

De commissies voor Europese Zaken en voor Financiën hebben op 19 januari 2021 gesproken over het bereikte akkoord over de Europese meerjarenbegroting (2021-2027) en het Herstelfonds, en de rol van de MFK-rechtsstaatverordening hierbij, en hebben besloten gelegenheid te bieden om tot schriftelijk overleg te gaan met de regering. Zij hebben bij deze bespreking eveneens de uitvoeringsstatus van de Motie-Vendrik (GroenLinks) c.s., 35.403, H, over het rechtsstaatmechanisme in het Meerjarig Financieel Kader betrokken en besloten de status ongewijzigd (niet-uitgevoerd) te laten. Na de beantwoording van onderstaande vragen wordt de uitvoeringsstatus van de motie opnieuw geagendeerd.

De leden van de **VVD**-fractie en de leden van de **D66**-fractie hebben in dit verband de volgende opmerkingen en vragen.

MFK-Rechtsstaatverordening

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de minister van Buitenlandse zaken van 12 november 2020¹ die betrekking heeft op de wijzigingen in de rechtstaatsverordening en stellen een reactie van de minister op prijs.

In de brief valt te lezen dat de handhaving van de rechtsstatelijkheidbeginselen geen direct doel is van de verordening.² Dit is teleurstellend omdat in debatten het belang van de handhaving van de rechtsstaat als een belangrijke voorwaarde werd gepresenteerd voor het ontvangen van financiële steun. Elders in de brief wordt gesproken over een directe koppeling tussen ontvangsten van EU-middelen uit het MFK 2021-2027 en het Herstelinstrument en de eerbiediging van de rechtsstaat.³ Dit is verwarrend omdat er slechts sprake is van een directe koppeling wanneer er sprake is van substantiële fraude waarbij de financiële belangen van de Unie serieus in het geding zijn. In de visie van de leden van de VVD-fractie is dit een fundamentele inperking van de reikwijdte van de verordening. Bent u het met deze zienswijze eens?

De leden van de fracties van **GroenLinks**, **PvdA**, **SP** en **ChristenUnie** sluiten zich bij deze vraag van de leden van de VVD-fractie aan.

1. Antwoord van het kabinet

De MFK-rechtsstaatverordening⁴ is van toepassing per 1 januari 2021. Hiermee beschikt de Europese Unie voor het eerst over een instrument 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 ziet daarbij op de kernaspecten van de rechtsstatelijkheid die in de verordening worden geëxpliciteerd, zoals bijvoorbeeld rechterlijke onafhankelijkheid, rechtsbescherming, gelijkheid voor de wet, en scheiding der machten.

Handhaving van de rechtsstatelijkheid in de Unie in algemene zin is geen direct doel van de MFK-rechtsstaatverordening. Daarmee zou overlap met artikel 7 VEU (procedure om toe te zien op de naleving van de waarden van de Unie in algemene zin) ontstaan en dat is juridisch niet toegestaan, zo heeft ook de Juridische Dienst van de Raad gesteld. De MFK-rechtsstaatverordening is een instrument ter bescherming van de EU-begroting en het Herstelinstrument. Er moet bij schendingen van de beginselen van de rechtsstaat om die reden altijd een link zijn met de financiële belangen van de EU, dat was ook in het

¹ Brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 12 november 2020 inzake kabinetsappreciatie van voorlopig akkoord van de MFK-rechtsstaatverordening, Kamerstukken I, 2020/2020, 34 998, H.

² Idem, p. 2.

³ Idem, p. 4.

⁴ Verordening (EU) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaalsregime ter bescherming van de Uniebegroting.

oorspronkelijke Commissievoorstel uit 2018 zo en volgt ook uit de ER-conclusies van 21 juli 2020⁵. De MFK-rechtsstaatverordening is nadrukkelijk één van de middelen uit de Europese gereedschapskist om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat aan te kunnen pakken, naast bijvoorbeeld inbreukprocedures die de Europese Commissie kan starten, de artikel 7 VEU-procedure en het jaarlijkse Rechtsstaatrappport waarin alle EU-lidstaten langs de rechtsstatelijke meetlat worden gelegd.

Op grond van de MFK-rechtsstaatverordening kunnen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat worden aangepakt wanneer deze de beginselen van goed financieel beheer of de bescherming van de financiële belangen van de Unie serieus *dreigen* aan te tasten ('seriously risk affecting'). Daarmee is de reikwijdte van de MFK-rechtsstaatverordening verbreed en verbeterd ten opzichte van de Raadspositie over het Commissievoorstel (doc 11045/1/20). Op basis van de Raadspositie konden alleen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat worden aangepakt wanneer deze schendingen de beginselen van goed financieel beheer of de bescherming van de financiële belangen van de Unie *daadwerkelijk* aantasten. De MFK-rechtsstaatverordening heeft hierdoor expliciet een preventief karakter gekregen.

