

AH 3889
2021Z13827

Antwoord van minister Kaag (Buitenlandse Zaken) (ontvangen 2 september 2021)

Vraag 1

Wat is uw oordeel over het rapport van drie rechtsgeleerden over de opties die op tafel liggen als Hongarije de rechtsstaat blijft ondermijnen? 1) 2)

Antwoord

Het kabinet kan de strekking van het genoemde rapport van de drie rechtsgeleerden goed volgen dat, gelet op de bredere rechtsstatelijke problematiek in Hongarije en afgezet tegen andere procedures vervat in financiële wetgeving van de Unie (zoals bijvoorbeeld in de Verordening Gemeenschappelijke Bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel en migratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor grensbeheer en visa of het Financieel Reglement), de MFK-rechtsstaatverordening het meest effectieve instrument is om de Uniebegroting te beschermen. De toegevoegde waarde van de MFK-rechtsstaatverordening bestaat met name uit de expliciete link die gelegd wordt tussen de ontvangsten van EU-middelen uit de EU-begroting en het herstellfonds, en de naleving van rechtsstatelijkheidsbeginselen. Daarnaast is de beoordeling die geschiedt op basis van de verordening niet beperkt tot specifieke uitgavenprogramma's of fondsen, zoals het geval kan zijn voor andere procedures onder financiële Uniewetgeving, maar ziet deze op alle financiële stromen.

Daarbij past wel de kanttekening dat de MFK-rechtsstaatverordening beperkt is tot schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die het financieel beheer of de bescherming van de financiële belangen van de Unie serieus dreigen aan te tasten. In het geval van gelijke rechten van LHBTI's is deze link moeilijk te leggen.

Een belangrijke premisse in het rapport is dat de Europese Commissie per direct toepassing kan geven aan de verordening door middel van het sturen van een notificatie als bedoeld in artikel 6(1) van de MFK-rechtsstaatverordening, en dat de uitspraak van het Europees Hof van Justitie in het beroep tot nietigverklaring tegen de verordening van Polen en Hongarije en de afronding van de richtsnoeren door de Commissie niet hoeven te worden afgewacht. Zoals reeds eerder bij verscheidene gelegenheden is gecommuniceerd met uw Kamer, ziet het kabinet dat anders. De Commissie heeft tijdens de Europese Raad van december 2020 verklaard te zullen wachten met het voorstellen van maatregelen totdat de Commissie richtsnoeren heeft vastgesteld over de toepassing van de verordening, en dat de Commissie in die richtsnoeren de nog te volgen uitspraak van het Europees Hof van Justitie in het beroep tot nietigverklaring van Polen en Hongarije zal meenemen. De Europese Raad heeft in zijn conclusies van december 2020 vastgesteld dat de Commissie dit voornemen heeft en dat de Europese Raad het ermee eens is dat de Commissie wacht met het doen van voorstellen van maatregelen tot genoemde gebeurtenissen hebben plaatsgevonden. Dit betekent niet dat het werk stilstaat. De Commissie heeft herhaaldelijk bevestigd dat geen

enkele zaak over het hoofd zal worden gezien, en dat zij haar onderzoekende werk is gestart per ingang van 1 januari 2021. Alle bevindingen (dat wil zeggen geconstateerde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat) zullen worden betrokken bij eventuele maatregelen die de Commissie na uitspraak van het Europees Hof van Justitie en afronding van richtsnoeren zal voorstellen uit hoofde van de MFK-rechtsstaatverordening. In dat verband verwelkomt het kabinet het feit dat het Europees Hof van Justitie heeft besloten om de beroepen tot nietigverklaring van Polen en Hongarije versneld te behandelen. De hoorzitting in deze gevoegde zaken zal begin oktober plaatsvinden. Gewoonlijk volgt dan binnen ongeveer drie maanden de einduitspraak. Nederland neemt samen met een aantal gelijkgezinde lidstaten deel aan deze hofzaak.

Het kabinet zal er nauwlettend op blijven toezien dat Commissie haar rol als onafhankelijk hoedster van de Verdragen, ook op het terrein van de rechtsstaat, proactief en consequent blijft vervullen.

Vraag 2

Deelt u de opvattingen in het stuk? Is de bevinding juist dat het rechtsstaatmechanisme in het Herstelplan niet pas kan worden toegepast als fraude werkelijk bewezen is?

Vraag 3

Wat vindt u van het argument dat het rechtsstaatmechanisme ook preventief kan en moet worden gebruikt?

Antwoord op vraag 2 en 3

In het rapport roepen de drie hoogleraren de Commissie op tot het *onmiddellijk* activeren van de MFK-rechtsstaatverordening tegen Hongarije. Zoals hiervoor uiteengezet, ziet het kabinet dit anders. Naar de opvatting van het kabinet heeft de Europese Raad vastgesteld dat de Commissie eerst richtsnoeren zal vaststellen over de toepassing van de verordening en dat de Commissie in die richtsnoeren de nog te volgen uitspraak van het Europese Hof van Justitie in het beroep tot nietigverklaring van Polen en Hongarije zal meenemen.

Meer specifiek vragen de drie hoogleraren de Commissie Hongarije een schriftelijke kennisgeving toe te zenden overeenkomstig artikel 6(1) van die verordening (de eerste stap in de procedure die uiteindelijk kan leiden tot de schorsing van EU-middelen), vanwege een aantal met elkaar samenhangende schendingen van de beginselen van de rechtsstaat. Deze schendingen worden in drie categorieën nader onderscheiden: 1) het ontbreken van een transparant beheer van EU-middelen, 2) het ontbreken van een onafhankelijke openbare aanklager 3) het ontbreken van onafhankelijke rechtspraak. Volgens het rapport rechtvaardigen deze geïdentificeerde problemen directe actie onder de Verordening: het gaat om schendingen van de rechtsstatelijke beginselen zoals gedefinieerd in de Verordening (artikel 4(2) (a-h)) die ernstige risico's vormen voor de financiële belangen van de Unie. Het kabinet kan deze onderverdeling in algemene zin goed volgen.

Een groot deel van het rapport beslaat de uiteenzetting van de feitelijke gronden waarop die bevindingen gebaseerd zijn. De hoogleraren geven hiertoe een uitgebreide analyse en context van de feitelijke situatie in Hongarije. Van de verschillende EU-rechtsinstrumenten die er zijn om toe te zien op de correcte besteding van EU-gelden is de MFK-rechtsstaatverordening volgens de hoogleraren het meest geschikte instrument om de problematische besteding van

EU-gelden door Hongarije aan te pakken. Het kabinet kan zich in algemene zin in de analyse van het rapport vinden, maar wijst er wel op dat het uiteindelijk aan de Commissie is om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die onder de reikwijdte van de verordening vallen als dusdanig aan te merken. Voor die kwalitatieve beoordeling kan dit rapport nuttige aanknopingspunten bieden.

In het rapport stellen de hoogleraren verder dat de verordening, al voordat er een specifiek geval van fraude of misbruik van EU-gelden wordt vastgesteld, in werking kan worden gesteld. De verordening vraagt volgens hen juist om een proactieve, en op risicoanalyse gebaseerde aanpak om de EU-begroting te beschermen. De Commissie moet optreden om het ernstige risico op fraude of misbruik van EU-gelden aan te pakken dat ontstaat door bestaande inbreuken op de rechtsstaat die in de verordening worden opgesomd. Het kabinet deelt die lezing. De Commissie kan uit hoofde van de verordening maatregelen voorstellen indien zij vaststelt dat sprake is van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat die voldoende rechtstreekse gevolgen hebben *of dreigen te hebben* voor het goed financieel beheer *of de bescherming van de financiële belangen van de Unie*. Daarmee kent de MFK-rechtsstaatverordening tevens een expliciet preventief karakter. Het causaal verband tussen schendingen van de rechtsstaat en de financiële belangen van de Unie zal echter in de praktijk niet altijd makkelijk zijn aan te tonen. Het is in dat licht belangrijk dat de Commissie optimaal gebruik maakt van de ruimte die de verordening biedt.

Vraag 4

Welke rol speelt de Hongaarse rechtsstaat bij de keuze van de Europese Commissie om het Herstelplan van Hongarije nog niet goed te keuren?

Antwoord

Hongarije heeft zijn plan op 12 mei jl. ingediend. Na publicatie van het plan beoordeelt de Commissie of het plan voldoet aan de eisen in de RRF-verordening. In principe heeft de Commissie twee maanden de tijd om een beoordeling te maken en een voorstel voor een uitvoeringsbesluit te delen met de Raad. In samenspraak met de lidstaat in kwestie kan de periode van twee maanden worden verlengd wanneer dit nodig is. De Europese Commissie heeft bij monde van vicepresident Dombrovskis aangegeven de beoordeling met betrekking tot het herstelplan naar eind september uit te stellen en heeft aan de Hongaarse regering aanvullende vragen gesteld. Commissaris Reynders (Justitie) heeft publiekelijk aangegeven dat de Commissie het plan niet zal goedkeuren zolang de Hongaarse regering geen hervormingen doorvoert in de rechterlijke macht en niet voorziet in adequate garanties dat nationale autoriteiten door OLAF aan het licht gebrachte onregelmatigheden grondig onderzoeken.

