengaan van ongelijkheid tussen regio's.

Polen wil met het plan werken aan onderzoek en innovatie. Het land wil onder andere uitwisseling van kennis tussen onderzoeksinstituten en met het bedrijfsleven vergroten en investeren in moderne laboratoria. Private investeringen worden gestimuleerd door het verminderen van administratieve lasten, het stroomlijnen van procedures en wetgeving en het verbeteren van de transparantie daaromtrent. Het bedrijfsleven kan daarnaast profiteren van de investeringen in omscholing van medewerkers en projecten voor modernisering van apparatuur en digitale infrastructuur. In het plan is volgens de Commissie beperkt aandacht voor verbetering van de toegang van het MKB tot financiering.

In reactie op de COVID-19-pandemie heeft Polen uitgaven gedaan die bijdragen aan de capaciteit van de gezondheidssector (o.a. personeel, ziekenhuizen en onderzoek), het tegengaan van de pandemie en het bieden van compensatie aan de meest geraakte sectoren en individuen. De investeringen zorgen voor een betere toegang tot, en een grotere weerbaarheid en doelmatigheid van de gezondheidszorg, maar vergen een sterke betrokkenheid van belanghebbenden bij de hervormingen binnen de sector.

Het Poolse plan zet ook in op verbetering van de digitale vaardigheden en het aanjagen van digitalisering binnen bedrijven en de overheid. Het op te richten *Digital Competence Development Programme* zal aandacht hebben voor verschillende groepen in de samenleving (waaronder digibeten en personen met een verhoogd risico op uitsluiting). Daarnaast moet digitalisering binnen de publieke sector de kwaliteit van publieke voorzieningen en de communicatie tussen overheden en burgers en bedrijven verbeteren. Ook komen middelen beschikbaar voor infrastructuur om het verschil in de internetsnelheid tussen platteland en stedelijke gebieden te verkleinen, en het land klaar te maken voor 5G-netwerken.

De samenhangende hervormingen en bestedingen in energie, transport en waterbeheer adresseren volgens de Commissie de uitdagingen van Polen op het gebied van de groene- en digitale transitie en daarop gerichte landspecifieke aanbevelingen. Het plan zal bijdragen aan meer hernieuwbare energie, energie-efficiënte, duurzame mobiliteit en een minder CO₂-intensieve economie.

Het plan draagt volgens de Commissie eveneens bij aan de aanbevelingen gericht op het wetgevingsproces en het waarborgen van onafhankelijke rechtspraak, die moeten leiden tot een verbeterd investeringsklimaat. De voorgestelde hervormingen zien onder meer op vermindering van wetgeving via versnelde wetgevingsprocessen, het verrichten van effectenrapportages en publieke consultaties. De rechtspraak moet profiteren van de hervormingen van de tuchtregels voor rechters en de mogelijkheid voor rechters om beslissingen van de *Disciplinary Chamber of the Supreme Court* onafhankelijk en onpartijdig te laten toetsen. Een bredere bespreking van de rechtsstatelijkheidaspecten is opgenomen in de brief bij deze bijlage.

Volgens de Commissie bevat het plan voldoende maatregelen om de uitdagingen rond gendergelijkheid en gelijke kansen voor iedereen te adresseren. De projecten zijn van te voren getoetst op gelijkheidscriteria en deze criteria zullen ook in de implementatie van het plan worden meegenomen. Hierbij zullen ook het maatschappelijk middenveld en organisaties die fundamentele rechten en non-discriminatie bevorderen worden betrokken.

De Commissie is van oordeel dat het plan in voldoende mate zal bijdragen aan het effectief aanpakken van een significant deel van de uitdagingen die zijn geïdentificeerd in de landspecifieke aanbevelingen uit 2019 en 2020 en bijdraagt aan het herstel van de Poolse economie na de COVID-19-pandemie. Volgens de Commissie vormt het plan een adequate reactie op de sociale en economische situatie in Polen.

Mijlpalen en doelen

De hervormingen en investeringen vertalen zich in 283 mijlpalen en doelen. De mijlpalen en doelen zijn volgens de Commissie realistisch en voldoende ambitieus. De mijlpalen die horen bij de voorgenomen hervormingen zullen volgens de planning vooral in de eerste jaren behaald worden. Dit sluit aan bij het karakter van veel van de hervormingen, die de basis moeten leggen voor de investeringen. Aan het einde van de looptijd treedt een lichte accumulatie op van met name kwantitatieve doelen.

Controlesystemen

De monitoring en implementatie van het herstelplan bestaat uit twee delen: de verificatie door de partijen die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de investeringen en hervormingen; en de audits door een daartoe aangewezen afdeling van het Ministerie van Financiën in samenwerking met regionale kantoren. Het Ministerie van Ontwikkelingsfondsen en Regionaal Beleid coördineert de uitvoering van het plan. De Commissie oordeelt dat de interne controlesystemen robuust overkomen en met name het verificatieproces voor de mijlpalen en doelen goed is uitgewerkt. De Commissie oordeelt dat het wettelijke en institutionele raamwerk om corruptie te voorkomen en tegen te gaan grotendeels is ingericht, maar nog afhankelijk is van afronding van de bovenbeschreven hervormingen op het gebied van onafhankelijke rechtspraak. De Commissie stelt dat afronding van de hervormingen ter verzekering van de financiële belangen van de Unie en instelling van het controlesysteem vooraf moeten gaan aan de eerste uitbetalingen.