Het kabinet heeft zich sinds de publicatie van het Commissievoorstel in 2018 voortdurend ingezet voor een sterke en effectieve conditionaliteit t.a.v. rechtsstatelijkheid en is van oordeel dat hier met de MFK-rechtsstaatverordening voldoende sprake van is. Daarmee is uitvoering gegeven aan de moties Vendrik c.s.⁶, Van Ojik c.s.⁷, Sjoerdsma/Van der Graaf⁸, Van der Graaf c.s.⁹, Jetten/Van Ojik¹⁰, Mulder/Omtzigt¹¹ en Buitenweg/Asscher¹² waarin de regering werd verzocht om zich maximaal in te zetten voor een sterke en effectieve conditionaliteit t.a.v. rechtsstatelijkheid.

Voor de toepassing van de rechtsstaatverordening wordt in artikel 2 van de verordening verwezen naar artikel 2 het Unieverdrag (VEU). De leden van de VVD-fractie vragen of artikel 3 van de verordening een verbijzondering is van artikel 2. Als dit het geval is, waarom is gekozen voor een aanmerkelijke versmalling van de toepasbaarheid?

2. Antwoord van het kabinet

Artikel 3 van de verordening is geen verbijzondering van artikel 2 van de MFK-rechtsstaatverordening, maar bevat een lijst met indicatieve voorbeelden van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat. Er staat in artikel 3 van de MFK-rechtsstaatverordening nadrukkelijk dat de voorbeelden onder a) tot en met c) *kunnen* wijzen op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat. De opname van deze indicatieve voorbeelden van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat is belangrijk, omdat daarmee duidelijker wordt wanneer sprake kan zijn van een schending van de beginselen van de rechtsstaat. Het kabinet heeft actief aangestuurd op behoud van een dergelijke lijst met voorbeelden, in lijn met de motie Omtzigt/Van der Graaf¹³.

⁵ Kamerstukken I, 21501-20, nr. BE.

⁶ Kamerstukken I 2020-2021, 35403, nr. G.

⁷ Kamerstuk II 21501-20, nr. 1616.

⁸ Kamerstuk II 21501-20, nr. 1584.

⁹ Kamerstuk II 21501-20, nr. 1515.

¹⁰ Kamerstuk I 35403, nr. 4.

¹¹ Kamerstuk I 35078, nr. 3.

¹² Kamerstuk II 21501-20, nr. 1331.

¹³ Kamerstuk II 21501-20 nr. 1598

De minister stelt in de brief dat een algemene of algehele koppeling aan de beginselen van de rechtsstaat in strijd zou zijn met artikel 7 VEU.¹⁴ Ligt aan deze interpretatie van het verdrag een juridische appreciatie ten grondslag van de diensten van de Raad, Commissie of Parlement? Kan de minister aangeven of artikel 7 VEU, sinds jaar en dag een staande bepaling, wel eens is ingeroepen door de lidstaten, het Europees Parlement en/of de Commissie? Als dat het geval is, wat zijn de uiteindelijke gevolgen ervan geweest? Mocht dit onverhoopt niet het geval zijn kan de minister hiervoor een verklaring geven? Het kan toch niet zo zijn dat artikel 7 een dode bepaling is in het licht van de talloze schendingen die plaatsvinden en hebben plaatsgevonden, zo stellen de leden van de VVD-fractie.

3. Antwoord van het kabinet

Dat overlap tussen de MFK-rechtsstaatverordening en de procedure van artikel 7 VEU niet is toegestaan, volgt uit een advies van de Juridische Dienst van de Raad. De procedure van artikel 7(1) VEU, werd op 20 december 2017 voor het eerst geactiveerd door de Europese Commissie tegen Polen wegens schendingen van de rechtsstaat. Op 12 september 2018 werd artikel 7(1) VEU geactiveerd door het Europees Parlement tegen Hongarije wegens schendingen van de waarden van de Unie in den brede. Tot nu toe is artikel 7(1) VEU nog nooit ingeroepen door de lidstaten (hiervoor is één derde van het aantal lidstaten benodigd). In de Raad Algemene Zaken zijn beide procedures vervolgens regelmatig geagendeerd, zowel in de vorm van hoorzittingen als besprekingen van de stand van zaken. Daarbij hebben verschillende lidstaten, waaronder ook Nederland, bij herhaling hun zorgen uitgesproken over de schending van de waarden van de Unie in beide landen. De politieke druk die de procedure meebrengt wordt door beide lidstaten gevoeld. Artikel 7(1) VEU is dus zeker geen dode bepaling. De regelmatige agendering van de procedure zorgt ervoor dat we Polen en Hongarije ter verantwoording kunnen blijven roepen. Dat is van groot belang, want de rechtsstaat is een cruciale voorwaarde voor de Europese samenwerking, en daarmee een zaak die ons allen aangaat. Het Portugese EU-voorzitterschap is voornemens om in het voorjaar van 2021 de procedures opnieuw op de raadsagenda te zetten. Tot besluitvorming onder artikel 7(1) VEU is het tot op heden nog niet gekomen in beide procedures. Mocht het evenwel zover komen, dan geldt dat een vier vijfde meerderheid nodig is in de Raad om te kunnen constateren dat sprake is van een duidelijk voor een ernstige schending van de waarden van de Unie. Vooralsnog is het niet evident dat die meerderheid er is. Nederland zal zich in die situatie ervoor inspannen dat de Raad, indien de zorgen nog altijd voortduren, zal uitspreken dat er sprake is van duidelijk gevaar voor ernstige schending van de waarden van de Unie in beide landen.

Het kabinet heeft bij tal van gelegenheden gesteld dat het van belang is dat er een zogenaamde noodremprocedure van kracht wordt. De leden van de VVD-fractie zijn het daarmee van harte eens. Is het in dit verband correct dat de procedure slechts in gang kan worden gezet op voorstel van de Commissie, waarover de Raad vervolgens met gekwalificeerde meerderheid een oordeel uitspreekt? Mocht dat zo zijn, dan is het wel een bijzondere noodrem: alleen de machinist kan er gebruik van maken, maar de treinreizigers niet, zo stellen de aan het woord zijnde leden.

¹⁴ 34 998, H, p. 2.

4. Antwoord van het kabinet

Het kabinet veronderstelt dat deze vraag betrekking heeft op de *Recovery and Resilience Facility* (RRF). Op aandringen van Nederland is aan de besluitvorming van de RRF een noodremprocedure toegevoegd in geval een lidstaat van oordeel zou zijn dat voor de uitbetaling van middelen uit de RRF onvoldoende voortgang is geboekt ten aanzien van de hervormingsvoorwaarden voor die steun. Indien een lidstaat van mening is dat de mijlpalen en doelen onvoldoende bereikt zijn, kan een lidstaat deze procedure in gang zetten door de voorzitter van de Europese Raad te verzoeken om de kwestie op de agenda van de Europese Raad te zetten, voorzien van een onderbouwing waaruit blijkt dat deze mijlpalen en doelen niet of onvoldoende bereikt zijn.

Zolang de volgende Europese Raad de kwestie niet uitputtend heeft besproken, zal de Europese Commissie geen besluit nemen over de beoordeling van het betaalverzoek en de uitbetaling. Indien onverhoopt de Europese Raad waar de kwestie wordt besproken niet tot een unaniem oordeel komt, ontstaat een nieuwe politieke situatie. In een dergelijk geval ligt het voor de hand dat de Commissie het Economisch en Financieel Comité opnieuw raadpleegt en, in het uiterste geval, de noodremprocedure ook weer kan worden ingezet. Hiermee is een extra waarborg ingebouwd om die lidstaten die werden gevraagd om substantiële, additionele financiering beschikbaar te maken, garanties te geven over goede besteding en er voor te zorgen dat lidstaten de benodigde structurele hervormingen daadwerkelijk doorvoeren om zo economisch sterker en weerbaarder uit de crisis te komen.¹⁵

De leden van de VVD-fractie kijken met belangstelling uit naar de appreciatie over de exacte tekst van de verordening waarbij een koppeling wordt gelegd tussen financiële steunverlening en de door te voeren hervormingen in het kader van het Herstelfonds, de zogenoemde RRF-verordening.

Ten aanzien van de zogenaamde noodremprocedure vragen de leden van de **D66**-fractie of zij het goed zien dat de procedure een wederkerig karakter heeft, namelijk dat ook steun aan Nederland door een andere lidstaat kan worden geblokkeerd. Deze leden vragen wat dan de jure en de facto de situatie is en wat de rol van de Europese Commissie daarin is.

5. Antwoord van het kabinet

Over de uitkomsten van de onderhandelingen tussen de Raad en het Europees Parlement over de RRF-verordening is de Tweede Kamer geïnformeerd door de minister van Financiën.¹⁶

De noodremprocedure in de RRF kan door alle lidstaten worden ingeroepen. Hieruit volgt dat ook Nederland hierdoor geraakt kan worden indien een of meerdere lidstaten van oordeel zouden zijn dat voor de uitbetaling van middelen uit de RRF in Nederland onvoldoende voortgang is geboekt ten aanzien van de hervormingsvoorwaarden voor die steun.

In het geval de noodremprocedure wordt ingeroepen, en zolang de Europese Raad de kwestie niet uitputtend heeft besproken, zal de Europese Commissie geen besluit nemen over de beoordeling van het betaalverzoek en de uitbetaling. Alle betrokkenen, inclusief de Europese Commissie, hebben er baat bij dat de afgesproken procedure in de RRF gaat functioneren zoals overeengekomen.