Nederland heeft de Commissie aangespoord alle mogelijke middelen te gebruiken die haar ter beschikking staan om toe te zien op de naleving van de beginselen van de rechtsstaat, ook in de context van de EU-begroting en het herstellfonds. Daarbij past wel de kanttekening dat compatibiliteit met rechtsstatelijke, democratische beginselen en grondrechten op basis van de RRF-verordening geen expliciete formele beoordelingscriteria zijn van de Commissie bij de beoordeling van herstelplannen. Wel dient de Commissie te toetsen “of de door de lidstaten voorgestelde regelingen naar verwachting belangenconflicten, corruptie en fraude bij het gebruik van de financiële middelen die afkomstig zijn van de faciliteit zullen voorkomen, opsporen en rechtzetten, waaronder regelingen die gericht zijn op het voorkomen van dubbele financiering uit de faciliteit en uit middelen van andere Unieprogramma’s” (artikel 19, lid 3, sub j, onder efficiëntie). Ook moet het

herstelplan bijdragen aan de doeltreffende aanpak van alle (of een significant deel van de) uitdagingen die zijn vastgesteld in de landenspecifieke aanbevelingen (CSR's) uit 2019 en 2020 in het kader van het Europees Semester (artikel 19, lid 3, sub b, onder relevantie). Rechtsstatelijke aspecten kunnen onderdeel uitmaken van de landenspecifieke aanbevelingen, maar de RRF-verordening verplicht er niet toe dat *alle* uitdagingen uit *alle* aanbevelingen geadresseerd worden in het herstelplan.

Vraag 5

Wat is de laatste stand van zaken omtrent stappen die de EU onderneemt tegen de anti-lhbt-wet van Hongarije? Is de Europese Commissie een inbreukprocedure gestart?

Antwoord

Op 15 juli jl. is de Europese Commissie twee inbreukzaken gestart tegen Hongarije met betrekking tot de gelijke rechten van LHBTI's. Het gaat hierbij om de eerste stap (ingebrekestelling) in de administratieve fase van de inbreukprocedure. De eerste inbreukzaak ziet op de bepalingen van de anti-LHBTI-wetgeving die op 8 juli jl. in werking trad en het verstrekken van 'informatie die afwijkt van de geslachtsidentiteit bij de geboorte, geslachtsverandering of homoseksualiteit voor minderjarigen' verbiedt. Volgens de Commissie is de wetgeving onder meer in strijd met de richtlijn audiovisuele mediadiensten en het EU-Handvest van de Grondrechten. De schendingen zijn dermate ernstig dat de bepalingen ook een schending vormen van de Uniewaarden uit artikel 2 VEU. Daarnaast is de Commissie eveneens een inbreukzaak gestart ten aanzien van het besluit van de Hongaarse Consumentenautoriteit van 19 januari jl. dat een uitgever dwong om een kinderboek waarin LHBTIQ-personen voorkwamen te voorzien van een disclaimer dat het boek "vormen van gedrag afwijkend van traditionele genderrollen" afbeeldde. Ook dat besluit is volgens de Commissie in strijd met het Unierecht. De Hongaarse regering heeft twee maanden de tijd gekregen om te reageren. Mocht de Commissie de reactie van Hongarije ontoereikend achten, kan zij een zogenaamd met redenen omkleed advies sturen, waaraan eveneens een specifieke termijn zal worden verbonden. Als ook die reactie niet voldoende is, kan zij de zaken voor het Europees Hof van Justitie brengen.

Vraag 6

Welke stappen gaat u zelf nog ondernemen, aangezien u van mening bent dat Hongarije "niets te zoeken" heeft in de EU zolang de anti-homowet van kracht blijft?

Antwoord

Het is in eerste instantie aan de Europese Commissie, als hoedster van de verdragen, om toe te zien op de naleving van het EU-recht in de lidstaten. Het kabinet verwelkomt dan ook de inbreukzaak die de Europese Commissie is gestart ten aanzien van de recente anti-LHBTI-wetgeving. Mocht de Commissie uiteindelijk de stap naar het Europees Hof van Justitie zetten in deze inbreukzaak, dan zal het kabinet met positieve grondhouding bezien of Nederland samen met gelijkgezinde lidstaten aan deze hofzaak deel zal nemen. Daarnaast zal Nederland Hongarije in EU-verband blijven aanspreken op naleving van de beginselen van rechtsstaat, democratie en grondrechten in het kader van de artikel 7-procedure. In dat licht is het goed dat het Voorzitterschap agendering van deze procedure wederom tentatief heeft voorzien voor de Raad Algemene Zaken van december 2021. Ook zal Nederland de aanhoudende zorgen blijven opbrengen in bilateraal verband.

1) "EU kan Hongarije korten op subsidie wegens schenden van rechtsstaat", de Volkskrant, 8 juli 2021.

2) "EU confronteert Hongarije en Polen met homofobe maatregelen", NRC, 15 juli 2021.