

Inhouden EU-subsidies is geen wondermiddel voor Hongaarse rechtsstaat

Citation for published version (APA):

Stremler, M. (2022). Inhouden EU-subsidies is geen wondermiddel voor Hongaarse rechtsstaat., Europa Nu. https://www.europa-nu.nl/id/vlsahfhh5qow/nieuws/inhouden_eu_subsidies_is_geen?ctx=vh72mb14wkwh&s0e=vhdubxdwqrzw&tab=0

Document status and date:

Published: 25/04/2022

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Inhouden EU-subsidies is geen wondermiddel voor Hongaarse rechtsstaat

maandag 25 april 2022, 13:00, column van dr. Maarten Stremmer

Begin deze maand kondigde de voorzitter van de Europese Commissie, Ursula von der Leyen, in het Europees Parlement aan dat de Commissie een procedure zal starten om EU-subsidies voor Hongarije in te houden vanwege schending van de beginselen van de rechtsstaat. Deze procedure is gebaseerd op het zogeheten conditionaliteitsregime dat sinds januari 2021 van kracht is. Dit regime moet voorkomen dat er misbruik wordt gemaakt van EU-geld. Hongarije riskeert uiteindelijk tientallen miljarden aan EU-steun kwijt te raken.

De Commissie maakt zich al veel langer zorgen over de Hongaarse rechtsstaat. Sinds zijn verkiezing in 2010 heeft premier Viktor Orbán tal van hervormingen doorgevoerd die op gespannen voet zouden staan met de waarden van de Unie. In haar laatste verslag over de Hongaarse rechtsstaat (uit 2021) rapporteert de Commissie onder meer over aantasting van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, gebrekkige bestrijding van corruptie en inmenging door de overheid in de media.

Tot nog toe heeft de Commissie vooral geprobeerd om controversiële ontwikkelingen in Hongarije aan te pakken door inbreukprocedures te voeren bij het Hof van Justitie. Aanvankelijk waren deze procedures gebaseerd op schendingen van specifieke, technische bepalingen uit het EU-recht, maar later ook op schendingen van fundamentele rechten uit het EU-Handvest van de grondrechten. Het Hof stelde de Commissie steeds in het gelijk, maar tot een daadwerkelijke koersverandering in Hongarije heeft dat niet geleid.

Het Europees Parlement duidde de ontwikkelingen in Hongarije al veel eerder als in strijd met de waarden van de Unie, waaronder naast de rechtsstaat ook de democratie en respect voor mensenrechten. Weliswaar kon Orbán lange tijd rekenen op steun van de Europese Volkspartij (EVP), maar die steun brokkelde met de jaren af, totdat Orbán's partij Fidesz zelf maar besloot om uit de EVP-fractie te stappen. De uiterst kritische resoluties van het Parlement heeft de Hongaarse regering steeds afgedaan als ideologisch gemotiveerde kwaadsprekerij.

In 2018 heeft het Europees Parlement, op basis van een rapport opgesteld door Europarlementariër Judith Sargentini, een voorstel naar de Raad gestuurd om vast te stellen dat Hongarije de waarden van de Unie op ernstige wijze dreigt te schenden. Dat is de eerste stap van de beruchte Artikel 7-procedure, waarvan de toepassing uiteindelijk zou kunnen leiden tot sancties, zoals het ontnemen van het stemrecht van Hongarije in de Raad. De Raad heeft de situatie in Hongarije herhaaldelijk besproken, maar tot een inhoudelijk besluit is het nooit gekomen. Met name de Oost-Europese lidstaten wilden het land niet de maat te nemen, laat staan bestraffen.

Zowel de juridische als de politieke aanpak hebben dus maar beperkt resultaten opgeleverd. Het is tegen deze achtergrond dat de EU-wetgever heeft besloten om de mogelijkheid van een financiële aanpak toe te voegen. Door lidstaten die de rechtsstaat schenden in de portemonnee te

pakken, zouden ze wellicht wel gedwongen kunnen worden om zich aan rechtsstatelijke beginselen te houden.

Het vaststellen van het conditionaliteitsregime heeft veel voeten in de aarde gehad. Het oorspronkelijke Commissievoorstel presenteerde de verordening als een instrument om de rechtsstaat in de lidstaten te beschermen, maar de juridische basis van de verordening is een verdragsbepaling die de EU-wetgever in staat stelt om financiële regels vast te stellen. Om toch een link aan te brengen, zou EU-geld alleen ingehouden kunnen worden indien rechtsstatelijke tekortkomingen in een lidstaat gevolgen zouden kunnen hebben voor de financiële belangen van de Unie. Op voorstel van de Raad is dit aangepast naar 'voldoende rechtstreekse gevolgen' voor de Uniebegroting. Bovendien is nu meer specifiek vereist dat er sprake moet zijn van 'schendingen van de beginselen van de rechtsstaat' en geeft de verordening daar voorbeelden van, zoals het in gevaar brengen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

Hoewel het Parlement dit een ongewenste beperking van de reikwijdte van het instrument vond, zijn deze wijzigingen goed te billijken: EU-bevoegdheden kunnen niet eindeloos worden opgerekt en de rechtszekerheid vraagt om duidelijke regels. Daarnaast zou een algemeen sanctiemechanisme voor schendingen van de rechtsstaat een parallel voor de Artikel 7-procedure creëren, maar dan met minder strikte voorwaarden en waarborgen, hetgeen in strijd zou zijn met het Verdrag. Dat het Hof van Justitie het conditionaliteitsregime heeft goedgekeurd (nadat het door Hongarije en Polen werd aangevochten) is mede aan deze wijzigingen te danken.

Of de inzet (of de dreiging daarmee) van het nieuwe instrument daadwerkelijk zal leiden tot een betere naleving van Europese vereisten ten aanzien van de rechtsstaat, valt te bezien. Regeringen zijn gevoelig voor financiële prikkels en dat geldt ook voor de Hongaarse regering. Toen bijvoorbeeld in 2012 de Hongaarse regering maatregelen nam die de onafhankelijkheid van de centrale bank aantastten, maakten de Europese Commissie en het IMF vervolgens financiële steun afhankelijk van het intrekken van deze maatregelen, waarna de regering overstag ging en de maatregelen daadwerkelijk introk.

Hier staat tegenover dat de Hongaarse regering de Europese sancties kan wegzetten als financiële chantage en als straf voor de bevolking omdat ze een verkeerde stem hebben uitgebracht – verwijten die nu al worden gemaakt. Bovendien moet respect voor de rechtsstaat het van meer hebben dan een berekenende houding: daarvoor zijn naast regels, procedures en straffen vooral ook een gezonde politieke en juridische cultuur nodig, die gedragen wordt door ambtenaren en politici. En verder is de reikwijdte van het nieuwe conditionaliteitsregime dus beperkt. Corruptie kan er mee worden bestraft, maar lang niet alle rechtsstatelijke problemen laten zich aan geld linken.

Tot slot bevat het conditionaliteitsregime ook nog een hoge procedurele drempel: de Commissie kan een voorstel doen om EU-subsidies voor een lidstaat in te houden, zoals ze dat nu dus gaat doen ten aanzien van Hongarije, maar vervolgens moet de Raad daar met een gekwalificeerde meerderheid akkoord mee gaan. De discussies in de Raad in het kader van de Artikel 7- procedure laten zien dat lang niet alle lidstaten bereid zijn om streng op te treden tegen lidstaten waarvan wordt beweerd dat ze de rechtsstaat schenden. Net als de juridische en politieke instrumenten is

ook dit nieuwe financiële instrument dus geen wondermiddel voor de Hongaarse rechtsstaat. Druk vanuit de EU is wenselijk, maar uiteindelijk moeten de Hongaren toch vooral zelf opkomen voor hun rechtsstaat.

Maarten Stremler is universitair docent constitutioneel recht aan Maastricht University.

Meer over ...

- [Democratie en rechtsstaat EU-lidstaten onder druk](#)
- [Hongaarse democratie en rechtsstaat onder druk](#)