¹⁵ De werking van de noodremprocedure wordt ook beschreven in het verslag van de buitengewone Europese Raad van 17-21 juli 2020, Kamerstukken I, 21501-20, nr. BE.

¹⁶ Kamerstuk II, 21501-07, nr. 1737.

Onderhandelingen akkoord Europese meerjarenbegroting (2021-2027) en Herstelfonds

De leden van de **D66**-fractie zijn allereerst de regering erkentelijk voor de inzet die heeft bijgedragen aan het bereikte akkoord op de Europese meerjarenbegroting (2021-2027) en het Herstelfonds. Wel stellen deze leden vast dat er een significant verschil is in de uiteindelijke omvang, samenstelling en voorwaarden waaronder het Herstelfonds tot stand is gekomen en de behoudende openingsposities die de regering op basis van moties van de Tweede Kamer in de EU-onderhandelingsgremia op tafel heeft gelegd. Deze leden hebben ten aanzien van de onderhandelingen nog de volgende vragen en opmerkingen.

Terugkijkend op het verloop, vragen zij de minister aan te geven of de keuze van de 'onderhandelingsbondgenoten' (de zogenaamde 'zuinige' vier of vijf) een verstandige was? Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet?

In het bijzonder zouden deze leden een reflectie op de samenwerking met Duitsland op prijs stellen. Hoe konden de eindposities van Nederland en Duitsland zo uiteen liggen?

De leden van de D66-fractie willen ook graag van de minister weten welke van de EU-lidstaten tot de laatste ronde de Nederlandse positie hebben gesteund.

Tot slot vragen deze leden op welk moment in de onderhandelingen Nederland heeft aangegeven dat de rechtsstatelijkheid als criterium een harde eis was voor de aanvaardbaarheid van het gehele pakket.

6. Antwoord van het kabinet

Het bereikte onderhandelingsresultaat over het MFK 2021-2027, inclusief de MFK-rechtsstaatverordening, het Eigenmiddelenbesluit en het Herstelinstrument, inclusief de RRF, komt op voor Nederland prioritaire elementen in grote mate overeen met de kabinetsinzet. Over deze kabinetsinzet is veelvuldig mondeling en schriftelijk informatie uitgewisseld met zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer. Ten opzichte van het MFK 2014-2020 komt er inhoudelijk een sterkere nadruk op onderzoek en innovatie, klimaat, vergroening, migratie en veiligheid. Bovendien beschikt de EU met de MFK-rechtsstaatverordening voor het eerst over een instrument 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. Door het bereikte onderhandelingsresultaat nemen de Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting over de periode van het MFK 2021-2027 als geheel niet meer toe dan reeds in de Rijksbegroting was voorzien. Nederland ontvangt in het MFK 2021-2027 een hogere jaarlijkse lumpsumkorting op de EU-afdrachten van 1,921 miljard euro (in prijzen van het jaar 2020) en de vergoeding voor de inning van de invoerrechten wordt verhoogd. De oprichting van het tijdelijke Herstelinstrument en de RRF waren oorspronkelijk niet voorzien. Hiermee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het herstel in lidstaten en het vergroten van hun economische veerkracht en weerbaarheid op de langere termijn. Op aandringen van Nederland en in nauwe samenwerking met andere lidstaten is het gelukt om steun te koppelen aan de uitvoering van structurele hervormingen en is aan de besluitvorming binnen de RRF een noodremprocedure toegevoegd om in het uiterste geval te kunnen ingrijpen als lidstaten onvoldoende voortgang boeken ten aanzien van de hervormingsvoorwaarden voor die steun.

Tijdens het gehele onderhandelingsproces heeft Nederland nauw samengewerkt met diverse lidstaten om tot een uitkomst te komen die bijdraagt aan een sterkere Europese Unie. De samenwerking met gelijkgezinde lidstaten betrof een breed scala aan

onderwerpen en beperkte zich niet tot de zogenoemde Frugal-4, hoewel met deze groep landen de Nederlandse inzet het meeste overeenkwam ten aanzien van de financiële aspecten (omvang, afdrachtenkorting, functioneren Herstelinstrument). Duitsland was daarbij op verschillende thema's een belangrijke bondgenoot, waarmee Nederland op alle niveaus en tot en met de laatste fase van de onderhandelingen onder het Duitse EU-voorzitterschap steeds uitstekend heeft samengewerkt om gedeelde belangen te realiseren.

Het kabinet heeft zich sinds de publicatie van het Commissievoorstel in 2018 voortdurend ingezet voor een sterke en effectieve conditionaliteit t.a.v. rechtsstatelijkheid als belangrijk onderdeel van het nieuwe MFK.