

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting

(2022/C 123/02)

1. Inleiding

1. De Europese Unie is gebaseerd op de rechtsstaat ⁽¹⁾. Eerbiediging van de rechtsstaat is een van de waarden waarop de Unie is gegrondvest en die de lidstaten gemeen hebben, zoals is bepaald in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en in de preambules bij respectievelijk het VEU en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
2. De Uniebegroting is een van de belangrijkste instrumenten om uitdrukking te geven aan het solidariteitsbeginsel (artikel 2 VEU), een van de grondbeginselen van het Unierecht, dat is gebaseerd op het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten in het verantwoord gebruik van de gemeenschappelijke middelen uit de Uniebegroting. Dit wederzijdse vertrouwen berust echter zelf op de verbintenis van elke lidstaat om de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen na te komen en de waarden van artikel 2 VEU voortdurend te eerbiedigen, waaronder de waarde van de rechtsstaat. Naleving door een lidstaat van de waarden van artikel 2 VEU is een voorwaarde voor het genot van alle rechten die voortvloeien uit de toepassing van de Verdragen op die lidstaat ⁽²⁾.
3. De verordening betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting ⁽³⁾ (de “conditionaliteitsverordening”) heeft tot doel de Uniebegroting te beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die voldoende rechtstreeks gevolgen hebben of dreigen te hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie. De conditionaliteitsverordening is een permanent instrument dat de grenzen van een bepaald meerjarig financieel kader overschrijdt ⁽⁴⁾.
4. Het doel van deze richtsnoeren is toelichting te geven bij de vijf aspecten van de conditionaliteitsverordening: (i) de voorwaarden voor de vaststelling van maatregelen; (ii) de verhouding tussen de conditionaliteitsverordening en andere instrumenten; (iii) de evenredigheid van de aan de Raad voor te stellen maatregelen; (iv) de procedure en het beoordelingsproces, en (v) de bescherming van de rechten van eindontvangers of begunstigen.
5. Deze richtsnoeren zijn juridisch niet bindend en scheppen of wijzigen geen rechten of verplichtingen in vergelijking met die welke zijn vastgelegd in het VEU en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), het Financieel Reglement ⁽⁵⁾, de conditionaliteitsverordening, de OLAF-verordening ⁽⁶⁾, de EOM-verordening ⁽⁷⁾ of andere relevante handelingen van de Unie, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie en het Gerecht (het “Hof van Justitie van de Europese Unie” ⁽⁸⁾).

⁽¹⁾ Zie arrest van 23 april 1986, Les Verts/Parlement, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166, punt 23. Zie ook arrest van 20 april 2021, Republika/I-Prim Ministru, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, punten 61-65.

⁽²⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punten 126 en 129.

⁽³⁾ Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting (PB L 4331 van 22.12.2020, blz. 1).

⁽⁴⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 188.

⁽⁵⁾ Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1).

⁽⁶⁾ Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) (PB L 248 van 18.9.2013, blz. 1).

⁽⁷⁾ Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (“EOM”) (PB L 283 van 31.10.2017, blz. 1).

⁽⁸⁾ Zie artikel 19, lid 1, VEU.

2. Voorwaarden voor de vaststelling van maatregelen

6. Het doel van de conditionaliteitsverordening is de bescherming van de Uniebegroting tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat. De conditionaliteitsverordening bevat een aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan om de bij die verordening vastgestelde procedure in te leiden.
7. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de conditionaliteitsverordening worden er “passende maatregelen genomen indien overeenkomstig artikel 6 wordt vastgesteld dat schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat voldoende rechtstreeks gevolgen hebben of dreigen te hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie.” Ingevolge artikel 4, lid 2, hebben schendingen van de beginselen van de rechtsstaat betrekking op een of meer van de in dat artikel genoemde situaties. Wanneer dat het geval is, vallen deze schendingen binnen het toepassingsgebied van de conditionaliteitsverordening.
8. De Commissie leidt de procedure van artikel 6 van de conditionaliteitsverordening in wanneer zij vaststelt dat aan de voorwaarden van artikel 4 is voldaan. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat er slechts aan deze voorwaarden is voldaan wanneer de Commissie vaststelt dat er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat (i) ten minste één van de in artikel 2, punt a), van de conditionaliteitsverordening bedoelde beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat is geschonden, (ii) die schending betrekking heeft op ten minste één van de situaties die kunnen worden toegeschreven aan een instantie van een lidstaat of op ten minste één bepaalde gedraging van een dergelijke instantie, als bedoeld in artikel 4, lid 2, van die verordening, voor zover die situaties of die gedraging relevant zijn voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie, en (iii) die schending dat goed financieel beheer of die financiële belangen aantast of ernstig dreigt aan te tasten, waarbij er een reëel ⁽⁹⁾ of daadwerkelijk verband bestaat tussen die schending en die aantasting of dat ernstig risico op aantasting ⁽¹⁰⁾. Wanneer aan de voorwaarden van artikel 4 is voldaan, leidt de Commissie de procedure in, tenzij zij van oordeel is dat andere in de Uniewetgeving vastgestelde procedures haar in staat zouden stellen de Uniebegroting effectiever te beschermen. Deze procedure waarborgt de bescherming van de procedurele rechten van de betrokken lidstaat.
9. Bij de beoordeling van gevallen in het kader van de conditionaliteitsverordening zal de Commissie een alomvattende, proactieve, op risico's gebaseerde en gerichte aanpak toepassen die erop gericht is de doeltreffende toepassing ervan te waarborgen en aldus de Uniebegroting en de financiële belangen van de Unie te beschermen.

2.1. Relevante schendingen van de beginselen van de rechtsstaat

10. Het Hof van Justitie heeft verduidelijkt dat artikel 2, punt a), van de conditionaliteitsverordening bepaalt dat het begrip “rechtsstaat”, zoals gedefinieerd voor de toepassing van die verordening, “wordt begrepen met inachtneming van de andere waarden en beginselen van de Unie die zijn verankerd in artikel 2 VEU”. Hieruit volgt dat de eerbiediging van deze waarden en beginselen — voor zover zij deel uitmaken van de definitie zelf van de waarde van “de rechtsstaat” in artikel 2 VEU of, zoals blijkt uit de tweede volzin van dat artikel, nauw verbonden zijn met een samenleving die de rechtsstaat eerbiedigt — kan worden verlangd in het kader van een horizontaal conditionaliteitsmechanisme als dat van de bestreden verordening ⁽¹¹⁾.
11. Artikel 2, punt a), van de conditionaliteitsverordening beperkt zich ertoe om, uitsluitend met het oog op de toepassing van die verordening, een aantal van de beginselen die daaronder vallen en die het meest relevant zijn in het licht van het doel van de verordening, namelijk de bescherming van de Uniebegroting, uiteen te zetten ⁽¹²⁾. Die bepaling heeft niet tot doel het begrip rechtsstaat uitputtend te definiëren.
12. Wat de grondrechten betreft, heeft het Hof verduidelijkt dat de verwijzing daarnaar slechts dient ter illustratie van de vereisten van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming. Het non-discriminatiebeginsel maakt daarentegen deel uit van de definitie van de rechtsstaat als zodanig: het is duidelijk dat een lidstaat waarvan de samenleving wordt gekenmerkt door discriminatie, niet kan worden geacht de eerbiediging van de rechtsstaat in de zin van die gemeenschappelijke waarde te waarborgen ⁽¹³⁾.

⁽⁹⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 165.

⁽¹⁰⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 288.

⁽¹¹⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 154.

⁽¹²⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 227.

⁽¹³⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 229, en arrest van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 324.

13. Overweging 15 van de conditionaliteitsverordening verwijst naar “individuele schendingen” en naar “*wijdverspreide schendingen of schendingen die worden veroorzaakt door terugkerende praktijken of nalatigheden van overheidsinstanties, of door algemene maatregelen die door dergelijke instanties zijn vastgesteld*”. De conditionaliteitsverordening heeft betrekking op zowel individuele als systemische schendingen, die daaronder vallen voor zover zij relevant zijn voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie. De Commissie kan dus zowel handelen als nalaten van overheidsinstanties beoordelen.
14. Artikel 3 van de conditionaliteitsverordening heeft tot doel de toepassing van de conditionaliteitsverordening te vergemakkelijken door een lijst aan te reiken van situaties die kunnen wijzen op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat ⁽¹⁴⁾. Aangezien deze lijst slechts indicatief is, kunnen andere handelingen, praktijken of nalatigheden van overheidsinstanties of andere juridische situaties die onder artikel 4, lid 1, van de verordening vallen relevant zijn in het kader van de conditionaliteitsverordening.
15. Het Hof heeft geoordeeld dat er *een duidelijk verband* bestaat tussen, enerzijds, de eerbiediging van de waarde van de rechtsstaat en, anderzijds, de doeltreffende uitvoering van de Uniebegroting, overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer, en de bescherming van de financiële belangen van de Unie ⁽¹⁵⁾. Het Hof heeft daaraan toegevoegd dat *dat goed financieel beheer en die financiële belangen ernstig kunnen worden geschaad door in een lidstaat begane schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, aangezien deze schendingen er onder andere toe kunnen leiden dat niet wordt gegarandeerd dat de onder de Uniebegroting vallende uitgaven voldoen aan alle in het Unierecht vastgestelde financieringsvoorwaarden* [...] ⁽¹⁶⁾.
16. Het Hof heeft geoordeeld dat de naleving van die financieringsvoorwaarden en de inachtneming van de doelstellingen die de Unie nastreeft wanneer zij uitgaven financiert *niet volledig kunnen worden gewaarborgd wanneer er geen doeltreffende rechterlijke toetsing voorhanden is om de naleving van het Unierecht te verzekeren; het bestaan van een dergelijke toetsing, zowel in de lidstaten als op het niveau van de Unie, door onafhankelijke rechterlijke instanties, is van wezenlijk belang voor de rechtsstaat* ⁽¹⁷⁾. Dit doet geen afbreuk aan het vereiste van een voldoende rechtstreeks verband met de Uniebegroting.
17. Schendingen van de beginselen van de rechtsstaat hebben betrekking op een of meer situaties of gedragingen die uitgaan van relevante overheidsinstanties of aan deze instanties zijn toe te schrijven, voor zover deze relevant zijn voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie ⁽¹⁸⁾.
18. Het Hof heeft geoordeeld dat een dergelijke relevantie kan worden vermoed met betrekking tot de activiteiten van de in artikel 4, lid 2, punten a) en b), van de conditionaliteitsverordening bedoelde overheidsinstanties, namelijk de instanties die de Uniebegroting uitvoeren en de autoriteiten die financiële controles, monitoring en audits verrichten ⁽¹⁹⁾.
19. Wat de onderzoeks- en vervolgingsinstanties betreft, valt het behoorlijk functioneren ervan, conform punt c) van die bepaling, slechts onder de conditionaliteitsverordening voor zover dat functioneren betrekking heeft op schendingen van het Unierecht in verband met de uitvoering van de Uniebegroting of met de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Hetzelfde geldt voor het voorkomen en bestraffen, door nationale gerechten of administratieve autoriteiten, van de in punt e) genoemde schendingen van het Unierecht. De rechterlijke toetsing als bedoeld in punt d) valt slechts onder conditionaliteitsverordening voor zover zij betrekking heeft op het gedrag van de in de punten a) tot en met c) bedoelde instanties. De in punt f) bedoelde terugvordering van onverschuldigd betaalde middelen heeft alleen betrekking op middelen uit de Uniebegroting; dat geldt ook voor de in punt g) bedoelde samenwerking met OLAF en het EOM. Tot slot wordt in punt h) uitdrukkelijk verwezen naar alle andere situaties of gedragingen die uitgaan van instanties die relevant zijn voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁴⁾ Een lijst van indicatieve schendingen van de beginselen van de rechtsstaat is ook opgenomen in bijlage I bij de richtsnoeren.

⁽¹⁵⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 130, en arrest van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 148.

⁽¹⁶⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 131, en arrest van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 149.

⁽¹⁷⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 132, en arrest van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 150.

⁽¹⁸⁾ Een indicatieve lijst van deze specifieke situaties is ook opgenomen in bijlage I bij de richtsnoeren.

⁽¹⁹⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 143.

⁽²⁰⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/-21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 143.

20. Deze opvatting heeft tot gevolg dat gedragingen of situaties die uitgaan van nationale instanties waarvan de activiteiten van algemene aard zijn en niet beperkt zijn tot de uitvoering of de bescherming van de Uniebegroting en die een schending van de beginselen van de rechtsstaat inhouden, slechts binnen het toepassingsgebied van de verordening vallen voor zover zij relevant zijn voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie.
21. De Commissie merkt op dat van deze specifieke situaties of gedragingen van overheidsinstanties, de ondoeltreffende of te late samenwerking met het EOM en OLAF redenen kunnen zijn om op te treden uit hoofde van de conditionaliteitsverordening⁽²¹⁾. Wat het EOM⁽²²⁾ betreft, omvat deze samenwerking de verplichting voor de bevoegde nationale instanties in de lidstaten die aan het EOM deelnemen om actief bijstand en ondersteuning te verlenen bij de door het EOM ingestelde strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen⁽²³⁾. Wat OLAF betreft, omvat deze samenwerking het recht van OLAF⁽²⁴⁾ om controles en verificaties ter plaatse uit te voeren, met de bijstand die nodig is om deze doeltreffend uit te voeren, alsook het recht om toegang te krijgen tot de relevante informatie, gegevens en documenten, hetzij om te beslissen al dan niet een onderzoek in te stellen, hetzij om de onderzoeken doeltreffend en zonder onnodige vertraging uit te voeren. Deze samenwerking omvat ook de daarmee verband houdende verplichtingen voor de betrokken lidstaat, waaronder begrepen⁽²⁵⁾: (i) informatieverstrekking aan OLAF⁽²⁶⁾; (ii) OLAF de nodige bijstand verlenen zodat het zijn taken bij de uitvoering van dergelijke onderzoeken doeltreffend kan vervullen⁽²⁷⁾; (iii) passende voorzorgsmaatregelen nemen, met name maatregelen om relevant bewijsmateriaal veilig te stellen⁽²⁸⁾; (iv) passende maatregelen nemen op basis van door OLAF verstrekte informatie voordat OLAF een besluit neemt om al dan niet een onderzoek te openen⁽²⁹⁾, en (v) zorgen voor een passende en tijdige follow-up van de verslagen en aanbevelingen van OLAF na voltooiing van zijn onderzoeken en aan OLAF verslag uitbrengen over de genomen maatregelen⁽³⁰⁾.
22. De naleving van deze verplichtingen door de betrokken lidstaat is inderdaad van essentieel belang om een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Unie te waarborgen. De Commissie zal daarom toezicht houden op de doeltreffende en tijdige samenwerking met OLAF, in het licht van de beginselen die zijn vastgelegd in artikel 3 van de conditionaliteitsverordening. Dit is met name van belang voor de lidstaten die niet deelnemen aan de nauwere samenwerking met betrekking tot het EOM, aangezien OLAF in die lidstaten het enige orgaan van de Unie is dat bevoegd is om beschuldigingen te onderzoeken van fraude, corruptie of enige andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. Bovendien kan een systematisch gebrek aan follow-up van de aanbevelingen van OLAF neerkomen op een gedraging van overheidsinstanties die betrokken kunnen zijn bij een schending van de beginselen van de rechtsstaat in de zin van de conditionaliteitsverordening.
23. Voorts heeft artikel 4, lid 2, punt h), betrekking op alle andere situaties of gedragingen die uitgaan van instanties die relevant zijn voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Het Hof heeft geoordeeld dat artikel 4, lid 2, punt h), moet worden uitgelegd in samenhang met artikel 4, lid 1, dat *de kern vormt van het bij die verordening ingestelde horizontale conditionaliteitsmechanisme*⁽³¹⁾. Het Hof heeft voorts geoordeeld dat artikel 4, lid 2, van de conditionaliteitsverordening en *met name punt h), niet van dien aard is dat het de situaties waarop het bij de bestreden verordening ingestelde conditionaliteitsmechanisme betrekking heeft, niet-limitatief maakt, en dat het evenmin voldoende nauwkeurig is om deel uit te maken van dit mechanisme*⁽³²⁾.
24. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan situaties of gedragingen (of nalatigheden) van instanties in de zin van artikel 4, lid 2, punt h), van de conditionaliteitsverordening die betrekking kunnen hebben op het behoorlijk functioneren van de instanties die verantwoordelijk zijn voor kadasters en voor de daarmee verband houdende controles op pacht en/of eigendom van landbouwgrond (met inbegrip van, in voorkomend geval, rechtshandhavingsmaatregelen), voor zover die pacht en/of eigendom relevant is voor de ontvangst van subsidies in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Unie.

⁽²¹⁾ Zie artikel 4, lid 2, punt g), van de conditionaliteitsverordening.

⁽²²⁾ Zie de relevante bepalingen van Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad, reeds aangehaald.

⁽²³⁾ Dit doet geen afbreuk aan de verplichtingen van niet-deelnemende lidstaten om op grond van de toepasselijke regels van de Unie samen te werken met het EOM wanneer het EOM zijn bevoegdheden uitoefent in de deelnemende lidstaten en het om een dergelijke samenwerking verzoekt.

⁽²⁴⁾ Conform de bepalingen van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013, reeds aangehaald.

⁽²⁵⁾ Deze verplichtingen zijn opgenomen in Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013. De in de richtsnoeren opgenomen lijst is niet-limitatief.

⁽²⁶⁾ Artikel 8 van Verordening (EG, Euratom) nr. 883/2013.

⁽²⁷⁾ Artikel 3 van Verordening (EG, Euratom) nr. 883/2013.

⁽²⁸⁾ Artikel 7, lid 7, van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013.

⁽²⁹⁾ Artikel 5, lid 5, van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013.

⁽³⁰⁾ Artikel 11, leden 3 en 5, van Verordening (EG, Euratom) nr. 883/2013.

⁽³¹⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 294.

⁽³²⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 301, en arrest van 16 februari 2022 Polen/Parlement en Raad, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 173.

25. Er zij aan herinnerd dat de conditionaliteitsverordening van toepassing is op alle EU-middelen. In dit verband hebben de medewetgevers ook verduidelijkt dat de conditionaliteitsverordening in werking kan worden gesteld wanneer het behoorlijk functioneren van de instanties die de herstel- en veerkrachtplannen uitvoeren, niet is gewaarborgd, conform artikel 8 van Verordening (EU) 2021/241 (“RRF-verordening”) ⁽³³⁾. Het Hof van Justitie heeft ook verduidelijkt dat de conditionaliteitsverordening ook betrekking kan hebben op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die schadelijk zijn voor de inning van de eigen middelen van de Unie ⁽³⁴⁾.
- 2.2. *Gevolgen voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie*
26. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de conditionaliteitsverordening moet de Commissie, om een bepaalde gedraging of situatie onder het toepassingsgebied van de conditionaliteitsverordening te brengen, een schending van de beginselen van de rechtsstaat vaststellen en voorts beoordelen of een dergelijke schending (i) gevolgen heeft of dreigt te hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie en of (ii) die gevolgen voldoende rechtstreeks zijn. Dat moet geval per geval worden beoordeeld.
27. De eerste voorwaarde in het bovenstaande punt 24 (zie punt (i): “gevolgen heeft”) vereist dat de vastgestelde schending van de beginselen van de rechtsstaat gevolgen heeft voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of voor de financiële belangen van de Unie.
28. Die gevolgen kunnen er ten eerste in bestaan dat de Uniebegroting wordt uitgevoerd op een wijze die niet in overeenstemming is met de beginselen van goed financieel beheer zoals neergelegd in artikel 317 VWEU en in de regels die zijn vastgesteld voor de uitvoering van de Uniebegroting. Met name artikel 2, punt 59, van het Financieel Reglement definieert “goed financieel beheer” als “de uitvoering van de begroting met inachtneming van de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid”. In de artikelen 33 tot en met 36 van het Financieel Reglement worden de betekenis, de draagwijdte en de gevolgen van deze beginselen nader omschreven.
29. Ten tweede kunnen die gevolgen ook worden vastgesteld met betrekking tot schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die afbreuk doen aan de bescherming van de financiële belangen van de Unie, zoals bedoeld in artikel 325 VWEU en de relevante regels van afgeleid recht. Overeenkomstig artikel 63, lid 2, van het Financieel Reglement heeft dit met name betrekking op alle wetgevende, regelgevende, en administratieve maatregelen die onder meer bedoeld zijn om onregelmatigheden en fraude bij de uitvoering van de begroting te voorkomen, op te sporen en te corrigeren. De “financiële belangen van de Unie” worden in artikel 2, punt 1, van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 gedefinieerd als “inkomsten, uitgaven en activa, vallende onder de begroting van de Europese Unie, respectievelijk onder de begrotingen van de instellingen, organen en instanties of onder de begrotingen die zij beheren en controleren”. Bovendien omvat het begrip “financiële belangen van de Unie” in de zin van artikel 325, lid 1, VWEU volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie zowel inkomsten die ter beschikking van de Uniebegroting worden gesteld als uitgaven die onder die begroting vallen ⁽³⁵⁾.
30. Voorts zal de Commissie bij het bepalen van de omvang van de gevolgen voor de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie naar behoren rekening houden met criteria zoals de aard, de duur, de ernst en de omvang van de geconstateerde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, die kunnen variëren naargelang van de kenmerken van die schendingen ⁽³⁶⁾. Bovendien kan het voornemen van de betrokken lidstaat om een einde te maken aan de schending van de beginselen van de rechtsstaat, waaronder zijn mate van “medewerking” met de Commissie in het kader van de conditionaliteitsverordening, onder meer relevant zijn voor het inschatten van de gevolgen, de duur en de omvang van de desbetreffende schending met betrekking tot het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie ⁽³⁷⁾.

⁽³³⁾ Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

⁽³⁴⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 186.

⁽³⁵⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 265, en arrest van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 297.

⁽³⁶⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 331, en arrest van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 361,

⁽³⁷⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 332.

31. Met betrekking tot de situatie waarin schendingen van de beginselen van de rechtsstaat een “ernstig risico” inhouden dat het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie in het gedrang brengt, heeft het Hof geoordeeld dat het *onverenigbaar zou zijn met de vereisten van goed financieel beheer van de Uniebegroting en de bescherming van de financiële belangen van de Unie om de vaststelling van passende maatregelen te beperken tot gevallen waarin er bewezen gevolgen zijn voor dat goed financieel beheer of die financiële belangen. Een dergelijke beperking zou het doel van de verordening in gevaar kunnen brengen* ⁽³⁸⁾. Het voorkomen van de in artikel 4, lid 1, van de verordening bedoelde gevolgen is een permanent en horizontaal vereiste van de financiële wetgeving van de EU ⁽³⁹⁾. Een “ernstig risico” kan worden vastgesteld in gevallen waarin de gevolgen van de relevante schending van de beginselen van de rechtsstaat, hoewel nog niet bewezen, niettemin redelijkerwijs kunnen worden voorzien, aangezien de kans groot is dat zij zich zullen voordoen ⁽⁴⁰⁾. Derhalve moet worden aangetoond dat het zeer waarschijnlijk is dat het risico zich zal voordoen met betrekking tot de situaties of de gedragingen van de in artikel 4, lid 2, van de conditionaliteitsverordening bedoelde instanties. Indien bijvoorbeeld bepaalde handelingen van nationale instanties die middelen van de Unie uitvoeren door middel van overheidsopdrachten, of die eigen middelen van de Unie innen of die financiële controles, monitoring en audits van middelen van de Unie verrichten, of die beschuldigingen van fraude, corruptie of andere schendingen van het Unierecht bij de uitvoering van middelen of inkomsten van de Unie onderzoeken, niet doeltreffend kunnen worden getoetst door volledig onafhankelijke gerechten, kan dit een ernstig risico inhouden voor zover het gaat om de middelen van de Unie en de financiële belangen van de Unie.
32. Tot slot is het niet voldoende dat een schending van de beginselen van de rechtsstaat het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie aantast of ernstig dreigt aan te tasten. Volgens artikel 4, lid 1, van de conditionaliteitsverordening moet de schending van de beginselen van de rechtsstaat dit “voldoende rechtstreeks” doen (tweede voorwaarde in punt 24 hierboven; zie punt (ii)).
33. Krachtens dit vereiste moet er worden vastgesteld dat er een voldoende rechtstreeks verband bestaat tussen de schending van de beginselen van de rechtsstaat en de gevolgen of het ernstige risico op gevolgen voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de woorden “voldoende rechtstreeks” vereisen dat het verband tussen de schending van de beginselen van de rechtsstaat en de gevolgen of risico’s voor de Uniebegroting reëel of daadwerkelijk ⁽⁴¹⁾ is. Dit betekent dat de procedure van de verordening niet mag worden ingeleid met betrekking tot situaties waarin het verband louter hypothetisch, te onzeker of te vaag is.
3. **De verhouding tussen de conditionaliteitsverordening en andere in de uniewetgeving vastgestelde procedures**
34. Wanneer de Commissie van mening is dat zij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat aan de voorwaarden voor de vaststelling van maatregelen uit hoofde van de conditionaliteitsverordening is voldaan, zal zij, alvorens de procedure in te leiden, nagaan of er passende maatregelen nodig zijn, d.w.z. of zij de Uniebegroting niet effectiever kan beschermen door middel van andere in de Uniewetgeving vastgestelde procedures ter bescherming van de Uniebegroting, zoals is bepaald in artikel 6, lid 1, van de conditionaliteitsverordening.
35. In feite voorzien de financiële wetgeving van de Unie en de toepasselijke sectorspecifieke voorschriften reeds in andere procedures ter bescherming van de Uniebegroting.
36. Het Financieel Reglement voorziet bijvoorbeeld in een systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (“EDES”) ⁽⁴²⁾, dat de Commissie in staat stelt personen of entiteiten die een risico vormen voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie, vroegtijdig op te sporen en hen uit te sluiten van het ontvangen van middelen uit de Uniebegroting, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

⁽³⁸⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 262.

⁽³⁹⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 266, en arrest van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 298.

⁽⁴⁰⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 262.

⁽⁴¹⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 288.

⁽⁴²⁾ Zie artikel 135 van het Financieel Reglement.

37. Bovendien kan de Commissie betalingen onderbreken of opschorten en financiële correcties opleggen aan de lidstaten ⁽⁴³⁾ indien zij het toepasselijke recht niet naleven en de financiële belangen van de Unie niet beschermen wanneer zij de Uniebegroting in gedeeld beheer uitvoeren ⁽⁴⁴⁾.
38. Krachtens de RRF-verordening en de op grond daarvan ondertekende financierings- en leningsovereenkomsten heeft de Commissie het recht om de steun verhoudingsgewijs te verminderen en alle aan de Uniebegroting verschuldigde bedragen terug te vorderen in gevallen van fraude, corruptie en belangenconflicten die de belangen van de Unie schaden en die niet door de lidstaten zijn gecorrigeerd. Daarnaast bevat een aantal herstel- en verkrachtplannen maatregelen die rechtstreeks verband houden met rechtsstatelijke kwesties, waarvan de bevredigende uitvoering noodzakelijk is voor de vrijgave van betalingen in het kader van de RRF.
39. Niettemin is het wellicht niet altijd mogelijk deze procedures in te leiden met betrekking tot schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, zoals die welke zijn opgesomd in artikel 3 en artikel 4, lid 2, van de conditionaliteitsverordening. Er kunnen zich ook situaties voordoen waarin de maatregelen in het kader van de conditionaliteitsverordening effectiever kunnen zijn voor de bescherming van de Uniebegroting dan de procedures van Verordening (EU) 2021/1060 ("GB-verordening") of Verordening (EU) nr. 1306/2013 en, met ingang van 1 januari 2023, Verordening (EU) 2021/2116, aangezien laatstbedoelde procedures alleen kunnen worden ingeleid op basis van de specifieke gronden die in die verordeningen ⁽⁴⁵⁾ zijn vermeld en alleen betrekking mogen hebben op uitgaven die de lidstaten reeds bij de Commissie hebben gedeclareerd. Zo is de doeltreffende toepassing en tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten van de EU een horizontale randvoorwaarde in de zin van artikel 15 van de GB-verordening. Deze randvoorwaarde is een absolute voorwaarde voor een doeltreffende en efficiënte uitvoering van de specifieke doelstellingen van een programma. Conform de GB-verordening betaalt de Commissie, indien een lidstaat niet aan een randvoorwaarde voldoet, de uitgaven in verband met concrete acties die betrekking hebben op de desbetreffende specifieke doelstelling(en) niet terug, met uitzondering van de uitgaven die bijdragen tot de vervulling van de overeenkomstige randvoorwaarde. Deze maatregel is pas van toepassing nadat het desbetreffende programma of de wijziging ervan door de Commissie is goedgekeurd. In het geval van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in verband met het Handvest van de grondrechten van de EU die gevolgen hebben voor de uitvoering van een programma van de Unie, kan de conditionaliteitsverordening effectiever zijn voor zover zij ook voorziet in de mogelijkheid om de goedkeuring of de wijziging van een programma op te schorten en zij bijgevolg de bescherming van de Uniebegroting verder versterkt dankzij de preventieve werking ervan.
40. Bij de beoordeling van de vraag of de bij de conditionaliteitsverordening ingestelde procedure de Uniebegroting effectiever beschermt dan andere procedures, zal de Commissie, voortbouwend op de handhaving van sectorspecifieke wetgeving en onverminderd haar daarin vastgestelde bevoegdheden en verplichtingen, rekening houden met een open reeks criteria, die moeten worden toegepast in het licht van de specifieke omstandigheden van elke situatie. In sommige situaties zou de Commissie de conditionaliteitsverordening kunnen toepassen tegelijk

⁽⁴³⁾ Zie artikel 101, lid 8, van het Financieel Reglement; zie bijvoorbeeld ook de artikelen 96, 97 en 104 van Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid ("GB-verordening") (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159) en artikel 52 van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 549).

⁽⁴⁴⁾ Zie artikel 63, lid 2, van het Financieel Reglement; zie bijvoorbeeld ook artikel 69, lid 3, en artikel 103 van de GB-verordening, alsook artikel 58 van Verordening (EU) nr. 1306/2013 en, met ingang van 1 januari 2023, artikel 57 van Verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1306/2013 (PB L 435 van 6.12.2021, blz. 187).

⁽⁴⁵⁾ Betalingen kunnen worden onderbroken indien: a) er aanwijzingen zijn voor een ernstige tekortkoming waartegen geen corrigerende maatregelen zijn genomen; b) de Commissie aanvullende verificaties moet verrichten naar aanleiding van informatie waaruit blijkt dat uitgaven in een betalingsaanvraag mogelijk verband houden met een onregelmatigheid. Betalingen kunnen worden geschorst indien: a) de lidstaat heeft nagelaten de nodige maatregelen te nemen om een einde te maken aan de situatie die aanleiding geeft tot een onderbreking krachtens artikel 96 van de GB-verordening; b) er sprake is van een ernstige tekortkoming; c) de uitgaven in de betalingsaanvragen verband houden met een onregelmatigheid waarvoor geen corrigerende maatregelen zijn genomen; d) de Commissie een met redenen omkleed advies heeft uitgebracht in verband met een inbreukprocedure als bedoeld in artikel 258 VWEU met betrekking tot een aangelegenheid die de wettigheid en regelmatigheid van die uitgaven in gevaar brengt. Er worden financiële correcties toegepast indien: a) er sprake is van een ernstige tekortkoming die een risico inhoudt voor de reeds aan het programma betaalde steun uit de fondsen; b) de uitgaven in goedgekeurde rekeningen onregelmatig zijn en dit niet door de lidstaat is ontdekt en gemeld; c) de lidstaat niet aan zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 97 heeft voldaan voordat de procedure voor financiële correctie door de Commissie werd ingesteld.

met of na de vaststelling van sectorspecifieke of financiële maatregelen die zij verplicht kan zijn te nemen, wanneer de conditionaliteitsverordening de Uniebegroting en de financiële belangen van de Unie effectiever zou beschermen en aldus haar meerwaarde zou bewijzen. Anders zouden de meerwaarde en de doeltreffendheid van de verordening, als algemeen en horizontaal instrument ter bescherming van de Uniebegroting en de financiële belangen van de Unie, totaal geen nut hebben.

41. De Commissie is van mening dat de onderstaande indicatieve criteria kunnen worden gebruikt om de doeltreffendheid van de door de conditionaliteitsverordening geboden bescherming te bepalen in vergelijking met andere bestaande instrumenten ter bescherming van de financiële belangen van de Unie.
42. Een eerste criterium betreft de omvang van de gevolgen en/of van de risico's die de schending van de beginselen van de rechtsstaat met zich mee kan brengen voor de doeltreffendheid van het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Met name is het mogelijk dat procedures in het kader van andere financiële regels van de Unie alleen van toepassing zijn op specifieke uitgavenprogramma's en kunnen deze procedures in sommige gevallen dus ontoereikend zijn voor schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die wijdverspreid zijn en "worden veroorzaakt door terugkerende praktijken of nalatigheden van overheidsinstanties, of door algemene maatregelen die door dergelijke instanties zijn vastgesteld" ⁽⁴⁶⁾. Dit kan ook het geval zijn wanneer schendingen van de beginselen van de rechtsstaat een ernstig risico inhouden voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie, terwijl andere financiële regels van de Unie daarentegen betrekking kunnen hebben op reeds ingetreden gevolgen voor de Uniebegroting. In het geval van nationale wetgeving die de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor fraude of corruptie beperkt of die het rechtskader voor fraude- en corruptiebestrijding of de preventie van belangenconflicten verzwakt, is het bijvoorbeeld mogelijk dat gevallen van fraude, corruptie of belangenconflicten niet doeltreffend worden onderzocht en vervolgd, wat ernstige risico's kan opleveren voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Op grond van diezelfde redenering kan algemene wetgeving die een doeltreffende toetsing door onafhankelijke gerechten van besluiten van nationale instanties die geheel of gedeeltelijk middelen van de Unie beheren, uitsluit, ook ernstige risico's met zich meebrengen voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting. In dergelijke situaties kan de Commissie concluderen dat het gebruik van de conditionaliteitsverordening effectiever kan zijn dan dat van andere instrumenten van de Unie.
43. Een ander relevant criterium betreft de soorten corrigerende maatregelen die beschikbaar zijn en de geschiktheid ervan voor verschillende situaties. De conditionaliteitsverordening biedt een grote verscheidenheid aan mogelijkheden om de specifieke kenmerken van de betrokken schending van de beginselen van de rechtsstaat aan te pakken, die cumulatief kunnen worden toegepast ⁽⁴⁷⁾. Indien de corrigerende maatregelen die op grond van andere Uniewetgeving beschikbaar zijn, minder geschikt zijn om de betrokken schending van de beginselen van de rechtsstaat aan te pakken, kan ervan worden uitgegaan dat de conditionaliteitsverordening effectiever is. Dergelijke situaties kunnen zich voordoen wanneer de Uniebegroting op grote schaal wordt of dreigt te worden geschaad, bijvoorbeeld doordat het nationale recht een doeltreffende rechterlijke toetsing van administratieve besluiten tot uitvoering van de Uniebegroting uitsluit of de aanhangigmaking van relevante zaken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie verhindert, of doordat de nationale gerechten niet onafhankelijk zijn. In dergelijke gevallen kunnen opschortende of verbodsmaatregelen uit hoofde van de conditionaliteitsverordening die cumulatief worden opgelegd totdat de betrokken schending van de beginselen van de rechtsstaat is beëindigd, de Uniebegroting effectiever beschermen, aangezien zij negatieve gevolgen voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting en voor de financiële belangen van de Unie kunnen voorkomen. Dit kan betrekking hebben op situaties waarin de algemene financiële risico's voor de Uniebegroting en voor de financiële belangen van de Unie groter zijn dan de risico's die kunnen worden aangepakt door middel van de maatregelen die gericht zijn op een specifiek programma en die beschikbaar zijn in het kader van een sectoraal instrument.
4. Maatregelen die door de commissie kunnen worden voorgesteld - evenredigheid
44. Overeenkomstig artikel 5, lid 3, van de conditionaliteitsverordening, zal de Commissie, zodra zij heeft vastgesteld dat is voldaan aan de voorwaarden om de conditionaliteitsverordening toe te passen, de Raad evenredige maatregelen ⁽⁴⁸⁾ voorstellen, wat betekent dat deze maatregelen geschikt en noodzakelijk moeten zijn om de geconstateerde problemen aan te pakken en de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie te beschermen, zonder verder te gaan dan wat nodig is om het doel ervan te bereiken.
45. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de maatregelen krachtens artikel 5, lid 3, van de conditionaliteitsverordening strikt evenredig moeten zijn, d.w.z. beperkt moeten blijven tot hetgeen strikt noodzakelijk is in het licht van de daadwerkelijke of potentiële gevolgen van de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat voor het financiële beheer van de Uniebegroting of voor de financiële belangen van de Unie ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁶⁾ Zie overweging 15 van de conditionaliteitsverordening.

⁽⁴⁷⁾ Zie artikel 5 van de conditionaliteitsverordening.

⁽⁴⁸⁾ Zie artikel 5, lid 3, van de conditionaliteitsverordening.

⁽⁴⁹⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 112.

46. In dit verband zal de Commissie naar behoren rekening houden met de aard, de duur, de ernst en de omvang van de betrokken schendingen van de beginselen van de rechtsstaat ⁽⁵⁰⁾. Aangezien deze criteria helpen bij het bepalen van de omvang van de gevolgen, die kunnen variëren naargelang van de kenmerken van de geconstateerde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, beïnvloedt de inaanmerkingneming ervan de beoordeling van de evenredigheid van de maatregelen ⁽⁵¹⁾. Hoewel het niet mogelijk is alle mogelijke soorten schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, noch de precieze gevolgen ervan voor de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie vooraf te definiëren en af te wegen, zal de Commissie, in dit stadium en bij gebrek aan ervaring met de toepassing van de conditionaliteitsverordening, de onderstaande elementen met betrekking tot elk van deze kenmerken onderzoeken.
47. Wat de aard van een schending betreft, zijn alle schendingen van de beginselen van de rechtsstaat relevant voor de toepassing van de conditionaliteitsverordening voor zover zij het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie aantasten of ernstig dreigen aan te tasten. De in artikel 3 van de conditionaliteitsverordening genoemde situaties zijn echter van bijzonder belang, aangezien daarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen. Dit betekent echter niet dat andere soortgelijke schendingen van de beginselen van de rechtsstaat als minder belangrijk zullen worden beschouwd. Bij haar beoordeling zal de Commissie ook terdege rekening houden met andere kenmerken van de schending van de beginselen van de rechtsstaat, zoals de vraag of de schending intrinsiek is aan of nauw verbonden is met het proces in het kader waarvan de middelen van de Unie worden gebruikt door de betrokken lidstaat (bijvoorbeeld: het slecht functioneren van de overheidsinstanties die beslissen over de toekenning van subsidies of opdrachten die uit de Uniebegroting worden gefinancierd), in welk geval de gevolgen voor de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie bijzonder significant kunnen zijn.
48. Wat de duur betreft, geldt dat hoe langer een schending van de beginselen van de rechtsstaat duurt, of hoe vaker deze zich voordoet, des te waarschijnlijker het is dat deze inbreuk in het algemeen het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie aantast of ernstig dreigt aan te tasten. Deze conclusie zal dus ook van invloed zijn op de beoordeling door de Commissie van de evenredigheid van de maatregelen die zij kan voorstellen.
49. Wat de ernst van een schending van de beginselen van de rechtsstaat betreft, is de Commissie van mening dat er, wanneer een of meer schendingen van de beginselen van de rechtsstaat betrekking hebben op belangrijke delen van de overheidssector van een lidstaat, zoals de wetgevende macht en/of de rechterlijke macht, en waarbij er zich negatieve gevolgen kunnen voordoen voor het beheer van de Uniebegroting door nationale instanties, of wanneer de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat systemisch of wijdverbreid zijn, met deze factoren rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de evenredigheid van de maatregelen. Wat de omvang van de schending van de beginselen van de rechtsstaat betreft, is de Commissie van mening dat er, wanneer een schending van de beginselen van de rechtsstaat gevolgen heeft of dreigt te hebben voor meerdere programma's of fondsen van de Unie, verwacht mag worden dat de gevolgen ervan voor de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie aanzienlijk zullen zijn. In het algemeen zal de ernst van de schending van de beginselen van de rechtsstaat in het kader van de conditionaliteitsverordening doorgaans tot uiting komen in de ernst van de daadwerkelijke of potentiële gevolgen ervan voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of voor de financiële belangen van de Unie.
50. De Commissie is van mening dat de cumulatieve aan- of afwezigheid van de bovengenoemde elementen, in het licht van de daadwerkelijke of potentiële gevolgen van de desbetreffende schending van de beginselen van de rechtsstaat voor de Uniebegroting of voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie, als leidraad kan dienen bij de beoordeling van de evenredigheid van de op grond van de verordening voor te stellen maatregelen. Een systemische schending van de beginselen van de rechtsstaat die op cumulatieve wijze en/of gedurende een aanzienlijke periode gevolgen heeft voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie, kan derhalve rechtvaardigen dat er maatregelen worden voorgesteld die aanzienlijke financiële gevolgen hebben voor de betrokken lidstaat.
51. Naast deze elementen kan de Commissie ook rekening houden met andere factoren, met name het voornemen van de lidstaat om een einde te maken aan de schending van de beginselen van de rechtsstaat, de mate van medewerking van de betrokken lidstaat ⁽⁵²⁾, of de weigering van de lidstaat om loyaal met de Commissie samen te werken in het kader van de procedures op grond van de conditionaliteitsverordening, of een mogelijk voortduren of zich herhalen van soortgelijke schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, ondanks eerdere aanbevelingen of voorstellen voor maatregelen die de Commissie heeft gedaan. Het oogmerk en de mate van medewerking van de

⁽⁵⁰⁾ Zie artikel 5, lid 3, van de conditionaliteitsverordening.

⁽⁵¹⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 331, en arrest van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 361.

⁽⁵²⁾ Zie overweging 18 van de conditionaliteitsverordening.

lidstaat zijn ook relevant voor de vaststelling van de duur en de omvang van een schending van de beginselen van de rechtsstaat ⁽⁵³⁾. De Commissie zal bij de inaanmerkingneming van deze factoren zorgen voor een objectieve en onpartijdige beoordeling.

52. Krachtens de conditionaliteitsverordening moeten de maatregelen, voor zover mogelijk, gericht zijn “op de acties van de Unie waarop de schendingen betrekking hebben” ⁽⁵⁴⁾. In haar voorstel zal de Commissie aangeven welke specifieke programma’s of fondsen door de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat worden aangetast of dreigen te worden aangetast en, voor zover mogelijk, maatregelen voorstellen die gericht zijn op die programma’s of fondsen. In gevallen waarin dit niet mogelijk is, bijvoorbeeld wanneer de schending van de beginselen van de rechtsstaat gevolgen heeft voor de inning van de eigen middelen van de Unie, staat de conditionaliteitsverordening echter toe dat er maatregelen worden genomen betreffende andere acties van de Unie dan de acties waarop de schending van de beginselen van de rechtsstaat betrekking heeft. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat het daarbij kan gaan om situaties waarin laatstbedoelde acties niet ⁽⁵⁵⁾ of niet meer of slechts onvoldoende kunnen worden gebruikt voor de verwezenlijking van de doelstelling van de conditionaliteitsverordening, namelijk het waarborgen van de bescherming van de Uniebegroting in haar geheel, met als gevolg dat er andere maatregelen noodzakelijk zijn om die doelstelling te bereiken ⁽⁵⁶⁾. Anders zou de doelstelling van de conditionaliteitsverordening niet kunnen worden verwezenlijkt. Bovendien zal de Commissie in gevallen waarin de conditionaliteitsverordening in aanvulling of als vervolg op andere Uniewetgeving wordt toegepast, rekening houden met het algemene effect van de maatregelen teneinde ervoor te zorgen dat het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd.
53. Bij haar beoordeling van de evenredigheid van de voorgestelde maatregelen moet de Commissie overeenkomstig artikel 6, lid 8, van de conditionaliteitsverordening ook rekening houden met dezelfde bronnen als die welke worden gebruikt om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat vast te stellen, zoals is vermeld in punt 5.2 van deze richtsnoeren.

5. Procedure en methodologie van het beoordelingsproces

5.1. Voorlopige beoordeling van de Commissie

54. Om in het kader van de conditionaliteitsverordening schendingen van de beginselen van de rechtsstaat vast te stellen en te beoordelen, zal de Commissie per geval een grondige kwalitatieve beoordeling uitvoeren, waarbij zij terdege rekening zal houden met de specifieke omstandigheden en contexten en zal uitgaan van de beginselen en kenmerken van de in de volgende punten van deze richtsnoeren uiteengezette methodologie.
55. De Commissie zal haar beoordeling op objectieve, onpartijdige en billijke wijze ⁽⁵⁷⁾ uitvoeren.
56. Objectiviteit vereist dat de beoordeling gebaseerd is op concrete feiten of bewijselementen waarover de Commissie beschikt. Afgezien van de verschillende contacten tussen de Commissie, andere organen en de lidstaten, wordt in artikel 6, lid 4, van de conditionaliteitsverordening ook verduidelijkt dat de Commissie om aanvullende informatie kan verzoeken die zij nodig heeft om haar beoordeling uit te voeren, en zij zal dat ook doen wanneer zij dit passend acht. Zij kan bijvoorbeeld om aanvullende informatie verzoeken om bevestiging te krijgen van het feit dat aan de voorwaarden voor de toepassing van de conditionaliteitsverordening is voldaan, om de omvang van de gevolgen voor de Uniebegroting of voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie (of het risico daarop) te beoordelen, of om meer in detail te beoordelen welke corrigerende maatregelen de lidstaat heeft genomen of voornemens is te nemen. Aangezien een van de hoofddoelstellingen van de conditionaliteitsverordening erin bestaat te worden gebruikt als preventief instrument om de Uniebegroting en de financiële belangen van de Unie te beschermen, streeft de Commissie naar een oprechte dialoog en samenwerking met de betrokken lidstaat, met behoud van het juiste tempo van de procedure.
57. Onpartijdigheid bij de beoordeling van gevallen in het kader van de conditionaliteitsverordening houdt in dat de lidstaten gelijk worden behandeld. Krachtens artikel 4, lid 2, VEU moet de Unie ook de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen eerbiedigen. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie betekent dit in de eerste plaats dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is ⁽⁵⁸⁾ op grond van de specifieke

⁽⁵³⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 332.

⁽⁵⁴⁾ Zie artikel 5, lid 3, van de conditionaliteitsverordening.

⁽⁵⁵⁾ Bijvoorbeeld wanneer wordt vastgesteld dat de schending van de beginselen van de rechtsstaat gevolgen heeft voor de ontvangsten van de Uniebegroting.

⁽⁵⁶⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 275.

⁽⁵⁷⁾ Zie overweging 16 van de conditionaliteitsverordening.

⁽⁵⁸⁾ Zie onder meer arrest van 20 september 1988, Koninkrijk Spanje/Raad van de Europese Gemeenschappen, 203/86, ECLI:EU:C:1988:420, punt 25. Voor een recentere zaak zie het arrest van 8 oktober 2020, FT/Universitatea “Lucian Blaga” Sibiu e.a., C-644/19, ECLI:EU:C:2020:810, punt 44.

omstandigheden die kenmerkend zijn voor elke concrete situatie. Hoewel de Commissie bij haar beoordeling rekening moet houden met de bijzonderheden van de rechtsorde van de betrokken lidstaat en met de beoordelingsmarge waarover deze lidstaat beschikt bij de toepassing van de beginselen van de rechtsstaat, betekent dit niet dat de desbetreffende verplichtingen ten aanzien van het te bereiken resultaat kunnen variëren van lidstaat tot lidstaat. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de eerbiediging van de rechtsstaat moet worden beoordeeld aan de hand van uniforme criteria en dat de inhoud van de beginselen van de rechtsstaat duidelijk is en duidelijke, nauwkeurige en bindende resultaatsverplichtingen met zich meebrengt en algemeen bekend is bij de lidstaten ⁽⁵⁹⁾. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de lidstaten voldoende nauwkeurig kunnen bepalen wat de wezenlijke inhoud is van en welke eisen er voortvloeien uit elk van de in artikel 2, punt a), van de conditionaliteitsverordening genoemde beginselen ⁽⁶⁰⁾.

58. Wat de billijkheid van de beoordeling uit hoofde van de conditionaliteitsverordening betreft, is de Commissie van mening dat het nodig is een volledig beeld te krijgen van alle onderzochte omstandigheden teneinde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die relevant zijn in het kader van de conditionaliteitsverordening vast te stellen.
59. De diensten van de Commissie zullen eerst nagaan of de relevante bronnen verwijzen naar een reeds vastgestelde schending van de beginselen van de rechtsstaat, of, indien deze niet eerder is vastgesteld, of er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat een dergelijke schending van de beginselen van de rechtsstaat heeft plaatsgevonden. Daartoe is de Commissie van oordeel dat definitieve uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie doorslaggevend zijn. Vervolgens zal zij nagaan of die schending van de beginselen van de rechtsstaat betrekking heeft op een situatie of gedraging van instanties die relevant zijn voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie, zoals bepaald in artikel 4, leden 1 en 2, van de verordening.
60. Ten tweede zullen de diensten van de Commissie, aangezien de loutere vaststelling dat er sprake is van een schending van de beginselen van de rechtsstaat niet volstaat om de conditionaliteitsverordening in werking te stellen, beoordelen of de schending van de beginselen van de rechtsstaat het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie aantast of ernstig dreigt aan te tasten, rekening houdend met de in punt 2.2 van deze richtsnoeren geanalyseerde criteria. De Commissie zal bijzonder belang hechten aan corrigerende maatregelen of andere maatregelen die zij reeds in soortgelijke gevallen heeft genomen in het kader van de in punt 3 hierboven bedoelde procedures of andere procedures van het Unierecht, mits deze verband hielden met situaties die wijzen op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat overeenkomstig de conditionaliteitsverordening.
61. De diensten van de Commissie zullen uiteindelijk beoordelen of de vastgestelde schending van de beginselen van de rechtsstaat voldoende rechtstreeks verband houdt met de gevolgen voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie. In dit verband is de Commissie van mening dat definitieve uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie en eerdere corrigerende maatregelen of andere maatregelen die zij reeds in soortgelijke zaken heeft genomen in het kader van de in punt 3 hierboven genoemde procedures, bijzonder relevant zijn.

5.2. Informatiebronnen

62. De Commissie tracht kwesties die relevant zijn voor de toepassing van de conditionaliteitsverordening, zorgvuldig en grondig te beoordelen op basis van een breed spectrum van bewijsmateriaal, voor zover dat relevant is om te voldoen aan de voorwaarden voor de toepassing van de conditionaliteitsverordening. Het spectrum en de omvang van het bewijsmateriaal zullen worden beoordeeld op basis van de merites van elke zaak, rekening houdend met alle relevante omstandigheden. De Commissie ziet erop toe dat de informatie die zij gebruikt, relevant is en dat de bronnen van die informatie betrouwbaar zijn.

5.2.1. Algemene informatiebronnen

63. De Commissie zal ernaar streven gebruik te maken van verschillende bronnen om relevante schendingen van de beginselen van de rechtsstaat op te sporen, te vergelijken en te beoordelen, teneinde tot haar eigen conclusies te komen over de vraag of aan de voorwaarden van de verordening is voldaan. In overweging 16 van de conditionaliteitsverordening worden specifieke bronnen genoemd, zoals arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie, verslagen van de Rekenkamer, het jaarverslag van de Commissie over de rechtsstaat en het EU-scorebord voor

⁽⁵⁹⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punten 233 en 235, en arrest van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punten 265 en 283.

⁽⁶⁰⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 240.

justitie, verslagen van OLAF en het EOM en door hen verstrekte informatie, voor zover relevant, en conclusies en aanbevelingen van relevante internationale organisaties en netwerken, waaronder organen van de Raad van Europa zoals de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (Greco) en de Commissie van Venetië, met name de checklist voor de rechtsstaat, en de Europese netwerken van hoogste gerechten en raden voor de rechterlijke macht.

64. Naast deze bronnen die geen specifieke of absolute bewijskracht hebben, zal de Commissie in voorkomend geval ook andere relevante informatie in aanmerking nemen. Het kan bijvoorbeeld gaan om de jaarverslagen van de Commissie over de "Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie — Fraudebestrijding" ("PIF-verslagen") en de desbetreffende jaarlijkse resoluties van het Europees Parlement, de informatie waarop de relevante verslagen van de Commissie, OLAF en het EOM waren gebaseerd, informatie in de auditverslagen van de diensten van de Commissie, alsook informatie die is ontvangen van nationale instanties en belanghebbenden, en andere informatie die openbaar is, zoals uitspraken van nationale gerechten of beslissingen van nationale instanties.
65. De Commissie heeft ook de mogelijkheid om rechtstreeks contact op te nemen met andere organen en erkende instellingen, zoals de nationale coördinatiedienst voor fraudebestrijding (AFCOS). Hoewel in overweging 16 van de conditionaliteitsverordening staat dat de Commissie het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en de Commissie van Venetië kan raadplegen indien dit nodig is voor de voorbereiding van een grondige kwalitatieve beoordeling, is de mogelijkheid van dergelijke raadplegingen niet beperkt tot deze twee organen en zal de Commissie contact opnemen met elke instelling of elk orgaan die of dat zij nodig acht om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat vast te stellen en de beoordeling van zaken in het kader van de conditionaliteitsverordening te verbeteren.

5.2.2. Klachten

66. Een andere waardevolle bron van informatie is het indienen van onderbouwde klachten door derden die op de hoogte zijn van relevante informatie en bewijsmateriaal over schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie op voldoende rechtstreekse wijze kunnen aantasten of dreigen aan te tasten.
67. Als begrotingsinstrument voorziet de conditionaliteitsverordening niet in rechtsmiddelen of rechten op verhaal die een klager kan instellen⁽⁶¹⁾. Klagers die tot hen gerichte corrigerende maatregelen, met inbegrip van schadevergoeding, wensen, kunnen deze niet van de Commissie verkrijgen, maar kunnen overwegen een klacht in te dienen bij de nationale instanties of een beroep in te stellen bij de nationale gerechten. De Europese Unie biedt mogelijkheden om klachten in te dienen op EU-niveau. Met name in het geval van een lidstaat die het Unierecht niet naleeft, kan elke burger, onderneming of andere belanghebbende een inbreuk aan de Commissie melden⁽⁶²⁾.
68. Na ontvangst van een klacht met betrekking tot de conditionaliteitsverordening zullen de diensten van de Commissie nagaan of deze onderbouwde informatie en bewijzen bevat die de Commissie kan gebruiken voor haar beoordeling in het kader van de conditionaliteitsverordening. In dit verband moet worden opgemerkt dat klachten die betrekking hebben op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat zonder enige aanwijzing over de gevolgen die zij kunnen hebben of de risico's die zij kunnen inhouden voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie, niet zullen volstaan om aan te nemen dat aan de voorwaarden van de verordening is voldaan, tenzij de Commissie deze gevolgen of risico's op aanvullende gronden vaststelt. Afhankelijk van de omstandigheden van elk geval kunnen de diensten van de Commissie de klager verzoeken binnen een bepaalde termijn aanvullende informatie te verstrekken om de klacht te staven. Indien binnen de gestelde termijn geen aanvullende informatie wordt verstrekt, houdt de Commissie een register bij van de ingediende informatie, maar kan zij geen gevolg geven aan de klacht.
69. Wanneer de ingediende informatie voldoende onderbouwd en relevant is voor de beoordeling van de Commissie, kunnen de diensten van de Commissie zo nodig om nadere informatie of bewijsmateriaal verzoeken. Indien dit passend wordt geacht, kunnen de diensten van de Commissie ook de klager of zijn vertegenwoordigers ontmoeten om de aantijgingen te verduidelijken en specifieke kwesties in verband met de klacht te bespreken. De diensten van de Commissie kunnen ook contact opnemen met andere organen of instellingen in verband met de door de klager

⁽⁶¹⁾ Dit doet geen afbreuk aan de bescherming van de legitieme rechten van eindontvangers en begunstigen van Uniefinanciering in het kader van de conditionaliteitsverordening (zie punt 6 hieronder).

⁽⁶²⁾ Een lijst van deze andere bronnen, waaronder het klachtenformulier voor een schending van het Unierecht, is te vinden op https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_nl.

verstrekte informatie om de door de klager verstrekte informatie en het verstrekte bewijsmateriaal te bevestigen of aan te vullen, overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de conditionaliteitsverordening.

70. De Commissie zal ernaar streven klagers binnen een indicatieve termijn van [bv. acht maanden] na de ontvangst van de klacht in kennis te stellen van het gevolg dat zij voornemens is hieraan te geven. Dit is echter afhankelijk van de omstandigheden van het individuele geval en is met name afhankelijk van de vraag of de Commissie voldoende informatie van de klager heeft ontvangen. Indien de Commissie besluit de procedure van artikel 6 van de conditionaliteitsverordening in te leiden en de Raad passende maatregelen voor te stellen, stelt zij de klager in beginsel daarvan in kennis, (1) na verzending van de kennisgevingsbrief aan de lidstaat, en (2) na toezending van haar voorstel aan de Raad.
71. Om het indienen van klachten in het kader van de conditionaliteitsverordening te vergemakkelijken, heeft de Commissie binnen de centrale financiële dienst van directoraat-generaal Begroting de speciale mailbox BUDG-CONDITIONALITY-REGIME-COMPLAINTS@ec.europa.eu opgezet waarmee een derde partij vermeende schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die relevant zijn voor de conditionaliteitsverordening, onder de aandacht van de Commissie kan brengen. Bijlage II bij de richtsnoeren bevat de informatie die kan worden opgenomen wanneer contact wordt opgenomen met de Commissie, alsook een aanbevolen formulier dat kan worden gebruikt om dergelijke klachten in te dienen. Tenzij anders overeengekomen, wordt de identiteit van de klager strikt vertrouwelijk gehouden en ziet de Commissie erop toe dat de regels van Richtlijn (EU) 2019/1937⁽⁶³⁾ worden nageleefd.

5.2.3. Voorafgaande contacten met de betrokken lidstaat

72. De Commissie kan vóór de verzending van de schriftelijke kennisgeving overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de conditionaliteitsverordening contact opnemen met de betrokken lidstaat indien dit voor haar voorlopige beoordeling noodzakelijk is. Indien de Commissie naar aanleiding van een klacht of op basis van andere verzamelde informatie nog niet in staat is te bepalen of zij redelijke gronden heeft om aan te nemen dat aan de voorwaarden van artikel 4 van de verordening is voldaan, moet zij derhalve contact kunnen opnemen met de betrokken lidstaat om binnen een redelijke en passende termijn de informatie of toelichting te verzamelen die zij nodig kan hebben. Binnen dezelfde termijn kan de lidstaat van de gelegenheid gebruikmaken om de situatie te verhelpen.
73. In dergelijke gevallen zal de Commissie streven naar een open dialoog met de betrokken lidstaat, teneinde nauwere samenwerking mogelijk te maken en eventueel in een vroeg stadium punten van zorg aan te pakken. Deze benadering weerspiegelt ook het beginsel van loyale samenwerking, zoals neergelegd in artikel 4, lid 3, VEU, en het feit dat preventie een van de belangrijkste doelstellingen van de conditionaliteitsverordening is. Wanneer de Commissie een lidstaat om initiële schriftelijke verduidelijkingen verzoekt, stelt zij termijnen vast die rekening houden met de omvang en complexiteit van de gevraagde verduidelijkingen.
74. Indien de betrokken lidstaat niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn reageert of niet meewerkt, zal de Commissie haar voorlopige beoordeling onverwijld afronden op basis van de informatie waarover zij beschikt.
75. De Commissie zal bij alle voorbereidende contacten met de lidstaten dezelfde beginselen van objectiviteit, onpartijdigheid en billijkheid voor alle lidstaten toepassen in gevallen waarin dergelijke voorafgaande contacten noodzakelijk werden geacht, zoals zij tijdens de gehele procedure en haar beoordeling zal doen.

5.3. *Formele procedure overeenkomstig artikel 6 van de conditionaliteitsverordening*

76. Indien de Commissie van oordeel is dat zij redelijke gronden heeft om aan te nemen dat aan de voorwaarden voor de vaststelling van maatregelen in het kader van de conditionaliteitsverordening is voldaan, en dat andere in de Uniewetgeving vastgestelde procedures haar niet in staat zouden stellen de Uniebegroting doeltreffender te beschermen, zendt zij de betrokken lidstaat een schriftelijke kennisgeving met de feitelijke elementen en specifieke redenen waarop zij haar bevindingen heeft gebaseerd, en leidt zij de procedure in overeenkomstig artikel 6 van de conditionaliteitsverordening (hierna "de procedure" genoemd).

⁽⁶³⁾ Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die schendingen van het Unierecht melden (PB L 305 van 26.11.2019, blz. 17).

77. De betrokken lidstaat moet de vereiste informatie verstrekken en kan corrigerende maatregelen voorstellen of vaststellen om tegemoet te komen aan de bevindingen van de Commissie in de schriftelijke kennisgeving of het verzoek om opmerkingen overeenkomstig artikel 6, lid 7, van de conditionaliteitsverordening, binnen een door de Commissie vastgestelde termijn van ten minste één maand en ten hoogste drie maanden na de datum van kennisgeving of het verzoek om opmerkingen ⁽⁶⁴⁾. Na de uitwisselingen waarin artikel 6, leden 1 tot en met 7, van de conditionaliteitsverordening voorziet, zal de Commissie, indien zij vaststelt dat aan de voorwaarden voor de toepassing van de conditionaliteitsverordening is voldaan en van oordeel is dat de eventueel aangeboden corrigerende maatregelen ontoereikend zijn, de Raad voorstellen maatregelen vast te stellen om de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie te beschermen.
78. Wanneer de Commissie besluit maatregelen voor te stellen, zal zij de ontvangen informatie en eventuele opmerkingen van de betrokken lidstaat gedurende de gehele procedure ⁽⁶⁵⁾ naar behoren beoordelen, evenals de toereikendheid van de in de loop van de procedure voorgestelde corrigerende maatregelen. Voor haar beoordeling van de maatregelen die kunnen worden voorgesteld, zal de Commissie zich ook baseren op alle informatie die is verzameld in het kader van eventuele voorbereidende contacten met de betrokken lidstaat, ook voordat de procedure wordt ingeleid, in voorkomend geval, alsook op alle relevante informatie uit beschikbare bronnen, met inbegrip van besluiten, conclusies en aanbevelingen van instellingen en organen van de Unie, andere relevante internationale organisaties en andere erkende instellingen.
79. Naast het waarborgen van de procedurele rechten van de betrokken lidstaat, zal de procedure ook worden gevoerd in overeenstemming met de beginselen van objectiviteit, non-discriminatie en gelijke behandeling van de betrokken lidstaat, en zal zij worden gevoerd volgens een onpartijdige en empirisch onderbouwde aanpak ⁽⁶⁶⁾. Overeenkomstig overweging 23 van de conditionaliteitsverordening verbindt de Commissie zich ertoe haar rechten uit hoofde van artikel 237, VWEU en het reglement van orde van de Raad ⁽⁶⁷⁾ zo goed mogelijk te benutten om ervoor te zorgen dat de Raad tijdig een besluit neemt over het voorstel voor maatregelen ⁽⁶⁸⁾.

5.4. Procedure voor het opheffen van maatregelen

80. Na de vaststelling van de maatregelen door de Raad zal de Commissie de situatie in de betrokken lidstaat regelmatig volgen. Overeenkomstig artikel 7, lid 2, van de conditionaliteitsverordening beoordeelt de Commissie, op verzoek van de betrokken lidstaat of op eigen initiatief en uiterlijk één jaar na de vaststelling van maatregelen door de Raad, de situatie in de betrokken lidstaat opnieuw, rekening houdend met door de lidstaten ingediende bewijzen en met de adequaatheid van nieuwe door de betrokken lidstaat vastgestelde corrigerende maatregelen.
81. De betrokken lidstaat kan te allen tijde nieuwe corrigerende maatregelen vaststellen en de Commissie een schriftelijke kennisgeving toezenden met bewijs dat aantoonde dat niet langer aan de voorwaarden voor de vaststelling van de maatregelen is voldaan.
82. Bij de beoordeling van de door de betrokken lidstaat ingediende schriftelijke kennisgeving of enige andere informatie die de Commissie na de vaststelling van de maatregelen door de Raad heeft verzameld, zal de Commissie handelen volgens de methode en de beginselen van objectiviteit, onpartijdigheid en billijkheid die in punt 5.1 van deze richtsnoeren zijn beschreven. Voor haar beoordeling zal de Commissie zich baseren op alle in punt 5.2 van deze richtsnoeren genoemde informatiebronnen ⁽⁶⁹⁾ die na de vaststelling van de maatregelen door de Raad zijn verzameld.
83. Indien de Commissie, na de beoordeling van de door de lidstaat ingediende schriftelijke kennisgeving of na de beoordeling van andere informatie die de Commissie na de vaststelling van de maatregelen door de Raad heeft verzameld, redelijkerwijs niet kan vaststellen dat de situatie die tot de vaststelling van de maatregelen heeft geleid, is verholpen, kan zij de betrokken lidstaat of een derde partij die over relevante informatie beschikt, om aanvullende informatie verzoeken alvorens haar beoordeling af te ronden, overeenkomstig artikel 7, lid 2, laatste alinea, en artikel 6, lid 4, van de conditionaliteitsverordening.

⁽⁶⁴⁾ Zie artikel 6, lid 5, van de conditionaliteitsverordening.

⁽⁶⁵⁾ Zie artikel 6, lid 7, van de conditionaliteitsverordening.

⁽⁶⁶⁾ Zie overweging 26 van de conditionaliteitsverordening.

⁽⁶⁷⁾ Besluit 2009/937/EU van de Raad van 1 december 2009 houdende vaststelling van zijn reglement van orde (PB L 325 van 11.12.2009, blz. 35).

⁽⁶⁸⁾ Zie artikel 6, lid 10, van de conditionaliteitsverordening.

⁽⁶⁹⁾ In overeenstemming met artikel 7, lid 2, laatste alinea, en artikel 6, lid 3, van de conditionaliteitsverordening.

84. De betrokken lidstaat moet de vereiste informatie verstrekken en kan de oorspronkelijk voorgestelde corrigerende maatregelen voorstellen of aanpassen om tegemoet te komen aan de bezwaren van de Commissie, binnen een door de Commissie vastgestelde termijn van ten minste één maand en ten hoogste drie maanden na de datum van kennisgeving of het verzoek om opmerkingen ⁽⁷⁰⁾. Na deze uitwisselingen en de definitieve beoordeling van de Commissie zal deze, indien zij van oordeel is dat de situatie die tot de vaststelling van de maatregelen heeft geleid, is verholpen, bij de Raad een voorstel indienen voor een uitvoeringsbesluit tot opheffing van de vastgestelde maatregelen, overeenkomstig artikel 7, lid 2, van de conditionaliteitsverordening. Indien de Commissie van oordeel is dat de situatie die tot de vaststelling van de maatregelen heeft geleid, gedeeltelijk is verholpen, zal zij bij de Raad een voorstel indienen voor een uitvoeringsbesluit tot aanpassing van de vastgestelde maatregelen.
85. Maatregelen kunnen worden opgeheven of aangepast wanneer de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat ondanks hun voortduren geen gevolgen meer hebben voor de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie ⁽⁷¹⁾. Indien de Commissie van oordeel is dat de situatie die tot de vaststelling van de maatregelen heeft geleid, niet is verholpen, richt zij een met redenen omkleed besluit tot de betrokken lidstaat en stelt zij de Raad daarvan in kennis.
86. Naast het waarborgen van de procedurele rechten van de betrokken lidstaat, zal de procedure ook worden gevoerd in overeenstemming met de beginselen van objectiviteit, non-discriminatie en gelijke behandeling van de betrokken lidstaat, en zal zij worden gevoerd volgens een onpartijdige en empirisch onderbouwde aanpak ⁽⁷²⁾. Overeenkomstig overweging 23 van de conditionaliteitsverordening verbindt de Commissie zich ertoe haar rechten uit hoofde van artikel 237, VWEU en het reglement van orde van de Raad ⁽⁷³⁾ zo goed mogelijk te benutten om ervoor te zorgen dat de Raad tijdig een besluit neemt over het voorstel tot opheffing of aanpassing van de maatregelen ⁽⁷⁴⁾.

6. Bescherming van de legitieme rechten van eindontvangers en begunstigden van uniefinanciering in het kader van de conditionaliteitsverordening

87. Maatregelen die in het kader van de conditionaliteitsverordening worden vastgesteld, zullen financiële of economische gevolgen hebben. Dergelijke gevolgen moeten echter beperkt blijven tot de betrokken lidstaat of in specifieke gevallen tot bepaalde nationale entiteiten die de middelen beheren. Tenzij in het besluit tot vaststelling van de maatregelen anders is bepaald op basis van naar behoren gemotiveerde redenen overeenkomstig de toepasselijke regels van de Unie, mag het opleggen van die maatregelen geen afbreuk doen aan de reeds bestaande verplichtingen van overheidsinstanties of lidstaten om betalingen te verrichten aan de eindontvangers of begunstigden die recht hebben op dergelijke betalingen in het kader van het desbetreffende programma of fonds van de Unie.
88. De maatregelen kunnen betrekking hebben op fondsen van de Unie of programma's van de Unie in alle beheersvormen van de Uniebegroting, d.w.z. direct (beheerd door de diensten van de Commissie of via uitvoerende agentschappen ⁽⁷⁵⁾), indirect (door een van de in artikel 62, lid 1, punt c), van het Financieel Reglement bedoelde entiteiten) of samen met de lidstaten (gedeeld beheer ⁽⁷⁶⁾).
89. Het opleggen van maatregelen doet geen afbreuk aan de reeds bestaande verplichtingen van overheidsinstanties of lidstaten om het programma of fonds uit te voeren in welke beheersvorm dan ook, met name hun wettelijke verplichtingen om betalingen te verrichten aan eindontvangers of begunstigden, zoals bepaald in de toepasselijke instrumenten van de Unie en de specifieke rechtshandelingen die dergelijke verplichtingen hebben gecreëerd, tenzij in het besluit tot vaststelling van de maatregelen anders is bepaald.
90. Met andere woorden, de overheidsinstanties of de lidstaten kunnen de door de Raad vastgestelde passende maatregelen niet gebruiken als rechtvaardiging om zichzelf vrij te stellen van hun reeds bestaande verplichtingen ten aanzien van de eindontvangers of begunstigden met betrekking tot betalingen uit hoofde van de toepasselijke regels.

⁽⁷⁰⁾ Zie artikel 7, lid 2, laatste zin, in samenhang met artikel 6, lid 5, van de conditionaliteitsverordening.

⁽⁷¹⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 178 en arrest van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 217.

⁽⁷²⁾ Zie overweging 26 van de conditionaliteitsverordening.

⁽⁷³⁾ Besluit 2009/937/EU van de Raad van 1 december 2009 houdende vaststelling van zijn reglement van orde (PB L 325 van 11.12.2009, blz. 35).

⁽⁷⁴⁾ Zie artikel 6, lid 10, van de conditionaliteitsverordening.

⁽⁷⁵⁾ Zie artikel 62, lid 1, punt a), van het Financieel Reglement.

⁽⁷⁶⁾ Zie artikel 63 van het Financieel Reglement.

91. Artikel 5, lid 2, van de conditionaliteitsverordening bepaalt dat de verplichting van overheidsinstanties of lidstaten om het programma of fonds uit te voeren niet wordt aangetast door het opleggen van passende maatregelen, en met name de verplichtingen die zij jegens eindontvangers of begunstigden hebben, tenzij in het besluit tot vaststelling van de maatregelen anders is bepaald. De Commissie is van mening dat de conclusie over de vraag of de rechten van begunstigden of eindontvangers rechtmatig door de passende maatregelen kunnen worden aangetast, een analyse per geval vereist, en de Commissie zal alle relevante informatie in dit verband beoordelen. In dit stadium is zij in beginsel van mening dat, wanneer de begunstigde of eindontvanger betrokken is geweest bij de schending van de beginselen van de rechtsstaat, bijvoorbeeld in gevallen van corruptie, systemische fraude en belangenconflicten, de maatregelen die krachtens de conditionaliteitsverordening moeten worden genomen, ook van invloed kunnen zijn op die begunstigde of ontvanger. Indien de Commissie op de hoogte is van dergelijke gevallen, zal zij in haar voorstel aan de Raad (i) haar conclusie opnemen over de vraag of bepaalde eindbegunstigden of ontvangers door de voorgestelde maatregelen moeten worden getroffen, (ii) de redenen die deze conclusie rechtvaardigen, en (iii) haar specifieke voorstel met betrekking tot die begunstigden of ontvangers.

Informatie-instrumenten en verslaglegging

92. Begunstigden of eindontvangers van programma's of fondsen van de Unie moeten op de hoogte worden gesteld van hun rechten uit hoofde van de conditionaliteitsverordening. Daartoe heeft de Commissie de speciale webpagina https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditional-ty-regulation_nl opgezet waar burgers, met inbegrip van begunstigden of eindontvangers, informeel advies kunnen vragen. Zij kunnen de Commissie ook informatie verstrekken over kwesties die relevant zijn voor de toepassing van de conditionaliteitsverordening door het klachtenformulier op die webpagina in te vullen en in te dienen bij de speciale mailbox BUDG-CONDITIONALITY-REGIME-COMPLAINTS@ec.europa.eu. De Commissie zal op haar webpagina informatie publiceren over de maatregelen die de Raad op voorstel van de Commissie heeft vastgesteld, zodat de begunstigden en eindontvangers op de hoogte zijn van de aan elke lidstaat opgelegde maatregelen.
93. Indien de betrokken lidstaat na het opleggen van passende maatregelen door de Raad uit hoofde van de conditionaliteitsverordening weigert zijn betalingen aan begunstigden of eindontvangers van programma's of middelen van de Unie waarop de maatregelen betrekking hebben, na te leven, moeten de betrokken begunstigden of eindontvangers eerst de zaak voorleggen aan de bevoegde nationale instanties door alle acties uit te voeren die krachtens de toepasselijke nationale voorschriften mogelijk zijn, met inbegrip van klachten bij de relevante instantie van de betrokken lidstaat. Indien dergelijke maatregelen niet beschikbaar of niet doeltreffend zijn ⁽⁷⁾, moeten de begunstigden de Commissie daarvan in kennis stellen en, indien mogelijk, relevante bewijzen in dit verband verstrekken. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat juridische acties een passende follow-up krijgen, in overeenstemming met het toepasselijke rechtskader.
94. Begunstigden of eindontvangers kunnen de Commissie in kennis stellen van mogelijke schendingen van artikel 5, lid 2, van de conditionaliteitsverordening, indien zij rechtstreeks betrokken zijn. In hun opmerkingen moeten begunstigden of eindontvangers duidelijk vermelden (i) de rechtsgrondslag van hun recht op betaling van de lidstaat, (ii) het verzuim van de lidstaat om te voldoen aan zijn verplichting om te betalen uit hoofde van de regels van het desbetreffende programma of fonds van de Unie, (iii) de reeds ondernomen juridische acties en de eventuele uitkomst daarvan, en alle nodige bewijsstukken en ondersteunende documentatie (indien beschikbaar) verstrekken om aan te tonen dat de desbetreffende gerechtelijke stappen zijn ondernomen, alsook dat de lidstaat zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 5 van de conditionaliteitsverordening niet is nagekomen. De ingediende informatie moet alle in bijlage III bij deze richtsnoeren gevraagde informatie bevatten.
95. Volgens artikel 339, VWEU en artikel 17 van het Statuut mogen de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Unie geen informatie openbaar maken die onder de geheimhoudingsplicht valt. De Commissie zal er ook op toezien dat de voorschriften van Richtlijn (EU) 2019/1937 worden nageleefd ⁽⁸⁾.
96. Bij de uitvoering van middelen van de Unie in gedeeld beheer zijn de lidstaten die betrokken zijn bij maatregelen die zijn vastgesteld op grond van de conditionaliteitsverordening, verplicht aan de Commissie verslag uit te brengen over de concrete stappen die zij hebben ondernomen om te voldoen aan hun verplichtingen om eindontvangers of

⁽⁷⁾ Bijvoorbeeld in gevallen waarin de nationale instanties hun antwoord/besluit over de acties van de begunstigde op onredelijke wijze uitstellen.

⁽⁸⁾ Meer informatie over hoe de Commissie klachten behandelt, is te vinden op: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_nl

begunstigden in het kader van het betrokken Uniefonds of -programma te betalen. Deze verslaglegging moet informatie en bewijzen van die naleving bevatten (bv. relevante boekhoudkundige gegevens en bewijsstukken) en moet om de drie maanden na de vaststelling van de maatregelen plaatsvinden ⁽⁷⁹⁾.

97. Op basis van de in artikel 5, lid 2, van de conditionaliteitsverordening bedoelde verslaglegging en elk ander door de betrokken lidstaat verstrekt bewijs of andere verzamelde informatie, onder meer via de informatie die zij van eindontvangers of begunstigden heeft ontvangen, zal de Commissie nagaan of is voldaan aan de betalingsverplichtingen ten aanzien van eindontvangers of begunstigden die zijn vastgesteld in de conditionaliteitsverordening en ander toepasselijk Unierecht met betrekking tot de uitvoering van financiering in gedeeld beheer. Waar nodig zal zij alles in het werk stellen om ervoor te zorgen dat alle door overheidsinstanties of lidstaten verschuldigde bedragen daadwerkelijk aan eindontvangers of begunstigden worden betaald overeenkomstig de relevante sector specifieke regels. Dit kan bijvoorbeeld de toepassing van financiële correcties in overeenstemming met het toepasselijke Unierecht inhouden ⁽⁸⁰⁾. De Commissie kan ook besluiten om een inbreukprocedure in te leiden tegen de betrokken lidstaat om ervoor te zorgen dat de lidstaat de in artikel 5, lid 2, van de verordening vervatte verplichting naleeft. Alvorens maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de lidstaten voldoen aan hun verplichting om de eindontvangers of begunstigden te betalen, ziet de Commissie erop toe dat de procedurele rechten van de betrokken lidstaat worden geëerbiedigd.

7. **Herziening van deze richtsnoeren**

98. De Commissie kan deze richtsnoeren te zijner tijd herzien om rekening te houden met ontwikkelingen in haar praktijk, relevante wijzigingen in de wetgeving van de Unie of relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, waarbij de rechtszekerheid wordt gewaarborgd. Bij de herziening van de richtsnoeren raadpleegt de Commissie de lidstaten en het Europees Parlement.

⁽⁷⁹⁾ Zie artikel 5, lid 2, en overweging 19 van de conditionaliteitsverordening.

⁽⁸⁰⁾ Zie overweging 19 van de conditionaliteitsverordening.

BIJLAGE I

Schendingen van de beginselen van de rechtsstaat**Voorbeelden van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat (artikel 3 van de conditionaliteitsverordening)**

- a) Het in gevaar brengen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Dienaangaande wordt in overweging 10 van de conditionaliteitsverordening gesteld: “De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht veronderstelt met name dat de betrokken rechterlijke instantie haar rechtsprekende taken zowel volgens de toepasselijke voorschriften als in de praktijk volstrekt autonoom kan uitoefenen, zonder onderworpen te zijn aan enige hiërarchische beperkingen of ondergeschikt te zijn aan een andere instantie, en zonder van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, en dat de betrokken rechterlijke instantie aldus beschermd is tegen tussenkomst of druk van buitenaf die de onafhankelijke oordeelsvorming van haar leden kan belemmeren en hun beslissingen kan beïnvloeden. Voor deze waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn regels nodig, met name met betrekking tot de samenstelling van de instantie en de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor wraking en afzetting van haar leden, teneinde bij rechtsonderhorigen elke redelijke twijfel weg te nemen wat betreft de invloed van externe factoren op deze instantie en haar neutraliteit ten opzichte van de in het geding zijnde belangen.”
Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie “veronderstelt het aspect van onafhankelijkheid met name dat de betrokken instantie haar rechtsprekende taken volledig autonoom uitoefent, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, en aldus beschermd is tegen tussenkomsten of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in aan hen voorgelegde geschillen in gevaar zouden kunnen brengen” ⁽¹⁾.
- b) Het niet voorkomen, corrigeren of bestraffen van willekeurige of onwettige besluiten van overheidsinstanties, onder meer door
— rechtshandavingsinstanties,
— financiële en personele middelen in te houden die van invloed zijn op hun goede werking,
— verzuim om de afwezigheid van belangenconflicten te waarborgen.
Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie kunnen deze situaties leiden tot schending van het beginsel van het verbod van willekeur van de uitvoerende macht of van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming ⁽²⁾.
- c) Beperking van de beschikbaarheid en doeltreffendheid van rechtsmiddelen, onder meer door
— restrictieve procedureregels,
— gebrekkige uitvoering van arresten,
— beperking van de doeltreffendheid van het onderzoek, de vervolging of de bestrafing van schendingen van de wet.
In verband met het bovenstaande wordt in de overwegingen 8 en 9 van de conditionaliteitsverordening het volgende verklaard:
- “(8) Goed financieel beheer kan enkel door de lidstaten worden verzekerd indien de overheidsinstanties overeenkomstig het recht handelen, indien gevallen van fraude, waaronder belastingfraude, belastingontduiking, corruptie, belangenconflicten of andere schendingen van het recht effectief door onderzoeks- en vervolgingsinstanties worden vervolgd en indien willekeurige of onwettige beslissingen van overheidsinstanties, met inbegrip van rechtshandavingsinstanties, onderworpen kunnen worden aan effectieve rechterlijke toetsing door onafhankelijke gerechten en het Hof van Justitie van de Europese Unie.
- (9) De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht moet te allen tijde worden gewaarborgd, en onderzoeks- en vervolgingsinstanties moeten hun taken naar behoren kunnen uitvoeren. De rechterlijke macht en onderzoeks- en vervolgingsinstanties moeten worden voorzien van toereikende financiële en personele middelen en procedures om effectief te kunnen optreden en op een wijze die het recht op een onpartijdig gerecht, met inbegrip van de eerbiediging van de rechten van de verdediging, volledig in acht neemt. Onherroepelijke rechterlijke uitspraken moeten daadwerkelijk worden uitgevoerd. Deze voorwaarden zijn vereist als minimale waarborg tegen onwettige en willekeurige besluiten van overheidsinstanties die de financiële belangen van de Unie zouden kunnen schaden.”

⁽¹⁾ Arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, punt 44. Zie onder meer de arresten van 24 juni 2019, Commissie/Republiek Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, en 20 april 2021, Republika/Ił-Prim Ministru, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

⁽²⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 245 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

Voorbeelden van specifieke situaties of gedragingen van instanties ⁽³⁾ die mogelijk te maken hebben met schendingen van de beginselen van de rechtsstaat (artikel 4, lid 2, van de conditionaliteitsverordening)

- a) De goede werking van de instanties die de Uniebegroting uitvoeren, met inbegrip van leningen en andere door de Uniebegroting gegarandeerde instrumenten, met name in het kader van procedures voor overheidsopdrachten of subsidies.
- b) De goede werking van de instanties die financiële controle, toezicht en audit uitvoeren, en van doeltreffende en transparante systemen voor financieel beheer en verantwoording — in dit verband heeft het Hof van Justitie verduidelijkt dat de uitdrukking “doeltreffende en transparante systemen voor financieel beheer en verantwoording” verwijst naar het begrip “financieel beheer”, dat valt onder het begrip “goed financieel beheer” in de Verdragen zelf, met name in artikel 310, lid 5, en artikel 317, eerste alinea, VWEU, en dat in artikel 2, lid 59, van het Financieel Reglement wordt gedefinieerd als de uitvoering van de begroting overeenkomstig de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid. De uitdrukking “financiële verantwoording” van haar kant weerspiegelt met name de verplichtingen inzake financiële controle, toezicht en audit als bedoeld in artikel 4, lid 2, punt b), van de conditionaliteitsverordening, terwijl de uitdrukking “doeltreffende en transparante systemen” de vaststelling van een geordend geheel van regels impliceert die op doeltreffende en transparante wijze het genoemde financieel beheer en de genoemde verantwoordingsplicht waarborgen ⁽⁴⁾.
Het Hof van Justitie heeft ook verduidelijkt dat de uitdrukking “financiële verantwoordingsplicht” met name de in artikel 4, lid 2, punt b), genoemde verplichtingen op het gebied van financiële controle, toezicht en audit weerspiegelt, terwijl de uitdrukking “doeltreffende en transparante systemen” de vaststelling van een geordende reeks regels impliceert die het financiële beheer en de verantwoordingsplicht op doeltreffende en transparante wijze waarborgen. ⁽⁵⁾
- c) De goede werking van de diensten voor opsporings en vervolging met betrekking tot het onderzoek naar en de vervolging van:
— fraude, met inbegrip van belastingfraude, met name wanneer deze ertoe kan leiden dat geen belastingen zoals btw en douanerechten worden geïnd die rechtstreeks van invloed zijn op de middelen die de Unie nodig heeft om haar doelstellingen te verwezenlijken en haar beleid uit te voeren;
— corruptie of andere schendingen van het Unierecht betreffende de uitvoering van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie.
- d) De effectieve rechterlijke toetsing door onafhankelijke gerechten van handelingen of nalatigheden van de in artikel 4, lid 2, punten a), b) en c), van de conditionaliteitsverordening bedoelde instanties.
Meer bepaald wordt in overweging 9 van de conditionaliteitsverordening verklaard dat de rechterlijke macht en onderzoeks- en vervolgingsinstanties moeten worden voorzien van toereikende financiële en personele middelen en procedures om effectief te kunnen optreden en op een wijze die het recht op een onpartijdig gerecht, met inbegrip van de eerbiediging van de rechten van de verdediging, volledig in acht neemt. Onherroepelijke rechterlijke uitspraken moeten daadwerkelijk worden uitgevoerd. Deze voorwaarden zijn vereist als minimale waarborg tegen onwettige en willekeurige besluiten van overheidsinstanties die de financiële belangen van de Unie zouden kunnen schaden.
- e) Het voorkomen en bestraffen van fraude, met inbegrip van belastingfraude, corruptie of andere schendingen van het Unierecht betreffende de uitvoering van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie, en het opleggen van doeltreffende en afschrikkende sancties aan ontvangers door nationale gerechten of administratieve autoriteiten.
- f) De terugvordering van onverschuldigd betaalde middelen.
- g) Doeltreffende en tijdige samenwerking met het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en, onder voorbehoud van de deelname van de betrokken lidstaat, met het Europees Openbaar Ministerie (EOM) bij hun onderzoeken of vervolgingen op grond van de toepasselijke handelingen van de Unie, overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking.

⁽³⁾ Deze voorbeelden zijn louter indicatief, aangezien andere situaties of gedragingen van instanties die relevant zijn voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie, ook onder het toepassingsgebied van de verordening inzake conditionaliteit kunnen vallen (zie artikel 4, lid 2, punt h)).

⁽⁴⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 333.

⁽⁵⁾ Zie arrest van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 333.

BIJLAGE II

Elementen die moeten worden opgenomen in de klacht over vermeende schendingen van de beginselen van de rechtsstaat op grond van de conditionaliteitsverordening

Klagers moeten de volgende gegevens verstrekken wanneer zij contact opnemen met de Commissie over vermeende schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in het kader van de conditionaliteitsverordening:

- naam en contactgegevens ⁽¹⁾;
- informatie over de wijze waarop de rechtsstaat zou zijn geschonden (met inbegrip van de handelingen of nalatigheden van overheidsinstanties die naar verluidt schendingen zijn van de beginselen van de rechtsstaat) en relevant bewijsmateriaal;
- informatie over de wijze waarop de vermeende schending relevant is voor de conditionaliteitsverordening (beschrijving van de wijze waarop zij de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie op voldoende rechtstreekse wijze aantast of dreigt aan te tasten) en relevant bewijsmateriaal;
- lijst van bewijsstukken die — indien daarom wordt verzocht — aan de Commissie kunnen worden toegezonden.

Om de indiening van informatie die relevant is voor de toepassing van de conditionaliteitsverordening, te vergemakkelijken en ervoor te zorgen dat de Commissie relevante en gestructureerde informatie ontvangt, kan het onderstaande model, zoals beschikbaar op de webpagina https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditional-regulation_nl, worden gebruikt.

⁽¹⁾ Voor de bekendmaking van de identiteit van klagers en de door hen aan de betrokken lidstaat verstrekte informatie is hun voorafgaande toestemming vereist en moet deze onder meer voldoen aan Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG.

EUROPESE COMMISSIE

Klacht — Schending van de beginselen van de rechtsstaat waardoor de Uniebegroting of de financiële belangen worden aangetast

Verordening 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting (conditionaliteitsverordening).

Dit klachtenformulier dient om de Europese Commissie in kennis te stellen van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat die voldoende rechtstreekse gevolgen hebben of dreigen te hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie.

Om de Europese Commissie in kennis te stellen van alle andere klachten in verband met de rechtsstaat, gelieve in plaats daarvan het klachtenformulier te gebruiken dat beschikbaar is op https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_nl/index.html

Alle velden met een * zijn verplicht. Wees zo kort en duidelijk mogelijk. Gebruik eventueel een extra blad.

1. Identiteit en contactgegevens

	Klager*	Uw vertegenwoordiger (indien van toepassing):
Aanspreekvorm* Dhr./Mevr.		
Voornaam*		
Achternaam*		
Organisatie		
Adres*		
Plaats*		
Postcode*		
Land*		
Telefoonnummer		
E-mail		
Taal*		
Moeten we de correspondentie naar u sturen, of naar uw vertegenwoordiger?*	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Wat is de verweten schending van de beginselen van de rechtsstaat?*

het in gevaar brengen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht	<input type="checkbox"/>
het niet voorkomen, corrigeren of bestraffen van willekeurige of onwettige besluiten van overheidsinstanties, met inbegrip van rechtshandavingsinstanties, onder meer door financiële en personele middelen in te houden die op hun goede werking betrekking hebben	<input type="checkbox"/>
verzuim om de afwezigheid van belangenconflicten te waarborgen	<input type="checkbox"/>

bepanking van de beschikbaarheid en doeltreffendheid van rechtsmiddelen, onder meer door restrictieve procedureregels en gebrekkige uitvoering van arresten	<input type="checkbox"/>
bepanking van de doeltreffende opsporing, vervolging of bestraffing van schendingen van het recht	<input type="checkbox"/>
overige	Gelieve toe te lichten.

3. Waarvoor heeft volgens u de vermeende schending van de beginselen van de rechtsstaat als vermeld in punt 2 hierboven gevolgen?*

(meer dan een antwoord mogelijk)

het behoorlijk functioneren van de overheidsinstanties die uitvoering geven aan de Uniebegroting, waaronder leningen en andere door de Uniebegroting gegarandeerde instrumenten, met name in het kader van openbare aanbestedings- of subsidieprocedures	<input type="checkbox"/>
het behoorlijk functioneren van de overheidsinstanties die de financiële controle, monitoring en audits uitvoeren, en de goede werking van effectieve en transparante systemen voor financieel beheer en verantwoording	<input type="checkbox"/>
het behoorlijk functioneren van onderzoeks- en vervolgingsinstanties met betrekking tot het onderzoek en de vervolging van fraude, waaronder belastingfraude, corruptie of andere schendingen van het Unierecht in verband met de uitvoering van de Uniebegroting of met de bescherming van de financiële belangen van de Unie	<input type="checkbox"/>
de effectieve rechterlijke toetsing door onafhankelijke gerechten van handelingen of nalatigheden door de bedoelde overheidsinstanties	<input type="checkbox"/>
het voorkomen en bestraffen van fraude, waaronder belastingfraude, corruptie en andere schendingen van het Unierecht in verband met de uitvoering van de Uniebegroting of met de bescherming van de financiële belangen van de Unie, en het aan ontvangers opleggen van doeltreffende en afschrikkende sancties door nationale gerechten of administratieve autoriteiten	<input type="checkbox"/>
de terugvordering van onverschuldigd betaalde middelen	<input type="checkbox"/>
doeltreffende en tijdige samenwerking met OLAF bij onderzoeken of vervolgingen op grond van de toepasselijke handelingen van de Unie overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking	<input type="checkbox"/>
[onder voorbehoud van de deelname van de betrokken lidstaat,] doeltreffende en tijdige samenwerking met het EOM bij zijn onderzoeken of vervolgingen op grond van de toepasselijke handelingen van de Unie, overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking	<input type="checkbox"/>
andere situaties of gedragingen van overheidsinstanties die relevant zijn voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie	<input type="checkbox"/>

4. Welke nationale maatregel(en) of praktijk(en) vormen volgens u een schending van de beginselen van de rechtsstaat in het kader van de conditionaliteitsverordening en waarom?*

5. **Omschrijf het probleem, geef de nodige feiten en verklaar waarom u een klacht indient* (max. 10 000 tekens):**

6. **Welke voldoende rechtstreekse gevolgen hebben, of dreigen te hebben, vermeende schendingen van de beginselen van de rechtsstaat op het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie?**

6.1 Welk gevolg heeft, of dreigt te hebben, de schending van de beginselen van de rechtsstaat voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie?

6.2 Is de schending individueel of systemisch? Gelieve toe te lichten.

6.3 Heeft het effect op het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie zich reeds voorgedaan?
Zo ja, hoe?

Zo neen, leg uit waarom er een ernstig risico zou zijn voor een goed financieel beheer van de Uniebegroting of voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie.

Geef een voldoende rechtstreeks verband aan tussen de vermeende schending(en) en de gevolgen of risico's voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie

7. **Eerdere stappen om het probleem op te lossen***

Hebt u al maatregelen genomen in het betrokken land om dit probleem op te lossen?*

ZO JA, om wat voor stappen ging het: administratief juridisch/gerechtigd?

7.1 Gelieve te beschrijven: a) de betrokken instantie/autoriteit/rechtbank en het uiteindelijke resultaat; b) andere stappen waarvan u op de hoogte bent.

7.2 Is uw zaak door de instantie/autoriteit/rechtbank afgehandeld, of nog steeds hangende? Is de zaak nog hangende, wanneer kan dan een beslissing worden verwacht?*

ZO NEEN, licht dan hieronder toe (indien van toepassing)


- Er is nog een zaak over deze kwestie aanhangig bij een nationaal of Europees gerecht
- Er is geen oplossing voor het probleem
- Er bestaat een corrigerende maatregel, maar die is te duur of het gebruik ervan zou te langdurig zijn
- De termijn voor actie is verstreken
- Geen juridische status (niet in een positie om juridische stappen te ondernemen); licht toe waarom niet

- Geen advocaat/rechtsbijstand
- Ik weet niet welke oplossingen beschikbaar zijn voor het probleem
- Andere – specificeren

8. Heeft u al contact gehad met andere instellingen of organen van de EU om hulp te vragen bij het oplossen van uw probleem? Zo ja, vermeld de referenties:

- Verzoekschrift aan het Europees Parlement – Ref:
- Europese Commissie – Ref:
- Europese Ombudsman – Ref:
- Andere - vermeld de instelling of het orgaan waarmee u contact heeft gehad, en het referentienummer van uw klacht (bijv. SOLVIT, FIN-Net, Europees Consumenten Centrum)


9. Vermeld alle aanvullende documenten/bewijsstukken die u desgevraagd aan de Commissie kunt toezenden.

 Stuur de Commissie nu nog geen documenten.

10. Persoonsgegevens*

Mag de Commissie uw identiteit bekendmaken bij contacten met de instanties van het EU-land waartegen uw klacht is gericht?

Ja Neen

 Uw antwoord is niet van invloed op de wijze waarop uw klacht wordt behandeld. Soms kan de Commissie uw klacht echter makkelijker behandelen als zij uw identiteit bekend mag maken.

BIJLAGE III

Elementen die deel moeten uitmaken van de informatie van begunstigen/eindontvangers van EU-financiering

De volgende elementen moeten in beginsel deel uitmaken van de informatie die begunstigen of eindontvangers bij de Commissie indienen over mogelijke schendingen van artikel 5, lid 2, van de conditionaliteitsverordening:

- naam en contactgegevens ⁽¹⁾;
 - informatie over het betrokken programma/fonds;
 - informatie over de vermeende schending van artikel 5, lid 2, van de conditionaliteitsverordening;
 - bewijsstukken (met inbegrip van bewijs dat de betrokken eindontvanger of begunstigde een formele klacht heeft ingediend bij de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat en alle informatie en documenten met betrekking tot het resultaat van die klacht, indien beschikbaar).
-

⁽¹⁾ Voor de bekendmaking van de identiteit van klagers en de door hen aan de betrokken lidstaat verstrekte informatie is hun voorafgaande toestemming vereist en moet deze onder meer voldoen aan Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG.