Evaluatie Nederlands EU-beleidsbeïnvloeding

Case study rechtsstaatconditionaliteiten

mr. dr. J. Krommendijk (Jasper)

Universitair hoofddocent -
Vaksectie Internationaal en Europees Recht

SteR | Onderzoekcentrum
voor Staat & Recht
Radboud Universiteit

September 2023

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), Ministerie van Buitenlandse Zaken
In het kader van de beleidsevaluatie *Nederlandse EU-beïnvloeding*

Onderzoekcentrum voor Staat en Recht (SteR)
Radboud Universiteit Nijmegen
Montessorilaan 10
Postbus 9049, 6500 KK Nijmegen
T 0243616145
E jasper.krommendijk@ru.nl

Inhoudsopgave

1. INLEIDING 2
1.1. Aanleiding en vraagstelling 2
1.2. Belangen en rolverdeling tussen Financiën en BZ 4
2. TOTSTANDKOMING 6
2.1. Agendazettende fase (2013-2017) 6
2.2. Beleids- en besluitvormende fase (januari 2018 – december 2020) 10
2.2.1. Commissievoorstel (januari 2018 – mei 2018) 10
2.2.2. Technische Raadsonderhandelingen (mei 2018 t/m februari 2020) 11
2.2.3. Politieke besluitvorming (februari – december 2020) 14
2.2.4. Triloog-onderhandelingen (september-december 2020) 20
3. CAPACITEITEN 26
3.1. Netwerken en relaties 26
3.2. Kennis, menskracht en mandaat 27
3.3. Samenhang 30
3.4. Sturing met draagvlak 31
3.5. Flexibiliteit 33
4. NOODZAKELIJKE VOORWAARDEN EN EXTERNE FACTOREN 34
4.1. Nederlandse inzet als noodzakelijke voorwaarde? 34
4.2. Andere belangrijke factoren 36
4.2.1 Krachtenveld van lidstaten 36
4.2.2. De inzet van EU-instellingen 38
4.2.3. Externe factoren 41
5. GELEERDE LESSEN 43

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding en vraagstelling

In deze *case study* staat de totstandkoming van Verordening 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting centraal (hierna: Verordening). Hoewel deze Verordening officieel geen onderdeel uitmaakt van het Meerjarige Financiële Kader (MFK) is in 2018 door de Commissie besloten om de Verordening op te nemen in de onderhandelingen over het MFK 2021-2027.[1] Een consequentie daarvan is dat ook voor de Verordening *de facto* unanimiteit vereist was. In deze *case study* zal ook (kort) aandacht worden besteed aan de (rechtsstatelijke) conditionaliteiten in het EU-coronaherstelfonds, de zogenaamde Recovery and Resilience Facility (RRF).[2] Bij rechtsstatelijke conditionaliteiten gaat het om een politiek gevoelig dossier (*salience* hoog) waarop door Nederland vol is ingezet. De vooraf ingeschatte mate van Nederlandse invloed is hoog. In deze studie zal worden nagegaan wat de invloed van Nederland is geweest, welke kerncapaciteiten aanwezig waren en welke factoren een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de Verordening. In Kader 1 wordt de gehanteerde methodologie geschetst, vooral wat betreft de 23 interviews.[3]

Kader 1: methodologie en interviews

Ten behoeve van deze *case study* is er allereerst een **reconstructie gemaakt van de tijdlijn** van het dossier op basis van het Intern Berichtenverkeer van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, beschikbare parlementaire documenten en nieuwsberichten op de website van politico.eu.

Daarnaast zijn er 23 **interviews** afgenomen in de periode december 2022 t/m april 2023. Het betreft twaalf Nederlandse ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Financiën, die gedurende de periode 2018-2020 werkzaam waren in Den Haag of Brussel op het dossier van rechtsstaatconditionaliteiten en de Verordening. Daarnaast zijn acht ambtenaren, leden of medewerkers van betrokken EU-instellingen en twee ambtenaren van twee andere EU-lidstaten. Ook is er één onafhankelijke expert geïnterviewd. Om de anonimiteit van respondenten te garanderen, maar tegelijkertijd de wetenschappelijke transparantie en integriteit te borgen, is er voor gekozen om de interviews een willekeurig getal te geven.

Een conceptversie is gedeeld met drie geïnterviewde ambtenaren ten behoeve van **hoor- en wederhoor**: twee van BZ (Brussel/ Den Haag) en een van Financiën.

[1] Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad van 17 december 2020 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027.
[2] Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.
[3] Interviews 3, 6, 9, 11, 13, 17, 22, 23, 24, 28, 33, 44 betreffen Nederlandse ambtenaren. Voor de 'niet-Nederlandse geïnterviewden' is het volgende codeschema gehanteerd: vertegenwoordigers van EU-instellingen (interviews 4, 12, 19, 26, 37, 39, 45, 47); ambtenaren van andere EU-lidstaten (29, 36) en overige maatschappelijke actor/ expert (48).

Zoals hieronder uiteen zal worden gezet heeft de Nederlandse inzet inderdaad grotendeels tot het gewenste resultaat geleid. De Nederlandse standpunten worden voor een groot deel gereflecteerd in de Verordening.[4] Een geïnterviewde Nederlandse ambtenaar sprak zelfs over een schoolvoorbeeld van beleidsbeïnvloeding en noemde dat Nederland in alle fasen zijn stempel heeft gedrukt op dit dossier.[5] Voor een ander was het een openbaring hoeveel invloed een relatief kleine lidstaat kan hebben op de totstandkoming van EU-wetgeving.[6] Meerdere ambtenaren benadrukten de zeer actieve en dominante rol die Nederland heeft gespeeld als kartrekker.[7] Een ambtenaar van Financiën noemde zelfs expliciet dat de grote invloed en het behaalde resultaat echt een verdienste van BZ is geweest.[8]

Samenvatting conclusie

Op basis van de chronologische schets en de interviews is de conclusie gerechtvaardigd dat Nederland een belangrijke rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de Verordening, maar uiteindelijk niet een noodzakelijk voorwaarde hiervoor vormde (zie onder 4.1). Zeker in de agendazettende en beleidsvormende fase is de rol van Nederland in vergelijking met het EP en Duitsland weinig bepalend. De opstelling van Nederland is vooral in de besluitvormende fase (mei 2018 – december 2020) en dan met name de periode juli – december 2020 belangrijk geweest. Het is niet ondenkbaar dat er uiteindelijk een zwakker instrument was geweest zonder de Nederlandse inzet.

Andere noodzakelijke voorwaarden betreffen coalitievorming, de positie van Duitsland, de weigerachtige houding van Polen en Hongarije en de opstelling en inzet van de EU-instellingen waaronder met name het EP. Nederland was zich bewust van deze (f)actoren en acteerde daar ook bewust op, door bijvoorbeeld te investeren in (nieuwe) coalities en goede relaties met vertegenwoordigers van de EU-instellingen (zie onder 4.2.1 en 4.2.2). Twee externe factoren hebben ook een belangrijke rol gespeeld bij het succes van de Nederlandse inzet: unanimiteit en de financieel sterke positie van Nederland (zie onder 4.2.3).

De Nederlandse inzet is het creëren van een juridisch houdbaar, proportioneel én effectief instrument om de Europese begroting te beschermen tegen schendingen door

[4] Vgl. Minister van Buitenlandse Zaken Blok: 'Nogmaals, de doelen waarmee we een jaar geleden bij u stonden over geen hogere netto bijdrage, over economische conditionaliteit en over rule of law conditionaliteit, hebben we gelukkig kunnen realiseren.' EK 2020/21, nr. 8, item 7, p. 27.
[5] Interview 17.
[6] Interview 6.
[7] Interview 6, 17, 24, 33.
[8] Interview 44.

lidstaten van de beginselen van de rechtsstaat.[9] De uiteindelijke Verordening voldoet hieraan. Het voornaamste punt waarop de uiteindelijke Verordening afwijkt van de Nederlandse inzet betreft de besluitvormingsprocedure. De Verordening gaat niet uit van een omgekeerde gekwalificeerde meerderheid, zoals dat wel is bepleit door Nederland, maar relatief vroeg in de besluitvormende fase is opgegeven (zie onder 2.2.3.2). Daarnaast bevat de Verordening een noodremprocedure (zie onder 2.2.4).

1.2. Belangen en rolverdeling tussen Financiën en BZ

Gezien de koppeling van de Verordening aan de Europese begroting en het MFK is -naast BZ- het Ministerie van Financiën een belangrijk betrokken vakdepartement. Ten aanzien van het MFK is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid: BZ is verantwoordelijk voor de *uitgaven* binnen het MFK, terwijl de verantwoordelijkheid van Financiën zich uitstrekt tot de inkomstenkant, waaronder de afdrachten en de korting voor nettobetalers alsmede het Eigen middelen besluit (EMB).[10] Verordening 2020/2092 ligt bij BZ, terwijl de RRF primair onder Financiën valt.[11] In beide dossiers kijkt en leest het andere departement wel mee met instructies of beleidsnotities en papers.[12] Kader 2 gaat nader in op de interdepartementale afstemming ten aanzien van het MFK.

In het bredere MFK-pakket is de Nederlandse inzet vooral gericht op het behouden van de nul, dat wil zeggen geen verhoging van de afdrachten, buiten inflatie en economische groei, bijvoorbeeld middels het behoud van de korting voor nettobetalers. De rechtsstaat is ook belangrijk, maar uiteindelijk -en zeker aan het begin van de onderhandelingen- ondergeschikt.

Waar het gaat om rechtsstatelijke conditionaliteiten spelen voor Nederland twee voorname belangen of benaderingen. Ten eerste een meer instrumentele en economische benadering die vooral ziet op een doelmatige besteding van “ons” belastinggeld. In deze context werpen politici de vraag op hoe valt uit te leggen aan de Nederlandse belastingbetaler dat er belastinggeld gaat naar lidstaten die de rechtstaat ondermijnen.[13] Uiteindelijk draait het hierbij ook om de steun vanuit de bevolking voor het Europese project.[14] Ook het wederkerige voor-wat-hoort-wat argument komt hierbij om de hoek kijken, net als ons ‘eigen’ belang om in lidstaten economische marktvriendelijke omstandigheden te scheppen.[15] Deze eerste benadering was vooral

[9] TK 2018/19, 21501-02, nr. 2037; Interview 23.
[10] Financiën is ook verantwoordelijk voor de jaarbegroting van de EU. Interview 44.
[11] Interview 22, 23, 24.
[12] De betrokkenheid van BZ bij de RRF was tot en met de Europese Raad in juli 2020 beperkt, met uitzondering van juridische betrokkenheid ten aanzien noodremprocedure. Interview 3. Daarnaast was ook EZK nauw betrokken bij de RRF-onderhandelingen.
[13] Interview 13, 24, 28, 33.
[14] Vgl. de stelling van Minister van Financiën Hoekstra: ‘making sure that citizens in each of the member states can actually subscribe to the European project’. Lili Bayer en Philip Kaleta, ‘EU cash-for-values fight intensifies as election looms’, 15 februari 2019, www.politico.eu/article/eu-cash-for-values-fight-intensifies-as-election-looms-funds/.
[15] Interview 44, 48.

dominant bij ambtenaren van Financiën en AZ, vooral gezien het feit dat de premier van VVD huize was.[16]

Een tweede meer intrinsieke benadering betreft het belang van een goede bescherming van de rechtsstaat en het behoren tot een waardengemeenschap.[17] Vooral bij BZ ambtenaren en partijen ter linkerzijde in de Tweede Kamer overheerst deze gedachte. BZ kijkt daarnaast ook met een meer institutionele blik naar de EU en weegt (het behoud van) goede relaties en samenwerkingen met andere lidstaten zoals Frankrijk en Duitsland mee.[18]

Alle geïnterviewden spraken open en eerlijk over deze 'natuurlijke rolverdeling' en het verschil in hiërarchie tussen de Nederlandse prioriteiten. Kort gezegd is Financiën eerst en vooral geïnteresseerd in het behoud van de nul en de korting voor nettobetalers.[19] Dit neemt niet weg dat de rechtsstaat een strategisch nuttige 'bargaining chip' vormde waarbij de verwachting was dat deze uiteindelijk wellicht zou worden losgelaten in ruil voor een verdere verlaging van de cohesie- of landbouwbudgetten om de nul te kunnen houden.[20] De REA notitie MFK prioriteiten van 3 december 2019 schrijft bijvoorbeeld: 'Bij de budgettaire moderniseringsprioriteiten dient er rekening mee gehouden te worden dat een actieve inzet hierop in de eindonderhandelingen kan conflicteren met de NL inzet om een stijging van de afdrachten a.g.v. Brexit te voorkomen.'[21] Voor Financiën bood rechtstatelijke conditionaliteit ook een andere manier om 'met een stok te slaan' richting Oost-Europese lidstaten die in begrotingstermen traditiegetrouw tegenstanders zijn.[22]

Tijdens de besprekingen in raadswerkgroepen (2018-2019) was aanvankelijk de Directie Europese en Internationale Aangelegenheden (DEIA) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en Justitie nog betrokken.[23] AZ hield het dossier aan het begin slechts van een afstand bij. Voor AZ ging het pas echt spelen in aanloop naar de eerste Europese Raad in februari 2020. De Directie Integratie Europa (DIE) werkt voor AZ op EU dossiers.[24]

[16] Interview 6, 37.
[17] Interview 11, 33.
[18] Interview 11.
[19] Interview 6; vgl. 11, 22, 33, 44.
[20] Interview 6.
[21] Rechtsstatelijke conditionaliteiten worden geschaard onder de Nederlandse moderniseringsinzet. De rechtsstaat is geen *budgettaire* moderniseringsprioriteit gerelateerd aan de Nederlandse 'besparingsinzet' die geld zou kosten en daardoor de 'nul houden' in gevaar zou kunnen brengen, zoals 'minimum budget voor Horizon Europe', of 'minimum budget voor Militaire Mobiliteit'. De rechtsstaat betreft, net als structurele hervormingen en klimaat, een *inhoudelijke* prioriteit die geen geld zou kosten. Dat is eveneens een reden waarom Nederland tot het einde voor die prioriteit kon 'blijven strijden'. Interview 33.
[22] Interview 6.
[23] Interview 23.
[24] Interview 17, 23.

2. TOTSTANDKOMING

In dit hoofdstuk zal een korte -grotendeels chronologische- schets worden gegeven van de totstandkoming van de Verordening. Daarvoor zal een onderscheid worden gemaakt tussen de agendazettende fase (2013-2017) en de fase van beleids- en besluitvorming (2018-2020).

2.1. Agendazettende fase (2013-2017)

De eerste keer dat publiekelijk de koppeling tussen de EU-begroting en de kwaliteit van de rechtsstaat wordt gemaakt is in een brief aan Commissievoorzitter Barosso in maart 2013 van de ministers van buitenlandse zaken van Denemarken, Finland, Duitsland en Nederland.25 De ministers roepen op tot de creatie van een rechtsstatelijkmechanisme bestaande uit bijvoorbeeld een politieke dialoog in de Raad. Het opschorten van EU fondsen wordt als 'last resort' genoemd.[26] Ook (academische) experts opperen vergelijkbare ideeën.[27] Het is ook in deze periode dat er bij de Europese Commissie veel aandacht is voor het belang van de rechtsstaat met onder meer het nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, ook omdat er een breed gedragen besef is dat het EU-instrumentarium onvoldoende is.[28]

Vanaf 2016 gaan er in het EP ook regelmatig geluiden op voor financiële sancties of de opschorting van EU-fondsen.[29] Het is ook in deze periode dat voorstellen worden gedaan om de begroting te koppelen aan migratie in het licht van de weigerachtigheid van sommige EU-lidstaten om solidariteit te betrachting in de 'vluchtelingencrisis' van 2015-2016.[30] Dit reflecteert ook een breed gedeelde appreciatie van de positieve effecten van

---

[25] Eerder werd er al -zonder de koppeling met conditionaliteit te maken- door de Nederlandse regering ingezet op een rechtsstaatmechanisme ter vergroting van wederzijds vertrouwen in de context van het zgn. Stockholm Programma. A.H. Klip & N.M. Dane (Eds.), *An additional evaluation mechanism in the field of EU judicial cooperation in criminal matters to strengthen mutual trust*. Tilburg: Celsus legal publishers 2009.

[26] Minister van Buitenlandse Zaken Koenders in TK 2015/16, 34166, nr. 43, p. 55.

[27] Zie onder meer Kim Lane Scheppele, 'EU Commission v. Hungary: The Case for the "Systemic Infringement Action"', 22 November 2013, https://verfassungsblog.de/eu-commission-v-hungary-the-case-for-the-systemic-infringement-action/.

[28] Interview 19, 28: Viviane Reding, 'The EU and the Rule of Law – What next?', 4 September 2013, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_677; Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, 11 maart 2014, COM(2014) 158 final. José Manuel Durão Barroso, President of the European Commission, State of the Union address 2013, 11 september 2013, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_684.

[29] Interview 12, 37; Laurent Pech et al, 'An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental right', *European Parliamentary Research Service,* april 2016, https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS_STUD_579328_annexI_EU_Mechanism_MILIEU.pdf, p. 95-96; Aug 2016: Ingeborg Grassle (CDU) en Graf Lambsdorff (FDP) stellen financiële sancties voor in Christoph B. Schiltz, 'Deutschland ist Zahlmeister in Europa', 10 augustus 2016, https://www.welt.de/politik/ausland/article157586134/Deutschland-ist-Zahlmeister-in-Europa.html; EU-mechanisme voor democratie, de rechtsstaat en de grondrechten
Resolutie van het Europees Parlement van 25 oktober 2016 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende de instelling van een EU-mechanisme voor democratie, de rechtsstaat en grondrechten (2015/2254(INL)) P8_TA(2016)0409 (2018/C 215/25).

[30] 'Austria: Less EU money for member states refusing refugees', 3 augustus 2017, https://www.dw.com/en/austria-calls-for-less-money-for-eu-states-opposing-refugee-distribution/a-37848662; Resolutie van het Europees Parlement van 17 mei

conditionaliteiten.[31] In 2017 gaan er 'in het publieke debat [veel] stemmen op' voor koppeling van de rechtsstaat aan de begroting.[32] Rechtsstatelijke conditionaliteiten worden in deze periode ook met name door Duitsland bepleit, uiteindelijk uitmondend in een 'white paper' in februari 2018.[33] Ook de Franse presidentskandidaat Macron legt een nadrukkelijke koppeling tussen fundamentele waarden en de begroting in april 2017, net als de Zweedse premier Lofven in oktober 2017.[34]

De Europese Commissie lijkt echter pas echt overtuigd van een begrotingsinstrument in de loop van 2017. Commissaris Jourová noemt eind februari 2017 dat zij de mogelijkheden gaat onderzoeken van 'fundamental rights and values conditionality' bij de uitvoering van EU fondsen.[35] Op dat moment is Commissievoorzitter Juncker echter nog geen voorstander. In reactie op een Duits paper stelt hij dat rechtsstatelijke conditionaliteiten 'gif' vormen en tot verdeeldheid in de EU leiden.[36] Andere Commissarissen[37] spreken zich ook publiekelijk uit ten faveure van een koppeling en versterkte conditionaliteiten, waaronder Jourová (JUST)[38], Oettinger (BUDG)[39] en de kabinetschef van Commissie vice-president Katainen.[40] Juncker blijft echter lang

2017 over de situatie in Hongarije (2017/2656(RSP)), P8_TA(2017)0216, punt 5; Gábor Halmai, 'The possibility and desirability of rule of law conditionality', *Hague J Rule Law* 11, 171–188 (2019), 181-182.

[31] Interview 6, 24, 39; 'Tussentijdse evaluatie/herziening van het meerjarig financieel kader 2014-2020. Een resultaatgerichte EU-begroting', 14 september 2016, COM(2016) 603 final; 'The Value Added of Ex ante Conditionalities in the European Structural and Investment Funds', 31 maart 2017, SWD(2017) 127 final; Mario Kölling, 'Policy conditionality – a new instrument in the EU budget post-2020?', *Sieps European Policy Analysis* (1) (2017).

[32] 'Discussienota over de toekomst van de EU-financiën', 28 juni 2017 COM(2017) 358 final, p. 25.

[33] Interview 39, 44, 45; 'Furthermore, it would be worth exploring the possibility of making EU cohesion funding subject to compliance with the basic principles underpinning the rule of law.' Zie 'Joint statement by the German government and the German Länder on EU Cohesion Policy beyond 2020', 20 juni 2017, https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Downloads/S-T/stellungnahme-bund-laneder-kohaesionspolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=2, punt 34.

[34] 'You cannot have a European Union which argues over every single decimal place on the issue of budgets with each country, and which, when you have an EU member which acts like Poland or Hungary on issues linked to universities and learning, or refugees, or fundamental values, decides to do nothing.' Pierre Bertrand, 'France's Macron wants sanctions on Poland, others, for violating EU principles', 28 april 2017, https://www.euronews.com/2017/04/28/france-s-macron-wants-sanctions-on-poland-others-for-violating-eu-principles. Vgl. Lofven: 'The EU is not a project where we can pick and choose among the rules and obligations that apply. Nor is the EU a cash dispenser doling out money with no strings attached'. Eszter Zalan, 'Justice commissioner links EU funds to rule of law', 31 oktober 2017, https://euobserver.com/eu-political/139720.

[35] '10 years of the EU Fundamental Rights Agency: a call to action in defence of fundamental rights, democracy and the rule of law', 28 februari 2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_17_403/SPEECH_17_403_EN.pdf

[36] Florian Eder, 'Juncker: German plan to link funds and rules would be 'poison'', 1 juni 2017, https://www.politico.eu/article/juncker-german-plan-to-link-funds-and-rules-would-be-poison/; Mario Kölling, 'The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU, or the stressed budget', Journal of Contemporary European Studies (2022), p. 2.

[37] voormalig CIE (en EP) Reding: most effective (Halmai, 12) Europe's Eastern Rebels Expose Next Fault Line for EU Leaders - Bloomberg; 30 juli 2017:

[38] 'In my personal view we should consider creating stronger conditionality between the rule of law and the cohesion funds'. Eszter Zalan, 'Justice commissioner links EU funds to rule of law', 31 oktober 2017, https://euobserver.com/eu-political/139720.

[39] 'changed conditionality or reinforced conditionality'. Eric Maurice, 'Commission hints at political conditions for EU funds', 30 mei 2017, https://euobserver.com/eu-political/138063.

[40] Juho Romakkaniemi in Eszter Zalan, 'Tying EU funds to politics could be double-edged', 24 oktober 2017, https://euobserver.com/eu-political/139617.

terughoudend en benadrukt begin januari 2018 nogmaals dat hij geen voorstander is van 'wilde bedreigingen'.[41]

Nederland is in deze agendazettende fase in vergelijking met het EP en Duitsland weinig bepalend. Ook geïnterviewden bevestigen dat Nederland (nog) geen aanjager op dit punt is.[42] In de periode tot en met februari 2018 zijn er vanuit Nederland weinig echte initiatieven op consistente wijze ontplooid.[43] Dit blijkt uit ook het feit dat de brief van vier ministers van buitenlandse zaken uit 2013 niet bekend was bij een van de Nederlandse sleutelspelers.[44] Dezelfde ambtenaar erkent ook dat Nederland niet echt de bedenker was van het idee van rechtsstatelijke conditionaliteiten.[45] De eerste keer dat in het Nederlandse parlement is gesproken over de koppeling tussen conditionaliteit en rechtsstaat is eind februari 2018 (zie hierna onder 3.4).[46] De regering maakt voor die tijd evenmin zelf een verwijzing naar deze koppeling in brieven of tijdens debatten.[47] Het parlement raakt pas echt betrokken vanaf de eerste motie Buitenweg/ Asscher van 16 mei 2018 (zie ook Kader 4).[48]

Kader 2: De Nederlandse interdepartementale MFK-afstemming

Het Nederlandse voorzitterschap in de eerste helft van 2016 komt te vroeg om uitgebreid te spreken over het MFK.[49] Er vindt nog wel een conferentie plaats in Amsterdam waarbij lidstaten hun prioriteiten presenteren. Op basis daarvan wordt een mindmap ('Amsterdam map') gemaakt, die echter in de onderhandelingen nadien maar een beperkte rol speelt.[50] Medio 2016 maken ambtenaren van BZ en Financiën voor het eerst met elkaar kennis en maken (informele) afspraken over de toekomstige samenwerking in het kader van het MFK 2021-2027.[51] Tot dat moment was er geen (noodzaak tot) afstemming en kennen de vier MFK-ambtenaren van Financiën en de

[41] Juncker geeft de voorkeur aan: 'sensible discussions with each other, without moving into threatening gestures. I am not in the mood to make wild threats'. Judith Mischke, 'Juncker rejects cutting EU funds to Poland', 9 januari 2018, https://www.politico.eu/article/eu-commission-president-jean-claude-juncker-rejects-cutting-eu-funds-to-poland/.
[42] Interview 39, 44.
[43] In reactie op het advies van de AIV om de ontvangsten vanuit de cohesie- en structuurfondsen te koppelen met de Kopenhagen-criteria, stelt de regering dat het de Commissie heeft verzocht om te onderzoeken hoe zo'n koppeling van ESI-fondsen kan worden vormgegeven. Kabinetsreactie op het AIV-advies "De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa", 26 januari 2018 in TK 2017/18, 34 775 V, nr. 52, p. 7.
[44] Overigens kan dit (ook) duiden op een gebrek aan institutioneel geheugen, wellicht als gevolg van BZ-roulatiesysteem, of een gebrekkige overdracht of dossiervorming. Interview 24.
[45] Interview 24.
[46] Het onderwerp komt vooral expliciet en uitgebreid aan de orde tijdens de Algemene Europese Beschouwingen in de Eerste Kamer. Backer (D66), Schaap (VVD), Strik (GL). EK 2017/18, nr. 26, item 8. Zie de vragen van D66 over het Commissievoorstel om Europese projectfondsen te koppelen aan het functioneren van de rechtsstaat in Kamerstuk 2017/18, 21501-02, nr. 1836.
[47] Zie bijv. wel over de rechtsstatelijkheidsdialoog, Minister van Buitenlandse Zaken Koenders in EK 2014/15, nr. 31, item 12; Staat van de Europese Unie 2015, TK 2014/15, 34166, nr. 1
[48] Zie ook de AO over de Informele Europese top van 17 mei 2018, TK 2017/18, nr. 81, item 3.
[49] Interview 6.
[50] Interview 22.
[51] Interview 22.

twee MFK-ambtenaren bij BZ elkaar ook niet of nauwelijks.[52] Er worden twee MFK-teams opgezet bij beide ministeries.[53]

Een eerste meer inhoudelijke oriëntatie rondom het MFK vindt plaats in de zomer van 2017.[54] De inzet en strategie worden op hoogambtelijk niveau bepaald door de Directeur-Generaal Europese Samenwerking (DGES), de Permanent Vertegenwoordiger bij de EU, de Thesaurier-Generaal van Financiën en de Raadsadviseur EU van AZ.[55] Deze eerste interdepartementale gesprekken zijn vooral 'hoog over' en gericht op de vraag hoe Nederland op EU-niveau 'vroegtijdig de boer op kan' en prioriteiten bij de Commissie kan 'influisteren'.[56] Intern heeft deze afstemming de functie om de kaders vast te stellen waarbinnen de andere vakdepartementen met concrete(re) voorstellen kunnen komen. De 'ingekleurde' strategie wordt politiek afgehamerd door de ministerraad na een regulier traject via onderraden.[57] BZ heeft hierbij samen met Financiën de agendazettende macht waardoor beide departementen grote invloed hebben op de uiteindelijke prioritering.[58] Op dat moment is er veel onzekerheid over de gevolgen van Brexit, na het referendum in juni 2016. Het is onduidelijk of het VK blijft betalen en wat de gevolgen voor het behoud van de Nederlandse korting zijn. Pas in de zomer van 2017 kristalliseert dat zich uit.

De interdepartementale afstemming mondt begin februari 2018 uit in een kort position paper van 2.5 A4.[59] Het paper noemt vier uitgangspunten voor de Nederlandse inzet voor de MFK-onderhandelingen, waaronder een korte verwijzing naar de rechtstaat onder het vierde bulletpoint over solidariteit. De eerste drie uitgangspunten betreffen modernisering, uitgaven en afdrachten. Het paper noemt: 'A strong EU requires cooperation and solidarity. The Netherlands proposes to further increase the conditionality of EU funding, especially ESI funds. Such a measure is required in particular in the field of structural reforms stemming from country-specific recommendations and the Stability and Growth Pact, and should be explored in the fields of the rule of law and migration.'[60] De rechtsstaat speelt een beperkte rol in het paper, omdat het MFK en de rechtsstaat voor Financiën op dat moment 'gescheiden werelden' vormen.[61] Volgens een geïnterviewde is het slechts 'een klein

[52] Interview 22.
[53] Interview 22.
[54] Interview 6.
[55] Interview 6.
[56] Interview 6, 17.
[57] Interview 22.
[58] Interview 33.
[59] Dit paper is besproken in de onderraad voor Europese aangelegenheden. De conclusies van de onderraad worden altijd standaard voor akkoord voorgelegd aan de ministerraad. Interview 24, 44.
[60] 'Dutch position paper on new MFF', februari 2018, https://www.eerstekamer.nl/eu/overig/20180302/dutch_position_paper_on_new_mff/f=/vkmbnmv9buvs_opgemaakt.pdf
[61] Interview 6, 22.

dingetje in het geheel der dingen'.[62] De nadruk ligt vooral op de financiële belangen van Nederland vooral ook omdat de premier van VVD huize is (zie onder 1.2).[63] Op dat moment staan deze financiële belangen onder druk omdat de krantenkoppen aankondigen dat de Europese Commissie meer (Nederlands) geld wil.[64]

De hoogambtelijke afstemming van strategie en prioriteiten vindt vervolgens ongeveer een keer per kwartaal in Den Haag plaats.[65] Het Commissievoorstel van mei 2018 vormt het 'echte startschot' voor de MFK-teams bij beide departementen.[66] 'Den Haag' bepaalt de posities en zorgt voor instructies en standaardteksten met spreekpunten.[67] Tegelijkertijd is er voldoende mandaat aan de zijde van de PV om in Brussel punten verder strategisch op te pakken (zie verder onder 3.2).[68]

2.2. Beleids- en besluitvormende fase (januari 2018 – december 2020)

2.2.1. Commissievoorstel (januari 2018 – mei 2018)

Al voor het uitkomen van het Nederlandse paper in februari is de Commissie bezig met een concreet voorstel dat uiteindelijk de titel meekrijgt 'Bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten'.[69] Vooral vanaf december 2017 staat de rechtsstaat hoog op het prioriteitenlijst van de Commissie als in die maand art. 7 VEU wordt geactiveerd vis-a-vis Polen vanwege 'een duidelijk gevaar (...) voor een ernstige schending van de in artikel 2 bedoelde waarden'.[70] In januari 2018 verzoekt de SecGen de juridische dienst van de Commissie om een juridisch advies over de rechtsbasis van een mogelijk voorstel en de verenigbaarheid van een voorstel met de verdragen, meer in het bijzonder art. 7 VEU.[71] Bij de Commissie, en zeker bij DG JUST, is er een 'intrinsieke motivatie' en 'veel energie' om dit dossier op te pakken. Externe druk is daarvoor volgens geïnterviewden niet van doorslaggevende betekenis, hoewel de constante druk op de ketel vanuit het EP belangrijk is. Er is op dat moment een breed en algemeen gedeeld besef dat het bestaande EU-instrumentarium onvoldoende is.[72]

---

[62] Interview 44.
[63] Interview 6.
[64] Marno de Boer, 'Europese Commissie wil meer Nederlands geld', *Trouw,* 18 januari 2018, https://www.trouw.nl/nieuws/europese-commissie-wil-meer-nederlands-geld~b3b6e648/. In januari 2018 spreekt de TK met Eurocommissaris Oettinger over het MFK. Alleen Leijten verwijst naar conditionaliteit en rechtsstatelijkheid, maar slechts in relatie tot (toetreding van) Turkije. TK 2017/18, 23987, nr. 215.
[65] Interview 6.
[66] Interview 17, 22.
[67] Interview 23, 44.
[68] Interview 6, 24.
[69] Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten, 2 mei 2018, COM/2018/324 final - 2018/0136 (COD).
[70] Interview 19.
[71] Interview 39.
[72] Interview 19, 28, 39.

In de aanloop naar de presentatie van het hele MFK-pakket door de Commissie in mei 2018 worden er verkenningen georganiseerd door de Commissie, zowel laag- als hoogambtelijk. Nederland 'duwt fors' richting de Commissie op de financiële prioriteiten binnen het MFK-dossier tijdens informele gesprekken met ambtenaren van DG BUDG en SecGen en op politiek niveau in bilaterale gesprekken tussen bewindspersonen en Commissie.[73] De rechtsstaat is hierbij slechts een van de vele onderwerpen en 'zeer ondergeschikt'.[74] Een ambtenaar op de PV kan zich niet herinneren dat er specifiek gelobbyd is op dat punt.[75] Eind maart 2018 spreken Minister van Buitenlandse Zaken Blok en zijn Duitse ambtsgenoot Maas (SPD) onder meer over de koppeling tussen de begroting en de rechtsstaat. De conclusie is dat beide lidstaten 'aan dezelfde kant van het touw trekken'.[76]

2.2.2. Technische Raadsonderhandelingen (mei 2018 t/m februari 2020)

Het eerste half jaar na publicatie van het Commissievoorstel gebeurt er weinig, in afwachting van het advies van de Juridische Dienst van de Raad (JDR), los van een uitwisseling van standpunten.[77] Er is vooral aandacht voor andere onderdelen van het MFK.[78] Het advies van de JDR van oktober 2018 zet vervolgens voor een belangrijke mate de toon voor de onderhandelingen.[79] Het advies maakt meteen duidelijk dat de onderhandelingen juridisch inhoudelijk ingewikkeld worden, vooral wat betreft de (beperkte) bevoegdheden van de EU.[80] Tegelijkertijd is er politiek gezien brede steun, zowel bij het EP als bij een grote meerderheid van de lidstaten met slechts twee (vocale) tegenstanders, Hongarije en Polen.[81] Door de koppeling aan het MFK is echter unanimiteit vereist[82] en is de verwachting dat er moeilijke onderhandelingen voor de deur staan. Nederlandse ambtenaren zien het JDR-advies als een 'val of sta moment'. Er wordt een klein ambtelijk groepje opgezet met iemand vanuit DJZ van BZ, de juridisch adviseur van de PV en iemand uit het MFK-team van BZ om dit advies diepgaand te analyseren als basis voor instructies voor de aanstaande onderhandelingen tijdens de raadswerkgroepen.[83]

---

[73] Interview 6.
[74] Interview 6, 22.
[75] Interview 48.
[76] TK 2017/18, 34841, nr. 2, p. 81.
[77] Tijdens een ad hoc werkgroepbijeenkomst over het MFK op 4 september 2018 werden er door verschillende delegaties vragen gesteld over de conformiteit van het voorstel met de verdragen. Opinion of the Legal Service, 25 oktober 2018, 13593/18, 2018/0136(COD), para. 1.
[78] Interview 17.
[79] Opinion of the Legal Service, 25 oktober 2018, 13593/18, 2018/0136(COD). Zie ook al eerder het advies van de Europese Rekenkamer van 12 juli 2018: ERK advies en kritiek: onvoldoende rechtsbescherming voor getroffenen. Advies Nr. 1/2018 (over het voorstel van 2 mei 2018 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten (2018/C 291/01).
[80] Interview 23.
[81] Progress report, 24 June 2019, 9499/1/19 REV 1, 2018/0136(COD), para. 7. Aanvankelijk is ook Italië, met Salvini als vicepremier en Minister van Binnenlandse Zaken (1 juni 2018 – 5 september 2019), tegen het voorstel. Interview 39.
[82] Over de Verordening zelf wordt met gekwalificeerde meerderheid besloten. Zie verder onder 4.3.3.
[83] Interview 17, 23. Er is geen apart BNC-fiche geschreven over het voorstel verordening, maar wel een kabinetsappreciatie van het gehele pakket aan wetgevingsvoorstellen met betrekking tot het MFK. TK 2017/18, 21 501-20, nr. 1349.

Onder het Oostenrijks voorzitterschap in de tweede helft van 2018 vindt er voornamelijk een uitwisseling van standpunten plaats mede gericht op het identificeren van de meer politieke beslispunten (*negotiation boxes*) voor de (Europese) Raad.[84] Daarnaast verheldert de Commissie haar voorstel en beantwoordt de JDR juridische vragen, mede naar aanleiding van zijn advies. Nederland stelt kritische vragen over het JDR-advies tijdens de eerste Raadswerkgroepbijeenkomst na het uitbrengen van het advies en brengt proactief aanknopingspunten en oplossingsrichtingen naar voren rondom de gesignaleerde zwakheden.[85]

Onder het Roemeens voorzitterschap in de eerste helft van 2019 wordt de voorgestelde Verordening artikelsgewijs en op meer technisch niveau besproken in raadswerkgroepen.[86] Met tracks wordt 'geknutseld' in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie.[87] Uiteindelijk agendeert het voorzitterschap tussen 1 april en 7 juni 2019 vijf verschillende compromisteksten.[88] Interessant genoeg heeft Roemenië ook een eigen juridisch adviseur die actief betrokken is bij dit gesleutel aan de tekst ten behoeve van het verbeteren van technische elementen. In veel andere wetgevingsdossiers maakt de voorzitter hiervoor gebruik van de juridische dienst van de Raad.[89] Ook tijdens de Raad Algemene Zaken (RAZ) wordt er in algemenere termen gesproken over rechtsstatelijke conditionaliteit.[90] Minister van Buitenlandse Zaken Blok stelt hierover: 'Ik denk dat wij het tijdens iedere RAZ wel over de rechtsstatelijkheid hebben.'[91] De Commissie presenteert 1 maart 2019 een paper over de toegevoegde waarde mechanisme ten opzichte van andere mechanismen op basis van conditionaliteit.[92]

Naar aanleiding van het kritische advies van de juridische dienst van de Raad brengt Nederland op 11 april 2019 een non-paper (*common views paper*) met negen (en later tien) lidstaten in, waaronder ook lidstaten die niet tot de vaste groep gelijkgestemden op begrotingsterrein behoren.[93] Dit paper is vanuit het departement en de PV gecoördineerd tussen de hoofdsteden. Nederland heeft hierbij een leidende of in ieder geval coördinerende rol.[94] Nederland kiest er bewust voor om niet al teveel tegen het JDR-

[84] Progress report, 24 June 2019, 9499/1/19 REV 1, 2018/0136(COD), para. 5.
[85] Interview 23.
[86] Interview 11, 17, 24. Onder het Oostenrijks voorzitterschap worden er twee *negotiating box* punten geïdentificeerd ten behoeve van besluitvorming in de Europese Raad, namelijk de vereiste koppeling tussen een gebrekkige rechtsstaat en de begroting alsmede het gebruik van reverse QMV. Progress report, 24 June 2019, 9499/1/19 REV 1, 2018/0136(COD), para. 8.
[87] Interview 23, vgl. 17, 24, 44.
[88] Progress report, 24 June 2019, 9499/1/19 REV 1, 2018/0136(COD), para. 10.
[89] Interview 45.
[90] conditionaliteiten TK 2018/19, 21501-08;22112, nr. 770; zie ook TK 2018/19, 21501-02, nr. 2005
[91] TK 2018/19, 21501-02, nr. 2026, p. 19.
[92] Progress report, 24 June 2019, 9499/1/19 REV 1, 2018/0136(COD), para. 9.
[93] 'Common views of 9 delegations (BE, DE, DK, FR, LU, NL, PT, SE, SI)', 11 april 2019, WK 4995/2019 INIT. Oostenrijk steunt het paper later ook. Interview 24.
[94] Interview 11. Voorbereidingen voor dit paper begonnen al in het najaar van 2018. Zie intern document 'MFF: elements for common position on conditionalities. Like-minded meeting Helsinki, 23/11/2018'.

advies in te gaan, maar juist mee te gaan in de analyse van de zwakheden en daar oplossingen voor aan te dragen. De inzet is het creëren van een juridisch houdbaar, proportioneel én effectief instrument vanuit de gedachte dat het vooral een begrotingsinstrument is.[95] Sommige gelijkgestemde lidstaten willen aanvankelijk echter meer tegen het kritische JDR-advies ingaan.[96] Een niet-Nederlandse geïnterviewde noemde het paper uit zichzelf als een constructieve opening in de richting van het JDR-advies.[97] Een andere geïnterviewde kon zich het paper echter niet herinneren.[98]

Voor Nederland zit tijdens de raadswerkgroepen de begrotingsattaché van de PV (uitgeleend van Financiën aan BZ) 'in de stoel' en voert het woord.[99] Tijdens deze vergadering is ook (bijna) altijd de juridisch adviseur van de PV aanwezig en vaak ook iemand vanuit Den Haag (DIE of DJZ van BZ).[100] Er wordt tijdens en tussen de vergaderingen door veel 'technisch geschakeld' tussen de juridisch adviseur van de PV en DJZ en juristen van andere lidstaten op de PV en departementen.[101] Tijdens de raadswerkgroepen voert Nederland vaak als eerste het woord namens de gelijkgestemde lidstaten.[102] Een ambtenaar spreekt over een 'voortrekkersrol' en het 'natuurlijke mandaat' om dat te doen, ook omdat Nederland 'puntiger' kan zijn in de bewoordingen.[103]

De daadwerkelijk betrokkenheid of interesse in deze technisch-juridische 'beginfase' vanuit Financiën is relatief beperkt en 'vooral vanaf de zijlijn' en 'als relatieve buitenstaander'.[104] Instructies lopen vooral via BZ en Financiën volgt het proces en leest (kritisch) mee, vooral als er financiële aspecten aan zitten.[105] Financiën houdt daarbij duidelijk de andere financiële prioriteiten in de gaten en beziet ook of de inzet op rechtsstatelijke conditionaliteit een risico vormt voor deze prioriteiten.[106]

Aan het einde van Roemeens voorzitterschap is de Verordening praktisch klaar. Het voortgangsrapport van 24 juni 2019 spreekt over significante vooruitgang en noemt dat er op een beperkt aantal punten, zoals de lijst met voorbeelden, nog 'finetuning' moet plaatsvinden.[107] Volgens de JDR neemt dit voorstel alle door de JDR in zijn advies geuite

[95] TK 2018/19, 21501-02, nr. 2037; Interview 23.
[96] Interview 23.
[97] Interview 45.
[98] Interview 39.
[99] Interview 6.
[100] Interview 6, 17.
[101] Interview 23.
[102] Interview 23; vgl. inbreng NL 'namens BENELUX' tijdens RAZ van 13 oktober 2020. 'Rijks-Intern Europa – EU – RAZ (Raad Algemene Zaken) – Meerjarig Financieel Kader – RAZ 13 oktober 2020 –Terugkoppeling triloog MFK EMB'.
[103] Interview 6.
[104] Interview 17 en 44; vgl. 22.
[105] Instructies worden altijd breder interdepartementaal gedeeld met departementen, ook met Financiën. Er is een beleidsmedewerker die dan standaard meeleest op de instructies. Als er financiële aspecten in de instructie worden genoemd, leest Financiën vervolgens aandachtiger mee dan als een eerste snelle scan uitwijst dat er geen financiële aspecten inzitten. Interview 33, 44.
[106] Interview 44.
[107] Progress report, 24 June 2019, 2018/0136(COD), para. 13. Cf. TK 2018/19, 21501-02, nr. 2036.

zorgen weg.[108] Vanuit Nederlands perspectief is er op dat moment een belangrijk element nog niet geregeld, namelijk de open lijst met voorbeelden. Deze wordt uiteindelijk pas in triloogfase binnengehaald.[109] Op dat moment kan in theorie de triloog gestart worden, ware het niet dat de Verordening deel uitmaakt van het bredere MFK-dossier waarop slechts 'beperkte vooruitgang' is.[110] Onder het Finse en Kroatische voorzitterschap gebeurt er vervolgens nog maar weinig, overigens ook niet in negatieve zin omdat de Verordening 'op de kar' blijft.[111] De Verordening ligt een hele tijd stil tot het hoogpolitieke 'eindspel' in de Europese Raad in juli 2020.[112]

2.2.3. Politieke besluitvorming (februari – december 2020)

De moeizame onderhandelingen in het bredere MFK-dossier hebben ook hun weerslag op de Nederlandse prioriteiten. De rechtsstaat wordt voor Nederland steeds belangrijker.[113] In het halfjaar vooruitlopend op de Europese Raad in februari 2020 wordt er 'getrechterd' binnen de brede Nederlandse inzet.[114] In de periode oktober- december 2019 wordt een lijstje van meer dan twintig prioriteiten via de belangrijkste betrokken ministers teruggebracht naar een 'behapbaar lijstje' van twee tot drie prioriteiten, namelijk het voorkomen van een afdrachtenstijging en modernisering van het MFK. Onder dit laatste schetst een notitie dat Nederland actief het behoud van excellentie en impact binnen Horizon Europe en effectieve conditionaliteit ten aanzien van rechtsstatelijkheid moet bewaken.[115] Ten aanzien van deze twee punten noemt de notitie: 'Risico op afzwakking o.a. vanwege grote tegenstelling in krachtenveld, maar NL inzet kan bepalend zijn voor uitkomst. Daarom van belang de status voortdurend actief te bewaken cq. inzet op politiek niveau te bepleiten.'[116] De Minister van Financiën Hoekstra raakt in deze periode ook meer betrokken.[117]

2.2.3.1. Europese Raad van 20-21 februari 2020

Tijdens de buitengewone top van 20-21 februari, de befaamde top tijdens welke Rutte een boek over Chopin meeneemt, gaat het niet tot nauwelijks over rechtsstatelijke

---

[108] 'Rijks-Intern Europa – EU – COREPER II – Meerjarig Financieel Kader – Verslag COREPER II 27 november 2020 – Terugkoppeling MFK – stand van zaken RoL'.
[109] Interview 23.
[110] Interview 39, 45. Vgl. TK 2019/20, 35470-V, nr. 1, p. 47.
[111] Rutte stelt daarover: 'als het gaat om rechtsstatelijkheid denk ik dat die in de Finse voorstellen goed geborgd is, conform de Nederlandse inzet.' TK 2019/20, nr. 34, item 32, p. 21; cf. conditionaliteit 'goed geborgd'. TK 2019/20, 21501-20, nr. AQ, p. 2. Voor Finland vormt de Verordening ook een van de vier prioriteiten. Georgi Gotev, 'Finnish presidency commits to linking rule of law with EU funding', 17 juli 2019, https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/finnish-presidency-commits-to-linking-rule-of-law-with-eu-funding/
[112] Interview 24, 44.
[113] Interview 44.
[114] Interview 17.
[115] Het betreft een HCEU/REA-notitie van vijf pagina's. Deze notitie is via de Hoogambtelijke Commissie Europese Unie, naar de onderraad Europese aangelegenheden en daarna de ministerraad gegaan voor accordering. Voor bepaalde onderdelen van de Nederlandse moderniseringsinzet, zoals klimaat en cohesiebeleid, is geen extra inspanning op ER-niveau nodig omdat er gezien het krachtenveld een voor Nederland acceptabele uitkomst in het vooruitschiet ligt. Interview 24, 33.
[116] REA notitie MFK prioriteiten, p. 4.
[117] Interview 17.

conditionaliteit, maar vooral over (extra) geld.[118] Bij monde van de 'frugal four' (Nederland, Denemarken, Oostenrijk en Zweden), waarvan de regeringsleiders voor de top bij elkaar komen, worden de Nederlandse prioriteiten ten aanzien van het behoud van de nul en de korting bepleit, net als de gezamenlijke inzet ten aanzien van de rechtsstaat.[119] In (bilaterale) gesprekken benadrukt de Nederlandse regering en het parlement het belang van de Verordening.[120] Dit neemt niet weg dat het in deze politieke fase lastig is om de Verordening 'op de kar te houden'.[121] Zo komt voorzitter van de Europese Raad Michel in februari 2020 met een nieuw voorstel, dat mede steun krijgt van Frankrijk.[122] Dit voorstel is een afzwakking van het eerdere besproken voorstel. De inzet is, aldus Rutte, 'om het weer terug te krijgen naar het niveau van het voorstel', daarin gesteund door een TK-motie die aandringt op het 'verscherpen' van het instrument.[123]

2.2.3.2. Europese Raad van 17-21 juli 2020

In aanloop naar de buitengewone Europese Raad van juli wordt de intensiteit van gesprekken op hoogpolitiek niveau opgevoerd, zeker als op 10 juli het onderhandelingsdocument wordt verspreid.[124] Wat betreft het bredere MFK/ RFF-pakket dreigt Nederland voor de top zonder een noodremprocedure voor de uitbetaling van gelden uit het coronaherstelfonds niet akkoord te gaan en uit zich vooral bij monde van Minister van Financiën Hoekstra met scherpe uitlatingen.[125] Vanuit Nederland wordt in de maanden vooruitlopende op de top benadrukt dat met het coronaherstelfonds gebaseerd op *grants* en coronabonds de rubicon wordt overgestoken.[126] Het is aldus des te belangrijker dat er dan een goede controle van de besteding daarvan plaatsvindt. Eind mei presenteert Nederland samen met andere landen uit de frugal-4 -coalitie (Zweden, Denemarken en Oostenrijk) een non-paper over 'efficient and sustainable COVID-19

---

[118] Interview 23, 33.
[119] Tweet van Mark Rutte van 20 februari 2020, https://twitter.com/MinPres/status/1230463516269780998
[120] Interview 28; Rutte spreekt op 5 februari 2020 met Michel en zegt dat 'wij het hier niet trekken als er nog iets af gaat'. TK 2020/21, nr. 92, item 2, p. 32; Een TK-delegatie spreekt op 17 februari 2020 met Reynders en EP-leden. TK 2019/20, 32317, nr. 595.
[121] Interview 23. Vgl. 'dubbeltje op zijn kant'. Interview 28.
[122] Lili Bayer en Paola Tamma, 'Michel's Polish budget gamble: Lenient on rule of law, demanding on climate', 18 februari 2020, https://www.politico.eu/article/michels-polish-budget-gamble-lenient-on-rule-of-law-demanding-on-climate/.
[123] TK 2019/20, nr. 55, item 34, p. 27.
[124] Op 6 juli 2020 heeft Rutte bijvoorbeeld een gesprek met voorzitter van de Europese Raad, Charles Michel. TK 2019/20, 21501-02, nr. 2186. Óp 9 juli bezoekt Rutte Merkel. Tweet van Mark Rutte van 9 juli 2020, https://twitter.com/MinPres/status/1281289530809757696; Op 10 juli bezoekt Conte Den Haag terwijl de Spaanse premier Sánchez en de Portugese premier Costa op 13 juli komen. Tweet van Mark Rutte van 10 juli 2020, https://twitter.com/MinPres/status/1281700658870136832
[125] Nederland verzette zich maanden eerder en nog voor de publicatie van het RRF-voorstel van de Commissie ook fel in de onderhandelingen rondom SURE. Interview 3. Verordening (EU) 2020/672 van de Raad van 19 mei 2020 betreffende de instelling van een Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) als gevolg van de COVID-19-uitbraak.
[126] Zo zegt Rutte: 'It would mean that you would cross the line of the Rubicon, into a eurozone which is more of a transfer union than was envisioned by its creators [...] I cannot foresee any circumstances in which we would change that position.' Bjarke Smith-Meyer, '5 options for Europe to fight a coronavirus recession', 30 maart 2020, https://www.politico.eu/article/5-options-finance-ministers-face-fight-coronavirus-recession/.

recovery'.[127] Daarin wordt de naleving van rechtsstatelijkheidsbeginselen en grondrechten bij de bestrijding van fraude benadrukt.

Ook ten aanzien van de Verordening neemt Rutte publiekelijk een scherp standpunt in. Rutte zegt hierover tijdens een TK-debat op 14 juli: 'dus ja, we knokken. Ik heb het ook in elk gesprek met wie dan ook -gisteren ook weer in alle gesprekken- en ook op vrijdag- over de rule of law'.[128] Ook benadrukt hij ten aanzien van het voorstel dat er ligt: 'Dit kan nog net … als dit verder afzwakt, ik echt zal knokken tot ik erbij neerval … dit is echt wel de ondergrens'.[129] 'Ik zeg hier toe: als dat dreigt -en dat hoort ook heel Europa nu- dan is het voor Nederland klaar. Hier zakken we niet onder. Nee.'[130] Wat betreft de eerder vanuit Nederland bepleitte omgekeerde gekwalificeerde meerderheid noemt hij: 'we knokken ervoor, maar het gaat er niet komen'.[131] Tijdens dit debat in de kamer over de top ging het overigens voor een groot deel over de rechtsstaat met een grote eensgezindheid onder de kamerleden (zie verder onder 3.4).[132] TK-leden erkennen de ferme inzet van het kabinet alsmede de persoonlijke betrokkenheid van Rutte. Bruins (CU) noemt bijvoorbeeld dat het 'echt vanuit de tenen bij de premier' komt.[133] Tijdens Coreper II en de Raad Algemene Zaken op 14 en 15 juli hebben meerdere lidstaten nog 'opmerkingen en vragen' die deels al eerder aan bod zijn gekomen, waaronder bijvoorbeeld Roemenië over de verhouding van het voorstel met de Verdragen. Nederland, België, Denemarken, Zweden en Finland brengen wederom het stemmen op basis van omgekeerde gekwalificeerde meerderheid naar voren.

De top in juli 2020 is -na Nice in december 2000- de langste bijeenkomst van de Europese Raad en duurt uiteindelijk vijf dagen en vier nachten. De top is een sleutelmoment[134] en er vinden lange discussies plaats over drie onderwerpen. Ten eerste, de afdrachten en de korting voor nettobetalers alsmede de bestedingen binnen het MFK. Ten tweede, de vormgeving van het coronaherstelfonds en de vraag of er leningen en/of subsidies (*grants*) uit dit fonds voor lidstaten ter beschikking zouden komen.[135] Ten derde, en als laatste onder het mom van 'eerst het zoet, dan het zuur', de Verordening.[136]

---

[127] Gezamenlijk voorstel van Denemarken, Oostenrijk, Zweden en Nederland voor een tijdelijk fonds om het economisch herstel te ondersteunen, www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/05/26/non-paper-eu-support-for-efficient-and-sustainable-covid-19-recovery
[128] TK 2020/21, nr. 92, item 2, p. 32.
[129] TK 2020/21, nr. 92, item 2, p. 32.
[130] TK 2020/21, nr. 92, item 2, p. 33.
[131] TK 2020/21, nr. 92, item 2, p. 32.
[132] Interview 28.
[133] TK 2020/21, nr. 92, item 2, p. 40; Vgl. Jetten op p. 39.
[134] Interview 23.
[135] Op 18 mei bereiken Macron en Merkel overeenstemming over een coronaherstelfonds op basis van subsidies ter grootte van 500 miljard. Het voorstel van de Commissie van 27 mei ('Next Generation EU') is grotendeels gebaseerd op dit voorstel en voegt nog 250 miljard aan leningen toe.
[136] Interview 28.

De regeringsleiders voeren de onderhandelingen grotendeels zonder ambtelijke ondersteuning. Vanwege corona hebben naast de premier alleen een beperkt aantal hoge ambtenaren, waaronder de PV ambassadeur, DGES en de Raadsadiseur, een pasje voor het Raadsgebouw. [137] Een relatief beperkte delegatie bestaande uit ambtenaren van zowel BZ als Financiën zit op afstand op de PV en overlegt met de premier middels videoverbinding.[138] De begrotingsattaché heeft als 'oliemannetje' veel telefonisch contact met andere lidstaten.[139] Elke ochtend vindt er een gezamenlijk ontbijt plaats om terug te kijken op de voorgaande nacht en de strategie voor de komende dag te bepalen, met een stevige rol voor de ambassadeur.[140]

Als gevolg van de stevige Nederlandse opstelling ten aanzien van subsidies en de bepleite noodremprocedure staan de eerste twee á drie dagen vooral in het teken van onderhandelingen tussen de frugal-4, aangevoerd door Nederland, en de Zuid-Europese lidstaten, aangevoerd door Italië. Concreet betekent dit dat de Italiaanse premier Conte de eerste dagen veel in de Nederlandse delegatiekamer in het Raadsgebouw is te vinden.[141] Als er een akkoord is tussen Nederland en Italië, is 'de grootste hobbel' genomen en kunnen de onderhandelingen met andere lidstaten verder, ook over het bredere MFK-pakket.[142] Nederland gaat uiteindelijk akkoord met de subsidies. Daar tegenover staan de *economische* conditionaliteiten in de vorm van de te implementeren landspecifieke aanbevelingen.[143] De noodremprocedure is een duidelijke concessie aan Nederland.[144] Een geïnterviewde kijkt positief terug op de Nederlandse tactiek: door lang de poot stijf te houden moet de Commissie en andere lidstaten wel iets met Nederland.[145] Een niet-Nederlandse geïnterviewde erkende dat de stevige publieke uitlatingen van Nederland als aanvoerder van de frugal-4/5coalitie (met Finland als vijfde) belangrijk zijn.[146]

De inzet ten aanzien van de hoogste (financiële) prioriteiten is aldus binnen. Zeker bij ambtenaren van Financiën is de gedachte op dat moment dat met de korting 'de buit binnen' is.[147] Daardoor kan de aandacht uitgaan naar de rechtsstaatconditionaliteit dat

[137] Interview 3, 22.
[138] Interview 33, vgl. 22.
[139] Interview 6.
[140] Interview 22.
[141] Interview 28.
[142] Interview 22.
[143] Interview 3.
[144] Interview 3.
[145] Interview 3.
[146] Interview 26; In de REA notitie MFK prioriteiten wordt de term 'Frugal-5' gebruikt; Rutte opereert als 'unofficial spokesperson of the frugals' Lucas Schramm en Wolfgang Wessels, The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic, *Journal of European Integration* 45(2) (2023), 257-273.
[147] Interview 24, 44.

als een van de laatste onderwerpen aan bod komt.[148] Dat zou anders zijn als er nog een miljard per jaar had moeten worden binnengehaald.[149]

Tijdens de laatste nacht spitst de discussie zich toe op drie paragrafen in de Conclusies in rechtstreekse besprekingen tussen Merkel, Rutte, Macron, von der Leyen en Orbán.[150] Polen en Hongarije proberen de tekst af te zwakken door het accent te verschuiven naar corruptie en fraude. Rutte duwt samen met Merkel 'terug', vooral wat betreft de drempel voor het nemen van maatregelen en besluitvorming in de Raad.[151] Ook Macron en Von der Leyen zijn gemotiveerd op dit punt, hoewel Macron wel, net als andere Zuid-Europese lidstaten, aanstuurt op een compromis ten faveure van een snel akkoord over het herstelfonds.[152] Rutte zegt later tijdens een TK-debat over deze onderhandelingen: 'Nou ik kan me hierover op de borst slaan… mijn eigen rolletje daarin. Met een aantal anderen ben ik daarbij betrokken geweest. Dat heeft u ook in de pers teruggezien in de uitspraken van de Hongaarse premier in mijn richting … Ook deze tekst is uiteindelijk in de raad gemaakt, mede door de Franse president, mijzelf en een paar anderen. … Toen waren we er echt vier uur verder over bezig in een kleinere kring. We hebben… de pijngrens echt maximaal opgezocht'.[153] Wat betreft de tegenstand vertelt Rutte: 'ook de tekst die er lag, met een gekwalificeerde meerderheid, is in die vorm geblokkeerd door Hongarije en Polen … mijn collega uit Hongarije en mijn collega uit Polen zich fel hebben gekeerd tegen hele rustige teksten die zeiden: hé, luister, de Commissie moet landen kunnen houden aan de rechtsstatelijkheidsprincipes … De heer Orbán liet zich in de media als volgt uit: wat heeft Rutte tegen Hongarije, waarom haat hij ons zo?'[154] Volgens een geïnterviewde ambtenaar houdt Rutte in zijn eentje zijn 'poot stijf' ('gevochten als een leeuw') door te dreigen niet akkoord te willen gaan, terwijl Macron en Merkel aansturen op een akkoord en Rutte op het hart drukken dit punt te laten vallen.[155] Er is wel een besef -na de genomen hobbel met Italië- om de onderhandelingen niet al teveel op de spits te drijven en genoegen te nemen met een relatief multi-interpretabele passage.[156] Dit komt ook deels doordat veel lidstaten de rechtsstatelijke conditionaliteit uiteindelijk 'niet zo belangrijk' vinden.[157] Rutte erkent zelf dat de tekst 'kaal' is, hoewel volgens hem het kernpunt er nog wel in staat.[158] Een andere betrokkene spreekt over de intentionele ambiguïteit die het

[148] Interview 17, 33, 44. Volgens een Nederlandse ambtenaar zorgt Rutte er voor dat de Top 'nog een nacht langer duurde', hoewel een andere geïnterviewde dit beeld afzwakt. Interview 17; vs 22.
[149] Interview 24, 44.
[150] Conclusies van de Buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad (17, 18, 19, 20 en 21 juli 2020), 21 juli 2020, EUCO 10/20, paras. A24 en 22-24; Interview 33.
[151] Interview 17.
[152] Een geïnterviewde spreekt over Macron die het 'laat afweten', terwijl een andere stelde dat Frankrijk weinig betrouwbaar is op het dossier. Interview 33, 4; vgl. 17, 24, 28. Eerder steunde Macron ook al het voorstel van Michel. *Supra n.* xx.
[153] TK 2019/20, nr. 99, item 7, p. 27-28.
[154] TK 2019/20, nr. 99, item 7, p. 45-47.
[155] Interview 33. Vgl. Blok over 'zwaarbevochten' resultaat. TK 2020/21, 21501-02, nr. 2222, p. 19.
[156] Interview 17, 22. Vgl Rutte: 'maximaal haalbare. Anders was deze top mislukt'. TK 2019/20, nr. 99, item 7, p. 27.
[157] TK 2020/21, 21501-02, nr. 2222, p. 20. Het kleine groepje like minded lidstaten was in deze fase afwezig: 'we stonden alleen'. Interview 23.
[158] TK 2020/21, nr. 5, item 12, p. 32.

mogelijk maakt voor Orbán om geen gezichtsverlies te leiden, terwijl het op een punt duidelijk genoeg is –namelijk dat 'een conditionaliteitsstelsel ter bescherming van de begroting en NextGenerationEU [zal] worden ingevoerd'- zodat lidstaten niet langer blijven dwarsliggen.[159] Zeker ambtenaren van BZ zijn teleurgesteld over het compromis dat meer in de richting lijkt te gaan van een algemene begrotingsconditionaliteit.[160]

Kader 3: Rechtsstatelijke conditionaliteiten en het coronaherstelfonds

Het coronaherstelfonds bevat eveneens rechtsstatelijke conditionaliteiten, die volgens meerdere geïnterviewden in een later stadium als toevalligheden lijken te zijn ontdekt.[161] Het betreft de eis dat de herstelplannen moeten stroken met de desbetreffende landspecifieke uitdagingen en prioriteiten die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld.[162] Op het moment van onderhandelen liggen er zelfs al concrete rechtsstatelijke landspecifieke aanbevelingen van de Raad voor Hongarije en Polen uit 2019.[163] Ook wordt als voorwaarde voor een positieve beoordeling van betalingsverzoeken vereist dat de vastgelegde mijlpalen (*milestones*) en streefdoelen op bevredigende wijze worden gehaald: voor Nederland is dit essentieel om in te stemmen.[164] Een derde rechtsstatelijk haakje in de RRF betreft de van toepassing verklaring van de Conditionaliteitsverordening.[165] Dit is ook conform de Nederlandse inzet, maar de tekstuele verwijzing komt niet uit de koker van Nederland.[166] Vice versa verwijst een overweging in de Conditionaliteitsverordening naar de RRF. Geïnterviewden benadrukken echter dat deze verwijzing vooral symbolisch is, of hoogstens een verduidelijking, aangezien het evident is dat de Verordening ook van toepassing zou zijn op de RRF.[167]

---

[159] Volgens een betrokkene is er bewust gekozen voor ambiguiteit: 'The point of the new rule-of-law text was to unclarify it enough so that Orbán could save face but make it clear enough — 'will be introduced' — that they cannot hold it hostage anymore'. David M. Herszenhorn, Lili Bayer en Rym Momtaz, 'Takeaways from the EU budget and recovery deal', 21 juli 2020 https://www.politico.eu/article/5-takeaways-from-the-eu-budget-mff-and-recovery-deal-coronavirus/.

[160] Interview 24, 33.

[161] Zie echter John Morijn, 'The July 2020 Special European Council, the EU budget(s) and the rule of law: Reading the European Council Conclusions in their legal and policy context', 23 juli 2020, https://eulawlive.com/op-ed-the-july-2020-special-european-council-the-eu-budgets-and-the-rule-of-law-reading-the-european-council-conclusions-in-their-legal-and-policy-context-by-john-morijn/.

[162] EUCO 10/20, para. A19; zie ook artikel 17 Verordening (EU) 2021/241.

[163] Interview 3, 23, 45. Zie 'Aanbeveling voor de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Hongarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2019 van Hongarije'5.6.2019 COM(2019) 517 final, para. 17; Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Polen en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2019 van Polen, Brussel, 5.6.2019. COM(2019) 521 final, para. 18.

[164] Interview 28; EUCO 10/20, para. A19; zie o.m. artikel 4(2) Verordening (EU) 2021/241.

[165] Artikel 8 Verordening (EU) 2021/241.

[166] Nederland benadrukt, onder meer bij monde van de sherpa, dat het een 'rond verhaal' moet zijn. Interview 23. De verwijzing naar de Verordening stond al in het Commissievoorstel van 22 mei 2020. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1060, Verordening (EU) 2021/2115, Richtlijn 2003/87/EG en Besluit (EU) 2015/1814 (COM(2022)0231 – C9-0183/2022 – 2022/0164(COD).

[167] Overweging 7 van Verordening 2020/2092; interview 39, 45.

Interessant genoeg wordt er nauwelijks gesproken over deze drie rechtsstatelijke haakjes in het RFF tijdens de Europese Raad in juli (of later in december 2020), ook al loopt het onderhandelingstraject parallel met discussies over het MFK.[168] De nadruk tijdens de discussies over de RRF ligt op *economische* conditionaliteiten in de landspecifieke aanbevelingen, alsmede de noodremprocedure en hoeveelheid subsidies in de RRF.[169] Dit betekent ook dat de dwarsliggers bij de Conditionaliteitsverordening (Hongarije en Polen) niet of nauwelijks oppositie voeren tegen de rechtstatelijke conditionaliteiten in de RRF.[170] Nederland heeft echter 'drommels goed door' dat de rechtsstaat relevant is in het kader van de mijlpalen, maar draagt dit bewust niet actief uit om geen 'eigen tegenstand te organiseren'.[171]

Achteraf geven geïnterviewden twee redenen waarom een discussie hierover ook lastig zou zijn geweest. Ten eerste, omdat de architectuur gebaseerd op 'carrots and sticks' reeds bestond en verankerd was in het Europees Semester.[172] Ten tweede, omdat 'alle energie' nodig was voor de Conditionaliteitsverordening en het vanuit strategisch oogpunt niet slim zou zijn geweest de onderhandelingstrajecten te vermengen, ook omdat de discussies rondom het coronaherstelfonds al moeilijk genoeg waren.[173]

2.2.4. Triloog-onderhandelingen (september-december 2020)

Na de top van juli heerst bij het MFK-team van Financiën het idee dat hun rol ten aanzien van de Verordening er op zit, ook omdat andere MFK-gerelateerde dossiers de volle aandacht vragen waaronder het Eigen middelen besluit en de uitbreiding van het emissiehandelsysteem (ETS).[174] Het Duits voorzitterschap houdt aanvankelijk de kaarten tegen de borst, hoewel het wel tijdens de RAZ spreekt over compromisbereidheid en laat doorschemeren dat er 'geen revolutie gepland' is.[175] Voor de presentatie van het voorstel heeft het Duits voorzitterschap wel meerdere gesprekken met onder meer Eurocommissaris Hahn en het EP.[176] Het is duidelijk dat het EP vol inzet op een sterk(er) conditionaliteitsmechanisme: het geeft 'zich niet zomaar gewonnen'.[177] Nederland dringt

[168] Interview 3, 23, 29, 37.
[169] Interview 23, 33, 47.
[170] Een geïnterviewde (12) noemt dat deze lidstaten niet hebben opgelet. Interview 3, 12, 36, 48.
[171] Interview 28.
[172] Interview 45.
[173] Interview 23, 37.
[174] Daarnaast was Financiën betrokken bij de landbouwverordening omdat er geen medewerker was bij LNV. Interview 22.
[175] Het benadrukt dat er niet teveel kan worden afgeweken van de ER Conclusies. 'Rijks-Intern Europa – EU – RAZ (Raad Algemene Zaken) – Meerjarig Financieel Kader – Deelverslag RAZ 22 september 2020 – voortgang trilogen MFK'.
[176] Op 31 augustus 2020 vindt de eerste MFK-werkgroep na het zomerreces plaats. Op 7, 11 en 18 september volgen vervolggesprekken/ trilogen met tussendoor technische meetings.
[177] 'Rijks-Intern Europa – EU – RAZ (Raad Algemene Zaken) – Meerjarig Financieel Kader – Deelverslag RAZ 22 september 2020 – voortgang trilogen MFK'.

tijdens Coreper II en richting het nieuwe Duitse voorzitterschap aan op een sterk instrument.[178] Dit laatste lijkt zeker in september nodig als lijkt dat de Duitsers opteren voor een compromis om het MFK en het coronaherstelfonds slechts te koppelen aan fraude, corruptie en belangenverstrengeling.[179]

Het Duitse compromisvoorstel van 27 september komt voor Nederlandse ambtenaren 'uit de lucht vallen'.[180] Het voorstel bevat enkele concessies aan de dwarsliggers die vooral uit de koker van het voorzitterschap zelf komen op basis van een lijst van mogelijke concessies opgesteld door de JDR.[181] Het voorzitterschap gaat echter tegen het advies van de JDR in door louter maatregelen bij 'voldoende rechtstreeks[e] gevolgen' mogelijk te maken en niet bij *dreigende* gevolgen voor de Uniebegroting ('risk affecting').[182] Nederlandse ambtenaren zijn, enerzijds, tevreden over het behoud van rechtsstatelijke in plaats van ene algemene conditionaliteit in het licht van de vage Conclusies maar, anderzijds, teleurgesteld over de afgezwakte inhoud van de tekst zelf.[183] Op initiatief van de juridisch adviseur van de Finse PV wordt door Denemarken, Zweden, Finland en Nederland gezamenlijk gereageerd op het verzoek van het Duitse voorzitterschap om rode lijnen aan te geven bij de concepttekst voor de Verordening.[184] Tijdens de MFK-werkgroep op 29 september 2020 benadrukt Nederland net als gelijkgestemde landen dat de meeste voorgestelde wijzigingen 'niet acceptabel' zijn, waaronder het wegvallen van 'risk affecting' en de open lijst met voorbeelden in artikel 3.[185] Ook pleit Nederland tegen de noodremprocedure, zoals die door het Duits voorzitterschap is opgenomen in overweging 17b. Zuid-Europese landen zoals Spanje, Frankijk, Italië en Portugal roepen tijdens de werkgroepbijeenkomst op tot compromisbereidheid.[186] Een dag later al wordt een nieuw compromisvoorstel met slechts marginale wijzigingen in Coreper II besproken.[187] Die dag wordt ook een zoveelste motie in de Tweede Kamer aangenomen (zie ook Kader 4).[188] Nederland spreekt zich uit tegen vaststelling van de Raadspositie, net als meerdere lidstaten, maar er is onvoldoende tegenstand voor een blokkerende minderheid. Het Duitse voorzitterschap krijgt aldus van een gekwalificeerde meerderheid het mandaat om op basis van het compromisvoorstel de triloog met het Europees Parlement te starten.

---

[178] '29 juli 2020: Coreper II; deze lijn wordt ook kenbaar gemaakt tijdens 'Gesprek Zw, Den, Fin en NL PV's met Vzschap over MFF-RoL' op 8 september 2020 en 'informeel overleg DUI-vzschp - FIN, DK, ZWE en NL' met juridische adviseurs op 9 september 2020 (interne emails); Interview 23.
[179] Interne email van 18 september 2020.
[180] Interview 23; Delegates Portal (doc 11045/1/20).
[181] Interview 36.
[182] Interview 45.
[183] Interview 23.
[184] 'Comments to your MFF/RoL proposal from SE/NL/DK/FI', interne email van 23 september 2020.
[185] Het betreft Nederland, Zweden, Finland, Denemarken, Luxemburg, Ierland, België en Oostenrijk. 'Rijks-Intern Europa – EU – Budget – Meerjarig Financieel Kader – Verslag MFK – werkgroep 29 september 2020 – RoL-verordening: vzschapsvoorstel, debrief triologen'.
[186] EK 2020/21, 21501-02, nr. CD, p. 5; 'Rijks-Intern Europa – EU – RAZ (Raad Algemene Zaken) – Meerjarig Financieel Kader – RAZ 13 oktober 2020 –Terugkoppeling triloog MFK EMB'.
[187] Interview 45.
[188] TK 2020/21, 21501-20, nr. 1598.

Een geïnterviewde ambtenaar erkent dat het achteraf gezien goed is dat er tegen is gestemd.[189] Ook een niet-Nederlandse geïnterviewde stelt dat het Nederlandse "nee" een duidelijke waarschuwing was om elementen terug in het voorstel te krijgen.[190] De tegenstem geeft Nederland de ruimte om zich met het EP als 'bondgenoot' in de strijd te gooien om het voorstel scherper te maken tijdens de triloogfase.[191] Volgens een andere geïnterviewde was dit ook vanuit het Duitse voorzitterschap een bewust onderdeel van het stappenplan: door water bij de wijn te doen werden Polen en Hongarije aan boord gehouden met de verwachting dat het tijdens de triloog toch weer strenger zou worden.[192]

Nederland zit tijdens de triloog niet stil, ook al is het zelf niet rechtstreeks betrokken bij de onderhandelingen. Het blijft namens de Benelux-landen tijdens Raadsbijeenkomsten het belang benadrukken van een sterke en effectieve conditionaliteit.[193] Ook doet het 'achter de schermen allerlei voorstellen'.[194] Nederland profiteert hierbij van de investering in juridische analyse rondom het JDR advies van 2018 omdat tijdens de triloog veel juridische discussiepunten terugkomen die toen eveneens een rol speelden.[195] Nederland stemt ook samen met het Duits voorzitterschap een gedeelde strategie af. Omdat een harde opstelling van Nederland voor het Duits voorzitterschap handig is om een compromis te bewerkstelligen wordt afgesproken dat Nederland streng blijf om de druk op Hongarije en Polen op te voeren.[196] Dit betekent overigens niet dat Duitsland in alles met Nederland meegaat. Nederland steekt bij het Duitse voorzitterschap in dat de Verordening ook van toepassing moet zijn op potentiële gevaren ('risk affecting') in plaats van slechts louter daadwerkelijke risico's. Het Duits voorzitterschap ziet daar op basis van een analyse van HvJ rechtspraak aanvankelijk geen noodzaak toe.[197]

Op 12 oktober vindt de eerste bespreking in het kader van de triloog plaats en nog geen maand later bereiken de onderhandelaars een voorlopig akkoord.[198] De onderhandelingen vinden plaats in de grootste ruimte van het Raadsgebouw vanwege de grootte van de delegatie van ongeveer dertig mensen: naast de twee rapporteurs van BUDG (Petri Sarvamaa (EVP) en Eider Gardiazabal Rubial (SD)) ook nog een *de facto* derde rapporteur van LIBE (Terry Reintke, Groenen). Het EP en de Commissie trekken tijdens de triloog op als natuurlijke bondgenoten. Commissaris Hahn vecht 'hard' om elementen uit het oorspronkelijke Commissievoorstel te redden.[199] Volgens een betrokkene heeft het EP

[189] Interview 23.
[190] Interview 45; vgl. 29.
[191] Interview 23, 26, 33, 47; Rutte in TK 2020/21, 21501-20, nr. 1621, p. 41.
[192] Interview 28; vgl. 29.
[193] Zweden namens Finland en Denemarken. EK 2020/21, 21501-02, nr. CD, p. 5.
[194] TK 2020/21, 21501-20, nr. 1621.
[195] Interview 23, 26, 39, 45.
[196] Er was op allerlei (hoog)ambtelijke en politieke niveaus contact met Duitse collega's. Interview 11, 28, 33, 36.
[197] Interview 23.
[198] EK 2020/21, 21501-02, nr. CD, p. 5; TK 2020/21, 21501-20, nr. 1622.
[199] Interview 39.

tijdens het eerste overleg nog een fundamenteel ander begrip van het doel van de Verordening, namelijk bescherming van de rechtsstaat in plaats van de begroting.[200] Ook komt het EP soms met juridisch bedenkelijke voorstellen en zou het teveel gefocust zijn op symbolische of politieke onderdelen in plaats van meer technische kwesties zoals procedures.[201] Het EP geeft de stemming op basis van omgekeerde gekwalificeerde meerderheid in een vroeg stadium weg, ook omdat de Commissie waarschuwt dat deze stemwijze op geen steun van de Raad kan rekenen.[202] Het EP gaat hiermee akkoord in ruil voor het opnieuw opnemen van de mogelijkheid van maatregelen in geval van dreigende gevolgen ('risk affecting').[203] Uiteindelijk zijn slechts drie of vier besprekingen nodig. Een betrokkene is daarover verbaasd omdat hij/ zij een moeilijker 'gevecht' had verwacht.[204] Dit komt deels ook vanwege het besef bij Europarlementariërs dat het beter is om überhaupt een juridisch houdbaar instrument te hebben dan het risico van helemaal geen Verordening.[205]

Vanuit de PV is er in vergelijking met andere dossiers veel en laagdrempelig contact met Europarlementariërs, met name via de juridisch adviseur.[206] Het gaat dan ook om het uitwisselen van informatie over de posities en strategieën van Europarlementariërs en lidstaten.[207] Nederland denkt ook mee hoe het EP met voorstellen kan komen die ook voor de Raad en Commissie acceptabel zijn.[208] Zelfs Minister van Buitenlandse Zaken Blok belt met de betrokken EP-rapporteurs op basis van een lijstje met de Nederlandse inzet.[209] Met concrete tekstsuggesties wordt getracht het voorstel meer in de richting van de Nederlandse inzet te buigen.[210] Nederland spoort ook via de posten in gelijkgestemde lidstaten ambtenaren van die lidstaten aan om hun "eigen" Europarlementariërs 'op te jutten'.[211] Tegelijkertijd merkt een geïnterviewde op dat deze lobby niet nodig is omdat het EP er toch al stevig in stond.[212]

In november komt het voorstel nog viermaal tijdens Coreper II vergaderingen aan de orde.[213] Het voorzitterschap concludeert dat het voorstel in principe is goedgekeurd, maar gezien de koppeling aan het MFK en EMB is unanimiteit nodig. Nederland benadrukt -naar eigen zeggen- 'op alle niveaus … voortdurend' dat het onderhandelingsresultaat voor het

[200] Interview 36.
[201] Interview 39.
[202] Interview 26, 36, 39.
[203] Interview 26.
[204] Interview 36.
[205] Noemenswaardig is dat er in het verantwoordelijke comité in het EP (BUDG) op dat moment geen Nederlanders zitten, met uitzondering van Lenaers (EVP) als plaatsvervanger.
[206] Interview 23, 33; vgl. interne email 'Krachtenveld EP-conditionaliteit uit gesprekken met NL-EP-ers' van 2 oktober 2020.
[207] Interview 26, 47.
[208] Interview 24.
[209] TK 2020/21, 21501-02, nr. 2240, p. 9; Interview 23, 33.
[210] Interview 17.
[211] Interview 33.
[212] Interview 47.
[213] 6, 12, 16 en 27 november,

kabinet 'de ondergrens' is.[214] Dit wordt ook opgepikt in de internationale media.[215] Na het bereikte resultaat gaan de gesprekken tussen het Duitse voorzitterschap en Hongarije en Polen echter door, mede ook naar aanleiding van een brief van beide dwarsliggers.[216] Nederland onderhoudt nog steeds 'nauw contact' met het voorzitterschap, zowel op ambtelijk als ministerieel niveau.[217] Volgens Blok weet Duitsland 'heel duidelijk dat voor ons de ondergrens wat betreft het rechtsstaatpakket nu op tafel ligt', ook omdat hij daarover met de Duisters, de Hongaren en Polen heeft gebeld.[218] Tijdens de bijeenkomsten van Coreper II en RAZ eind november en begin december wordt de druk op Hongarije en Polen opgevoerd.[219]

Na 'moeilijke onderhandelingen' volgt tijdens de Coreper II vergadering op 9 december een compromis. Het tijdens de triloog behaalde onderhandelingsresultaat blijft in tact, maar in de Conclusies van de Europese Raad zullen bewoordingen van veelal politieke en niet juridisch bindende aard worden opgenomen. De tekst van de Verordening zelf blijft ongewijzigd. Volgens het kabinet van de voorzitter van de Europese Raad Michel is dit de enige manier 'om uit de deadlock te komen'.[220] Over de formulering van de Conclusies is uiteindelijk nog tot middernacht op hoog niveau, onder meer door de sherpa's, overleg gevoerd met Nederland.[221] De voornaamste concessie aan Hongarije en Polen betreft het verzoek aan de Commissie om niet te handelen totdat het HvJ geoordeeld heeft over de rechtmatigheid.[222] Een overweging is dat het ook wel weer van respect voor de rechtsstaat getuigt om de tussenstap van het HvJ te zetten, naast een inschatting dat het HvJ uiteindelijk akkoord zal gaan.[223] De belangrijkste passage in de Conclusies luidt:

> 'Om te waarborgen dat deze beginselen in acht worden genomen, is de Commissie voornemens richtsnoeren te ontwikkelen en aan te nemen over de manier waarop zij de verordening zal toepassen, inclusief een methode voor de uitvoering van de beoordeling ervan. Deze richtsnoeren zullen in nauw overleg met de lidstaten worden ontwikkeld. Mocht een beroep tot nietigverklaring met betrekking tot de verordening worden ingesteld, dan zullen de richtsnoeren worden afgerond nadat het arrest van het Hof van Justitie is gegeven, zodat alle relevante elementen die

[214] TK 2020/21, 1026; vgl. Blok 'ondergrens' TK 2020/21, 21501-02, nr. 2256, p. 17 en 24.
[215] Rutte: 'For the Netherlands the agreed compromise on the rule of law is the bare minimum. We cannot accept anything less.' David M. Herszenhorn en Lili Bayer, 'EU's €1.8T game of chicken over budget and coronavirus fund', 17 november 2020, https://www.politico.eu/article/eus-e1-8-trillion-game-of-chicken/.
[216] Zo vinden er op 23 november 2020 overleggen plaats en sturen Hongarije en Polen op 26 november 2020 een brief.
[217] TK 2020/21, 21501-02, nr. 2256, p. 17.
[218] TK 2020/21, 21501-02, nr. 2256, p. 17.
[219] Coreper II vindt op 27 november 2020 plaats en de RAZ op 1 en 8 december 2020.
[220] 'Rijks-Intern Europa – EU – COREPER2 – Verslag CRP2 9 december 2020 – 16.30 uur – MFK RoL Conditionaliteitsverordening'
[221] Formeel staat het MFK en de Verordening niet op de agenda van de Europese Raad. Conclusies van de Bijeenkomst van de Europese Raad (10 en 11 december 2020), 11 december 2020, EUCO 22/20, p. 1-4; Interview 12.
[222] Interview 12.
[223] Interview 13.

uit dat arrest voortvloeien, erin kunnen worden meegenomen. De voorzitter van de Commissie zal de Europese Raad volledig informeren. Zolang die richtsnoeren niet gereed zijn, zal de Commissie geen maatregelen uit hoofde van de verordening voorstellen.'

Bij betrokken ambtenaren is er ongeloof en onbegrip over een aantal elementen in deze passage, namelijk het noemen van een (ontwerp)Verordening voordat deze officieel is vastgesteld door het EP en de Raad, de vaststelling van richtsnoeren omdat dat normaal pas na een bestendigde praktijk van jaren gebeurt, alsmede de toezegging van de Commissie (tevens hoedster van het EU acquis) om de Verordening nog niet toe te passen voordat er een uitspraak van het Hof is.[224] Een andere niet-Nederlandse geïnterviewde beklaagt zich over de koehandel, terwijl er een plan B klaarligt.[225] Dit alternatieve plan waarmee Von der Leyen op 2 december dreigt is om met 25 lidstaten door te gaan op basis van versterkte samenwerking en/of een intergouvernmenteel fonds.[226] Het lijkt er op dat de vrees van een verdergaand instrument de reden is voor Orbán om uiteindelijk van 'team' te wisselen en niet langer dwars te liggen.[227] De Verordening wordt uiteindelijk op 16 december officieel aangenomen door het EP en de Raad.[228]

[224] Interview 12, 24, 39.
[225] Interview 39.
[226] Maïa de la Baume en Hans von der Burchard, , Von der Leyen threatens EU recovery fund without Hungary and Poland', 2 december 2020, https://www.politico.eu/article/the-commission-proposes-eu-recovery-without-hungary-and-poland/; Schramm & Wessels 2023, p. 267.
[227] Interne email van 9 december 2020.
[228] Polen en Hongarije stemmen als enige tegen.

3. CAPACITEITEN

Om te onderzoeken in hoeverre Nederland over de organisatorische capaciteit beschikt die nodig is als voorwaarde voor effectieve beïnvloeding van de totstandkoming van de Verordening is gebruik gemaakt van het zogenoemde '5C-model'. Volgens dit model zijn organisaties te begrijpen als *systemen*, bestaande uit verschillende actoren. De assumptie is dat de mate waarin een organisatie een doel kan bereiken afhankelijk is van de mate van aanwezigheid van vijf (*kern)capaciteiten* ('de 5 Cs'): (1) netwerken en relaties, (2) kennis, menskracht en mandaat, (3) beleidssamenhang, (4) sturing met draagvlak, en (5) flexibiliteit. Voor elke capaciteit wordt de appreciatie van Nederlandse ambtenaren vergelijken met niet-Nederlandse geïnterviewden om zo tot een gebalanceerd en zo objectief mogelijke duiding tot komen. Er zal met name worden ingegaan op de capaciteiten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken: zowel het Haagse departement als de PV.

3.1. Netwerken en relaties

De eerste kerncapaciteit ziet op netwerken en relaties. Het is goed om daarbij onderscheid te maken tussen interne onderlinge relaties en externe relaties. Wat betreft de *onderlinge* relaties tussen ambtenaren, ook van andere departementen zoals Financiën, is het goed om te benadrukken dat er sprake was van een goede teamspirit. Het goede teamwork en de soepele samenwerking werd door meerdere geïnterviewden spontaan genoemd. Een respondent had het zelfs over een 'magic team'.[229] Veel betrokken ambtenaren kenden elkaar al voordat gestart werd met dit dossier en waren soms zelfs bevriend. Nauw samenwerkende ambtenaren konden goed door één deur en er was onderling vertrouwen.[230] Goede onderlinge relaties zijn cruciaal bij langslepende dossiers, uiteindelijk is en blijft het beleids- en wetgevingsproces mensenwerk.[231] Goede relaties en onderlinge samenwerking ontstaan vaak ook niet vanzelf; daarin moet ook geïnvesteerd worden.[232] In deze casus is dat ook gebeurt en was er sprake van een proces van naar elkaar toegroeien. Op het bredere MFK-dossier is een groot deel van 2017 gebruikt voor het 'vriendjes worden' van de twee voornaamste betrokken departementen, BZ en Financiën.[233] Ook het gezamenlijk bijwonen van de tweejaarlijkse like minded MFK-bijeenkomsten in de hoofdsteden heeft bijgedragen aan het 'naar elkaar toegroeien' (zie onder 2.1).[234]

Wat betreft de *externe* relaties kan er op worden gewezen dat er veel energie is gestoken in het groter maken van de traditionele vanuit begrotingsoogpunt groep gelijkgestemde

[229] Interview 6, 33, vgl. 23.
[230] Interview 6, 24, 33.
[231] Interview 6.
[232] Interview 23.
[233] Interview 22.
[234] Interview 22.

(veelal West-Europese) lidstaten: de frugal-4/5 (Oostenrijk, Denemarken, Zweden met Finland als vijfde) alsmede de Benelux.[235] Deels werd dit noodzakelijk geacht vanwege het vertrek van het Verenigd Koninkrijk (zie onder 3.5).[236] Nieuwe bondgenoten werden gezocht onder andere nettobetalers zoals Finland, Ierland en Frankrijk, alsmede rechtsstaat-vriendelijke lidstaten zoals Portugal, Spanje, Italië, Luxemburg en België. Minister van Financiën Hoekstra sprak ten aanzien van het bredere MFK-dossier over coalitievorming 'in extremis' omdat bij elk van de specifieke MFK onderwerpen steeds net een andere groep landen in de Nederlandse coalitie zit. Voor conditionaliteit zag de coalitie er volgens hem in geografische termen uit als een 'donut' of 'pacman' met ook het Balticum.[237] Zeker voor Financiën vormde de rechtstaat aldus een nuttig strategisch element om coalities uit te bouwen.[238] Niet-Nederlandse ambtenaren onderschrijven voorgaand beeld en roemen het solide netwerk, goede informele contacten met EU-instellingen en goede informatiepositie van Nederland in Brussel.[239] Nederland is in deze casus zeer actief en succesvol geweest om cruciale coalities te vormen waarbij veel kanalen zijn gebruikt inclusief informele kanalen.[240] Dergelijke coalities zijn essentieel, omdat geen enkele lidstaat eigenstandig iets kan bereiken vanwege de vereiste gekwalificeerde meerderheid.[241]

Coalities en netwerken ontstaan ook niet vanzelf. Goede relaties en netwerken zijn gebaseerd op jarenlange investeringen en vergen ook continu onderhoud.[242] In het brede MFK-dossier bestaat dat uit twee cirkels: bijeenkomsten van gelijkgestemde lidstaten in Brussel met PV-ambtenaren en de tweejaarlijkse MFK-bijeenkomsten met departementen in de hoofdsteden.[243]

3.2. Kennis, menskracht en mandaat

Meerdere geïnterviewden benadrukten dat er op dit dossier een 'krachtig team' stond, vooral ook vanwege de beschikbare combinatie van financiële met juridische kennis bij Financiën en BZ, met elk een eigen netwerk.[244] Zoals eerder beschreven waren er twee MFK-teams met 4-5 ambtenaren bij Financiën en BZ. Met de ambtenaren op de PV meegerekend, ging het uiteindelijk om een groep van 12-15 nauw bij het MFK betrokken ambtenaren.[245] Vanuit Financiën en de PV is er in het begin nog wel geklaagd bij BZ over de te weinige capaciteit.[246] Begin 2019 werd er bij DIE extra capaciteit vrijgemaakt voor

[235] Interview 11, 17, 24, 44. Vgl. TK 2019/20, 21501-02, nr. 2186.
[236] TK 2018/19, 21501-20, nr. 1394.
[237] Hoekstra in EK 2018/19, nr. 8, item 8, p. 21.
[238] Interview 6.
[239] Interview 12, 19.
[240] Interview 12, 19, 45.
[241] Interview 39.
[242] Interview 11.
[243] Interview 11, 17, 44.
[244] Interview 6, 11, 24, 28.
[245] Interview 6.
[246] Interview 22, 23.

een 'extra speler'.[247] Omdat de juridische advisering ook belangrijk was in het totstandkomingproces, kreeg een ambtenaar bij DJZ eind 2018 ook 'echt de tijd' om het JDR advies diepgaand te analyseren.[248] Deze kennis ('voorsprong op de inhoud') is in latere fases ook nuttig geweest omdat deze juridische kwesties tot het einde punt van discussie bleven (zie onder 2.2.4). Deze grondige voorbereiding in een vroege fase zorgde er voor dat Nederland goed beslagen ten ijs kwam, kon meepraten en actief alternatieve (tekst)voorstellen kon aandragen.[249] Op die manier ontstond er ook vertrouwen bij andere lidstaten dat de inbreng van Nederland gestoeld was op gedegen uitzoekwerk. Zonder afbreuk te doen aan instructies bij andere dossiers, loofde een ambtenaar de in vergelijking met andere dossiers kwalitatief hoogstaande instructies en juridische analyses van DJZ en de juridisch adviseur van de PV.[250] Een andere geïnterviewde noemde: 'We stonden goed boven de stof en wisten dus uitstekend aan welke knoppen we konden draaien'.[251] Ambtenaren van Financiën beaamden dat BZ zowel strategisch als inhoudelijk 'vol in the lead' was en het uitstekend voorbereidde.[252] Meerdere geïnterviewden wezen er op dat zo'n substantieel-inhoudelijk inzet niet vanzelfsprekend is voor BZ ambtenaren die veelal een coördinerende taak hebben en vaak na drie of vier jaar weer op een andere plek terecht komen.[253] Een ambtenaar van Financiën observeerde dat BZ op dit dossier gaandeweg het traject meer een beleids- dan een coördinerend departement werd.[254]

Naast de gedegen kennis en goede voorbereiding kan nog gewezen worden op de intrinsieke motivatie en betrokkenheid en het geloof bij ambtenaren in de noodzaak van de Verordening voor de toekomst van de EU. Voor meerdere ambtenaren werd het behalen van een succes ook een persoonlijke missie.[255] Deze gedrevenheid maakt ook dat ambtenaren bereid waren om hard te werken op 'onmogelijke momenten', vaak tot midden in de nacht.[256]

Ambtenaren hebben geen beperkingen ervaren ten aanzien van hun mandaat.[257] Betrokken ambtenaren op de PV, zowel de begrotingsattaché als juridisch adviseur, hadden ook echt een mandaat en zeggenschap om in Brussel het dossier verder strategisch op te pakken, op basis van de instructies uit Den Haag.[258] Ambtenaren spraken over het vertrouwen en vrijheid die zij ervoeren. Er hoefde niet voor 'ieder stapje' akkoord van 'de lijn' te komen en als dat wel zo was dan was er snel groen licht.[259] Een reden

[247] Interview 17, 11.
[248] Interview 6, 23, 45.
[249] Interview 23, 44.
[250] Interview 17.
[251] Interview 33.
[252] Interview 3, 6, 22, 44.
[253] Interview 24, 33, 48.
[254] Interview 44.
[255] Interview 23.
[256] Interview 23, 33.
[257] Interview 17.
[258] Interview 6, 28.
[259] Interview 33.

hiervoor is dat het dossier meer dan twee jaar liep en er sprake was van continuïteit qua betrokken ambtenaren met gedegen kennis. Tevens was de (politieke) sturing eenduidig met een 'kleine kolom' met slechts twee betrokken departementen zonder nodeloze interdepartementale afstemmingstrajecten.[260] Deze sturing was ook eenduidig: regering, parlement en (hoge) ambtenarij zaten op dezelfde lijn (zie over deze sturing 3.3 en 3.4). De hoge politieke betrokkenheid stond dus een zeker ambtelijke vrijheid op het dossier niet in de weg.

Niet Nederlandse ambtenaren erkenden dat er veel expertise bij de PV en in Den Haag is op het rechtsstatelijke dossier. Ambtenaren waren (en zijn) goed voorbereid en wisten van de laatste stand van zaken, volgens een geïnterviewde zelfs 'op het irritante af'.[261] Dit geldt voor alle niveaus (laag- en hoogambtelijk, PV, sherpa en MP) waarbij specifiek werd verwezen naar de juridisch adviseur van de PV en de sterke onderhandelingskwaliteiten van de begrotingsattaché.[262] Ook de duidelijke intrinsieke betrokkenheid werd herkend.[263] Een geïnterviewde merkte nog wel op dat een lidstaat zoals Frankrijk op meer systematische wijze in Brussel opereert waarbij ambtenaren meer als 'legers' of 'paracommando's' worden ingezet.[264] Het lijkt er op dat Nederland in dit dossier, gezien het bijzondere karakter en de betrokken ambtenaren deels op meer 'toevallige' wijze zo sterk 'in the lead' was, ook omdat het kernteam van betrokken ambtenaren in de onderzochte periode redelijk constant was.

Het beschikken over eigen grondige expertise is belangrijk omdat Nederland daar gezag aan ontleent waardoor andere lidstaten ook luisteren.[265] Een goede informatiepositie is eveneens essentieel omdat besluitvorming, zeker in de Raad, snel kan gaan.[266] Zeker voor een relatief klein land als Nederland is het essentieel om goed de pen te kunnen voeren in het Engels, technisch kundig te zijn, gedegen Europees (proces)rechtelijke kennis te hebben en over goede onderhandelingsvaardigheden te beschikken.[267] Om invloed te kunnen hebben op de vormgeving van beleid en over wetgeving moeten lidstaten zich vroegtijdig proactief, argumentatief en constructief opstellen. Dit vereist een grote aanwezigheid in Brussel op de PV, omdat er vanuit de hoofdstad makkelijk (beïnvloedings)mogelijkheden worden gemist.[268] In meer algemene zin vergt dit volgens een geïnterviewde dat het werk in de Raad niet als (louter) buitenlands beleid wordt benaderd en/of in termen van nationale belangen. Zeker ook gezien de gekwalificeerde meerderheid op de meeste dossiers en het herhalende proces van wet- en regelgeving is het belangrijk voor lidstaten om krediet op te bouwen. Volgens deze geïnterviewde is

[260] Interview 28.
[261] Interview 47; vgl. 19, 29, 36, 37, 45.
[262] Interview 12, 47.
[263] Interview 37.
[264] Interview 12.
[265] Interview 28, 47.
[266] Interview 12, 19.
[267] Interview 12.
[268] Interview 39.

Nederland een van de betere spelers, los van deze specifieke casus.[269] Een geïnterviewde ambtenaar noemde wel dat een middelgrote lidstaat zoals Nederland niet over de capaciteit beschikt om op alle dossiers 'voluit' kan gaan. Er zou vaker geprioriteerd moeten worden met als doel om voor bepaalde dossiers een ondersteunende rol ten opzichte van een andere lidstaat te spelen. Dit kan ook betekenen dat niet voor alle besprekingen in raadswerkgroepen een instructie vanuit Den Haag (interdepartementaal) wordt afgestemd.[270]

3.3. Samenhang

Ondanks de onder 1.2 beschreven verschillen in prioriteiten tussen BZ en Financiën werden op alle ambtelijke en politieke niveaus dezelfde prioriteiten uitgestraald. De (nuance)verschillen tussen de departementen waren vooral intern, en aan het begin van het oppakken van het bredere MFK-dossier aanwezig (2016-2018; zie kader 2).[271] Er was zeker in de besluitvormende fase geen 'stammenstrijd' of concurrentie tussen beide departementen, maar veeleer het gevoel van een team, zoals genoemd onder 3.2.[272] Naar buiten toe was de boodschap eendrachtig, eenduidig en consistent: 'uit verschillende hoeken kwam hetzelfde geluid'.[273] Er was aldus een politieke en ambtelijke eensgezindheid in de hele lijn met 'alle neuzen dezelfde kant op'. Als dit niet het geval is, en een schakel ontbreekt of werkt niet mee, dan is beleidsbeïnvloeding minder effectief.[274] Sinds het position paper van februari 2018 werd er vanuit Nederland duidelijk en consistent gehamerd op vier punten: modernisering, uitgaven, afdrachten en solidariteit waaronder de rechtsstaat wordt geschaard.[275] Gaandeweg werd rechtsstaatconditionaliteit meer onder modernisering geplaatst.[276] Ook ten aanzien van rechtsstaatconditionaliteit is er vanaf het begin consistent ingezet op bepaalde specifieke (juridische) punten, zoals bijvoorbeeld de noodzaak van een open lijst met voorbeelden.[277]

De afwezigheid van openlijke meningsverschillen tussen ministeries werd ook (h)erkend door een niet-Nederlandse geïnterviewde.[278] Twee andere geïnterviewden stelden in meer algemene zin dat Nederland een van de meest effectieve lidstaten is door een duidelijke, kernachtige en coherente positie op de meeste terreinen.[279] Nederland neem niet vaak een politieke stellingname voor de bühne in, maar zorgt er voor dat het vroegtijdig is geïnformeerd over juridische (on)mogelijkheden en verzekerd is van

[269] Interview 39.
[270] Dit betekent overigens wel dat de verwachtingen bij de Tweede Kamer en bewindspersonen soms moeten worden getemperd. Interview 28.
[271] Interview 6.
[272] Interview 22.
[273] Interview 17, 6.
[274] Interview 28.
[275] Zie bijv. TK 2018/19, 22112, nr. 2761; Interview 24.
[276] Interview 17.
[277] Interview 23.
[278] Interview 47.
[279] Interview 36, 45.

voldoende draagvlak. Andere lidstaten kunnen in de Raad veel aan het woord zijn zonder dat duidelijk is wat de beleidswensen zijn.

3.4. Sturing met draagvlak

Op het dossier is er vroegtijdige politieke sturing geweest, zoals ook blijkt uit de chronologische schets van de beleids- en besluitvormende fase in paragraaf 2. Hoogambtelijk en politiek was er interesse en werd rechtsstaatconditionaliteit gezien als een van de drie á vier prioriteiten om 'tot het einde uit te zitten', hoewel daar laagambtelijk voortdurend voor moeten 'pushen'.[280] Een stevige inzet op rechtsstaatconditionaliteit werd ook gedragen door de ambtelijke top, namelijk de Permanent Vertegenwoordiger bij de EU en de DGES.[281] Zoals hiervoor beschreven besteedden bewindspersonen aandacht voor het onderwerp in bilaterale gesprekken met collega's.[282]

De politieke interesse liep vooral in de aanloop naar de Europese Raad in juli 2020 op als er een duidelijke politieke wil is om een stevige positie in te nemen.[283] Zeker bij Minister van Financiën Hoekstra ontstond er in deze periode meer aandacht voor de rechtsstaat. Sommige geïnterviewden benoemden dat Hoekstra aanvankelijk niet erg betrokken was, of althans minder dan bijvoorbeeld de premier zelf: 'Wopke heb ik er nooit over gehoord'.[284] Hoekstra benadrukte vooral het punt van wederkerigheid: als wij belastinggeld geven moeten we er wel iets voor terug krijgen en het niet verkwisten.[285]

Vooral de inzet van premier Rutte werd door ambtenaren geroemd. Tot 2020 is Rutte vooral gericht op de nul houden, maar in de loop van 2020 komt de rechtsstaat ook in de 'riedel' erbij.[286] Rutte speelde vervolgens een enorm belangrijke rol op cruciale momenten. Ambtenaren noemden dat hij 'super actief' is ('duracell konijn'), écht geloofde in het belang en hard heeft getrokken aan een stevige Verordening.[287] Ambtenaren waren vooral onder de indruk van inzet van Rutte tijdens de Europese Raad in juli 2020 en schetsten een beeld waarbij Rutte in zijn eentje zijn poot stijf hield door niet akkoord te willen gaan als rechtsstaatconditionaliteit niet geregeld zou worden.[288] Los van de persoonlijke inzet speelt ook mee dat Rutte veel ervaring heeft als de op een na langstzittende premier in de Europese Raad.[289] Daardoor kent hij het politieke spel in de EU goed en heeft hij een goede band met Merkel en Macron.[290] Zeker de betrokkenheid

[280] Interview 11, 33, 44.
[281] Interview 11, 22.
[282] Interview 44.
[283] Interview 11.
[284] Interview 17, 33.
[285] Interview 11, 44.
[286] Interview 33.
[287] Interview 24, vgl. 22, 23, 33.
[288] Interview 33, 44.
[289] Interview 22, 24, 29.
[290] Interview 19, 28.

van de premier en de grote politieke interesse heeft een versterkend effect op de inzet en motivatie van ambtenaren (zie onder 3.2).[291]

Belangrijk om in deze context te noemen is dat de regering op een lijn zat met het parlement.[292] Dat is in andere dossiers of in andere lidstaten soms anders wanneer een voorbehoud moet worden gemaakt of geen positie kan worden ingenomen omdat het parlement nog niet is geconsulteerd.[293] Het parlement ondersteunde de kabinetsinzet en de negen aangenomen moties gaven de regering een duidelijk mandaat om op EU-niveau een stevige positie in te nemen (zie Kader 4). Een sterke koppeling van de rechtsstaat aan de EU-begroting werd (nagenoeg) kamerbreed gedragen.[294] Vanaf eind februari 2018, en zeker sinds de eerste motie van 16 mei 2018, zat de kamer bovenop de Verordening. Aanvankelijk was er een vrees in het parlement dat de rechtsstaat onvoldoende aandacht kreeg, maar dat ging over in vertrouwen in de inzet regering.[295] Uiteindelijk zijn er op acht momenten in totaal negen moties aangenomen. De moties boden vooral steun aan de kabinetsinzet en zorgden er voor dat de druk hoog werd gehouden.[296] De harde lijn in de moties zorgde niet zozeer voor een andere kabinetsinzet in Brussel maar vormde wel een handige 'stok achter de deur' tijdens de Europese Raden in 2020.[297] De grote aandacht in het parlement kwam deels voort uit een goede informatievoorziening vanuit de regering.[298] Een geïnterviewde sprak zelfs over 'strategische uitlokking'.[299] Een andere verklaring voor de grote betrokkenheid van het Nederlands parlement is het nauwe contact vanuit het Europees Parlement met TK-fracties rondom moties en kamervragen.

Kader 4: Aangenomen moties (2018-2020)

- 16 mei 2018, Buitenweg/ Asscher (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1331)
- 7 februari 2019; Mulder/Omtzigt (Kamerstuk 35 078, nr. 3)
- 18 februari 2020; Van der Graaf c.s. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1515)
- 29 juni 2020; Jetten/Van Ojik (Kamerstuk 35 403, nr. 4)
- 29 juni 2020; Jetten/Van Ojik (Kamerstuk 35 403, nr. 5)
- 14 juli 2020; Stoffer/ Bisschop (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1566)
- 9 september 2020; Sjoerdsma/Van der Graaf (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1584)
- 30 september 2020; Omtzigt/ Van der Graaf (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1598)
- 14 oktober 2020; Van Ojik c.s. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1616)

[291] Interview 33.
[292] Interview 28, 47.
[293] Interview 45.
[294] Interview 12, 33.
[295] Interview 33.
[296] Interview 17, 23, 47.
[297] Interview 17, 44. Twee geïnterviewden meenden dat de moties niet nodig waren om in Brussel sterker te staan of daadwerkelijk gebruikt worden aan de onderhandelingstafel. Interview 11, 44.
[298] Interview 17.
[299] Interview 22.

Er kwamen zelfs concrete (tekst)voorstellen vanuit Europarlementariërs omdat zij goed op de hoogte waren van de actuele stand van zaken en 'dichter op het vuur zaten'.[300]

3.5. Flexibiliteit

De laatste kerncapaciteit betreft het vermogen om standpunten en strategieën aan te passen, mede in het licht van het veranderende Europese krachtenveld. Het voordeel van een relatief kleine lidstaat als Nederland is dat het snel kan schakelen omdat ambtenaren elkaar snel vinden, ook tussen Brussel en Den Haag.[301] Voor grotere lidstaten is dat wellicht anders en is een dossier al snel té groot. Op dit dossier waren er ook, zoals eerder genoemd onder 4.3, geen interdepartementale moeilijkheden ook vanwege het prioritaire karakter.[302]

In dit dossiers zijn er twee specifieke veranderende omstandigheden noemenswaardig. Ten eerste de Brexit. Door Brexit viel de traditionele bondgenoot ('de grote broer waar wij op leunden') weg. Het VK had vooral op financieel terrein gewicht en positie. Mede door Brexit werd het krachtenveld voor Nederland ten aanzien van het bredere MFK-dossier 'minder gunstig'.[303] Dit wegvallen dwong Nederland om een meer leidende en coördinerende rol te nemen.[304] Dat heeft het ook succesvol gedaan, zoals beschreven onder 4.1. Door de Brexit kwam er ook meer nadruk op het beperken van de financiële schade en het voorkomen dat Nederland meer zou moeten afdragen om het financiële gat dat nettobetaler VK achterlaat in de EU-begroting te dichten.[305]

Ten tweede heeft Nederland ook door COVID-19 en de daaropvolgende economische problemen de eigen inzet tegen *grants* en coronabonds moeten bijstellen, zeker toen Merkel een draai maakte ten aanzien van het lenen van geld voor het herstelfonds.[306] In de woorden van Rutte ging de EU daarmee 'de rubicon over'. Instemming met dit fonds vormde een extra hefboom om sterke economische en rechtsstatelijke conditionaliteiten op te nemen om zo te garanderen dat de EU-gelden op prudente wijze zouden worden besteed.[307] Een geïnterviewde stelde echter dat vanuit Nederland te lang werd vastgehouden aan het officiële standpunt dat er geen subsidies zouden plaatsvinden, hoewel dat niet houdbaar was gelet op de Brusselse realiteit. Een gevolg daarvan is dat er onvoldoende vanuit Nederland is meegedacht over de vorm en voorwaarden rondom deze leningen.[308]

---

[300] Interview 47. Vgl. 9, 33, 37.
[301] Interview 6.
[302] Interview 6.
[303] REA notitie MFK prioriteiten, p. 1.
[304] Interview 11, 24.
[305] Interview 44.
[306] Interview 24.
[307] Interview 13, 22, 29.
[308] Interview 3. Volgens een andere geïnterviewde is er in de periode april/ mei 2020 veel gesproken over de voorwaarden, waaronder met name de koppeling aan hervormingen/landspecifieke aanbevelingen. Interview 44.

4. NOODZAKELIJKE VOORWAARDEN EN EXTERNE FACTOREN

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de vraag in hoeverre de Nederlandse inzet een noodzakelijke voorwaarde vormt voor het behaalde resultaat, namelijk de totstandkoming van Verordening 2020/2092. Daarbij zullen ook andere belangrijke factoren op drie niveaus de revue passeren: het krachtenveld van lidstaten, het aandeel van EU-instellingen en twee andere externe factoren.

Samenvatting conclusie

Op basis van de chronologische schets en de interviews is de conclusie gerechtvaardigd dat Nederland een belangrijke rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de Verordening, maar uiteindelijk niet een noodzakelijk voorwaarde hiervoor vormde (zie onder 4.1). Zeker in de agendazettende en beleidsvormende fase is de rol van Nederland in vergelijking met het EP en Duitsland weinig bepalend. De opstelling van Nederland is vooral in de besluitvormende fase (mei 2018 – december 2020) en dan met name de periode juli – december 2020 belangrijk geweest. Het is niet ondenkbaar dat er uiteindelijk een zwakker instrument was geweest zonder de Nederlandse inzet.

Andere noodzakelijke voorwaarden betreffen coalitievorming, de positie van Duitsland, de weigerachtige houding van Polen en Hongarije en de opstelling en inzet van de EU-instellingen waaronder met name het EP. Nederland was zich bewust van deze (f)actoren en acteerde daar ook bewust op, door bijvoorbeeld te investeren in (nieuwe) coalities en goede relaties met vertegenwoordigers van de EU-instellingen (zie onder 4.2.1 en 4.2.2). Twee externe factoren hebben ook een belangrijke rol gespeeld bij het succes van de Nederlandse inzet: unanimiteit en de financieel sterke positie van Nederland (zie onder 4.2.3).

4.1. Nederlandse inzet als noodzakelijke voorwaarde?

Een vraag die is voorgelegd tijdens de interviews is in hoeverre de Nederlandse inzet een noodzakelijke voorwaarde (*conditio sine qua non*) vormde voor het resultaat. Deze vraag is natuurlijk onmogelijk om met zekerheid te beantwoorden, maar biedt wel een aanknopingspunt om te reflecteren op de mate van Nederlandse invloed. Drie geïnterviewde Nederlandse ambtenaren sloten niet uit dat er helemaal geen instrument zou zijn zonder Nederland.[309] Sommige andere ambtenaren waren minder stellig maar waren wel van mening dat het zonder Nederland anders was gelopen met waarschijnlijk een minder stevig instrument in lijn met het Duitse compromisvoorstel.[310] Voor andere lidstaten was het zonder Nederland makkelijker geweest om afgezwakte compromissen

[309] Interview 17, 23, 33.
[310] Interview 17, 23, 24, 33, 44.

te accepteren.[311] Twee geïnterviewden noemden dat er uiteindelijk geen andere lidstaten waren die rechtsstaatconditionaliteit zo hoog op de agenda hadden dat zij de leidende rol van Nederland zouden hebben overgenomen als Nederland dit niet had gedaan.[312] Volgens deze ambtenaren was Nederland essentieel in het 'op de kar' houden van het voorstel, zeker tijdens de cruciale toppen in juli en december 2020 gedurende welke het voorstel net zo goed van tafel kon.[313] Het idee dat de Verordening van tafel zou kunnen werd ook door enkele niet-Nederlandse ambtenaren genoemd. Een geïnterviewde bereidde zich al psychisch hierop voor tijdens de top in juli 2020.[314] Een ander hield tot de top in december 2020 er rekening mee dat het niet zou lukken omdat de lidstaten dicht bij de afgrond zaten.[315]

Niet-Nederlandse ambtenaren konden zich voor een deel herkennen in dit geschetste beeld, maar benadrukken dat ook andere (f)actoren bepalend(er) zijn geweest.[316] De continue trekkersrol als leider van een groep landen werd duidelijk onderschreven.[317] Ook werd benadrukt dat Nederland echt de nek heeft uitgestoken, vocaal op dit dossier was en ook niet schuwde om zich confronterend op te stellen.[318] Tegelijkertijd nam Nederland ook een gebalanceerde positie in door ook oog te houden voor juridisch problematisch elementen in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie.[319]

Kader 5: Kritiek op de Nederlandse opstelling

Niet-Nederlandse ambtenaren hadden twee punten van kritiek ten aanzien van de Nederlandse opstelling. Ten eerste, werd er op gewezen dat Nederland primair geïnteresseerd was in zijn eigen financiële belangen.[320] Dit hangt samen met het punt dat de interesse voor de rechtstaat relatief laat kwam, nadat Nederland (en andere lidstaten) de rechtstatelijke achteruitgang in Hongarije en (later) Polen jaren uit de hand hebben laten lopen.[321] Ten tweede, verweet een geïnterviewde Nederland een hypocriete opstelling ten aanzien van de noodremprocedure via de Europese Raad. Vanuit Nederland is er fel geageerd tegen opname van een noodremprocedure in de Verordening tijdens Coreper II.[322] Deze procedure is uiteindelijk door het Duits voorzitterschap in het aangepaste voorstel van

[311] Interview 47.
[312] Interview 24, 44.
[313] Interview 17, 23, 33.
[314] Interview 26.
[315] Interview 36.
[316] Niet-Nederlandse ambtenaren plaatsten de volgende drie kanttekeningen bij een al te insulaire benadering van de Nederlandse invloed, hoewel daarbij moet worden aangetekend dat interne (Raads)discussies tussen lidstaten en specifieke opstellingen vaak niet zichtbaar zijn geweest voor sommige geïnterviewde ambtenaren van andere EU-instellingen. Interview 19, 29, 39.
[317] Interview 4, 12, 36.
[318] Interview 29, 36, 45, 47.
[319] Interview 45.
[320] Interview 45, 37.
[321] Interview 37.
[322] Interview 45.

september opgenomen.[323] Opname van deze procedure was een onbedoeld effect van de Nederlandse wens om een noodrem in te bouwen in het coronaherstelfonds (de RRF) zoals afgesproken tijdens de Europese Raad in juli 2020.[324] Het Duits voorzitterschap vond het lastig om lidstaten zo'n noodremprocedure in een ander wetgevingstraject te ontzeggen. Tijdens een MFK-werkgroepbijeenkomst sloegen Portugal en Italië Nederland 'om de oren' (een 'sneer') met deze noodremprocedure waar zij niet blij mee waren.[325]

4.2. Andere belangrijke factoren

Nederlands speelde aldus een belangrijke, maar geen noodzakelijke of essentiële rol. De noodzakelijke voorwaarden zijn zichtbaar op drie niveau: het krachtenveld van lidstaten (4.2.1), de opstelling en inzet van de EU-instellingen (4.2.2) en externe factoren (4.2.3). Nederland was zich bewust van deze (f)actoren en acteerde daar ook bewust op, door bijvoorbeeld te investeren in (nieuwe) coalities en goede relaties met vertegenwoordigers van de EU-instellingen.

4.2.1 Krachtenveld van lidstaten

Coalities

Vier geïnterviewden benadrukten het belang van *coalities* van meerdere actieve landen in plaats van individuele lidstaten.[326] 'In je eentje kun je namelijk niets bereiken', aldus een geïnterviewde. Steun en coalities zijn essentieel.[327] Zoals hiervoor onder 4.1 beschreven heeft Nederland geïnvesteerd (en succesvol) in het creëren van nieuwe en cruciale coalities. Het betreft met name drie coalities van lidstaten die ook allemaal het *common views paper* van april 2019 onderschreven[328] en het Duitse compromisvoorstel van september 2020 'niet acceptabel'[329] vonden: de frugal-4/5, de Noordse landen en de Benelux. Met uitzondering van Duitsland was Nederland in verscheidene coalitieverbanden de grootste lidstaat.

---

[323] Zie thans overweging 26: 'Indien de betrokken lidstaat bij wijze van uitzondering van mening is dat sprake is van ernstige schendingen van deze beginselen, kan hij de voorzitter van de Europese Raad verzoeken de zaak voor te leggen aan de volgende bijeenkomst van de Europese Raad. In dergelijke uitzonderlijke gevallen mag geen besluit over de maatregelen worden genomen totdat de Europese Raad de zaak heeft besproken. Dit proces mag in de regel niet langer duren dan drie maanden nadat de Commissie haar voorstel bij de Raad heeft ingediend.'
[324] 'Indien bij wijze van uitzondering een of meer lidstaten van oordeel zijn dat er ernstige afwijkingen zijn wat betreft het op bevredigende wijze halen van de betrokken intermediaire doelen en streefdoelen, kunnen zij de voorzitter van de Europese Raad verzoeken om de aangelegenheid voor te leggen aan de volgende Europese Raad'. EUCO 10/20, para. A19.
[325] 'Rijks-Intern Europa – EU – Budget – Meerjarig Financieel Kader – Verslag MFK – werkgroep 29 september 2020 – RoL-verordening: vzschapsvoorstel, debrief triologen'.
[326] Interview 19, 26, 36, 39; vgl interview 13, 28.
[327] Interview 19.
[328] Twee andere lidstaten die het paper onderschreven waren Frankrijk en Slovenië. Zie over de opstelling van Frankrijk, paragraaf 2.2.3.2. 'Common views of 9 delegations (BE, DE, DK, FR, LU, NL, PT, SE, SI)', 11 april 2019, WK 4995/2019 INIT.
[329] Het betreft Nederland, Zweden, Finland, Denemarken, Luxemburg, Ierland, België en Oostenrijk. 'Rijks-Intern Europa – EU – Budget – Meerjarig Financieel Kader – Verslag MFK – werkgroep 29 september 2020 – RoL-verordening: vzschapsvoorstel, debrief triologen'.

Op het bredere MFK-dossier was met name de coalitie van frugal-4/5 belangrijk, zoals naar voren kwam uit voorgaande analyse. Voor rechtstatelijke conditionaliteiten in het bijzonder speelde een coalitie van Nederland met de drie Noordse landen (Zweden, Finland en Denemarken) een belangrijke rol als coalitie van 'hardliners'; zeker op ambtelijk niveau.[330] De regeringsleiders van deze Noordse landen stelden zich ook stevig op tijdens Europese Raadsbijeenkomsten.[331] Ook de Benelux speelde een rol. Zo sprak een geïnterviewde liever over de gezamenlijke opstelling van de Benelux tijdens de Europese Raad in juli 2020 dan de persoonlijke opstelling van Rutte of die van Nederland.[332] De Luxemburgse premier Bettel was bijvoorbeeld eveneens erg vocaal op dit onderwerp. Zo sprak hij zich op dag 4 in de media nadrukkelijk uit over het belang van bescherming van rechtsstatelijke waarden. Volgens een studie was hij daarmee -naast de Poolse premier- de enige die hier tijdens de top over twitterde.[333]

Positie van Duitsland

De opstelling van Duitsland is belangrijk geweest, zowel in de agendazattende fase als aanjager op het dossier als later tijdens de politieke fase in 2020, met name tijdens het Duitse voorzitterschap in de tweede helft van 2020. Vier geïnterviewden benoemden ongevraagd de belangrijke rol van Merkel voor het 'terugduwen' richting Hongarije en Polen en het bereiken van het compromis tijdens de Europese Raad in juli 2020. Merkel speelde ook een belangrijke rol tijdens de Europese Raad in december en zou verantwoordelijk zijn voor het moratorium op het handelen van de Commissie in afwachting van het beroep tot nietigverklaring bij het Hof van Justitie.[334] Merkel heeft zelf tot aan de eindstreep aan de Verordening getrokken.[335] Als relatief kleine lidstaat is Nederland niet in de positie om zelf een compromis uit te dokteren. Zeker gezien het goede contact tussen Rutte en Merkel was Nederland daar wel richting Duitsland in staat om dit over het voetlicht te brengen.[336] Zoals hiervoor besproken trok Rutte samen op met Merkel tijdens de Europese Raad in juli en stemde Nederland samen met het Duitse voorzitterschap de strategie af tijdens de triloogonderhandelingen (zie onder 2.2.3).

Houding van Hongarije en Polen

Een derde factor die samenhangt met het krachtenveld betreft de politieke context en de houding van Hongarije en Polen, vooral de geïsoleerde positie van Hongarije. Door deze

[330] Interview 29, 36; vgl. 'DK, ZWE, FIN, NL geven aan dat een goed werkende RoL-conditionaliteit (met QMV) essentieel onderdeel is van het uiteindelijke pakket'. 'Rijks-Intern Europa – EU – RAZ (Raad Algemene Zaken) – Meerjarig Financieel Kader – Deelverslag RAZ 22 september 2020 – voortgang trilogen MFK'.
[331] Interview 29.
[332] Interview 26.
[333] Tweet van Xavier Bettel van 20 juli 2020, https://twitter.com/xavier_bettel/status/1285250780996538368?lang=en; R. Drachenberg en M. Vrijhoeven, 'The role of the European Council in negotiating the 2021-27 MFF: Continuity and change in the politics of the EU's latest seven-year financial settlement', https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/928cc8e6-a3da-11eb-9585-01aa75ed71a1, p. 7.
[334] Interview 17, 24, 28, 39. Vgl. Schramm en Wessels 2023, 264-264.
[335] Interview 28.
[336] Óp 9 juli bezocht Rutte Merkel. https://twitter.com/MinPres/status/1281289530809757696; Interview 24, 28.

houding zagen ook meer twijfelende lidstaten steeds meer de noodzaak van de Verordening in en konden zij het zich niet permitteren -vooral ook richting het thuisfront- om tegen te zijn.[337] Meerdere geïnterviewden wezen er op dat de cruciale Europese top in juli op het juiste moment kwam, ook bijvoorbeeld door de negatieve politieke en media-aandacht over LHBT-vrije zones in Polen.[338] Zeker Orbán had op dat moment ook nog maar weinig vrienden in de Europese Raad en ook de eerder samen optrekkende Visegrad groep verbrokkelde omdat Slowakije en Tsjechië zich steeds vaker distantieerden. Een geïnterviewde meende dat beide lidstaten de Verordening 'over zichzelf hebben afgeroepen' door hun arrogante opstelling en het blijvend afwijzen van gedeelde normen en waarden.[339] Volgens deze geïnterviewde was de houding van Hongarije en Polen een noodzakelijk voorwaarde voor aanname van de Verordening en speelde een belangrijkere rol dan de meer ambachtelijke '5Cs'.[340] Aanname van de Verordening in bijvoorbeeld 2015 of 2016 zou een ander verhaal zijn geweest.[341]

4.2.2. De inzet van EU-instellingen

Het aandeel van andere EU-instellingen bij de totstandkoming van de Verordening moet niet worden onderschat, zeker die van het EP.[342] Twee geïnterviewden wezen op de neiging bij PV EU collega's om te denken dat ze iets eigenhandig voor elkaar hebben gekregen zonder voldoende rekenschap te geven van de rol van andere actoren.[343] Deels komt dit voort uit het feit dat het speelveld voor ambtenaren bij de PV voornamelijk de Raad is, met beperkter zicht op wat er achter de schermen bij andere EU-instellingen en tijdens de triloog gebeurt.[344] Nog een derde geïnterviewde wees er op dat het gemakkelijk is om succes te claimen wanneer veel actoren en lidstaten grotendeel vergelijkbare ideeën hebben.[345] In de chronologische schets onder 1 is al uitgebreid ingegaan op het aandeel van het EP, de Commissie en de JDR. Hierna zal nog puntsgewijs in worden gegaan op de rol van deze instellingen, en de verhouding van Nederland tot deze instellingen.

Europees Parlement

Het Europees Parlement heeft een 'cruciale rol' gehad en was bepalend voor het succes, ook in de ogen van meerdere geïnterviewden.[346] Sommige geïnterviewden meenden dat het EP bepalender was dan Nederland.[347] Dit betreft zowel de agendazettende fase als de laatste politiek fase tijdens de triloog. Tegelijkertijd moet hierbij worden aangetekend dat

[337] Interview 13.
[338] Interview 6; 23, 33.
[339] Interview 13.
[340] Deze capaciteiten vormen slechts een voldoende voorwaarde. Interview 13.
[341] Interview 26, 39.
[342] Interview 29, 48.
[343] Interview 37, 48
[344] Interview 37.
[345] Interview 26.
[346] TK 2020/21, 21501-20, nr. 1622, p. 4; Interview 9, 17, 19, 24, 29, 33, 48;
[347] Interview 17, 33, 48.

het EP ook niet zonder bondgenoten in de Raad kan. Als Nederland niet zo fel was geweest was de kans groot geweest dat het EP met minder genoegen zou nemen.[348]

Zoals hiervoor beschreven had het EP zeker in de agendazettende fase een essentiële rol. Een geïnterviewde stelde dat de Verordening er niet zou zijn geweest als het EP er niet om had gevraagd.[349] Het EP was vanaf het begin erg vocaal op het onderwerp en zorgde voor een constante druk op de ketel door te dreigen het MFK-pakket niet goed te keuren als de Verordening niet naar wens zou zijn.[350]

Wat betreft de positie van het EP tijdens de triloog is het gunstig dat de Finse rapporteur een 'linksdragende EVP-er' was en principieel in de wedstrijd stond.[351] Ook de Groenen, die erg actief zijn op het rechtsstaatsdossier, waren via de derde *de facto* rapporteur Reinte betrokken.[352] Hetzelfde geldt voor RENEW met Sophie in 't Veld als belangrijke parlementariër met korte goed informele lijntjes richting schaduwrapporteur Körner.[353] RENEW is vaak cruciaal voor het behalen van een meerderheid in het EP gezien haar positie in het midden.[354] Vanuit RENEW waren er ook de nodige contacten tussen Europarlementariërs Commissarissen uit de eigen RENEW familie die actief zijn op het rechtsstaatdossier, zoals Reynders (JUST) en Jourová.[355]

Zoals hiervoor beschreven had Nederland veel contact met Europarlementariërs om informatie uit te wisselen maar ook om concrete tekstvoorstellen in te steken (zie onder 2.2.4). De effectiviteit van dergelijke acties staat of valt met een goede verstandhouding waarin geïnvesteerd is. Vanuit Nederland wordt geïnvesteerd in goede onderlinge contacten met onder meer een jaarlijkse ontmoeting met de PV ambassadeur, ontbijtbijeenkomsten in Straatsburg en een informele 'Group of Rule of Law Friends' opgezet in het kader van artikel 7 hoorzittingen.[356]

Europese Commissie

De Europese Commissie heeft evident een significante rol gespeeld. Zoals hiervoor al is beschreven heeft met name DG JUST samen met de juridische dienst van de Commissie (Service juridique) een belangrijke rol gespeeld in de agendazettende fase.[357] DG JUST (onder leiding van Jourová), heeft aan het begin vooral 'gelobbyd' bij collega's van DG BUDG (onder leiding van Oettinger) om eigen ideeën in het voorstel te krijgen en de rechtsstaat niet louter instrumenteel te benaderen.[358] Binnen de Commissie waren er

[348] Interview 47.
[349] Interview 37. Progress report, 24 June 2019, 9499/1/19 REV 1, 2018/0136(COD), para. 7.
[350] Interview 9, 17, 19, 26.
[351] Interview 24, 48.
[352] Interview 33, 48.
[353] Interview 33, 48.
[354] Interview 37.
[355] Interview 37.
[356] Interview 26, 37.
[357] Hoewel de JDR in algemene zin terughoudend(er) is om te interveniëren in lidstaten. Interview 4, 12.
[358] Interview 4, 19, 48.

namelijk ook behoudender krachten, waaronder (aanvankelijk) voorzitter Juncker die het bredere MFK-pakket leidde.[359] DG BUDG was namelijk verantwoordelijk voor het dossier en zat meer op het spoor van het beschermen van de EU begroting.[360] Volgens een geïnterviewde heeft DG JUST zelfs een te grote stempel weten te drukken op het voorstel omdat deze teveel nadruk legde op bescherming van de rechtsstaat.[361] Ook Timmermans, verantwoordelijk voor rechtsstatelijkheid, speelde in deze periode als Eerste Vicevoorzitter een belangrijke rol, zonder evenwel direct verantwoordelijk te zijn voor de Verordening.[362] Timmermans' kabinetschef Smulders en lid van het kabinet Agotha waren ook vocaal op dit thema en bepleitten een sterk instrument.[363] Er waren korte lijntjes en intensief contact tussen Nederland en het kabinet, waardoor Nederland ook een goede informatiepositie had.[364] Vanwege het vicevoorzitterschap van Timmermans was er ook een gevoel bij sommige Nederlandse ambtenaren dat Nederland er wel stevig in moest gaan.[365]

De Commissie was ook aanwezig tijdens de bespreking van het voorstel tijdens raadswerkgroepen. Opmerkelijk genoeg was de Commissie in deze fase zelfs aanwezig bij coördinatie-overleggen van Nederland en de gelijkgezinde lidstaten. De Commissie nam zelfs een stevigere positie in dan bijvoorbeeld de genuanceerde Nederlandse koers, volgens verscheidene geïnterviewden. Het was minder geïnteresseerd in de juridische houdbaarheid, maar wilde het oorspronkelijke voorstel vooral doordrukken vanuit politieke wenselijkheid om verwatering en een symbolisch instrument te voorkomen.[366]

De Commissie had ook een substantiële formele rol in de triloogfase, deels ook vanwege het gewicht dat de Commissie heeft in termen van technische en juridische kennis.[367] Ook had de Commissie nauwe informele lijntjes met het Duitse voorzitterschap.[368] Gedurende de triloog werd er tijdens de wekelijkse Commissie vergaderingen gesproken over de stand van zaken en de positie van de Commissie ten opzichte van de amendementen van het EP en de Raad.[369]

Juridische Dienst van de Raad (JDR)

De JDR heeft ontegenzeggelijk een stempel gedrukt op het uiteindelijke resultaat, met name met zijn advies van oktober 2018. Zoals hiervoor beschreven had dit advies de

[359] Interview 12, 19.
[360] Interview 12, 19.
[361] Deze geïnterviewde meent, mede in het licht van het advies van de JDR van de Raad, dat de Commissie het voorwerk niet goed heeft gedaan. Interview 45.
[362] Interview 12, 24; Timmermans was van 5 november 2012 tot 17 oktober 2014 minister van Buitenlandse Zaken in het kabinet-Rutte II en van 1 november 2014 tot 1 december 2019 was hij Eerste Vicevoorzitter in de Commissie Juncker.
[363] Interview 24.
[364] Interview 6, 33.
[365] Interview 22.
[366] Interview 11, 23; vgl. 12.
[367] Artikel 294, lid 9 en 11, VWEU; Interview 39.
[368] Interview 11.
[369] Interview 12.

nodige consequenties voor de onderhandelingen.[370] Directeur-generaal Legal (2011-2019) had veel invloed op dit kritische advies, volgens meerdere geïnterviewden. Hij had een duidelijke opvatting over de juridische grondslag en zag de Verordening als een omzeiling van art. 7 VEU.[371] De positie van de JDR veranderde na Legal's pensionering in juli 2019 onder de meer gematigde koers van Blanchet.[372]

Een geïnterviewde meende dat het advies van de JDR uiteindelijk voor 80-90% is gevolgd als men kijkt naar het oorspronkelijke Commissievoorstel.[373] De tekstvoorstellen voor aanpassingen kwamen met name van de juristen van het JDR die het Raadsvoorzitterschap ondersteunen, op basis van instructies van het voorzitterschap.[374] De betrokken JDR-ambtenaar Rebasti heeft volgens een geïnterviewde een belangrijk aandeel gehad in toegevoerde bewoordingen zoals 'sufficiently direct link'.[375] De JDR is ook betrokken geweest bij de formulering van de conclusies van de Europese Raad.[376] Vanuit Nederland, en zeker de juridisch adviseur van de PV, waren er geregeld 'onderlinge samenspraakjes' met de JDR.[377]

4.2.3. Externe factoren

Twee andere externe factoren hebben een belangrijke rol gespeeld bij het succes van de Nederlandse inzet: de vereiste unanimiteit en de financieel sterke positie van Nederland.

Unanimiteit

Een belangrijk factor die voor het Nederlands succes behulpzaam was is de koppeling van de Verordening aan het MFK-dossier en het Eigen middelen besluit (EMB).[378] Voor zowel het MFK als het EMB geldt de bijzondere wetgevingsprocedure en unanimiteit in de Raad, naast goedkeuring van nationale parlementen voor het EMB.[379] De Commissie besloot in mei 2018 om de Verordening in het MFK-pakket op te nemen.[380] Vier geïnterviewden

[370] Interview 24.
[371] Interview 12, 23, 24, 39.
[372] Interview 39.
[373] Interview 45.
[374] Interview 23, 45..
[375] Interview 48.
[376] Interview 45.
[377] Interview 23; vgl. interne emailwisseling van mei 2019 tussen juridisch adviseur van de PV en Rebasti.
[378] Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom; Schramm & Wessels 2023, p. 265.
[379] Artikel 311, derde alinea, VWEU bepaalt: 'De Raad stelt, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen een besluit vast houdende de bepalingen die van toepassing zijn op het stelsel van eigen middelen van de Unie. In dit kader kunnen nieuwe categorieën van eigen middelen worden vastgesteld, dan wel bestaande categorieën worden ingetrokken. Dit besluit treedt pas in werking na door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen te zijn goedgekeurd.' Artikel 213, tweede lid, VWEU bepaalt: 'De Raad stelt volgens een bijzondere wetgevingsprocedure een verordening tot bepaling van het meerjarig financieel kader vast. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van zijn leden.'
[380] Volgens een niet-Nederlands geïnterviewde was het besluit van de Commissie om de Verordening aan het MFK te koppelen politiek onverstandig gezien de mogelijkheid van een lidstaat om het voorstel te vetoën. Ook vanuit een principieel oogpunt was deze keuze lastig te verdedigen, vanwege het tijdelijke karakter van het MFK (2021-2027), terwijl de Verordening een permanent mechanisme behelst. Interview 39.

stelden dat Nederland deze koppeling tot het einde op verstandige wijze als hefboom ('leverage') heeft gebruikt.[381] Tegelijkertijd bood het de dwarsliggers ruimte om tot het einde concessies af te dwingen.[382]

Financieel sterke positie van Nederland

Een tweede ondersteunende externe factor was de financieel sterke positie van Nederland. Minister van Buitenlandse Zaken Blok beschreef dit op treffende wijze tijdens een AO in januari 2021: 'Wij zijn nettobetaler. Dat brengt ons in een echt andere positie dan landen die het gelukkig vaak wel met ons eens zijn over de rechtsstaat, maar netto-ontvanger zijn. Je zag ook heel duidelijk in de slotonderhandelingen over dat rechtsstaatmechanisme dat Nederland met een paar landen tot het eind kon zeggen: wij willen die koppeling. Niet omdat we het willen blokkeren, maar het is voor Nederland ook geen ramp als het langer duurt, want wij krijgen ons geld wel op de kapitaalmarkt. Dus het is juist door het feit dat we daar heel sterk staan, dat we die onderhandelingen ook zo scherp kunnen voeren.'[383] Er hing voor Nederland (lange tijd) geen 'prijskaartje' aan het pleiten voor een sterke Verordening: het was een 'onschuldige prioriteit' omdat het geen extra geld zou kosten (zie ook onder 1.2).[384] Wat ook meespeelde was dat de NL economische omstandigheden als gevolg van de coronapandemie in Nederland minder dramatisch waren dan in andere lidstaten.[385] Bij andere lidstaten die meer afhankelijk zijn van EU fondsen was er een grotere compromisbereidheid, zeker toen de economische situatie verder verslechterde als gevold van de tweede coronagolf in de tweede helft van 2020.[386]

[381] Interview 12, 19, 24, 36.
[382] Interview 33.
[383] TK 2020/21, 21501-02, nr. 2266, p. 28. vgl. Blok die stelde dat er niet is onderhandeld 'met een knoop in de maag omdat we het geld morgen nodig hebben'. TK 2020/21, 21501-02, nr. 2256, p. 14.
[384] Interview 33.
[385] Interview 24.
[386] Interview 12, 33.

5. GELEERDE LESSEN

Op basis van deze *case study* kunnen enkele lessen getrokken worden voor effectieve Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding, met de kanttekening dat deze lessen op zichzelf geen garantie op succes vormen mede gezien de belangrijke rol van toevalligheden en externe factoren (zie onder 4.2.3).

De vijf belangrijkste lessen zien op het vroegtijdig en proactief investeren in:

- goede **intra- en interdepartementale relaties** en onderlinge samenwerking, zowel in Den Haag als Brussel. Dit bevordert mede dat het geluid vanuit Nederland eendrachtig, eenduidig en consistent naar buiten toe wordt vertolkt.
- het creëren en behouden van nieuwe **coalities** (gelijkgestemde) **lidstaten.** Coalities zijn essentieel in (bijna) ieder dossier: geen enkele lidstaat kan eigenstandig iets bereiken in Brussel.
- gedetailleerde inhoudelijke **kennis en expertise** ten aanzien van het specifieke onderwerp. Gezien de beperkte mankracht en het brede scala aan diverse beleidsterreinen verlangt dit mogelijk prioritering en scherpe(re) keuzes ten aanzien van onderwerpen waarop door Nederland wordt ingezet.
- goed contact met (vertegenwoordigers van) **alle EU-instellingen** in alle fasen van beleidsvorming tot besluitvorming, met name Commissie, Raad en EP. Het betreft hier contacten op alle niveaus; van hoogambtelijk en MEPs tot laagambtelijk en assistenten.
- informeren van de **Tweede en Eerste Kamer** ten behoeve van een sterk en blijvend politiek draagvlak.