

Vergaderjaar 2022–2023

35 295

EU en de rechtsstaat

AE

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2022

Op 18 september jl. publiceerde de Europese Commissie een voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad van de Europese Unie in het kader van de lopende procedure onder de MFK-rechtsstaatsverordening tegen Hongarije (hierna: het voorstel).¹ In deze brief, die u toegaat mede namens de Minister van Financiën, wordt de stand van zaken toegelicht, gevolgd door een samenvatting en appreciatie van het voorstel.

Stand van zaken lopende procedure tegen Hongarije

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 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 jl.²

Op 27 april jl. heeft de Commissie de MFK-rechtsstaatverordening geactiveerd tegen Hongarije, door een schriftelijke kennisgeving aan Hongarije te sturen met de «feitelijke elementen en specifieke redenen» waarom de procedure wordt gestart. In de kennisgeving werd geconstateerd dat de corruptieproblematiek in Hongarije in strijd is met de beginselen van de rechtsstaat en rechtstreekse gevolgen (dreigt te) hebben voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Daarnaast vroeg de Commissie om meer informatie aangaande de problematiek rond de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Hongarije reageerde hierop met een reeks aan brieven aan de Commissie.

¹ Zie voor details voorstel: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0485&from=EN>.

² Zie voor uitgebreide toelichting Kamerstukken II, 21/22, 21 501-20, nr. 1795.

Op 20 juli jl. informeerde de Commissie Hongarije over haar voornemen om een voorstel voor een uitvoeringsbesluit aan de Raad voor te leggen, omdat naar het oordeel van de Commissie de Hongaarse reactie onvoldoende tegemoet kwam aan de zorgen van de Commissie, en nodigde Hongarije uit hierop te reageren.³ Daarop kondigde Hongarije op 22 augustus jl. opnieuw corrigerende maatregelen aan. Deze zeventien corrigerende maatregelen variëren van beperking van de mogelijkheden tot onderhandse gunning van overheidsopdrachten tot de instelling van een onafhankelijke anti-corruptieautoriteit.⁴ Op 13 september jl. stuurde Hongarije nog een brief met verduidelijking en aanvullende toezeggingen.

De verordening schrijft voor dat indien de corrigerende maatregelen die de lidstaat voorstelt geen adequate reactie vormen op de bevindingen van de kennisgeving van de Commissie, zij binnen een maand na ontvangst van de opmerkingen van de lidstaat een voorstel voor een uitvoeringsbesluit inzake passende maatregelen indient bij de Raad. Omdat de corrigerende maatregelen in het tijdsbestek van een maand nog onvoldoende uitgewerkt en geïmplementeerd waren door Hongarije, werd volgens de Commissie voldaan aan de voorwaarde van de verordening voor de vaststelling van maatregelen (artikel 4) en ging de Commissie op 18 september jl. over tot het indienen van een voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad.

Samenvatting van het voorstel

Het voorstel bevat een overzicht van de door de Commissie geconstateerde tekortkomingen, en de door Hongarije ingediende toelichting en observaties. De Commissie constateert systematische onregelmatigheden, tekortkomingen en zwakheden in de procedures voor openbare aanbestedingen. Daarnaast wijst de Commissie op problemen rond de detectie, preventie en aanpak van belangenverstrengeling. Ook bestaan er serieuze zorgen over de trusts van openbaar belang. Deze trusts ontvangen aanzienlijke overheidsfinanciering, worden beheerd door bestuursleden die dicht bij de huidige regering staan,⁵ maar zijn uitgesloten van regels voor publieke aanbesteding en voor het voorkomen van belangenconflicten. Ook constateert de Commissie tekortkomingen bij het onderzoek naar, en vervolging van, corruptiezaken gerelateerd aan het Uniebudget, zo ontbreekt het onder andere aan een effectieve rechterlijke toets van het besluit om een corruptiezaak niet te vervolgen. Ten slotte wijst de Commissie op het gebrek aan een goed functionerende anti-corruptiestrategie.

Het voorstel bevat tevens een voorlopige beoordeling van de zeventien door Hongarije aangekondigde corrigerende maatregelen. De Commissie concludeert dat de hervormingen in principe geschikt zijn om de zorgen die ten grondslag liggen aan de procedure te adresseren, mits volledig en correct omgezet in wetgeving en geïmplementeerd. Hongarije heeft zich gecommitteerd aan een tijdsschema om de belangrijkste hervormingen op 19 november as. te hebben afgerond.⁶ Volgens de Commissie blijft het risico voor het Uniebudget ten minste bestaan, zolang deze belangrijkste hervormingen nog niet zijn geïmplementeerd. Daarnaast erkent de Commissie dat het voor een deel van de problematiek meer tijd zal vergen

³ De notificatie van 27 april jl. en de daar op volgende uitwisseling betreft vertrouwelijke communicatie tussen Hongarije en de Commissie, en is niet in het bezit van het kabinet.

⁴ Zie voor overzicht van de zeventien corrigerende maatregelen: [com_2022_485_1_en_annex.pdf](#) (europa.eu).

⁵ Zie Hongaarse landenhoofdstuk Rechtsstaatsrapport 2021: [IMMC.SWD%282021%29714%20final.NLD.xhtmll.51_NL_autre_document_travail_service_part1_v2.docx](#) (europa.eu).

⁶ Zie voor tijdsschema implementatie maatregelen: [com_2022_485_1_en_annex.pdf](#) (europa.eu).

om te kunnen beoordelen of de hervormingen ook daadwerkelijk hebben geleid tot de gewenste aanpassingen van de dagelijkse praktijk. Er is afgesproken dat Hongarije de Commissie op 19 november as. en daarna op driemaandelijks basis informeert over de voortgang van de verdere implementatie van de zeventien maatregelen, alsook van de aanvullende toezeggingen uit de brief van Hongarije aan de Commissie van 13 september jl.

De Commissie acht de gevolgen van de huidige tekortkomingen op het goed financieel beheer van de EU-begroting vooralsnog – dat wil zeggen, zolang de aangekondigde maatregelen nog niet zijn doorgevoerd – zeer significant omdat de problematiek direct gelieerd is aan de wijze waarop de Uniefondsen in Hongarije worden toegekend, en misstanden bovendien onvoldoende worden opgespoord en vervolgd. De Commissie stelt voor 65 procent van drie Hongaarse operationele programma's onder het cohesiebeleid (Meerjarig Financieel Kader 2021–2027) op te schorten. Dit betreft middelen voor klimaat, duurzaamheid, natuurbeheer en infrastructuur,⁷ en komt neer op een bedrag van circa 7.5 miljard euro. Deze programma's vormen volgens de Commissie het grootste risico omdat ze grotendeels worden geïmplementeerd middels publieke aanbestedingsprocedures. Hiernaast wordt voorgesteld geen nieuwe (juridische) verplichtingen meer aan te gaan met de trusts van openbaar belang.

Proces besluitvorming

De Raad stemt met gekwalificeerde meerderheid over het voorstel en heeft hier op grond van de MFK-rechtsstaatsverordening (art 6, lid 10 en overweging 26 van de MFK-rechtsstaatsverordening) een maand de tijd voor vanaf het moment waarop de Commissie een voorstel heeft gedaan. Er is in de besluitvorming over het voorstel geen rol voor het Europees Parlement. In «uitzonderlijke gevallen» kan de Raad de termijn van besluitvorming met twee maanden verlengen (i.c. tot 19 december as.). Op 13 oktober as. ligt bij de Raad het besluit voor of gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid tot verlenging, zodat de geboekte voortgang in de uitwerking en implementatie van de zeventien corrigerende maatregelen door Hongarije, kan worden meegenomen tijdens de besluitvorming over de opschorting van middelen.

Appreciatie Commissievoorstel

Het kabinet verwelkomt het besluit van de Commissie om een voorstel voor een uitvoeringsbesluit aan de Raad voor te leggen met maatregelen tegen Hongarije uit hoofde van de MFK-rechtsstaatsverordening. Met deze stap wordt voor het eerst van deze mogelijkheid van de MFK-rechtsstaatsverordening, die mede door de Nederlandse inzet tot stand is gekomen, gebruik gemaakt. Het feit dat Hongarije zich heeft geëngaat aan een pakket met zeventien corrigerende maatregelen om aan de door de Commissie vastgestelde tekortkomingen tegemoet te komen, is een teken dat dit instrument aanzet tot actie. De inzet van het kabinet is erop gericht dat de MFK-rechtsstaatsverordening zo volledig mogelijk wordt benut.

Het kabinet kan de door de Commissie uitgevoerde risicobeoordeling en de analyse waarop de Commissie de voorgestelde maatregelen baseert, alsmede de keuze voor de middelen waarop deze zijn gericht, volgen. Er is

⁷ Betreft: (a) Environmental Energy Efficiency Operational Programme Plus; (b) Integrated Transport Operational Programme Plus; (c) Territorial and Settlement Development Operational Programme Plus.

in de Raad brede steun om gebruik te maken van de mogelijkheid de termijn voor de vaststelling van het uitvoeringsbesluit met maximaal twee maanden te verlengen, zodat rekening kan worden gehouden met de geboekte voortgang in de uitwerking en implementatie van de zeventien corrigerende maatregelen door Hongarije. Ook het kabinet acht het van belang om de geboekte voortgang te betrekken bij de beoordeling over de opschorting van middelen. Wel blijft het kabinet aandringen op een zorgvuldig proces waarbij de optie om middelen op te schorten waar nodig op tafel blijft liggen. Het kabinet heeft de Commissie verzocht om na 19 november as. met een gedegen, schriftelijke beoordeling te komen van de uitwerking en voortgang maatregelen van de zijde van Hongarije, inclusief een nieuwe analyse van de dan geldende risico's voor het Uniebudget.

Het is op dit moment nog niet duidelijk in welke vorm en wanneer de Commissie haar eindbeoordeling zal presenteren na 19 november as., en of de Commissie naar aanleiding daarvan zal besluiten tot het handhaven, terugtrekken of aanpassen van haar voorstel. Indien de Commissie constateert dat de uitwerking en implementatie van de maatregelen (deels) tekort schiet om het Uniebudget in voldoende mate te beschermen, dan zal het kabinet met zoveel mogelijk gelijkgezinde lidstaten inzetten op het opschorten van middelen.

De maatregelen moeten nog hun beslag krijgen. Het is in dat licht voor het kabinet van het grootste belang dat de stappen die Hongarije onderneemt, structureel, onomkeerbaar en effectief zijn. Het is voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie niet alleen noodzakelijk dat Hongarije de belangrijkste maatregelen omzet in wetgeving, maar ook dat het pakket met zeventien corrigerende maatregelen in praktijk geïmplementeerd wordt en er duurzaam in slaagt de door de Commissie vastgestelde tekortkomingen op het gebied van fraude, corruptie en belangenversterving bij publieke aanbestedingen te adresseren. Het kabinet benadrukt dat de zorgvuldige monitoring en beoordeling van de situatie ook op de lange termijn noodzakelijk blijft zodat er indien nodig adequaat kan worden ingegrepen.

Ten slotte constateert het kabinet dat de rechtsstaatsproblematiek in Hongarije breder is dan de problematiek die ten grondslag ligt aan de lopende procedure onder de MFK-rechtsstaatsverordening. Zo vormt de problematiek rondom de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als zodanig geen onderdeel van bovengenoemde procedure. In aanvulling op het zo volledig mogelijk benutten van de MFK-rechtsstaatsverordening, ook gelet op de problematiek rond de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in Hongarije, dringt Nederland er bij de Commissie op aan om ook andere instrumenten in te zetten om Hongarije te bewegen hervormingen door te voeren op het gebied van rechtsstatelijkheid. Zo blijft Nederland het belang benadrukken van concrete, toekomstbestendige mijlpalen over rechterlijke onafhankelijkheid en corruptiebestrijding in het Hongaarse herstelplan. Ook dringt het kabinet aan op het starten van infractieprocedures om de problematiek rondom de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te adresseren, en verwelkomt het kabinet het besluit van de Commissie om één van de lopende procedures tegen Hongarije over de anti-lhbtq+ wetgeving naar het EU-Hof te verwijzen.⁸ Het Kabinet is voornemens samen met zoveel mogelijk gelijkgezinde lidstaten aan de

⁸ IINFR(2021)2130, *Hungarian Act on «Stricter measures against paedophile offenders and amending certain laws to protect children.»*

zijde van de Commissie deel te nemen aan deze Hofzaak. Daarnaast zet het kabinet onder meer in op een betekenisvolle voortzetting van de artikel 7-procedure jegens Hongarije.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra