



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Voltallige zitting)

16 februari 2022*

Inhoud

I.	Toepasselijke bepalingen	5
	A. Verordening nr. 1049/2001	5
	B. Reglement van orde van de Raad	6
	C. Richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten	6
	D. Verordening nr. 883/2013	7
	E. Financieel Reglement	7
II.	Bestreden verordening	10
III.	Conclusies van partijen en procedure bij het Hof	20
IV.	Verzoek om geen rekening te houden met bepaalde passages in het verzoekschrift van de Republiek Polen	21
	A. Argumenten van partijen	21
	B. Beoordeling door het Hof	23
V.	Beroep	26
	A. Eerste, tweede, vijfde, zesde en elfde middel: onbevoegdheid van de Unie om de bestreden verordening vast te stellen	26
	1. Argumenten van partijen	26
	2. Beoordeling door het Hof	34
	a) Rechtsgrondslag van de bestreden verordening	34
	b) Omzeiling van artikel 7 VEU en artikel 269 VWEU	48

* Procestaal: Pools.

B.	Derde middel: schending van Protocol nr. 2	54
1.	Argumenten van partijen	54
2.	Beoordeling door het Hof	55
C.	Vierde middel: schending van artikel 296, tweede alinea, VWEU	56
1.	Argumenten van partijen	56
2.	Beoordeling door het Hof	57
D.	Zevende middel: schending van artikel 4, lid 1, artikel 4, lid 2, tweede zin, en artikel 5, lid 2, VEU	57
1.	Argumenten van partijen	57
2.	Beoordeling door het Hof	58
E.	Achtste middel: schending van het beginsel van gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen en niet-eerbiediging van de nationale identiteit van de lidstaten als bedoeld in artikel 4, lid 2, eerste zin, VEU	60
1.	Argumenten van partijen	60
2.	Beoordeling door het Hof	62
F.	Negende middel: schending van het rechtszekerheidsbeginsel	66
1.	Argumenten van partijen	66
2.	Beoordeling door het Hof	68
G.	Tiende middel: schending van het evenredigheidsbeginsel	72
1.	Argumenten van partijen	72
2.	Beoordeling door het Hof	73
VI.	Kosten	75

„Beroep tot nietigverklaring – Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 – Algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting – Bescherming van de Uniebegroting in geval van schending van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat – Rechtsgrondslag – Artikel 322, lid 1, onder a), VWEU – Artikel 311 VWEU – Artikel 312 VWEU – Gestelde omzeiling van artikel 7 VEU en artikel 269 VWEU – Gestelde schending van artikel 4, lid 1, artikel 5, lid 2, en artikel 13, lid 2, VEU, van artikel 296, tweede alinea, VWEU, van Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, alsook van de beginselen van bevoegdheidstoedeling, rechtszekerheid, evenredigheid en gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen – Gesteld misbruik van bevoegdheid”

In zaak C-157/21,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 11 maart 2021,

Republiek Polen, vertegenwoordigd door B. Majczyna en S. Żyrek als gemachtigden,

verzoekster,

ondersteund door:

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en M. M. Tátrai als gemachtigden,

intervenient,

tegen

Europees Parlement, vertegenwoordigd door R. Crowe, F. Drexler, U. Rösslein, T. Lukácsi en A. Pospíšilová Padowska als gemachtigden,

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. de Gregorio Merino, E. Rebasti, A. Tamás en A. Sikora-Kaléda als gemachtigden,

verweerders,

ondersteund door:

Koninkrijk België, vertegenwoordigd door M. Jacobs, C. Pochet en L. Van den Broeck als gemachtigden,

Koninkrijk Denemarken, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Søndahl Wolff en J. Nymann-Lindegren, vervolgens door M. Søndahl Wolff en V. Pasternak Jørgensen als gemachtigden,

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door J. Möller en R. Kanitz als gemachtigden,

Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, J. Quaney en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door D. Fennelly, BL,

Koninkrijk Spanje, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Rodríguez de la Rúa Puig en S. Centeno Huerta, vervolgens door J. Rodríguez de la Rúa Puig en A. Gavela Llopis als gemachtigden,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door A.-L. Desjonquères, A.-C. Drouant en E. Leclerc als gemachtigden,

Groothertogdom Luxemburg, aanvankelijk vertegenwoordigd door A. Germeaux en T. Uri, vervolgens door A. Germeaux als gemachtigden,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door M.K. Bulterman en J. Langer als gemachtigden,

Republiek Finland, vertegenwoordigd door H. Leppo en S. Hartikainen als gemachtigden,

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door O. Simonsson, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, H. Shev, M. Salborn Hodgson, H. Eklinder en R. Shahsavan Eriksson als gemachtigden,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Calleja Crespo, J.-P. Keppenne, J. Baquero Cruz en K. Herrmann als gemachtigden,

intervenienten,

wijst

HET HOF (Voltallige zitting),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, A. Arabadjiev (rapporteur), A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele en J. Passer, kamerpresidenten, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra, L.S. Rossi, A. Kumin, N. Wahl, D. Gratsias, M.L. Arastey Sahún, M. Gavalec en Z. Csehi, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffiers: M. Aleksejev, hoofd van een administratieve eenheid, en I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting van 11 en 12 oktober 2021,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 december 2021,

het navolgende

Arrest

- 1 Met haar verzoekschrift verzoekt de Republiek Polen het Hof om nietigverklaring van 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 2020, L 433I, blz. 1, met rectificatie in PB 2021, L 373, blz. 94; hierna: „bestreden verordening”).

I. Toepasselijke bepalingen

A. Verordening nr. 1049/2001

- 2 Artikel 2, lid 1, van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43) bepaalt:

„Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft een recht van toegang tot documenten van de instellingen, volgens de beginselen en onder de voorwaarden en beperkingen, die in deze verordening worden bepaald.”

- 3 Artikel 4 van die verordening luidt:

„[...]”

2. De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:

[...]

– gerechtelijke procedures en juridisch advies,

[...]

tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

3. De toegang tot een document dat door een instelling is opgesteld voor intern gebruik of door een instelling is ontvangen, en dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen, wordt geweigerd, indien de openbaarmaking ervan het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

De toegang tot een document met standpunten voor intern gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen de betrokken instelling wordt ook geweigerd nadat het besluit genomen is, indien de openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

[...]

5. Een lidstaat kan de instelling verzoeken, een van deze lidstaat afkomstig document niet zonder zijn voorafgaande toestemming openbaar te maken.

6. Indien het gevraagde document slechts ten dele onder de uitzonderingen valt, worden de overige delen ervan wel vrijgegeven.

7. De uitzonderingen van de leden 1 tot en met 3 zijn slechts van toepassing gedurende de periode waarin bescherming op grond van de inhoud van het document gerechtvaardigd is. [...]”

4 Artikel 5 van die verordening luidt als volgt:

„Wordt van een lidstaat een document gevraagd dat hij in zijn bezit heeft en dat van een instelling afkomstig is, dan raadpleegt hij de betrokken instelling, om een besluit te kunnen nemen waardoor het doel van deze verordening niet in gevaar komt – tenzij het duidelijk is dat het document wel of niet wordt vrijgegeven.

De lidstaat kan het verzoek ook doorgeleiden aan de betrokken instelling.”

B. Reglement van orde van de Raad

5 Op 1 december 2009 heeft de Raad van de Europese Unie besluit 2009/937/EU houdende vaststelling van zijn reglement van orde (PB 2009, L 325, blz. 35) vastgesteld. Artikel 6 van dat reglement van orde (hierna: „reglement van orde van de Raad”) draagt als opschrift „Geheimhoudingsplicht en overlegging van documenten in rechte” en bepaalt in lid 2:

„De Raad of het [Comité van permanente vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten (Coreper)] kan toestemming verlenen tot het in rechte overleggen van afschriften van of uittreksels uit Raadsdocumenten die nog niet overeenkomstig de bepalingen betreffende de toegang van het publiek tot documenten voor het publiek beschikbaar zijn gesteld.”

6 Artikel 10 („Toegang van het publiek tot de documenten van de Raad”) van dat reglement van orde luidt:

„De specifieke bepalingen inzake de toegang van het publiek tot de documenten van de Raad staan in bijlage II.”

7 Bijlage II bij dat reglement van orde draagt als opschrift „Specifieke bepalingen betreffende de toegang van het publiek tot documenten van de Raad” en bepaalt in artikel 5 („Doorgeleiding van een verzoek van een lidstaat”) het volgende:

„Een verzoek van een lidstaat aan de Raad dat wordt doorgeleid, wordt behandeld overeenkomstig de artikelen 7 en 8 van [verordening nr. 1049/2001] en de desbetreffende bepalingen van deze bijlage. In geval van volledige of gedeeltelijke afwijzing van toegang, wordt de verzoeker medegedeeld dat een eventueel confirmatief verzoek rechtstreeks aan de Raad moet worden gericht.”

C. Richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten

8 Bij nota 7695/18 van 10 april 2018 heeft de Raad richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten vastgesteld. De punten 1, 2, 20 en 21 van die richtsnoeren luiden als volgt:

„1. Dit document bevat richtsnoeren voor de behandeling van niet-gerubriceerde Raadsdocumenten voor interne verspreiding in de Raad, onder de leden van de Raad, bij de Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) en, afhankelijk van het onderwerp, bepaalde andere [instellingen] (zoals het Europees Parlement, het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank) en [organen van de Europese Unie] (zoals het Comité van de regio's, het Europees Economisch en Sociaal Comité). Wanneer deze documenten te vroeg bekend worden gemaakt, kan dat de besluitvormingsprocedures van de Raad nadelig beïnvloeden.

2. De richtsnoeren hebben rechtstreekse gevolgen voor de werking van de Raad en dienen bijgevolg te worden geëerbiedigd door de lidstaten als leden van de Raad, overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking dat de betrekkingen tussen de instellingen [van de Unie] en de lidstaten regelt.

[...]

20. LIMITE-documenten worden niet openbaar gemaakt tenzij daartoe gemachtigde Raadsfunctionarissen, de rijksoverheid van een lidstaat (zie punt 21) of, indien van toepassing, de Raad, overeenkomstig [verordening nr. 1049/2001] en zijn reglement van orde, daartoe hebben besloten.
21. Personeel in een andere [instelling] of een ander [orgaan van de Unie] dan de Raad mag zelf niet besluiten LIMITE-documenten openbaar te maken, zonder voordien het secretariaat-generaal van de Raad (SGR) te hebben geraadpleegd. Rijksoverheidspersoneel van een lidstaat raadpleegt het SGR alvorens een dergelijk besluit te nemen, tenzij duidelijk is dat het document openbaar gemaakt kan worden, overeenkomstig artikel 5 van [verordening nr. 1049/2001].”

D. Verordening nr. 883/2013

- 9 Artikel 2, punt 1, van 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) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad (PB 2013, L 248, blz. 1) definieert de „financiële belangen van de Unie” voor de toepassing van die verordening 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”.

E. Financieel Reglement

- 10 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, tot wijziging van verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB 2018, L 193, blz. 1; hierna: „Financieel Reglement”) bepaalt in artikel 2 („Definities”) het volgende:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

7. ‚uitvoering van de begroting’: de uitoefening van activiteiten inzake beheer, monitoring, controles en audits van begrotingskredieten volgens de in artikel 62 bepaalde methoden;

[...]

19. ‚controle’: alle maatregelen ter verkrijging van redelijke zekerheid inzake de doeltreffendheid, efficiëntie en zuinigheid van verrichtingen, de betrouwbaarheid van de verslaglegging, de bescherming van activa en informatie, de voorkoming en opsporing en de correctie van fraude en onregelmatigheden en de follow-up daarvan, en de adequate beheersing van de risico’s in verband met de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, rekening houdend met het meerjarige karakter van de programma’s en met de aard van de betrokken betalingen. De controle hiervan kan diverse toetsen inhouden, alsmede de uitvoering van beleid en procedures om de in de eerste zin bedoelde doelstellingen te verwezenlijken;

[...]

42. ‚lidstaatsorganisatie’: een in een lidstaat als publiekrechtelijke instantie of privaatrechtelijke instantie opgerichte entiteit waaraan een openbaredienstverleningstaak is toevertrouwd en passende door de lidstaat verstrekte financiële garanties zijn gegeven;

[...]

59. ‚goed financieel beheer’: de uitvoering van de begroting met inachtneming van de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid;

[...]”

11 Artikel 56 („Begrotingsuitvoering volgens het beginsel van goed financieel beheer”) van dat Reglement luidt als volgt:

„1. De Commissie voert de begroting aan de ontvangsten- en uitgavenzijde uit overeenkomstig deze verordening, onder haar eigen verantwoordelijkheid en binnen de grenzen van de toegestane kredieten.

2. De lidstaten werken met de Commissie samen om te verzekeren dat de kredieten worden besteed volgens het beginsel van goed financieel beheer.”

12 Artikel 62 („Wijzen van uitvoering van de begroting”) van dat Reglement specificeert in lid 1, eerste alinea:

„De Commissie voert de begroting op een of meer van de volgende wijzen uit:

a) op directe wijze („direct beheer’) zoals beschreven in de artikelen 125 tot en met 153, via haar diensten, met inbegrip van haar personeel in de delegaties van de Unie onder leiding van het respectievelijke delegatiehoofd, overeenkomstig artikel 60, lid 2, of via uitvoerende agentschappen als bedoeld in artikel 69;

b) in gedeeld beheer met de lidstaten („gedeeld beheer’) zoals beschreven in de artikelen 63 en 125 tot en met 129;

c) op indirecte wijze (indirect beheer) zoals beschreven in de artikelen 125 tot en met 149 en de artikelen 154 tot en met 159, wanneer de basishandeling daarin voorziet of in de in artikel 58, lid 2, onder a) tot en met d), genoemde gevallen, door taken tot uitvoering van de begroting toe te vertrouwen aan:

[...]”

13 Artikel 63 van dat Reglement draagt als opschrift „Gedeeld beheer met de lidstaten” en bepaalt in lid 2 het volgende:

„De lidstaten nemen, wanneer zij taken met betrekking tot de uitvoering van de begroting uitoefenen, alle nodige maatregelen, met inbegrip van wetgevende, regelgevende, en administratieve maatregelen, ter bescherming van de financiële belangen van de Unie, met name door:

- a) ervoor te zorgen dat uit de begroting gefinancierde acties naar behoren en effectief en in overeenstemming met de toepasselijke sectorspecifieke regelgeving worden uitgevoerd;
- b) organen aan te wijzen voor het beheer en de controle van middelen van de Unie, overeenkomstig lid 3, en toezicht te houden op deze organen;
- c) te voorzien in de preventie, opsporing en correctie van onregelmatigheden en fraude;
- d) overeenkomstig deze verordening en sectorspecifieke regelgeving samen te werken met de Commissie, [het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)], de [Europese Rekenkamer] en, voor de lidstaten die deelnemen aan de nauwere samenwerking overeenkomstig verordening (EU) 2017/1939 van de Raad [van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (EOM) (PB 2017, L 283, blz. 1)] met het [EOM] zodra het is opgericht.

Teneinde de financiële belangen van de Unie te beschermen, verrichten de lidstaten, met inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel en in toepassing van dit artikel en de desbetreffende sectorspecifieke regelgeving, vooraf en achteraf controles, met inbegrip van controles ter plaatse, waar zulks dienstig is, op representatieve en/of risicogerichte steekproeven van verrichtingen. Daarnaast gaan zij over tot terugvordering van onterecht betaalde bedragen en stellen zij in voorkomend geval gerechtelijke procedures in.

De lidstaten leggen de ontvangers doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties op indien hierin is voorzien bij sectorspecifieke regelgeving of bij specifieke bepalingen in het nationale recht.

In het kader van haar risicobeoordeling en overeenkomstig de sectorspecifieke regelgeving, houdt de Commissie toezicht op de door de lidstaten vastgestelde beheers- en controlesystemen. Bij haar auditwerkzaamheden eerbiedigt de Commissie het proportionaliteitsbeginsel en houdt zij rekening met het overeenkomstig sectorspecifieke regelgeving beoordeelde risiconiveau.”

14 Artikel 135 van het Financieel Reglement („Bescherming van de financiële belangen van de Unie door opsporing van risico's, uitsluiting en oplegging van financiële sancties") luidt als volgt:

„1. Ter bescherming van de financiële belangen van de Unie zet de Commissie een systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting op, dat zij beheert.

Dit systeem heeft ten doel het volgende te vergemakkelijken:

a) de vroegtijdige opsporing van in lid 2 bedoelde personen of entiteiten die een risico vormen voor de financiële belangen van de Unie;

[...]

3. Het besluit tot registratie van informatie over vroegtijdige opsporing met betrekking tot de in lid 1, tweede [alinea], onder a), van dit artikel bedoelde risico's, tot uitsluiting van in lid 2 bedoelde personen of entiteiten en/of tot oplegging van een financiële sanctie aan een ontvanger, wordt genomen door de bevoegde ordonnateur. Informatie met betrekking tot dergelijke besluiten wordt opgenomen in de in artikel 142, lid 1, bedoelde databank. Indien dergelijke besluiten op basis van artikel 136, lid 4, worden genomen, omvat de informatie in de databank ook de gegevens betreffende [in] dat lid bedoelde personen.

4. Het besluit tot uitsluiting van in lid 2 van dit artikel bedoelde personen of entiteiten of tot oplegging van financiële sancties aan een ontvanger wordt gebaseerd op een definitieve rechterlijke beslissing of, in de in artikel 136, lid 1, bedoelde uitsluitingssituaties, op een definitief administratief besluit, of op een voorlopige juridische kwalificatie door de in artikel 143 bedoelde instantie in de in artikel 136, lid 2, bedoelde situaties met het oog op een gecentraliseerde beoordeling van die situaties. In de in artikel 141, lid 1, bedoelde gevallen wijst de bevoegde ordonnateur een deelnemer in een bepaalde toekenningsprocedure af.

Onverminderd artikel 136, lid 5, mag de bevoegde ordonnateur een besluit tot uitsluiting van een deelnemer of ontvanger en/of tot oplegging van een financiële sanctie aan een ontvanger, alsmede een besluit tot bekendmaking van de desbetreffende informatie, op basis van een in artikel 136, lid 2, bedoelde voorlopige kwalificatie alleen nemen nadat hij een aanbeveling van de in artikel 143 bedoelde instantie heeft ontvangen.”

II. Bestreden verordening

15 Uit de vermeldingen bij de bestreden verordening komt naar voren dat zij is vastgesteld op basis van het „[VWEU], en met name [op basis van] artikel 322, lid 1, [onder] a),” ervan, alsook op basis van het „[Euratom-Verdrag], en met name [op basis van] artikel 106 bis” ervan.

16 De overwegingen 2, 3, 5 tot en met 10, 12 tot en met 19 en 26 van de bestreden verordening luiden als volgt:

„(2) In zijn conclusies van 21 juli 2020 heeft de Europese Raad verklaard dat de financiële belangen van de Unie moeten worden beschermd overeenkomstig de in de Verdragen verankerde algemene beginselen, met name de in artikel 2 VEU vervatte waarden. Tevens benadrukte hij het belang van de bescherming van de financiële belangen van de Unie en het belang van de eerbiediging van de rechtsstaat.

- (3) De rechtsstaat vereist dat alle overheidsbevoegdheden worden uitgeoefend binnen de wettelijke beperkingen die daaraan zijn gesteld, overeenkomstig de democratische waarden en de eerbiediging van de grondrechten die zijn vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [(hierna: ‚Handvest’)] en andere toepasselijke instrumenten, en onder controle van onafhankelijke en onpartijdige gerechten. Dit vereist met name dat de beginselen van legaliteit [(arrest van 29 april 2004, Commissie/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, punt 63),] hetgeen een transparante, controleerbare, democratische en pluralistische wetgevingsprocedure impliceert, van rechtszekerheid [(arrest van 12 november 1981, Meridionale Industria Salumi e.a., 212/80–217/80, EU:C:1981:270, punt 10)], van het verbod op willekeur van de uitvoerende macht [(arrest van 21 september 1989, Hoechst/Commissie, 46/87 en 227/88, EU:C:1989:337, punt 19)], van effectieve rechtsbescherming, met inbegrip van toegang tot de rechter, door onafhankelijke en onpartijdige gerechten [(arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punten 31, 40 en 41, en 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punten 63-67)], alsmede van de scheiding der machten [(arresten van 22 december 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, punt 58, 10 november 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punt 35, en 10 november 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punt 36)] in acht moeten worden genomen [(Mededeling van de Commissie ‚Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat’, COM(2014) 158 final, bijlage I)].

[...]

- (5) Wanneer een kandidaat-lidstaat lidstaat wordt, sluit deze zich aan bij een juridische constructie die berust op de fundamentele premisse dat elke lidstaat met alle andere lidstaten een reeks gemeenschappelijke waarden deelt waarop de Unie berust, en dat elke lidstaat erkent dat de andere lidstaten deze waarden met hem delen, zoals is bepaald in artikel 2 VEU. Deze premisse impliceert en rechtvaardigt dat de lidstaten er onderling op vertrouwen dat de andere lidstaten deze waarden erkennen en het Unierecht, dat deze waarden ten uitvoer brengt, dus in acht nemen [(advies 2/13 (Toetreding van de Unie tot het EVRM) van 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punt 168)]. De wetgeving en praktijken van de lidstaten moeten blijven voldoen aan de gemeenschappelijke waarden waarop de Unie gegrondvest is.
- (6) Hoewel er onder de Uniewaarden geen rangorde bestaat, is eerbiediging van de rechtsstaat essentieel voor de bescherming van de andere fundamentele waarden waarop de Unie berust, zoals vrijheid, democratie, gelijkheid en eerbiediging van de mensenrechten. De eerbiediging van de rechtsstaat is onlosmakelijk verbonden met de eerbiediging van de democratie en van de grondrechten. Democratie en eerbiediging van de grondrechten zijn niet mogelijk zonder eerbiediging van de rechtsstaat, en omgekeerd.
- (7) Bij de uitvoering door de lidstaten van de Uniebegroting, met inbegrip van de middelen die worden toegewezen via het herstelinstrument van de Europese Unie dat is ingesteld bij verordening (EU) 2020/2094 [van de Raad van 14 december 2020 tot vaststelling van een herstelinstrument van de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel na de COVID-19-crisis (PB 2020, L 433I, blz. 23)] en via leningen en andere door de Uniebegroting gegarandeerde instrumenten, is – ongeacht de wijze van uitvoering – eerbiediging van de rechtsstaat een essentiële voorwaarde voor naleving van het in artikel 317 [VWEU] verankerde beginsel van goed financieel beheer.

- (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.
- (10) 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.

[...]

- (12) Bij artikel 19 VEU, waarin de in artikel 2 VEU vastgestelde waarde van de rechtsstaat concrete invulling krijgt, worden de lidstaten verplicht om te voorzien in effectieve rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden, waaronder de gebieden die verband houden [met] de uitvoering van de Uniebegroting. Het loutere feit dat wordt voorzien in effectieve rechterlijke toetsing om de naleving van het Unierecht te waarborgen, is het wezen van de rechtsstaat en vereist onafhankelijke gerechten [(arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punten 32-36)]. Het behoud van de rechterlijke onafhankelijkheid is van wezenlijk belang, zoals wordt bevestigd door artikel 47, tweede alinea, van het Handvest [(arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punten 40 en 41)]. Dit geldt in het bijzonder voor de rechterlijke toetsing van de geldigheid van maatregelen, overeenkomsten en andere instrumenten die tot openbare uitgaven of schulden leiden, onder meer in het kader van openbare aanbestedingsprocedures, die ook aan gerechten kunnen worden voorgelegd.

- (13) Er bestaat derhalve een duidelijk verband tussen de eerbiediging van de rechtsstaat en een doeltreffende uitvoering van de Uniebegroting overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer.
- (14) De Unie heeft [verscheidene] instrumenten en processen ontwikkeld om de rechtsstaat en de toepassing ervan te bevorderen, waaronder financiële steun voor maatschappelijke organisaties, het Europees rechtsstaatmechanisme en het EU-scorebord voor justitie, en om de instellingen van de Unie effectief te laten reageren op schendingen van de rechtsstaat middels inbreukprocedures en de in artikel 7 VEU bepaalde procedure. Het in deze verordening bepaalde mechanisme vult deze instrumenten aan door de Uniebegroting te beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die gevolgen hebben voor het goed financieel beheer van de begroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie.
- (15) Schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, met name die welke gevolgen hebben voor de behoorlijke werking van overheidsinstanties en effectieve rechterlijke toetsing, kunnen de financiële belangen van de Unie ernstig schaden. Dit geldt voor individuele schendingen van die beginselen en a fortiori voor wijdverspreide schendingen of schendingen die worden veroorzaakt door terugkerende praktijken of nalatigheden van overheidsinstanties, of door algemene maatregelen die door dergelijke instanties zijn vastgesteld.
- (16) Om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat als dusdanig aan te merken, moet de Commissie een grondige kwalitatieve beoordeling verrichten. Die beoordeling moet objectief, onpartijdig en billijk zijn, en met inachtneming van relevante informatie uit beschikbare bronnen en van erkende instellingen, waaronder arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie, verslagen van de Rekenkamer, het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat van de Commissie en het EU-scorebord voor justitie, verslagen van het [OLAF] en het Europees Openbaar Ministerie (EOM), naargelang het geval, en de conclusies en aanbevelingen van de betreffende internationale organisaties en netwerken, met inbegrip van de organen van de Raad van Europa zoals de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa („Greco”) en de [Europese Commissie voor democratie middels het recht (Commissie van Venetië)], met name haar rechtsstaatcontrolelijst, de Europese netwerken van hoogste gerechtshoven en van raden [...] voor de rechtspraak. De Commissie moet indien nodig ter voorbereiding van een grondige kwalitatieve beoordeling het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en de Commissie van Venetië zo nodig raadplegen.
- (17) De maatregelen van deze verordening zijn met name nodig bij gevallen waarin de Uniebegroting niet effectiever kan worden beschermd middels andere in Uniewetgeving vervatte procedures. In financiële wetgeving van de Unie en de toepasselijke sectorspecifieke en financiële regelgeving worden diverse mogelijkheden geboden om de Uniebegroting te beschermen, waaronder onderbrekingen, schorsingen of financiële correcties bij onregelmatigheden of ernstige tekortkomingen in beheers- en controlesystemen. Bepaald moet worden welke maatregelen moeten worden genomen bij schendingen van de rechtsstaatsbeginselen, alsook welke procedure daartoe moet worden gevolgd. Dergelijke maatregelen moeten onder meer de schorsing van betalingen en vastleggingen, de schorsing van betalingen van tranches of de vervroegde terugbetaling van leningen en een vermindering van de financiering in het kader van bestaande

vastleggingen omvatten, alsook een verbod op het aangaan van nieuwe verbintenissen met ontvangers of nieuwe overeenkomsten over leningen of andere door de Uniebegroting gegarandeerde instrumenten

- (18) Bij het bepalen van de te nemen maatregelen dient het evenredigheidsbeginsel van toepassing te zijn, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de ernst van de situatie, de tijd die is verstreken sinds de betrokken gedragingen zijn begonnen, de duur en de herhaling van de gedraging, het oogmerk, de medewerking van de betrokken lidstaat bij het beëindigen van de schending van de beginselen van de rechtsstaat, alsmede met de gevolgen voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie.
- (19) Het is essentieel dat de legitieme belangen van de eindontvangers en begunstigten naar behoren worden gewaarborgd wanneer maatregelen worden genomen in het geval van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat. Wanneer zij overweegt maatregelen te nemen, moet de Commissie rekening houden met de mogelijke gevolgen ervan voor eindontvangers en begunstigten. Aangezien betalingen in gedeeld beheer van de Commissie aan lidstaten juridisch losstaan van betalingen door nationale instanties aan begunstigten, mogen de passende maatregelen uit hoofde van deze verordening niet worden geacht afbreuk te doen aan de beschikbaarheid van financiering voor betalingen aan begunstigten volgens de betalingstermijnen die zijn bepaald in de toepasselijke sectorspecifieke en financiële regelgeving. Uit hoofde van deze verordening vastgestelde besluiten en in deze verordening bepaalde verplichtingen jegens eindontvangers of begunstigten maken deel uit van het toepasselijke Unierecht met betrekking tot de besteding van middelen in gedeeld beheer. De lidstaten waarop de maatregelen betrekking hebben moeten de Commissie regelmatig verslag doen over de naleving van hun verplichtingen jegens eindontvangers of begunstigten. De verslaglegging over de naleving van de in de toepasselijke sectorspecifieke en financiële regelgeving opgenomen betalingsverplichtingen jegens begunstigten moet de Commissie in staat stellen te verifiëren dat de besluiten uit hoofde [van] deze verordening geen enkele directe noch indirecte gevolgen hebben voor betalingen die op grond van de toepasselijke sectorspecifieke en financiële regelgeving moeten worden gedaan.

Om eindontvangers of begunstigten beter te beschermen, moet de Commissie op een website of internetportaal informatie en richtsnoeren verstrekken, alsook adequate instrumenten om de Commissie te kunnen informeren over elke schending van de wettelijke verplichting van overheidsdiensten en lidstaten om betalingen te blijven verrichten nadat maatregelen op grond van deze verordening zijn vastgesteld. De Commissie moet zorgen voor opvolging van dergelijke informatie om na te gaan of de toepasselijke voorschriften worden geëerbiedigd, met name artikel 69, artikel 74, lid 1, [onder b)], en artikel 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 (PB 2021, L 231, blz. 159)]. Indien nodig moet de Commissie, om ervoor te zorgen dat door overheidsdiensten of lidstaten verschuldigde bedragen daadwerkelijk aan eindontvangers of begunstigten worden betaald, verrichte betalingen

terugvorderen of, indien passend, een financiële correctie doorvoeren door de Uniesteun voor een programma te verminderen in overeenstemming met de toepasselijke sectorspecifieke en financiële regelgeving.

[...]

(26) Bij de procedure voor de vaststelling en opheffing van de maatregelen moeten de beginselen van objectiviteit, non-discriminatie en gelijke behandeling van alle lidstaten worden geëerbiedigd, en moet een onpartijdige en op feiten gebaseerde aanpak worden gevolgd. Indien de betrokken lidstaat bij wijze van uitzondering van mening is dat sprake is van ernstige schendingen van deze beginselen, kan hij de voorzitter van de Europese Raad verzoeken de zaak voor te leggen aan de volgende bijeenkomst van de Europese Raad. In dergelijke uitzonderlijke gevallen mag geen besluit over de maatregelen worden genomen totdat de Europese Raad de zaak heeft besproken. Dit proces mag in de regel niet langer duren dan drie maanden nadat de Commissie haar voorstel bij de Raad heeft ingediend.”

17 Artikel 1 van de bestreden verordening bepaalt:

„Bij deze verordening worden de regels vastgesteld die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de Uniebegroting bij schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten.”

18 Artikel 2 van die verordening luidt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

a) ‚de rechtsstaat’: de in artikel 2 VEU verankerde waarde van de Unie. Het omvat de beginselen van legaliteit hetgeen een transparant, controleerbaar, democratisch en pluralistisch wetgevingsproces impliceert, van rechtszekerheid, van het verbod op willekeur van de uitvoerende macht, van effectieve rechtsbescherming, met inbegrip van toegang tot de rechter, door onafhankelijke en onpartijdige gerechten, ook ten aanzien van de grondrechten, van de scheiding der machten, en van non-discriminatie en gelijkheid voor de wet. De rechtsstaat wordt begrepen met inachtneming van de andere waarden en beginselen van de Unie die zijn verankerd in artikel 2 VEU;

b) ‚overheidsdienst’: een overheidsinstantie, op eender welk [bestuursniveau], waaronder nationale, regionale en lokale overheden, alsook lidstaatorganisaties in de zin van artikel 2, punt 42, van [het Financieel Reglement].”

19 Artikel 3 („Schendingen van de beginselen van de rechtsstaat”) van de bestreden verordening bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening kan het volgende wijzen op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat:

a) het in gevaar brengen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht;

b) het niet voorkomen, corrigeren of bestraffen van willekeurige of onwettige beslissingen van overheidsinstanties, rechtshandavingsinstanties inbegrepen, het onthouden van financiële en personele middelen waardoor de behoorlijke werking van die instanties wordt aangetast, of het niet voorkomen van belangenconflicten;

c) het beperken van de beschikbaarheid en effectiviteit van rechtsmiddelen, onder meer door middel van restrictieve procedurele regels, het niet uitvoeren van rechterlijke uitspraken of het beperken van het effectief onderzoeken, vervolgen of bestraffen van [rechtsschendingen].”

20 Artikel 4 van die verordening draagt het opschrift „Voorwaarden voor de vaststelling van maatregelen” en bepaalt:

„1. Er worden 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.

2. Voor de toepassing van deze verordening hebben schendingen van de beginselen van de rechtsstaat betrekking op een of meer van de volgende zaken:

- a) 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;
- b) 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;
- c) 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;
- d) de effectieve rechterlijke toetsing door onafhankelijke gerechten van handelingen of nalatigheden door de [onder] a), b) en c) bedoelde overheidsinstanties;
- e) 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;
- f) de terugvordering van onverschuldigd betaalde middelen;
- g) effectieve en tijdige samenwerking met OLAF en, mits de betrokken lidstaat eraan deelneemt, met het EOM bij hun onderzoeken of vervolgingen op grond van de toepasselijke Uniehandelingen overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking;
- h) 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.”

21 Artikel 5 („Maatregelen ter bescherming van de Uniebegroting”) van die verordening bepaalt in de leden 1 tot en met 4:

„1. Mits aan de in artikel 4 van deze verordening bepaalde voorwaarden is voldaan, kunnen, overeenkomstig de in artikel 6 van deze verordening bepaalde procedure, een of meer van de volgende passende maatregelen worden vastgesteld:

- a) indien de Commissie de Uniebegroting in direct of indirect beheer uitvoert op grond van artikel 62, lid 1, [onder] a) en c), van het Financieel Reglement en indien de ontvanger een overheidsdienst is:
 - i) een schorsing van betalingen of van de uitvoering van de juridische verbintenis, of beëindiging van de juridische verbintenis krachtens artikel 131, lid 3, van het Financieel Reglement;
 - ii) een verbod op het aangaan van nieuwe juridische verbintenissen;
 - iii) een gehele of gedeeltelijke schorsing van de betaling van tranches of een vervroegde terugbetaling van door de Uniebegroting gegarandeerde leningen;
 - iv) een opschorting of vermindering van het economisch voordeel in het kader van een door de Uniebegroting gegarandeerd instrument;
 - v) een verbod op het aangaan van nieuwe overeenkomsten inzake leningen of andere door de Uniebegroting gegarandeerde instrumenten;
- b) indien de Commissie de Uniebegroting in gedeeld beheer met de lidstaten uitvoert op grond van artikel 62, [lid 1, onder b)], van het Financieel Reglement:
 - i) een opschorting van de goedkeuring van een of meer programma's of een wijziging van die opschorting;
 - ii) een opschorting van vastleggingen;
 - iii) een verlaging van vastleggingen, onder meer door middel van financiële correcties of overschrijvingen naar andere uitgavenprogramma's;
 - iv) een beperking van voorfinanciering;
 - v) een onderbreking van betalingstermijnen;
 - vi) een schorsing van betalingen.

2. Tenzij het besluit tot vaststelling van de maatregelen anders bepaalt, doet het opleggen van passende maatregelen geen afbreuk aan de verplichtingen van de in lid 1, [onder] a), bedoelde overheidsdiensten of van de in lid 1, [onder] b), bedoelde lidstaten om uitvoering te geven aan het programma of het fonds waarop de maatregel betrekking heeft, en met name niet aan hun verplichtingen jegens eindontvangers of begunstigden, inclusief de verplichting om betalingen te doen op grond van deze verordening en de toepasselijke sectorspecifieke of financiële regelgeving. Bij de besteding van Uniemiddelen in gedeeld beheer brengen de lidstaten waarop de maatregelen op grond van deze verordening betrekking hebben, om de drie maanden na de vaststelling van die maatregelen verslag uit aan de Commissie over hun naleving van deze verplichtingen.

De Commissie verifieert of het toepasselijke recht is nageleefd en neemt zo nodig alle passende maatregelen om de Uniebegroting te beschermen, in overeenstemming met de sectorspecifieke en financiële regelgeving.

3. De genomen maatregelen zijn evenredig. Ze worden bepaald in het licht van de werkelijke of potentiële gevolgen van de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie. De aard, duur,

ernst en omvang van de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat worden naar behoren in aanmerking genomen. De maatregelen worden voor zover mogelijk gericht op de acties van de Unie waarop de schendingen betrekking hebben.

4. De Commissie verstrekt via een website of een internetportaal informatie en richtsnoeren ten behoeve van de eindontvangers of begunstigden over de in lid 2 bedoelde verplichtingen van de lidstaten. De Commissie stelt eindontvangers of begunstigden op dezelfde website of internetportaal ook passende instrumenten ter beschikking om de Commissie in kennis te stellen van elke schending van deze verplichtingen die volgens deze eindontvangers of begunstigden directe gevolgen voor hen heeft. Dit lid wordt zodanig toegepast dat de bescherming van personen die schendingen van het Unierecht melden, wordt gewaarborgd, in overeenstemming met de beginselen van richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad [van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB 2019, L 305, blz. 17)]. Informatie die overeenkomstig dit lid door eindontvangers of begunstigden wordt verstrekt, gaat vergezeld van bewijs dat de betrokken eindontvanger of begunstigde bij de relevante autoriteit van de betrokken lidstaat een formele klacht heeft ingediend.”

22 Artikel 6 („Procedure”) van diezelfde verordening luidt:

„1. Indien de Commissie vaststelt dat zij gegronde redenen heeft om te oordelen dat aan de voorwaarden van artikel 4 is voldaan, zendt zij, tenzij zij van oordeel is dat zij de Uniebegroting door middel van andere procedures uit de Uniewetgeving effectiever kan beschermen, de betrokken lidstaat een schriftelijke kennisgeving toe met de feitelijke elementen en specifieke redenen waarop zij haar vaststelling baseert. De Commissie stelt het Europees Parlement en de Raad onverwijld op de hoogte van een dergelijke kennisgeving en van de inhoud ervan.

2. Het Europees Parlement kan de Commissie in het licht van de op grond van lid 1 ontvangen informatie verzoeken om een gestructureerde dialoog over haar bevindingen.

3. Bij de beoordeling of aan de voorwaarden van artikel 4 is voldaan, houdt de Commissie rekening met relevante informatie uit beschikbare bronnen, waaronder besluiten, conclusies en aanbevelingen van instellingen van de Unie, andere relevante internationale organisaties en andere erkende instellingen.

4. De Commissie kan zowel voor als na het toezenden van de schriftelijke kennisgeving op grond van lid 1, verzoeken om aanvullende informatie die zij nodig heeft om de in lid 3 bedoelde beoordeling uit te voeren.

5. De betrokken lidstaat verstrekt de vereiste informatie en kan opmerkingen maken over de bevindingen in de in lid 1 bedoelde kennisgeving binnen een door de Commissie te stellen termijn van minimaal één maand en maximaal drie maanden vanaf de datum van kennisgeving van de bevindingen. In zijn opmerkingen kan de lidstaat voorstellen corrigerende maatregelen te nemen in reactie op de bevindingen in de kennisgeving van de Commissie.

6. Wanneer de Commissie besluit om al dan niet een voorstel voor een uitvoeringsbesluit inzake passende maatregelen te nemen, houdt zij rekening met de ontvangen informatie en de eventuele opmerkingen die de betrokken lidstaat heeft gemaakt, en gaat zij na of de eventueel voorgestelde corrigerende maatregelen adequaat zijn. De Commissie verricht haar beoordeling binnen een indicatieve termijn van één maand na ontvangst van enige informatie van de betrokken lidstaat

of van diens opmerkingen of, indien geen informatie of opmerkingen zijn ontvangen, na het verstrijken van de overeenkomstig lid 5 gestelde termijn, en in ieder geval binnen een redelijke termijn.

7. Indien de Commissie voornemens is een voorstel overeenkomstig lid 9 in te dienen, stelt zij de lidstaat van tevoren in de gelegenheid binnen een maand zijn opmerkingen in te dienen, met name over de evenredigheid van de voorgenoemde maatregelen.

8. Bij de beoordeling van de evenredigheid van de op te leggen maatregelen houdt de Commissie naar behoren rekening met de in lid 3 bedoelde informatie en richtsnoeren.

9. Indien de Commissie van mening is dat aan de voorwaarden van artikel 4 is voldaan en dat de corrigerende maatregelen die de lidstaat overeenkomstig lid 5 voorstelt, geen adequate reactie vormen op de bevindingen in de kennisgeving van de Commissie, dient zij binnen een maand na ontvangst van de opmerkingen van de lidstaat of, indien er geen opmerkingen zijn gemaakt, zonder onnodige vertraging en in ieder geval binnen een maand na de in lid 7 vastgestelde termijn, een voorstel voor een uitvoeringsbesluit inzake passende maatregelen in bij de Raad. Het voorstel bevat de specifieke gronden en feiten waarop de Commissie haar bevindingen heeft gebaseerd.

10. De Raad stelt het in lid 9 van dit artikel bedoelde uitvoeringsbesluit vast binnen een maand na de ontvangst van het voorstel van de Commissie. Indien zich uitzonderlijke omstandigheden voordoen, kan de termijn voor de vaststelling van dit uitvoeringsbesluit met maximaal twee maanden worden verlengd. Opdat het besluit tijdig wordt vastgesteld, maakt de Commissie waar zij dat passend acht gebruik van haar rechten op grond van artikel 237 VWEU.

11. De Raad kan het voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid wijzigen en de aldus gewijzigde tekst door middel van een uitvoeringsbesluit vaststellen.”

23 Artikel 7 („Opheffing van maatregelen”) van de bestreden verordening bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. 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 van artikel 4 is voldaan.

2. Op verzoek van de betrokken lidstaat of op eigen initiatief beoordeelt de Commissie, 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.

Indien de Commissie van mening is dat niet langer aan de voorwaarden van artikel 4 is voldaan, dient zij bij de Raad een voorstel in voor een uitvoeringsbesluit tot opheffing van de vastgestelde maatregelen.

Indien de Commissie van oordeel is dat de situatie die tot de vaststelling van de maatregelen heeft geleid, gedeeltelijk is gecorrigeerd, dient zij bij de Raad een voorstel in voor een uitvoeringsbesluit tot aanpassing van de vastgestelde maatregelen.

Indien de Commissie van oordeel is dat de situatie die tot de vaststelling van de maatregelen heeft geleid, niet is gecorrigeerd, richt zij een met redenen omkleed besluit tot de betrokken lidstaat en stelt zij de Raad daarvan in kennis.

Indien de betrokken lidstaat de Commissie op grond van lid 1 een schriftelijke kennisgeving toezendt, dient de Commissie haar voorstel in of stelt zij haar besluit vast binnen een maand na ontvangst van die kennisgeving. Deze termijn kan in naar behoren gemotiveerde omstandigheden worden verlengd; in dat geval deelt de Commissie onverwijld de redenen voor de verlenging aan de betrokken lidstaat mee.

De procedure van artikel 6, leden 3, 4, 5, 6, 9, 10 en 11, is naargelang het geval van toepassing.”

III. Conclusies van partijen en procedure bij het Hof

- 24 De Republiek Polen verzoekt het Hof de bestreden verordening nietig te verklaren en het Parlement en de Raad te verwijzen in de kosten.
- 25 Het Parlement en de Raad verzoeken het Hof het beroep te verwerpen en de Republiek Polen te verwijzen in de kosten.
- 26 Bij verzoekschrift van 12 mei 2021 heeft het Parlement het Hof verzocht de onderhavige zaak te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 133 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Ter ondersteuning van dat verzoek heeft het Parlement aangevoerd dat de vaststelling van de bestreden verordening een wezenlijke politieke voorwaarde was voor zijn goedkeuring van verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad van 17 december 2020 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027 (PB 2020, L 433I, blz. 11; hierna: „meerjarig financieel kader 2021-2027”), en dat het gelet op de urgente economische situatie noodzakelijk was om de middelen die beschikbaar zijn in het kader van het COVID-19-herstelplan „Next Generation EU” op uiterst korte termijn uit te keren aan de lidstaten. Het Parlement heeft in dat verband met name benadrukt dat overeenkomstig artikel 3, lid 4, van verordening 2020/2094 ten minste 60 % van de juridische verbintenissen uiterlijk op 31 december 2022 moet zijn aangegaan, en dat dat uiterlijk op 31 december 2023 moet gelden voor alle juridische verbintenissen. Voorts heeft het onderstreept dat de Commissie naar aanleiding van de inwerkingtreding van besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van besluit 2014/335/EU, Euratom (PB 2020, L 424, blz. 1) al in de zomer van 2022 zal gaan lenen op de kapitaalmarkten om voornoemd herstelplan te financieren. Volgens het Parlement brengt de omstandigheid dat op zeer korte termijn uiterst omvangrijke middelen worden geleend en beschikbaar worden gesteld onvermijdelijk risico’s voor de Uniebegroting mee waartegen de bestreden verordening bescherming moet bieden. Die bescherming is belangrijk, aangezien het onvermogen om die begroting daadwerkelijk te beschermen rampzalige gevolgen kan hebben, met name voor de solidariteit in de Unie op de lange termijn.
- 27 Volgens artikel 133, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering kan de president van het Hof op verzoek van hetzij de verzoeker hetzij de verweerder, wanneer de aard van de zaak verlangt dat zij binnen korte termijnen wordt behandeld, de andere partij, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, beslissen om de zaak volgens een versnelde procedure te behandelen.

- 28 In casu heeft de president van het Hof op 9 juni 2021, de andere partijen, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, gehoor gegeven aan dat verzoek. Die beslissing is gemotiveerd door het fundamentele belang van de onderhavige zaak voor de rechtsorde van de Unie, met name omdat zij betrekking heeft op de bevoegdheden van de Unie om haar begroting en haar financiële belangen te beschermen tegen de bedreigingen die kunnen voortvloeien uit schendingen van de in artikel 2 VEU neergelegde waarden.
- 29 Bij beslissing van de president van het Hof van 25 juni 2021 zijn het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en de Commissie toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad.
- 30 Bij beslissing van de president van het Hof van diezelfde datum is Hongarije toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Polen.
- 31 Bij verzoekschrift van 11 mei 2021 heeft de Raad het Hof verzocht om geen rekening te houden met de passages in het verzoekschrift van de Republiek Polen en in de bijlagen daarbij die verwijzen advies nr. 13593/18 van de juridische dienst van de Raad van 25 oktober 2018 betreffende het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten [COM(2018) 324 final], welk voorstel ten grondslag ligt aan de bestreden verordening (hierna: „juridisch advies nr. 13593/18”), dan wel de inhoud of de redenering van dat advies weergeven. Op 29 juni 2021 heeft het Hof beslist dat verzoek met de zaak ten gronde te voegen.
- 32 Op 7 september 2021 heeft het Hof, overwegende dat de onderhavige zaak van uitzonderlijk belang is, de advocaat-generaal gehoord, besloten de zaak naar de voltallige zitting te verwijzen overeenkomstig artikel 16, laatste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

IV. Verzoek om geen rekening te houden met bepaalde passages in het verzoekschrift van de Republiek Polen

A. Argumenten van partijen

- 33 Ter ondersteuning van zijn verzoek om geen rekening te houden met de punten 53, 75, 126, 133 en 139 van het verzoekschrift van de Republiek Polen omdat die punten verwijzen naar juridisch advies nr. 13593/18 door de inhoud of de analyse van dat advies weer te geven, stelt de Raad dat dat juridische advies een niet-gerubriceerd intern document is met de code „LIMITE”. Bijgevolg valt dat advies onder de geheimhoudingsplicht en zijn op de overlegging in rechte ervan met name de voorwaarden van toepassing die zijn neergelegd in artikel 6, lid 2, van het reglement van orde van de Raad en in de punten 20 en 21 van de richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten.
- 34 Volgens artikel 6, lid 2, van dat reglement van orde kan enkel de Raad of het Coreper toestemming verlenen tot het in rechte overleggen van afschriften van of uittreksels uit Raadsdocumenten die nog niet overeenkomstig de bepalingen van Unierecht betreffende de toegang van het publiek tot documenten voor het publiek beschikbaar zijn gesteld. Daarenboven mag een LIMITE-document

volgens de punten 20 en 21 van voornoemde richtsnoeren niet openbaar wordt gemaakt tenzij een daartoe gemachtigde Raadsfunctionaris, de rijksoverheid van een lidstaat – na raadpleging van het secretariaat-generaal van de Raad (SGR) – of, indien van toepassing, de Raad, overeenkomstig verordening nr. 1049/2001 en zijn reglement van orde, daartoe heeft besloten.

- 35 In casu heeft de Raad tot op heden enkel de eerste acht punten van juridisch advies nr. 13593/18 openbaar gemaakt krachtens verordening nr. 1049/2001, en heeft hij de Republiek Polen bovendien geen toestemming verleend om dat advies in het kader van de onderhavige gerechtelijke procedure over te leggen.
- 36 Volgens vaste rechtspraak van het Hof en het Gerecht zou het indruisen tegen het algemeen belang dat meebrengt dat de instellingen gebruik moeten kunnen maken van in volledige onafhankelijkheid gegeven adviezen van hun juridische dienst, indien werd aanvaard dat dergelijke interne documenten in een geding voor het Hof kunnen worden overgelegd zonder toestemming van de betrokken instelling of zonder bevel van deze rechterlijke instantie.
- 37 De Raad merkt op dat zijn besluit om naar aanleiding van verzoeken krachtens verordening nr. 1049/2001 slechts gedeeltelijk toegang te verlenen tot juridisch advies nr. 13593/18 met name is ingegeven door het risico dat een verzoekende partij hem tijdens een geding over de rechtmatigheid van de bestreden verordening confronteert met de argumenten die zijn eigen juridische dienst in dat juridische advies heeft uiteengezet, hetgeen in strijd is met de vereisten van een eerlijk proces en met de processuele gelijkheid tussen de partijen bij een gerechtelijke procedure. Overigens doet dat risico zich nu voor als gevolg van de indiening van het onderhavige beroep.
- 38 Volgens de Raad heeft de Republiek Polen die argumenten bovendien altijd gebruikt om vóór besluiten te stemmen waarbij de toegang van het publiek tot juridisch advies nr. 13593/18 werd geweigerd. Indien die lidstaat de openbaarmaking van dat juridische advies wenste, had hij daartoe een verzoek krachtens verordening nr. 1049/2001 moeten indienen of om toestemming moeten vragen overeenkomstig het reglement van orde van de Raad en de richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten.
- 39 De Raad stelt dat de procedures van verordening nr. 1049/2001 en van het reglement van orde van de Raad zouden worden omzeild indien de Republiek Polen juridisch advies nr. 13593/18 in de onderhavige zaak zou mogen gebruiken zonder de daartoe bestemde procedure te hebben gevolgd en zonder dat die kwestie aan een effectieve rechterlijke toetsing is onderworpen. In dat verband herinnert de Raad aan de vaste rechtspraak van het Hof waarbij gehoor is gegeven aan verzoeken van de instellingen om hun interne documenten te verwijderen uit het dossier waarover het Hof beschikt wanneer zij geen toestemming hebben verleend voor de overlegging in rechte ervan. Volgens de Raad volgt hieruit dat juridisch advies nr. 13593/18 in de onderhavige zaak niet mag worden gebruikt.
- 40 Voorts stelt de Raad dat hij, indien de overlegging van juridisch advies nr. 13593/18 in de onderhavige procedure zou worden toegestaan, genoodzaakt zou zijn om voor de Unierechter opmerkingen te maken over een advies voor intern gebruik dat bij de totstandkoming van de bestreden verordening door zijn eigen juridische dienst is uitgebracht, hetgeen in strijd is met de vereisten van een eerlijk proces en afbreuk doet aan de mogelijkheid voor de Raad om eerlijke, objectieve en volledige adviezen te ontvangen.

- 41 Tot slot komt uit de rechtspraak van het Hof naar voren dat aan die vaststellingen niet wordt afgedaan door het feit dat juridisch advies nr. 13593/18 zonder toestemming van de Raad op de website van een persorgaan is gepubliceerd en dat de inhoud ervan dus is vrijgegeven aan het publiek. Bovendien is de schade die de Raad en de instellingen van de Unie zouden lijden indien dat juridische advies zonder toestemming in de onderhavige procedure zou worden gebruikt vele malen groter dan de schade als gevolg van de publicatie van dat advies in de pers. Het zou immers indruisen tegen het algemeen belang dat meebrengt dat de instellingen gebruik moeten kunnen maken van adviezen van hun juridische dienst die in volledige onafhankelijkheid zijn uitgebracht, en afbreuk doen aan de doeltreffendheid van de procedures ter bescherming van dat belang indien de Republiek Polen zich op advies nr. 13593/18 zou mogen baseren.
- 42 De Republiek Polen betwist het betoog van de Raad.

B. Beoordeling door het Hof

- 43 De Raad betoogt in wezen dat de Republiek Polen, door in de punten 53, 126, 133 en 139 van het verzoekschrift passages uit juridisch advies nr. 13593/18 te hebben overgenomen en door in punt 75 van dat verzoekschrift de inhoud van dat advies te hebben geherformuleerd, ten eerste, artikel 6, lid 2, van het reglement van orde van de Raad heeft geschonden, ten tweede, het algemeen belang heeft miskend dat meebrengt dat de Raad gebruik moet kunnen maken van in volledige onafhankelijkheid gegeven adviezen van zijn juridische dienst, ten derde, de Raad in een situatie heeft gebracht waarin hij zich mogelijk in het hoofdgeding moet uitspreken over de analyses van zijn eigen juridische dienst, hetgeen in strijd is met het beginsel van processuele gelijkheid, ten vierde, inbreuk heeft gemaakt op de punten 20 en 21 van de richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten en, ten vijfde, verordening nr. 1049/2001 heeft geschonden.
- 44 Wat betreft de gestelde schending van artikel 6, lid 2, van het reglement van orde van de Raad zij eraan herinnerd dat volgens die bepaling „[d]e Raad of het Coreper [toestemming kan] verlenen tot het in rechte overleggen van afschriften van of uittreksels uit Raadsdocumenten die nog niet [...] voor het publiek beschikbaar zijn gesteld.”
- 45 Dienaangaande moet allereerst worden opgemerkt dat het verzoekschrift naar andere punten van juridisch advies nr. 13593/18 verwijst dan de acht punten die de Raad overeenkomstig verordening nr. 1049/2001 openbaar heeft gemaakt, vervolgens dat de Republiek Polen de Raad niet om toestemming heeft gevraagd voor de overlegging in rechte van een afschrift van of uittreksel uit dat juridische advies en, tot slot, dat die lidstaat geen afschrift van dat juridische advies bij zijn verzoekschrift heeft gevoegd.
- 46 Derhalve moet worden nagegaan of het feit dat de Republiek Polen in haar verzoekschrift passages van juridisch advies nr. 13593/18 heeft overgenomen of geherformuleerd door deze passages aan te halen, kan worden aangemerkt als het in rechte overleggen van uittreksels uit dat advies in de zin van artikel 6, lid 2, van het reglement van orde van de Raad.
- 47 In dat verband moet worden opgemerkt dat de punten 53, 126 en 133 van het verzoekschrift passages uit dat advies aanhalen, terwijl de punten 75 en 139 van dat verzoekschrift, maar ook punt 126 ervan, een eigen betoog van de Republiek Polen bevatten dat volgens die lidstaat de in dat juridische advies verrichte analyse weergeeft. Dergelijke eigen betogen, waarvan simpelweg

wordt gesteld dat zij overeenstemmen met juridisch advies nr. 13593/18, en die volgens de Raad bovendien onnauwkeurig zijn, kunnen evenwel niet worden beschouwd als een uittreksel uit dat juridische advies.

- 48 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat enkel de punten 53, 126 en 133 van het verzoekschrift kunnen worden beschouwd als passages die „uittreksels” uit juridisch advies nr. 13593/18 bevatten in de zin van artikel 6, lid 2, van het reglement van orde van de Raad. Bovendien is het indienen van dergelijke uittreksels in een processtuk een „overlegging van documenten in rechte” in de zin van die bepaling.
- 49 De Republiek Polen moest dus in beginsel de Raad op grond van artikel 6, lid 2, van zijn reglement van orde vragen om toestemming om de in de punten 53, 126 en 133 van het verzoekschrift opgenomen uittreksels uit juridisch advies nr. 13593/18 voor het Hof over te leggen.
- 50 Zoals de Raad opmerkt, komt in dat verband inderdaad uit vaste rechtspraak naar voren dat het zou indruisen tegen het algemeen belang dat meebrengt dat de instellingen gebruik moeten kunnen maken van in volledige onafhankelijkheid gegeven adviezen van hun juridische dienst, indien werd aanvaard dat dergelijke interne documenten in een geding voor het Hof kunnen worden overgelegd zonder toestemming van de betrokken instelling of zonder bevel van het Hof (beschikking van 14 mei 2019, Hongarije/Parlement, C-650/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:438, punt 8 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest van 31 januari 2020, Slovenië/Kroatië, C-457/18, EU:C:2020:65, punt 66).
- 51 Wanneer een verzoeker een dergelijk juridisch advies zonder toestemming overlegt, confronteert hij de betrokken instelling in de procedure over de geldigheid van een bestreden handeling namelijk met een advies dat tijdens de totstandbrenging van die handeling door haar eigen juridische dienst is uitgebracht. Zou worden aanvaard dat die verzoeker een juridisch advies van een instelling kan toevoegen aan het dossier terwijl die instelling geen toestemming heeft verleend voor de openbaarmaking van dat advies, dan zou dit in beginsel indruisen tegen de vereisten van een eerlijk proces en erop neerkomen dat de procedure van verordening nr. 1049/2001 voor een verzoek om toegang tot dat document wordt omzeild (zie in die zin beschikking van 14 mei 2019, Hongarije/Parlement, C-650/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:438, punt 14 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest van 31 januari 2020, Slovenië/Kroatië, C-457/18, EU:C:2020:65, punt 68).
- 52 Er moet evenwel rekening worden gehouden met het transparantiebeginsel, dat is verankerd in artikel 1, tweede alinea, en artikel 10, lid 3, VEU, alsook in artikel 15, lid 1, en artikel 298, lid 1, VWEU, en dat onder meer een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem waarborgt (zie in die zin beschikking van 14 mei 2019, Hongarije/Parlement, C-650/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:438, punt 13 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Doordat transparantie een open discussie mogelijk maakt over meerdere uiteenlopende gezichtspunten, draagt zij bovendien bij tot het vergroten van het vertrouwen van die burgers (arrest van 4 september 2018, ClientEarth/Commissie, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 53 Het is juist dat het transparantiebeginsel slechts in uitzonderlijke gevallen kan rechtvaardigen dat een document van een instelling dat niet voor het publiek toegankelijk is gemaakt en een juridisch advies bevat, tijdens een gerechtelijke procedure openbaar wordt gemaakt. Om die reden heeft het Hof geoordeeld dat geen sprake is van een hoger openbaar belang dat gebiedt dat een document

met een juridisch advies van een instelling deel blijft uitmaken van het dossier van een zaak, wanneer dat advies geen betrekking heeft op een wetgevingsprocedure waarvoor een grotere transparantie is vereist en het enige belang om dat document in het dossier te houden er bovendien in is gelegen dat de betrokken lidstaat zich tijdens een geding op dat advies kan beroepen. Volgens het Hof lijkt de overlegging van een dergelijk juridisch advies namelijk te zijn ingegeven door het eigen belang van de verzoeker om zijn argumenten te onderbouwen en niet door enig hoger openbaar belang, zoals het belang om de procedure die tot de bestreden handeling heeft geleid openbaar te maken (zie in die zin beschikking van 14 mei 2019, Hongarije/Parlement, C-650/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:438, punt 18, en arrest van 31 januari 2020, Slovenië/Kroatië, C-457/18, EU:C:2020:65, punt 71).

- 54 In casu moet, anders dan in de zaken die tot de hierboven aangehaalde rechtspraak hebben geleid, worden vastgesteld dat juridisch advies nr. 13593/18 betrekking heeft op een wetgevingsprocedure.
- 55 Dienaangaande heeft het Hof overwogen dat door openbaarmaking van de documenten waarin een advies van de juridische dienst van een instelling over tijdens de discussies over wetgevingsinitiatieven opkomende juridische vraagstukken vervat ligt, de transparantie en openheid van het wetgevingsproces worden verhoogd en het recht van de Europese burgers om de informatie die ten grondslag heeft gelegen aan een wetgevingshandeling te controleren, wordt versterkt. Het Hof heeft hieruit opgemaakt dat er geen sprake is van een algemene behoefte aan vertrouwelijkheid wat betreft adviezen van de juridische dienst van de Raad die betrekking hebben op een wetgevingsproces, en dat verordening nr. 1049/2001 in beginsel verplicht tot de openbaarmaking ervan (zie in die zin arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punten 67 en 68).
- 56 Het is namelijk juist de transparantie op dit punt die, doordat zij een open discussie mogelijk maakt over meerdere uiteenlopende gezichtspunten, ertoe bijdraagt dat twijfels bij burgers worden weggenomen, niet alleen over de rechtmatigheid van een individuele rechtshandeling maar ook over de legitimiteit van het gehele besluitvormingsproces (zie in die zin arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 59), en dat de beginselen van democratie en eerbiediging van de grondrechten zoals omschreven in artikel 6 VEU en het Handvest en zoals in herinnering gebracht in overweging 2 van verordening nr. 1049/2001, worden versterkt.
- 57 Die transparantie neemt echter niet weg dat de openbaarmaking van een specifiek juridisch advies, dat is gegeven in de context van een bepaald wetgevingsproces maar een bijzonder gevoelig karakter heeft of een bijzonder ruime strekking die verder gaat dan het desbetreffende wetgevingsproces, kan worden geweigerd uit hoofde van de bescherming van juridische adviezen. In een dergelijk geval dient de betrokken instelling de weigering uitvoerig te motiveren (arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 69).
- 58 Zoals advocaat-generaal Campos Sánchez-Bordona heeft opgemerkt in de punten 70 tot en met 72 van zijn conclusie in de zaak Hongarije/Parlement en Raad (C-156/21, EU:C:2021:974), heeft de Raad in casu evenwel niet bewezen dat juridisch advies nr. 13593/18 een bijzonder gevoelig karakter heeft of een bijzonder ruime strekking die verder gaat dan het desbetreffende wetgevingsproces.

- 59 Bijgevolg verzette noch artikel 6, lid 2, van het reglement van orde van de Raad, noch de in punt 50 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak zich ertegen dat de Republiek Polen dat juridische advies in haar verzoekschrift volledig dan wel gedeeltelijk openbaar maakte.
- 60 Aan die vaststelling wordt niet afgedaan door het feit dat de Republiek Polen er zelf belang bij heeft dat de litigieuze passages in haar verzoekschrift door het Hof in aanmerking worden genomen. Dat dient namelijk hoe dan ook het hoger openbaar belang dat in herinnering is gebracht in de punten 55 en 56 van dit arrest, aangezien dat er tevens toe bijdraagt dat twijfels bij burgers worden weggenomen, niet alleen over de rechtmatigheid van de bestreden verordening, maar ook over de legitimiteit van het gehele besluitvormingsproces.
- 61 Bijgevolg moet het verzoek van de Raad om geen rekening te houden met de passages in het verzoekschrift van de Republiek Polen omdat zij naar juridisch advies nr.13593/18 verwijzen dan wel de inhoud of de analyse ervan weergeven, ongegrond worden verklaard, zonder dat afzonderlijk uitspraak hoeft te worden gedaan over de middelen die zijn ontleend aan schending van de punten 20 en 21 van de richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten, aan schending van verordening nr. 1049/2001 en aan schending van het beginsel van processuele gelijkheid, aangezien die middelen hoe dan ook niet kunnen slagen gelet op de beoordelingen die zijn verricht in de punten 52 tot en met 60 van dit arrest.

V. Beroep

- 62 De Republiek Polen voert ter ondersteuning van haar beroep elf middelen aan. Allereerst moeten het eerste, het tweede, het vijfde, het zesde en het elfde middel, in wezen ontleend aan de onbevoegdheid van de Unie om de bestreden verordening vast te stellen, gezamenlijk worden onderzocht.

A. Eerste, tweede, vijfde, zesde en elfde middel: onbevoegdheid van de Unie om de bestreden verordening vast te stellen

1. Argumenten van partijen

- 63 Met haar eerste middel stelt de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, dat de aard en de omvang van de bevoegdheden die bij de Verdragen aan de Unie zijn toebedeeld de Raad niet in staat stellen om een mechanisme in te voeren zoals dat van de bestreden verordening, waarmee de instellingen van de Unie kunnen nagaan of de lidstaten de beginselen van de rechtsstaat eerbiedigen en die beginselen als voorwaarde kunnen stellen voor de uitkering van middelen uit de Uniebegroting.
- 64 Het is juist dat het de Uniewetgever krachtens artikel 322, lid 1, onder a), VWEU wettelijk is toegestaan om een mechanisme in te voeren dat de uitkering van middelen uit de Uniebegroting afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de lidstaten het beginsel van goed financieel beheer eerbiedigen. Niettemin blijkt uit de definitie van dat beginsel in artikel 2, punt 59, van het Financieel Reglement en uit de nadere uitwerking ervan in artikel 56, lid 2, van dat Reglement, dat de verplichtingen die op grond van dat beginsel op de lidstaten rusten concreet moeten zijn en moeten voortvloeien uit specifieke rechtsregels die aantonen dat de opgelegde vereisten rechtstreeks verband houden met het beginsel van goed financieel beheer van de middelen van de Unie en met de bescherming van de financiële belangen van de Unie.

- 65 De Uniewetgever heeft bij de bestreden verordening echter een mechanisme ingevoerd dat voor de uitkering van middelen uit de Uniebegroting evenwel niet als voorwaarde stelt dat de lidstaten concrete Unierechtelijke verplichtingen nakomen die verband houden met het beginsel van goed financieel beheer, maar, zoals blijkt uit artikel 1 van die verordening, dat zij de beginselen van de rechtsstaat eerbiedigen.
- 66 Volgens de Republiek Polen valt de invoering van een dergelijk mechanisme niet onder de bevoegdheden die bij artikel 322, lid 1, onder a), VWEU aan de Uniewetgever zijn toebedeeld, ook al vereist artikel 4, lid 1, van de bestreden verordening dat vastgestelde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat 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.
- 67 In de eerste plaats mag de Uniewetgever in een verordening die ingevolge artikel 322, lid 1, onder a), VWEU wordt vastgesteld noch het begrip „rechtsstaat” definiëren, noch de elementen bepalen op grond waarvan kan worden vastgesteld dat er sprake is van schending van de beginselen die onder dat begrip vallen.
- 68 Om te beginnen vloeien de beginselen van de rechtsstaat voort uit de constitutionele en politieke tradities van de lidstaten en is de inhoud ervan verduidelijkt in de rechtspraak van de constitutionele rechterlijke instanties. Hoewel het klopt dat internationale organisaties, en met name de Raad van Europa, bepaalde criteria hebben ontwikkeld om de eerbiediging van die beginselen te beoordelen, zijn die beginselen in het Unierecht uitsluitend geconcretiseerd in de vermelding van de doelstellingen die zij nastreven. Gelet op de verschillen die er zijn tussen de nationale identiteiten, de constitutionele systemen, de rechtsstelsels en de rechtstradities van de lidstaten, kan de Uniewetgever niet voor alle beginselen van de rechtsstaat de middelen bepalen waarmee de doelstellingen van die beginselen kunnen worden bereikt. Bijgevolg beperkt de verplichting voor de lidstaten om die beginselen te eerbiedigen zich tot de noodzaak om de wezenlijke inhoud ervan te waarborgen.
- 69 Vervolgens is de Unie weliswaar gegrondvest op de waarden van artikel 2 VEU, maar bepalen de Verdragen niet nader wat die waarden inhouden en verlenen zij de Uniewetgever geen enkele bevoegdheid om in afgeleide rechtshandelingen de draagwijdte van die waarden te definiëren, zelfs niet uit hoofde van artikel 19 VEU. Laatstgenoemde bepaling legt immers geen enkele concrete verplichting op met betrekking tot de rechterlijke organisatie in de lidstaten, welke onder de exclusieve bevoegdheid van die lidstaten valt.
- 70 Tot slot heeft de Uniewetgever, met overschrijding van de bevoegdheden die hij aan artikel 322, lid 1, onder a), VWEU ontleent, in artikel 2, onder a), van de bestreden verordening het begrip „rechtsstaat” aldus gedefinieerd dat het zich tevens uitstrekt tot de andere waarden die zijn verankerd in artikel 2 VEU. Ook bevat artikel 4, lid 2, ervan, naast het feit dat artikel 3 van die verordening de criteria noemt die kunnen „wijzen op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat”, een opsomming van situaties en gedragingen van overheidsinstanties waarop schendingen van de beginselen van de rechtsstaat voor de toepassing van die verordening betrekking moeten hebben, evenwel zonder dat de Uniewetgever verduidelijkt welk verband er tussen die bepalingen bestaat en zonder dat die opsomming, gelet op artikel 4, lid 2, onder h), van de bestreden verordening, uitputtend is.

- 71 Hierdoor heeft de Uniewetgever de Commissie en de Raad tevens de bevoegdheid verleend om de vereisten die verband houden met de eerbiediging van de rechtsstaat nader uit te werken bij de toepassing van de bestreden verordening. Die bevoegdheid wordt bovendien achteraf uitgeoefend, in het kader van de beoordeling van een in een lidstaat bestaande situatie, zodat die instellingen die vereisten kunnen aanpassen aan de schending die de betrokken lidstaat wordt verweten en die vereisten met terugwerkende kracht op de onderzochte situatie kunnen toepassen.
- 72 In de tweede plaats stelt de Republiek Polen dat de Uniewetgever niet op basis van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU een andere procedure dan die van artikel 7 VEU en artikel 258 VWEU kon invoeren door de bevoegdheid om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten vast te stellen te verlenen aan de Commissie en de Raad.
- 73 Dergelijke schendingen mogen, ingevolge artikel 7 VEU, immers uitsluitend worden vastgesteld door de Europese Raad. Van die exclusieve bevoegdheid van de Europese Raad mag enkel worden afgeweken op grond van artikel 19, lid 1, VEU en op grond van de daarin vastgestelde verplichting om effectieve rechtsbescherming te verzekeren op gebieden die onder het Unierecht vallen, waarbij het Hof de niet-nakoming van die verplichting kan vaststellen bij een procedure krachtens artikel 258 VWEU.
- 74 De uitsluitende bevoegdheid van de Europese Raad ingevolge artikel 7 VEU om schendingen van de beginselen van de beginselen van de rechtsstaat te constateren, wordt gerechtvaardigd door het feit dat het toezicht op de eerbiediging van die waarde een discretionair karakter heeft en afhankelijk kan zijn van politieke overwegingen. Zo is het volgens de Verdragen aan de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten om dergelijke constatering te doen, en zijn die constatering onttrokken aan iedere inhoudelijke rechterlijke toetsing. Bij gebreke van duidelijke vereisten kan het Hof immers niet beoordelen of de constatering van de Europese Raad voldoen aan de vereisten die uit die waarde voortvloeien. Om die reden bepaalt artikel 269 VWEU dat de rechterlijke toetsing door het Hof enkel betrekking heeft op de naleving van de „procedurele bepalingen” van artikel 7 VEU, en kan die toetsing geen betrekking hebben op een door de Europese Raad geconstateerde „ernstige en voortdurende schending” van die waarde door een lidstaat.
- 75 Zo rijst de vraag of een uitvoeringsbesluit van de Raad waarbij deze overeenkomstig de bestreden verordening heeft vastgesteld dat een lidstaat de beginselen van de rechtsstaat heeft geschonden, aan een inhoudelijke rechterlijke toetsing kan worden onderworpen zonder dat inbreuk wordt gemaakt op de exclusieve bevoegdheid van de Europese Raad krachtens artikel 7 VEU en artikel 269 VWEU om te beoordelen of de lidstaten de waarden van artikel 2 VEU eerbiedigen.
- 76 In de derde plaats stelt de Republiek Polen dat de Uniewetgever met de invoering van een mechanisme waarmee financiële sancties kunnen worden opgelegd aan de lidstaten, de bevoegdheden heeft overschreden die hij aan artikel 322, lid 1, onder a), VWEU ontleent.
- 77 Dienaangaande brengt de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, in herinnering dat er binnen het rechtsstelsel van de Unie drie vereisten worden gesteld aan een horizontaal en sectorspecifiek conditionaliteitsregime betreffende de uitkering van middelen uit de Uniebegroting. Allereerst moet dat regime specificeren wat de voorwaarden zijn voor de ontvangst van middelen van de Unie, alsook wat de criteria zijn waarmee wordt beoordeeld of aan die voorwaarden is voldaan. Vervolgens moeten de voorwaarden die dat regime aan het verkrijgen van middelen stelt een „voldoende rechtstreeks” verband hebben met de doelstelling

van dat regime, zodat het niet vervullen van een voorwaarde een rechtstreekse bedreiging vormt voor het doel van de financiering, voor het goed financieel beheer en voor de financiële belangen van de Unie. Tot slot moet worden aangetoond dat er een daadwerkelijk verband bestaat tussen het niet vervullen van die voorwaarden en het verlies van financiering, zodat met name kan worden beoordeeld of de maatregel ter bescherming van de Uniebegroting evenredig is.

- 78 Uit die vereisten blijkt dat een conditionaliteitsregime niet kan worden gebruikt om schendingen van het Unierecht te bestraffen die geen rechtstreekse gevolgen hebben voor de verwerkelijking van het doel van de financiering of voor het goed gebruik van middelen.
- 79 In casu is het eerste vereiste niet vervuld. De beginselen van de rechtsstaat kunnen immers niet onder een dergelijk conditionaliteitsregime vallen, aangezien noch de Verdragen noch het afgeleide recht preciseren wat die beginselen inhouden en welke concrete verplichtingen de lidstaten in dat verband moeten nakomen.
- 80 Bovendien valt een groot aantal aspecten van het begrip rechtsstaat van artikel 2, onder a), van de bestreden verordening, waaronder het vereiste van een transparant, controleerbaar, democratisch en pluralistisch wetgevingsproces, niet onder de bevoegdheid van Unie. Daarenboven hoeft, gelet op de zeer algemene bewoordingen van artikel 3 en van artikel 4, lid 2, van de bestreden verordening, voor de vaststelling of een lidstaat de beginselen van de rechtsstaat heeft geschonden niet te worden bewezen dat die schending betrekking heeft op concrete verplichtingen, maar vindt die vaststelling plaats middels een discretionaire beoordeling. Bijgevolg kan niet worden uitgesloten dat die beoordeling wordt ingegeven door politieke overwegingen, dat zij willekeurig is of dat zij in strijd met het beginsel van gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen wordt verricht.
- 81 Het tweede vereiste is evenmin vervuld. De in artikel 3 en artikel 4, lid 2, van de bestreden verordening genoemde gevallen waarin sprake kan zijn van schending van de beginselen van de rechtsstaat door een lidstaat zijn immers in algemene bewoordingen geformuleerd, maken deel uit van een lijst die niet uitputtend is en bevatten geen enkele precieze juridische verplichting. Door die verschillende kenmerken ontbreekt het voorwerp van de verplichting om te bewijzen dat er „een voldoende rechtstreeks verband bestaat” tussen de vastgestelde schending en de mogelijke gevolgen voor het goede financieel beheer van de middelen van de Unie. Aangezien dat vereiste, naargelang van de hypothese waarvan wordt uitgegaan, ofwel automatisch zal zijn vervuld ofwel onmogelijk kan worden bewezen, zal het volgens de Republiek Polen noodzakelijkerwijs worden onderworpen aan een politieke beoordeling en zal het de Commissie en de Raad alle vrijheid geven om de toegang van de lidstaten tot financieringen van de Unie te beperken.
- 82 Het derde vereiste van een conditionaliteitsregime is evenmin vervuld, aangezien het onmogelijk is om in het kader van een zuiver politieke beoordeling te bewijzen dat er een daadwerkelijk verband bestaat tussen het niet vervullen van de voorwaarde voor de ontvangst van financiering – dat wil zeggen de schending van de beginselen van de rechtsstaat – en het verlies van financiering uit de Uniebegroting. Aangezien de beperking van de financiering en de omvang van die beperking enkel uit een politieke beoordeling kunnen voortvloeien, zal het besluit van de Raad niet evenredig kunnen zijn en zal het indruisen tegen de vereisten van artikel 5, lid 3, en van overweging 18 van de bestreden verordening.

- 83 Voor het geval dat het Hof zou oordelen dat de wetgever bevoegd is om de bestreden verordening vast te stellen, stelt de Republiek Polen subsidiair, ondersteund door Hongarije, met haar tweede middel dat deze verordening gebaseerd had moeten zijn op artikel 311, derde alinea, VWEU betreffende het stelsel van eigen middelen van de Unie, dan wel op artikel 312, lid 2, VWEU betreffende het meerjarig financieel kader.
- 84 Dienaangaande merkt die lidstaat op dat met name uit overweging 7 van de bestreden verordening naar voren komt dat zij niet alleen van toepassing is op alle budgettaire verbintenissen die zijn aangegaan op grond van het meerjarig financieel kader 2021-2027, maar tevens op de middelen die zijn toegewezen bij verordening 2020/2094, alsook op leningen en andere door de Uniebegroting gegarandeerde instrumenten. De bestreden verordening is dus nauw verbonden met besluit 2020/2053 en met het meerjarig financieel kader 2021-2027, en niet met de verschillende jaarbegrotingen van de Unie.
- 85 Aangezien de bestreden verordening van toepassing moet zijn op toekomstige jaarbegrotingen van de Unie, kan enkel artikel 311, derde alinea, VWEU of artikel 312, lid 2, VWEU – dat de rechtsgrondslag is voor meerjarige financiële kaders – een passende rechtsgrondslag voor die verordening vormen.
- 86 Met de vaststelling van de bestreden verordening op basis van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU via de gewone wetgevingsprocedure konden de procedurele vereisten van de artikelen 311 en 312 VWEU, welke bepalingen inderdaad in bijzondere wetgevingsprocedures voorzien, dus worden omzeild.
- 87 Met haar vijfde middel stelt de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, dat de bestreden verordening een nieuw mechanisme voor de controle van de eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat door de lidstaten invoert dat niet in de Verdragen is geregeld en de procedure van artikel 7 VEU omzeilt.
- 88 Dat mechanisme, dat geen conditionaliteitsregime is, heeft immers een doel dat vergelijkbaar is met dat van de procedure van artikel 7 VEU, aangezien die procedure en die van de bestreden verordening beide bedoeld zijn om na te gaan of de lidstaten de beginselen van de rechtsstaat eerbiedigen en om sancties op te leggen wanneer die beginselen niet worden geëerbiedigd. Die beide procedures staan bovendien los van elkaar, aangezien het mechanisme van de bestreden verordening niet afhankelijk is van de inleiding van een procedure uit hoofde van artikel 7 VEU.
- 89 Zo verleent, om te beginnen, artikel 7, lid 2, VEU de bevoegdheid om met eenparigheid van stemmen een schending van de beginselen van de rechtsstaat vast te stellen aan de Europese Raad, terwijl de bestreden verordening bepaalt dat een dergelijke schending eerst moet worden vastgesteld door de Commissie en dat het besluit van de Raad waarbij de maatregelen worden opgelegd wordt vastgesteld met gekwalificeerde meerderheid en de beoordeling van de Commissie weerspiegelt.
- 90 Vervolgens vereist artikel 7 VEU dat een „ernstige en voortdurende” schending van de beginselen van de rechtsstaat wordt vastgesteld, terwijl volgens artikel 4, lid 1, juncto overweging 15 van de bestreden verordening kan worden volstaan met de vaststelling van een gewone, op zichzelf staande schending.

- 91 Tot slot omvat de procedure van artikel 7 VEU twee besluiten, een eerste waarbij de Europese Raad een schending constateert en een tweede waarbij de Raad sancties vaststelt, zodat de vaststelling van een schending niet automatisch tot het opleggen van een sanctie leidt. Op grond van de bestreden verordening wordt daarentegen één besluit vastgesteld, door de Raad, dat zowel het bestaan van een schending als te nemen maatregelen ter bescherming van de Uniebegroting betreft.
- 92 Aangezien de bestreden verordening minder strenge procedurele vereisten stelt dan artikel 7 VEU, maar het wel mogelijk maakt om hetzelfde doel te bereiken, ontnemt die verordening die bepaling elke nuttige werking.
- 93 De Republiek Polen preciseert in dat verband dat de procedure die momenteel krachtens artikel 7 VEU tegen haar is ingeleid er nog niet toe heeft geleid dat de Europese Raad op grond van artikel 7, lid 2, VEU een „ernstige en voortdurende schending van de in artikel 2 [VEU] bedoelde waarden” heeft vastgesteld, zodat de Raad in de huidige omstandigheden geen sanctie kan opleggen op grond van lid 3 van dat artikel. Het mechanisme van de bestreden verordening is dus ingevoerd om de procedure van artikel 7 VEU te omzeilen.
- 94 Zonder een herziening van de Verdragen krachtens artikel 48 VEU vormt de invoering van een mechanisme ter controle van de nakoming van internationale verplichtingen dat niet is gebaseerd op de Verdragen, flagrant misbruik van bevoegdheid en schending van de fundamentele beginselen van internationaal recht, waaronder de beginselen van soevereine gelijkheid van de staten en van niet-inmenging in hun binnenlandse aangelegenheden, die zijn verankerd in het Handvest van de Verenigde Naties en in resolutie 2625 (XXV) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 24 oktober 1970 getiteld „Verklaring over de beginselen van internationaal recht betreffende vriendschappelijke betrekkingen en samenwerking tussen staten overeenkomstig het Handvest van de Verenigde Naties”. Volgens die beginselen kunnen procedures die het mogelijk maken om staten aansprakelijk te stellen voor de niet-nakoming van hun internationale verplichtingen enkel voortvloeien uit normen van internationaal recht die die staten uit vrije wil hebben aanvaard.
- 95 Met haar zesde middel stelt de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, dat het Hof, in strijd met artikel 7 VEU en artikel 269 VWEU, bij rechterlijke toetsing van de besluiten die de Raad op grond van de bestreden verordening heeft vastgesteld, mogelijk de door de Commissie vastgestelde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat ten gronde moet onderzoeken. Om een dergelijke beoordeling te kunnen verrichten, zou het Hof namelijk criteria met betrekking tot de waarde van de rechtsstaat moeten vaststellen, op basis van een definitie van die waarde die voortvloeit uit een afgeleide rechtshandeling. Deze criteria zouden vervolgens ook moeten worden toegepast in het kader van een procedure die is ingeleid krachtens artikel 7 VEU, ofschoon het Hof niet bevoegd is om grieven die in het kader van die procedure aan een lidstaat worden verweten ten gronde te toetsen.
- 96 In het stelsel van rechtsmiddelen waarin de Verdragen voorzien, heeft artikel 7 VEU evenwel een zeer specifieke functie, aangezien die bepaling de instellingen van de Unie in uitzonderlijke gevallen toestaat om te controleren of de lidstaten de fundamentele waarden van de Unie eerbiedigen op gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten vallen.
- 97 Met haar elfde middel stelt de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, dat er bij de bestreden verordening sprake is van misbruik van bevoegdheid. Volgens de rechtspraak is sprake van misbruik van bevoegdheid of van procedures wanneer uit objectieve, relevante en

overeenstemmende aanwijzingen blijkt dat een handeling van de Unie is vastgesteld met het uitsluitende of in ieder geval overwegende doel om andere doelstellingen te bereiken dan die welke in die handeling zijn genoemd of om een procedure te omzeilen die speciaal in het Verdrag is bepaald.

- 98 Het is juist dat de bestreden verordening, zoals blijkt uit de titel ervan, in casu tot verklaard doel heeft de Uniebegroting te beschermen, en dat, blijkens overweging 7 ervan, de eerbiediging van het beginsel van goed financieel beheer noodzakelijk is voor het bereiken van dat doel, wat veronderstelt dat de waarden van de rechtsstaat worden geëerbiedigd. Evenzo blijkt uit artikel 1 van de bestreden verordening dat zij de regels vaststelt die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de Uniebegroting bij schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten.
- 99 Dat verklaarde doel komt evenwel niet overeen met het werkelijke doel van de bestreden verordening. De Republiek Polen wijst er dienaangaande op dat het voorstel dat tot vaststelling van de bestreden verordening heeft geleid benadrukte dat door „een aantal recente gebeurtenissen [...] algemene tekortkomingen aan het licht [waren] gekomen in nationale controlemechanismen en [...] duidelijk [was] geworden dat niet-naleving van de rechtsstatelijke beginselen [kon] leiden tot een punt van ernstige gemeenschappelijke zorg binnen de Europese Unie”, welke gebeurtenissen ertoe hadden geleid dat „instellingen als het Europees Parlement alsook het grote publiek de [Europese Unie] duidelijk [hadden] verzocht om actie te ondernemen ter bescherming van de rechtsstaat”.
- 100 Voorts stelt die lidstaat, net als in het kader van zijn eerste middel, dat het regime dat bij de bestreden verordening wordt ingevoerd geen conditionaliteitsregime is dat ertoe strekt om de Uniebegroting te beschermen, maar een sanctieregeling die is bedoeld om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat te bestraffen. Die vaststelling wordt kracht bijgezet door zowel het Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP (Bureau voor parlementair onderzoek van de kanselarij van de Sejm) als de jaarverslagen van de Rekenkamer, waaruit blijkt dat het beter gaat met de uitvoering van de Uniebegroting en met het beheer van de financiën van de Unie. Het foutpercentage bedroeg in 2014 immers nog 4,4 %, maar was in 2015 en 2016 gedaald naar respectievelijk 3,8 % en 3,1 %. De vaststelling van de bestreden verordening kon dus niet worden gerechtvaardigd door de noodzaak om de Uniebegroting te beschermen.
- 101 Bijgevolg schaarde de Republiek Polen zich achter het standpunt van de juridische dienst van de Raad in juridisch advies nr. 13593/18 dat het regime dat in het voorstel tot vaststelling van de bestreden verordening wordt genoemd „niet [aantoont] hoe het respecteren van de rechtsstaat [...] verband houdt met de gedegen tenuitvoerlegging van de [Uniebegroting] en de bescherming van de financiële belangen van de Unie”. Hoewel in sommige overwegingen van die verordening naar het bestaan van een dergelijk verband wordt verwezen, wordt dat verband niet uitgewerkt, laat staan aangetoond.
- 102 De Republiek Polen maakt hieruit op dat het werkelijke doel van dat voorstel niet bestaat in de bescherming van de Uniebegroting, maar veeleer in de bescherming van de rechtsstaat door middel van maatregelen die betrekking hebben op de begroting van de Unie. Bovendien hebben de nationale parlementen en het Economisch en Sociaal Comité zich op een vergelijkbaar standpunt gesteld, en zag dat Comité „het voorstel [meer] als een potentieel instrument om alle waarden van artikel 2 middels de [Uniebegroting] te beschermen.” Dat standpunt wordt daarenboven kracht bijgezet door overweging 14 van de bestreden verordening, waarin wordt gepreciseerd dat het mechanisme van die verordening een van de instrumenten is om de rechtsstaat te beschermen.

- 103 Derhalve kan worden vastgesteld dat dat mechanisme hetzelfde doel heeft als dat van de „procedure voor politieke controle” van artikel 7 VEU. Aangezien artikel 7, lid 3, VEU noch de andere Verdragsbepalingen in dat verband materiële grenzen stellen aan de rechten van een lidstaat die kunnen worden geschorst bij ernstige en voortdurende schending van de waarden van artikel 2 VEU, kunnen de maatregelen die op grond van artikel 5, lid 1, van de bestreden verordening jegens een lidstaat kunnen worden genomen om de Uniebegroting te beschermen, tevens overeenkomen met de maatregelen die de Raad op grond van artikel 7, lid 3, VEU kan nemen wanneer hij besluit tot schorsing van „bepaalde rechten die uit de toepassing van de Verdragen voortvloeien”.
- 104 Aangezien maatregelen zoals die van artikel 5, lid 1, van de bestreden verordening reeds vóór de inwerkingtreding van die verordening konden worden opgelegd ingevolge de procedure van artikel 7 VEU, wordt in overweging 14 van die verordening ten onrechte beweerd dat het mechanisme van die verordening een aanvulling vormt op de bestaande juridische instrumenten ter bestrijding van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat.
- 105 Overigens blijkt uit artikel 7, lid 4, VEU en uit artikel 7, lid 2, tweede alinea, van de bestreden verordening – welke bepalingen betrekking hebben op het wijzigen en intrekken van vastgestelde maatregelen – dat die mechanismen bedoeld zijn om de betrokken lidstaat ertoe aan te zetten om de waarde van de rechtsstaat te eerbiedigen. De bestreden verordening vereist evenwel geen unaniem besluit van de Europese Raad en voorziet dus in een veel minder strenge procedure voor het vaststellen van sancties dan artikel 7 VEU, waardoor die verordening laatstgenoemd artikel van zijn nuttig effect berooft.
- 106 In een advies van 27 mei 2014 heeft de juridische dienst van de Raad ten eerste aangegeven dat artikel 7 VEU bewust voorziet in een nauwkeurig controleraamwerk dat in verschillende fasen is gestructureerd, in een hoge theoretische drempel om procedures in te leiden, in een versterkte meerderheid binnen de Raad en de Europese Raad en in een set procedurele waarborgen voor de betrokken lidstaat, waaronder de mogelijkheid van een beperkte rechterlijke toetsing door het Hof, en ten tweede dat dat artikel niet in een rechtsgrondslag voorziet om die procedure te kunnen uitwerken of wijzigen. Dat standpunt is expliciet herhaald in juridisch advies nr. 13593/18, dat bovendien vermeldt dat het afgeleide recht die procedure niet mag wijzigen of aanvullen, noch tot gevolg mag hebben dat die procedure van haar nuttig effect wordt beroofd.
- 107 Aangezien het mechanisme van de bestreden verordening dezelfde doelstelling, dezelfde uitgangspunten en dezelfde toepasselijke maatregelen heeft als de procedure van artikel 7 VEU, wordt die procedure met dat mechanisme dus kennelijk en doelbewust omzeild.
- 108 De Republiek Polen stelt dat de onderhavige zaak overeenkomsten vertoont met de zaak die heeft geleid tot het arrest van 17 december 2020, Openbaar Ministerie (Onafhankelijkheid van de uitvaardigende rechterlijke autoriteit) (C-354/20 PPU en C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, punten 57-60). Zij herinnert eraan dat het Hof in dat arrest op basis van overweging 10 van kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PB 2002, L 190, blz. 1), zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 (PB 2009, L 81, blz. 24) heeft geoordeeld dat structurele of fundamentele gebreken met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht van de lidstaat die een Europees aanhoudingsbevel uitvaardigt, hoe ernstig zij ook zijn, niet rechtvaardigen dat de uitvoering van de regeling van het Europees aanhoudingsbevel ten aanzien van diezelfde lidstaat feitelijk wordt opgeschort, zolang de Europese Raad en de Raad de in artikel 7 VEU bedoelde besluiten niet hebben vastgesteld.

- 109 Overweging 10 van dat kaderbesluit is niets anders dan een weergave van de rechtsgevolgen die uit artikel 7 VEU voortvloeien. Uit het in het vorige punt aangehaalde arrest blijkt dus dat de uit de Verdragen voortvloeiende rechten ten aanzien van een lidstaat die de waarden van artikel 2 VEU heeft geschonden slechts kunnen worden geschorst door de Raad overeenkomstig artikel 7, lid 3, VEU.
- 110 Het Parlement en de Raad, ondersteund door het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en de Commissie, betwisten de gegrondheid van dat betoog.

2. Beoordeling door het Hof

- 111 Met haar eerste, tweede, vijfde, zesde en elfde middel stelt de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, in wezen, ten eerste, dat artikel 322, lid 1, onder a), VWEU, noch de andere bepalingen van het VWEU een passende rechtsgrondslag konden vormen voor de vaststelling van de bestreden verordening en van de artikelen 2 tot en met 4 ervan in het bijzonder. Mocht het Hof oordelen dat de Uniewetgever wel bevoegd was om de bestreden verordening vast te stellen, stelt de Republiek Polen subsidiair dat die verordening had moeten worden vastgesteld op basis van artikel 311, derde alinea, VWEU of artikel 312, lid 2, VWEU. Ten tweede voegt zij hieraan toe dat de procedure die bij die verordening wordt ingevoerd de procedure van artikel 7 VEU omzeilt – terwijl dit de enige procedure is waarmee de waarden van artikel 2 VEU kunnen worden beschermd – en in strijd is met de in artikel 269 VWEU bepaalde beperking van de bevoegdheden van het Hof.

a) Rechtsgrondslag van de bestreden verordening

- 112 Vooraf zij eraan herinnerd dat het Parlement en de Raad op grond van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van de Rekenkamer bij verordeningen „de financiële regels [vaststellen], met name betreffende de wijze waarop de begroting wordt opgesteld en uitgevoerd, alsmede de wijze waarop rekening en verantwoording wordt gedaan en de rekeningen worden nagezien”.
- 113 Dergelijke regels moeten alle aspecten regelen van de uitvoering van de Uniebegroting, en bijgevolg van die uitvoering in ruime zin, die onder titel II („Financiële bepalingen”) van het zesde deel van het VWEU betreffende de „institutionele en financiële bepalingen” vallen.
- 114 Behalve het feit dat artikel 322 VWEU onder hoofdstuk 5 („Gemeenschappelijke bepalingen”) van die titel II valt, moet worden opgemerkt dat naar die bepaling wordt verwezen in artikel 310, leden 2 en 3, VWEU – welk artikel deel uitmaakt van het inleidende deel van die titel –, in artikel 315, eerste en tweede alinea, en in artikel 316, eerste en tweede alinea, VWEU – welke artikelen deel uitmaken van hoofdstuk 3 van titel II („De jaarlijkse begroting van de Unie”) –, alsook in artikel 317 VWEU, dat deel uitmaakt van hoofdstuk 4 van die titel („Uitvoering van de begroting en kwijtingverlening”).
- 115 Zowel artikel 310 als de artikelen 315 tot en met 317 VWEU houden stuk voor stuk verband met de uitvoering van de Uniebegroting.

- 116 Artikel 310 VWEU bepaalt namelijk in lid 1 dat alle ontvangsten en uitgaven van de Unie voor elk begrotingsjaar moeten worden geraamd en opgenomen in de begroting, en bepaalt in lid 3 dat op de begroting opgevoerde uitgaven niet kunnen worden uitgevoerd dan nadat een juridisch bindende handeling van de Unie is vastgesteld die een rechtsgrond geeft aan haar optreden en aan de uitvoering van de overeenkomstige uitgave, in overeenstemming met het in artikel 322 VWEU bedoelde reglement, behoudens de daarin bepaalde uitzonderingen. Tot slot vereist lid 5 van dat artikel 310 VWEU dat die begroting wordt uitgevoerd volgens het beginsel van goed financieel beheer, waarbij de lidstaten en de Unie er samen zorg voor dragen dat de op de begroting opgevoerde kredieten volgens dit beginsel worden gebruikt.
- 117 Vervolgens bepaalt artikel 315, eerste alinea, VWEU dat indien bij het begin van een begrotingsjaar de begroting nog niet definitief is vastgesteld, de uitgaven maandelijks kunnen worden verricht per hoofdstuk, overeenkomstig de bepalingen van het ter uitvoering van artikel 322 vastgestelde reglement, met een maximum van een twaalfde van de in hetzelfde hoofdstuk van de begroting van het vorige begrotingsjaar geopende kredieten, en zonder meer dan een twaalfde te mogen bedragen van de in hetzelfde hoofdstuk van de ontwerpbegroting opgenomen kredieten. Artikel 316 VWEU heeft op zijn beurt betrekking op de mogelijkheid om kredieten die aan het einde van het begrotingsjaar ongebruikt zijn, over te dragen naar het volgende begrotingsjaar.
- 118 Artikel 317 VWEU bepaalt onder meer dat de Commissie de begroting in samenwerking met de lidstaten uitvoert overeenkomstig de bepalingen van het ter uitvoering van artikel 322 VWEU vastgestelde reglement, onder haar eigen verantwoordelijkheid, binnen de grenzen der toegekende kredieten en overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer. Dat artikel vereist voorts dat de lidstaten met de Commissie samenwerken om te verzekeren dat de toegekende kredieten volgens dat beginsel worden gebruikt, en dat bij een ter uitvoering van artikel 322 VWEU vastgesteld reglement de met de uitvoering van de begroting verbandhoudende controle- en auditverplichtingen van de lidstaten en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden worden vastgesteld.
- 119 Hieruit volgt dat de financiële regels „met name betreffende de wijze waarop” de begroting wordt uitgevoerd alsook rekening en verantwoording wordt gedaan en de rekeningen worden nagezien, in de zin van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU, gelezen in samenhang met de bepalingen die in punt 115 van dit arrest zijn genoemd, niet alleen de regels omvatten betreffende de wijze van uitvoering van de op de begroting opgevoerde uitgaven als zodanig, maar ook de regels die betrekking hebben op de controle- en auditverplichtingen die de lidstaten moeten nakomen wanneer de Commissie de begroting in samenwerking met hen uitvoert, en op de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden. Meer in het bijzonder zijn die financiële regels duidelijk bedoeld om er met name voor te zorgen dat het beginsel van goed financieel beheer wordt geëerbiedigd bij de uitvoering van de Uniebegroting, ook door de lidstaten.
- 120 In het licht van de voorgaande overwegingen moet in casu worden onderzocht of artikel 322, lid 1, onder a), VWEU een passende rechtsgrondslag kon vormen voor de vaststelling van de bestreden verordening.
- 121 Dienaangaande is het vaste rechtspraak dat de keuze van de rechtsgrondslag van een Uniehandeling dient te berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waaronder het doel en de inhoud van die handeling (arresten van 3 december 2019,

Tsjechische Republiek/Parlement en Raad, C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 31; 8 december 2020, Hongarije/Parlement en Raad, C-620/18, EU:C:2020:1001, punt 38, en 8 december 2020, Polen/Parlement en Raad, C-626/18, EU:C:2020:1000, punt 43).

- 122 Bovendien mag bij de keuze van de passende rechtsgrondslag rekening worden gehouden met de juridische context van een nieuwe regeling, in het bijzonder omdat die context licht kan werpen op het doel van die regeling (arresten van 3 december 2019, Tsjechische Republiek/Parlement en Raad, C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 32; 8 december 2020, Hongarije/Parlement en Raad, C-620/18, EU:C:2020:1001, punt 39, en 8 december 2020, Polen/Parlement en Raad, C-626/18, EU:C:2020:1000, punt 44).
- 123 Wat in casu in de eerste plaats de vraag betreft of het doel van de bestreden verordening kan rechtvaardigen dat zij artikel 322, lid 1, onder a), VWEU als rechtsgrondslag heeft, stelt de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, in wezen dat die verordening in werkelijkheid tot doel heeft om door middel van de Uniebegroting sancties op te leggen voor vastgestelde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, welk doel in het bijzonder blijkt uit artikel 7, lid 2, tweede alinea, van die verordening, uit overweging 14 ervan, maar ook uit het feit dat er geen verband wordt aangetoond tussen de eerbiediging van de rechtsstaat en het goed financieel beheer van de Uniebegroting, uit de toelichting bij het voorstel tot vaststelling van de bestreden verordening en uit de statistieken die uitwijzen dat er bij de vaststelling van die verordening geen enkele noodzaak was om de Uniebegroting te beschermen.
- 124 Dienaangaande moet ten eerste worden opgemerkt dat de bestreden verordening volgens artikel 1 ervan „de regels [vaststelt] die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de Uniebegroting bij schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten”. Uit de bewoordingen van die bepaling blijkt dus dat die verordening tot doel heeft om de Uniebegroting te beschermen tegen de mogelijke gevolgen van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten.
- 125 Ten tweede blijkt uit een gezamenlijke lezing van artikel 4, lid 1, en artikel 6, lid 1, van de bestreden verordening dat de Commissie de procedure voor het nemen van „passende maatregelen” ter bescherming van de Uniebegroting enkel kan inleiden indien die instelling vaststelt dat zij gegronde redenen heeft om te oordelen dat niet alleen sprake is van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat, maar vooral dat die schendingen 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.
- 126 Bovendien kan uit artikel 5, lid 1, van die verordening worden opgemaakt dat die passende maatregelen voornamelijk bestaan in het schorsen van de betalingen, van de uitvoering van juridische verbintenissen en van betalingen van tranches, in het opschorten van een economisch voordeel in het kader van een gegarandeerd instrument, in het opschorten van de goedkeuring van programma's of vastleggingen, in het beëindigen van juridische verbintenissen, in het verbieden van het aangaan van nieuwe juridische verbintenissen of overeenkomsten, in het vervroegd terugbetalen van gegarandeerde leningen, in het verminderen van een economisch voordeel in het kader van een gegarandeerd instrument, in het verlagen van vastleggingen, in het beperken van voorfinancieringen en in het onderbreken van betalingstermijnen. Verder blijkt uit lid 3 van dat artikel dat die maatregelen evenredig moeten zijn, dat wil zeggen dat zij moeten worden beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is in het licht van de werkelijke of potentiële gevolgen van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat voor het financieel beheer van de Uniebegroting of voor de financiële belangen van de Unie.

- 127 Daarenboven bepaalt artikel 7, lid 2, tweede alinea, van de bestreden verordening dat de Commissie een voorstel indient bij de Raad om de vastgestelde maatregelen op te heffen wanneer niet langer aan de voorwaarden van artikel 4 van die verordening wordt voldaan en er dus met name geen sprake meer is van gevolgen of mogelijke gevolgen voor een goed beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie, zodat die maatregelen, zoals advocaat-generaal Campos Sánchez-Bordona heeft opgemerkt in punt 185 van zijn conclusie in de zaak Hongarije/Parlement en Raad (C-156/21, EU:C:2021:974), moeten worden opgeheven wanneer de gevolgen voor de uitvoering van de begroting ophouden te bestaan, ook als de geconstateerde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat kunnen blijven voortduren.
- 128 Aangezien de typen maatregelen die kunnen worden vastgesteld, alsook de criteria betreffende de keuze en de omvang van die maatregelen en de voorwaarden voor het vaststellen en opheffen ervan verband houden met de gevolgen of dreigende gevolgen voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie, bieden zij steun aan de vaststelling dat de bestreden verordening tot doel heeft om de Uniebegroting te beschermen tijdens de uitvoering ervan.
- 129 Daarenboven blijkt uit de bewoordingen van artikel 5, lid 2, van de bestreden verordening, gelezen in samenhang met lid 4 van dat artikel en met overweging 19 van die verordening, dat die bepaling – anders dan de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, stelt – niet tot doel heeft om een lidstaat te bestraffen voor het schenden van een beginsel van de rechtsstaat, maar om de legitieme belangen van de eindontvangers en begunstigten te waarborgen wanneer op grond van die verordening passende maatregelen jegens een lidstaat worden genomen. Die bepaling regelt dus de gevolgen van dergelijke maatregelen voor derden. Bijgevolg kan die bepaling geen steun bieden aan de stelling dat de bestreden verordening niet tot doel heeft om de Uniebegroting te beschermen, maar om de lidstaten te bestraffen voor schendingen van de beginselen van de rechtsstaat als zodanig.
- 130 Ten derde wordt het doel van de bestreden verordening, dat er volgens artikel 1 ervan in bestaat om de Uniebegroting te beschermen, bevestigd door de overwegingen van de bestreden verordening, zoals advocaat-generaal Campos Sánchez-Bordona heeft opgemerkt in punt 130 van zijn conclusie in de zaak Hongarije/Parlement en Raad (C-156/21, EU:C:2021:974). In overweging 2 en de overwegingen 7 tot en met 9 van die verordening staat immers in het bijzonder dat de Europese Raad heeft verklaard dat de financiële belangen van de Unie moeten worden beschermd overeenkomstig de in artikel 2 VEU vervatte waarden, dat bij de uitvoering door de lidstaten van de Uniebegroting de eerbiediging van de rechtsstaat een essentiële voorwaarde is voor naleving van het in artikel 317 VWEU verankerde beginsel van goed financieel beheer, dat goed financieel beheer enkel door de lidstaten kan worden verzekerd indien de overheidsinstanties overeenkomstig het recht handelen, indien schendingen van het recht effectief worden vervolgd en indien willekeurige of onwettige beslissingen van overheidsinstanties onderworpen kunnen worden aan effectieve rechterlijke toetsing, en dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht en van de onderzoeks- en vervolgingsinstanties vereist zijn als minimale waarborg tegen onwettige en willekeurige besluiten van overheidsinstanties die de financiële belangen van de Unie zouden kunnen schaden. Overweging 13 van de bestreden verordening benadrukt dat er in dat verband dus „een duidelijk verband [bestaat] tussen de eerbiediging van de rechtsstaat en een doeltreffende uitvoering van de Uniebegroting overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer”, terwijl overweging 15 van die verordening dan weer benadrukt dat „[s]chendingen van de

beginselen van de rechtsstaat, met name die welke gevolgen hebben voor de behoorlijke werking van overheidsinstanties en effectieve rechterlijke toetsing, [...] de financiële belangen van de Unie ernstig [kunnen] schaden”.

- 131 Hoewel in overweging 14 van de bestreden verordening staat dat het in die verordening bepaalde mechanisme de instrumenten ter bevordering van de rechtsstaat en de toepassing ervan „aanvult”, wordt hierin evenwel verduidelijkt dat dat mechanisme tot die bevordering bijdraagt „door de Uniebegroting te beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die gevolgen hebben voor het goed financieel beheer van de begroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie”.
- 132 Ten vierde moet, voor zover de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, stelt dat in de overwegingen 7 tot en met 9 en de overwegingen 13 en 15 van de bestreden verordening staat dat er een verband bestaat tussen de eerbiediging van de rechtsstaat en het goed financieel beheer van de Uniebegroting zonder dat verband evenwel te bewijzen, worden opgemerkt dat de Uniewetgever de vaststellingen in die overwegingen heeft kunnen afleiden uit deskundigenonderzoeken die tijdens de wetgevingsprocedure in zijn bezit waren, waaronder advies nr. 1/2018 van de Rekenkamer over het voorstel van 2 mei 2018 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten (PB 2018, C 291, blz. 1), dat tot de bestreden verordening heeft geleid. Uit de punten 10 en 11 van dat advies blijkt namelijk dat de Rekenkamer „de visie van de Commissie [deelt] dat onwettige en willekeurige besluiten door overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het beheer van middelen en voor rechterlijke toetsing, de financiële belangen van de Unie zouden kunnen schaden”, en heeft erkend dat „de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht van essentieel belang zijn om een goed financieel beheer en de bescherming van de [Uniebegroting] te waarborgen, in het bijzonder met betrekking tot de rechterlijke handhaving van rechtsvorderingen, fraudebestrijding en andere legitieme belangen van de [Unie]”.
- 133 Evenzo heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité in de punten 1.3 en 1.4 van zijn advies van 18 oktober 2018 over dat voorstel voor een verordening (PB 2019, C 62, blz. 173) benadrukt dat „[d]aadwerkelijke eerbiediging van de rechtsstaat [...] een basisvoorwaarde [is] voor het vertrouwen van de burger dat [Unie-uitgaven] in de lidstaten voldoende worden beschermd”, dat „de bescherming van de financiële belangen van de [Unie] door het voorstel [dat tot de vaststelling van die verordening heeft geleid] nog verder wordt versterkt” en dat „een ernstige, aanhoudende en systemische bedreiging van de rechtsstaat, [...] door [haar] aard een direct gevaar voor de financiële belangen van de [Unie kan] inhouden”.
- 134 Ten vijfde klopt het dat de Commissie in haar toelichting bij het voorstel dat tot vaststelling van de bestreden verordening heeft geleid, heeft aangegeven dat instellingen en burgers de Unie hebben verzocht om actie te ondernemen ter bescherming van de rechtsstaat en dus om maatregelen te nemen om de eerbiediging van de rechtsstaat te waarborgen. In diezelfde toelichting heeft de Commissie ter rechtvaardiging van dat voorstel evenwel gewezen op de noodzaak om „de financiële belangen van de Unie te beschermen tegen het risico dat algemene tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in een lidstaat leiden tot financieel verlies”.
- 135 Ten zesde moet wat betreft de statistieken die uitwijzen dat er ten tijde van de vaststelling van de bestreden verordening geen objectieve noodzaak zou hebben bestaan om de Uniebegroting te beschermen, worden opgemerkt dat die statistieken, zoals de Republiek Polen zelf opmerkt, betrekking hebben op het foutpercentage dat in de periode 2014-2016 is vastgesteld. Die

verordening is evenwel niet bedoeld om de fouten te verhelpen die tijdens de uitvoering van de Uniebegroting kunnen worden gemaakt, maar om de gevolgen tegen te gaan die schendingen van de beginselen van de rechtsstaat hebben of dreigen te hebben voor die begroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie.

- 136 Hoe dan ook kan het betoog waarmee de Republiek Polen stelt dat de bestreden verordening überhaupt niet nodig is omdat zij niet voorziet in een objectieve behoefte, niet volstaan om aan te tonen dat de Uniewetgever de grenzen van zijn bevoegdheden heeft overschreden.
- 137 Gelet op de voorgaande overwegingen moet worden vastgesteld dat de bestreden verordening, anders dan de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, stelt, tot doel heeft om de Uniebegroting te beschermen tegen de gevolgen die voldoende rechtstreeks voortvloeien uit schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat, en niet om dergelijke schendingen als zodanig te bestraffen.
- 138 Dat doel strookt met het vereiste dat de Uniebegroting wordt uitgevoerd volgens het beginsel van goed financieel beheer, welk vereiste met name is gesteld in artikel 310, lid 5, VWEU en dat van toepassing is op alle bepalingen van titel II van het zesde deel van het VWEU die betrekking hebben op de uitvoering van de Uniebegroting, en dus ook op artikel 322, lid 1, onder a), VWEU.
- 139 In de tweede plaats stelt de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, in wezen dat de bestreden verordening, gelet op de inhoud ervan, wettelijk gezien niet artikel 322, lid 1, onder a), VWEU als rechtsgrondslag kan hebben, met name wat betreft de artikelen 2 tot en met 4 van die verordening. Het is immers niet mogelijk om op basis van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU de waarden van artikel 2 VEU nader uit te werken en dus evenmin om het begrip „rechtsstaat” te definiëren, om dat begrip uit te breiden tot de andere waarden in artikel 2 VEU dan wel om schendingen van de rechtsstaat vast te stellen, ongeacht het verband tussen die schendingen en de Uniebegroting. Bovendien is de Unie geenszins bevoegd om bepaalde aspecten van het begrip „rechtsstaat” te regelen, zoals de kenmerken van het wetgevingsproces. De Republiek Polen benadrukt dat het mechanisme dat bij de bestreden verordening is ingevoerd de uitkering van middelen uit de Uniebegroting niet onderwerpt aan de voorwaarde dat de lidstaten concrete verplichtingen nakomen die verband houden met het beginsel van goed financieel beheer, maar dat zij de beginselen van de rechtsstaat eerbiedigen. Een conditionaliteitsregime moet de voorwaarden voor de ontvangst van middelen evenwel nauwkeurig definiëren, waarbij die voorwaarden een voldoende rechtstreeks verband moeten hebben met de doelstellingen van de financiering. Er moet worden aangetoond dat er een verband bestaat tussen de schending van een van die voorwaarden en het verlies van financiering en er kunnen enkel sancties worden opgelegd wanneer vaststaat dat de betrokken schending gevolgen heeft voor de verwezenlijking van de doelstellingen of voor het goed gebruik van middelen. Artikel 3 en artikel 4, lid 2, van die verordening zijn evenwel in zeer algemene bewoordingen geformuleerd en bevatten geen concrete criteria waarmee de eerbiediging van de rechtsstaat kan worden beoordeeld. In het bijzonder kan op basis van artikel 4, lid 2, onder h), ervan de toepassing van die verordening worden uitgebreid tot situaties en gedragingen die nog niet zijn geïdentificeerd, waardoor het mogelijk wordt om achteraf criteria vast te stellen voor de beoordeling van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, en kan het bij de bestreden verordening ingevoerde regime op basis van die bepaling het karakter van een sanctieregeling krijgen.

- 140 In dat verband moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat de procespartijen het erover eens zijn dat een „conditionaliteitsregime” dat het recht op financieringen uit de Uniebegroting afhankelijk stelt van de eerbiediging van bepaalde voorwaarden, onder het begrip „financiële regels” in de zin van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU kan vallen.
- 141 Maar terwijl de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, stelt dat een dergelijke voorwaarde nauw verband moet houden met een van de doelstellingen van een programma of specifiek optreden van de Unie, dan wel met het goed financieel beheer van de Uniebegroting, stellen het Parlement en de Raad, ondersteund door het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en de Commissie, dat een dergelijk regime tevens het karakter van een „horizontaal conditionaliteitsregime” kan hebben, dat wil zeggen dat de betrokken voorwaarde verband kan houden met de waarde van de rechtsstaat die is verankerd in artikel 2 VEU, welke waarde op alle beleidsterreinen van de Unie moet worden geëerbiedigd.
- 142 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de Unie volgens de bewoordingen van artikel 2 VEU op waarden berust die de lidstaten gemeen hebben, waaronder de rechtsstaat, en dat de eerbiediging van die waarden overeenkomstig artikel 49 VEU een voorwaarde voor toetreding vormt voor elke Europese staat die verzoekt om lidmaatschap van de Unie (zie in die zin arrest van 21 december 2021, Euro Box Promotion e.a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19, EU:C:2021:1034, punten 160 en 161 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 143 Zoals wordt opgemerkt in overweging 5 van de bestreden verordening, sluit een kandidaat-lidstaat, wanneer hij lidstaat wordt, zich namelijk aan bij een juridische constructie die berust op de fundamentele premisse dat elke lidstaat met alle andere lidstaten de in artikel 2 VEU bepaalde gemeenschappelijke waarden deelt waarop de Unie berust, en dat elke lidstaat erkent dat de andere lidstaten deze waarden met hem delen. Die premisse behoort tot de specifieke en wezenlijke kenmerken die verband houden met de aard zelf van het Unierecht en die voortvloeien uit de autonomie van dat recht ten opzichte van het recht van de lidstaten en het internationaal recht. Zij impliceert en rechtvaardigt dat de lidstaten er onderling op vertrouwen dat de andere lidstaten deze waarden erkennen en dus het Unierecht, dat deze waarden ten uitvoer brengt, in acht nemen [zie in die zin advies 2/13 (Toetreding van de Unie tot het EVRM) van 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punten 166-168; arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 30, en 20 april 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, punt 62]. Deze overweging verduidelijkt tevens dat de wetgeving en praktijken van de lidstaten moeten blijven voldoen aan de gemeenschappelijke waarden waarop de Unie gegrondvest is.
- 144 Hieruit volgt dat de eerbiediging door een lidstaat van de in artikel 2 VEU neergelegde waarden een voorwaarde is voor het genot van alle rechten die voortvloeien uit de toepassing van de Verdragen op die lidstaat (arresten van 20 april 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, punt 63; 18 mei 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 162, en 21 december 2021, Euro Box Promotion e.a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19, EU:C:2021:1034, punt 162). De eerbiediging van die waarden kan immers niet worden gereduceerd tot een verplichting die een kandidaat-lidstaat enkel moet nakomen om tot de Unie toe te treden en die hij na zijn toetreding naast zich neer kan leggen.

- 145 De waarden van artikel 2 VEU zijn door de lidstaten vastgesteld en worden door hen gedeeld. Die waarden bepalen de wezenlijke identiteit van de Unie als gemeenschappelijke rechtsorde. De Unie moet dus in staat zijn om die waarden te verdedigen binnen de grenzen van haar bevoegdheden die in de Verdragen zijn bepaald.
- 146 Hieruit volgt dat de rechtsstaat, als waarde die de Unie en de lidstaten gemeen hebben en die tot de grondslagen van de Unie en van haar rechtsorde behoort, overeenkomstig het beginsel van bevoegdheidstoedeling van artikel 5, lid 2, VEU en het beginsel van een samenhangend Uniebeleid van artikel 7 VWEU, kan dienen als basis voor een conditionaliteitsregime dat onder het begrip „financiële regels” in de zin van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU valt.
- 147 In dat verband moet, ten eerste, worden opgemerkt dat de Uniebegroting een van de belangrijkste instrumenten is waarmee via het beleid en het optreden van de Unie uitdrukking kan worden gegeven aan het solidariteitsbeginsel van artikel 2 VEU, welk beginsel zelf een van de grondbeginselen van het Unierecht vormt (zie naar analogie arrest van 15 juli 2021, Duitsland/Polen, C-848/19 P, EU:C:2021:598, punt 38), en, ten tweede, dat de toepassing van dat beginsel door middel van die begroting berust op het feit dat de lidstaten er onderling op vertrouwen dat de andere lidstaten de op die begroting opgevoerde gemeenschappelijke middelen op verantwoorde wijze gebruiken. Zoals in punt 143 van dit arrest herinnering is gebracht in, berust dat wederzijdse vertrouwen zelf op het feit dat alle lidstaten zich ertoe hebben verbonden om de verplichtingen na te komen die krachtens het Unierecht op hen rusten, en om, zoals overigens uit overweging 5 van de bestreden verordening naar voren komt, voortdurend de waarden in acht te nemen die zijn verankerd in artikel 2 VEU, waaronder de waarde van de rechtsstaat.
- 148 Bovendien bestaat er, zoals in overweging 13 van de bestreden verordening is opgemerkt, een duidelijk verband tussen enerzijds de eerbiediging van de rechtsstaat en anderzijds een doeltreffende uitvoering van de Uniebegroting overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer, en de bescherming van de financiële belangen van de Unie.
- 149 Dat goede financiële beheer en die financiële belangen kunnen immers ernstig worden ondermijnd door schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat, aangezien die schendingen met name tot gevolg kunnen hebben dat niet langer kan worden gewaarborgd dat uitgaven die worden gedekt door de Uniebegroting voldoen aan alle financieringsvoorwaarden van het Unierecht en bijgevolg aan de doelstellingen die de Unie bij de financiering van dergelijke uitgaven nastreeft.
- 150 Meer bepaald kan de eerbiediging van de voorwaarden en doelstellingen die tot het Unierecht behoren niet ten volle worden gewaarborgd wanneer een effectieve rechterlijke toetsing die de naleving van het Unierecht moet verzekeren ontbreekt, met dien verstande dat het bestaan van een dergelijke toetsing door onafhankelijke gerechten zowel in de lidstaten als op het niveau van de Unie, inherent is aan een rechtsstaat (zie in die zin arrest van 21 december 2021, Euro Box Promotion e.a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19, EU:C:2021:1034, punten 219 en 222).
- 151 Anders dan de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, stelt, volgt uit het voorgaande dat een conditionaliteitsregime eveneens onder het begrip „financiële regels” van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU kan vallen wanneer dat regime voor de ontvangst van financiering uit de

Uniebegroting een horizontale conditionaliteit invoert die verband houdt met de eerbiediging van de waarde van de rechtsstaat van artikel 2 VEU door een lidstaat en betrekking heeft op de uitvoering van de Uniebegroting.

- 152 Een dergelijk horizontaal conditionaliteitsregime wordt ingevoerd bij artikel 4, lid 1, van de bestreden verordening, aangezien volgens die bepaling passende maatregelen moeten worden genomen indien wordt vastgesteld dat schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat voldoende rechtstreeks gevolgen hebben of dreigen te hebben voor het goede financiële beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie.
- 153 Uit artikel 5, lid 1, van de bestreden verordening volgt namelijk dat in die bepaling de mogelijke „passende maatregelen” uitputtend zijn opgesomd. Deze zijn samengevat in punt 126 van dit arrest en houden stuk voor stuk daadwerkelijk verband met de Uniebegroting.
- 154 Wat betreft de voorwaarde van artikel 4, lid 1, van de bestreden verordening die verband houdt met het bestaan van „schendingen van de beginselen van de rechtsstaat”, staat in artikel 2, onder a), van die verordening dat onder het begrip „rechtsstaat” in de zin van die verordening de „in artikel 2 VEU verankerde waarde van de Unie” wordt verstaan, en dat dat begrip de beginselen van legaliteit, rechtszekerheid, het verbod op willekeur van de uitvoerende macht, effectieve rechtsbescherming, de scheiding der machten en non-discriminatie en gelijkheid voor de wet omvat. Diezelfde bepaling benadrukt evenwel dat het begrip „rechtsstaat”, zoals gedefinieerd voor de toepassing van de bestreden verordening, „wordt begrepen met inachtneming van de andere waarden en beginselen van de Unie die zijn verankerd in artikel 2 VEU”. Hieruit volgt dat in het kader van een horizontaal conditionaliteitsregime, zoals het regime dat bij de bestreden verordening wordt ingevoerd, kan worden geëist dat die waarden en beginselen worden geëerbiedigd, aangezien zij onderdeel zijn van de definitie van de waarde van de „rechtsstaat” van artikel 2 VEU zelf dan wel, zoals blijkt uit de tweede zin van dat artikel, nauw zijn verweven met een samenleving die de rechtsstaat eerbiedigt.
- 155 Daarenboven is artikel 3 van de bestreden verordening – dat de situaties opsomt die op schendingen van die beginselen kunnen wijzen, zoals het niet voorkomen van belangenconflicten – zoals advocaat-generaal Campos Sánchez-Bordona in de punten 152 en 280 van zijn conclusie in de zaak Hongarije/Parlement en Raad (C-156/21, EU:C:2021:974) heeft opgemerkt, bedoeld om de toepassing van die verordening te vergemakkelijken.
- 156 Voorts vloeit uit artikel 4, lid 2, van de bestreden verordening voort dat schendingen van de beginselen van de rechtsstaat enkel onder het horizontale conditionaliteitsregime van lid 1 van dat artikel vallen indien zij betrekking hebben op situaties en gedragingen van de instanties die zijn opgesomd in artikel 4, lid 2, onder a) tot en met h), van die verordening, mits die situaties en gedragingen relevant zijn voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie.
- 157 Uit het voorgaande volgt dat artikel 2, onder a), artikel 3, artikel 4, lid 2, en artikel 5, lid 1, van de bestreden verordening bestanddelen zijn van het horizontale conditionaliteitsregime dat wordt ingevoerd bij artikel 4, lid 1, van die verordening, aangezien die bepalingen de definities bevatten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de bestreden verordening, de werkings sfeer van die verordening preciseren en bepalen welke maatregelen uiteindelijk kunnen worden genomen. Die bepalingen zijn dus een onlosmakelijk onderdeel van dat regime en vallen bijgevolg onder het begrip „financiële regels” in de zin van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU.

- 158 In de tweede plaats wordt aan die vaststelling niet afgedaan door het betoog van de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, dat de Unie geenszins bevoegd is om een regeling vast te stellen die betrekking heeft op specifieke aspecten van het begrip „rechtsstaat”, zoals een controleerbaar, democratisch en transparant wetgevingsproces.
- 159 Zoals is opgemerkt in punt 125 van dit arrest, blijkt immers uit een gezamenlijke lezing van artikel 4, lid 1, en artikel 6, lid 1, van de bestreden verordening dat de Commissie de in die verordening bepaalde procedure voor het nemen van „passende maatregelen” ter bescherming van de Uniebegroting enkel kan inleiden indien die instelling vaststelt dat zij gegronde redenen heeft om te oordelen dat er niet alleen sprake is van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat, maar vooral dat die schendingen 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.
- 160 Zoals in punt 156 van dit arrest is opgemerkt vloeit bovendien uit artikel 4, lid 2, van de bestreden verordening voort dat schendingen van de beginselen van de rechtsstaat enkel onder het horizontale conditionaliteitsregime van lid 1 van dat artikel vallen indien zij betrekking hebben op situaties en gedragingen van de instanties die zijn opgesomd in artikel 4, lid 2, onder a) tot en met h), van die verordening, mits die situaties en gedragingen relevant zijn voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie.
- 161 Die relevantie kan worden vermoed indien het gaat om de activiteit van instanties als bedoeld in artikel 4, lid 2, onder a) en b), van de bestreden verordening, die uitvoering geven aan de Uniebegroting en die belast zijn met de financiële controle, monitoring en audits. Daarentegen is het behoorlijk functioneren van onderzoeks- en vervolgingsinstanties als bedoeld in artikel 4, lid 2, onder c), van die verordening enkel relevant voor zover het betrekking heeft op schendingen van het Unierecht die verband houden 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 onder e) bedoelde schendingen van het Unierecht. De onder d) bedoelde effectieve rechterlijke toetsing is enkel relevant voor zover zij betrekking heeft op de onder de punten a) tot en met c) bedoelde gedragingen van instanties. De terugvordering van onverschuldigd betaalde middelen als bedoeld onder f) heeft enkel betrekking op middelen die afkomstig zijn uit de Uniebegroting, hetgeen tevens het geval is voor de onder g) genoemde samenwerking met OLAF en het EOM. Tot slot heeft artikel 4, lid 2, onder h), van de bestreden verordening uitdrukkelijk betrekking op alle 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.
- 162 Anders dan de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, stelt, volgt hieruit dat, ten eerste, de bestreden verordening de instellingen van de Unie enkel in staat stelt om situaties in de lidstaten te onderzoeken voor zover die situaties relevant zijn voor een goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie, en, ten tweede, op grond van die verordening enkel passende maatregelen kunnen worden genomen wanneer vaststaat dat die situaties een schending van een van de beginselen van de rechtsstaat inhouden die voldoende rechtstreeks gevolgen heeft of dreigt te hebben voor dat goed financieel beheer of de bescherming van die financiële belangen.

- 163 Die situaties, die relevant zijn voor de uitvoering van de Uniebegroting, vallen niet alleen binnen de werkingssfeer van het Unierecht, maar kunnen tevens, zoals vastgesteld in punt 151 van dit arrest, vallen onder een financiële regel in de zin van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU die de vorm aanneemt van een horizontaal conditionaliteitsregime dat verband houdt met de eerbiediging door een lidstaat van de waarde van de rechtsstaat.
- 164 In de derde plaats wordt, anders dan door de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, wordt gesteld, het begrip „financiële regels [...] met name betreffende de wijze waarop de begroting wordt [...] uitgevoerd” in de zin van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU niet verder opgerekt dan noodzakelijk voor een doeltreffende uitvoering van de Uniebegroting door het feit dat een horizontaal conditionaliteitsregime dat voldoet aan de in punt 151 van dit arrest genoemde criteria, verband houdt met de eerbiediging door een lidstaat van de in artikel 2 VEU verankerde waarde van de rechtsstaat en betrekking heeft op de uitvoering van de Uniebegroting.
- 165 Artikel 4 van de bestreden verordening beperkt de werkingssfeer van het bij die verordening ingevoerde conditionaliteitsregime in lid 2 immers tot situaties en gedragingen van overheidsinstanties die verband houden met de uitvoering van de Uniebegroting, en vereist in lid 1 dat de vaststelling van passende maatregelen afhankelijk wordt gesteld van het bestaan van 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. Die laatste voorwaarde vereist dus dat er een daadwerkelijk verband tussen die schendingen en dergelijke (mogelijke) gevolgen wordt vastgesteld.
- 166 In dat verband moet worden benadrukt dat voor de toepassing van artikel 4, leden 1 en 2, van de bestreden verordening de procedurele vereisten gelden die zijn opgenomen in artikel 6, leden 1 tot en met 9, van die verordening, welke vereisten, zoals blijkt uit overweging 26 van de bestreden verordening, inhouden dat de Commissie zich moet baseren op feiten en dat zij de beginselen van objectiviteit, non-discriminatie en gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen moet eerbiedigen wanneer zij onderzoekt of het nemen van passende maatregelen gerechtvaardigd is.
- 167 Wat meer in het bijzonder het als zodanig aanmerken en beoordelen van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat betreft, preciseert overweging 16 van de bestreden verordening dat die beoordeling objectief, onpartijdig en billijk moet zijn. Bovendien wordt de nakoming van al die verplichtingen onderworpen aan een volledige rechterlijke toetsing door het Hof.
- 168 In de vierde plaats moet wat betreft de grieven waarmee wordt gesteld dat het conditionaliteitsregime van de bestreden verordening de uitkering van middelen uit de Uniebegroting niet afhankelijk stelt van nauwkeurig gedefinieerde concrete verplichtingen voor de lidstaten, dat artikel 3 en artikel 4, lid 2, van die verordening in algemene bewoordingen zijn geformuleerd en geen concrete criteria bevatten voor de beoordeling van de eerbiediging van de rechtsstaat en dat op grond van artikel 4, lid 2, onder h), van de bestreden verordening situaties en gedragingen kunnen worden beoordeeld die nog niet zijn geïdentificeerd, allereerst worden opgemerkt dat, zoals uit artikel 4, lid 1, van die verordening blijkt, de voorwaarde die verband houdt met de rechtsstaat betrekking heeft op de eerbiediging van de beginselen die zijn vermeld in artikel 2, onder a), van die verordening.
- 169 De eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat is voor de lidstaten een resultaatsverplichting die, zoals in herinnering is gebracht in de punten 142 tot en met 145 van dit arrest, rechtstreeks voortvloeit uit hun lidmaatschap van de Unie. Overweging 3 van de bestreden verordening benadrukt dat die beginselen onderwerp zijn van een uitgebreide rechtspraak van het Hof, terwijl

de overwegingen 8 tot en met 10 en overweging 12 van die verordening de belangrijkste vereisten vermelden die uit die beginselen voortvloeien. Die beginselen zijn bovendien verduidelijkt in artikel 3 van die verordening door een opsomming van de situaties die kunnen wijzen op schendingen van die beginselen, en in artikel 4, lid 2, van die verordening door het aanwijzen van situaties en gedragingen van overheidsinstanties die ertoe kunnen leiden dat passende maatregelen worden genomen wanneer is voldaan aan de voorwaarden van artikel 4, lid 1, van die verordening.

- 170 Voorts kan de algemene aard van de bewoordingen van artikel 3 en artikel 4, lid 2, van de bestreden verordening niet afdoen aan de keuze van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU als rechtsgrondslag voor die verordening.
- 171 Wat ten eerste artikel 3 van de bestreden verordening betreft kan – los van de vraag of de in dat artikel genoemde elementen voor de beoordeling van de eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat aan de vereisten van het rechtszekerheidsbeginsel voldoen, welke vraag het voorwerp is van het negende middel – niet van de Uniewetgever worden verlangd dat hij in het kader van een dergelijk conditionaliteitsregime alle mogelijke schendingen van de beginselen van de rechtsstaat specificereert, aangezien een dergelijke schending wordt gekenmerkt door het niet-naleven van vereisten die voor de lidstaten voldoende concreet en nauwkeurig zijn. Aangezien, zoals is opgemerkt in punt 155 van dit arrest, de in artikel 3 opgesomde gevallen die kunnen wijzen op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat enkel zijn vermeld om de toepassing van dat regime te vergemakkelijken, is dat artikel, zoals is opgemerkt in punt 157 van dit arrest, onlosmakelijk met dat regime verbonden en kan het derhalve geen afbreuk doen aan de keuze van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU als rechtsgrondslag voor de bestreden verordening.
- 172 Wat ten tweede artikel 4, lid 2, van de bestreden verordening betreft, moet, zoals in punt 156 van dit arrest is gedaan, worden opgemerkt dat die bepaling preciseert dat schendingen van de beginselen van de rechtsstaat enkel onder het horizontale conditionaliteitsregime van lid 1 van dat artikel vallen indien zij betrekking hebben op de in die bepaling genoemde situaties en gedragingen van overheidsinstanties, voor zover die situaties en gedragingen relevant zijn voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie.
- 173 Anders dan de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, aanvoert, kan die bepaling, en in het bijzonder punt h) ervan, niet afdoen aan de volledigheid van de lijst van de situaties die onder het conditionaliteitsregime van de bestreden verordening kunnen vallen, en is die bepaling niet onvoldoende nauwkeurig om deel uit te maken van dat regime.
- 174 Uit een gezamenlijke lezing van artikel 4, lid 1, en artikel 4, lid 2, onder h), van de bestreden verordening vloeit immers voort dat passende maatregelen worden genomen wanneer vaststaat dat een schending van een van de beginselen als bedoeld in artikel 2, onder a), van die verordening is begaan en betrekking heeft op een situatie die kan worden toegerekend aan een overheidsinstantie van een lidstaat dan wel op een gedraging van een dergelijke instantie, voor zover die situatie of gedraging relevant is voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie en die schending voldoende rechtstreeks gevolgen heeft of dreigt te hebben voor dat goede financiële beheer of voor die financiële belangen.

- 175 Bovendien geeft artikel 4, lid 2, van de bestreden verordening aanwijzingen over de overheidsinstanties die in punt h), van die bepaling worden genoemd, aangezien onder a) tot en met g), van die bepaling wordt verwezen naar bepaalde overheidsinstanties, waaronder „overheidsinstanties die uitvoering geven aan de Uniebegroting”, „overheidsinstanties die de financiële controle, monitoring en audits uitvoeren” en „administratieve autoriteiten”.
- 176 Voorts kan uit de definitie van het begrip „overheidsdienst” in artikel 2, onder b), van de bestreden verordening worden afgeleid dat het gaat om overheidsinstanties op ieder bestuursniveau, met inbegrip van nationale, regionale en lokale autoriteiten, om publiekrechtelijke instanties en zelfs om privaatrechtelijke instanties waaraan een taak van openbare dienstverlening is toevertrouwd en waaraan de lidstaat passende financiële garanties heeft gegeven. Die vaststelling wordt kracht bijgezet door de overwegingen 3, 8, 9, 15 en 19 van die verordening en door artikel 3, onder b), ervan, die uitsluitend verwijzen naar „overheidsinstanties”, „rechtshandhavinginstanties” en „nationale instanties”.
- 177 Aangezien ondubbelzinnig uit de bewoordingen van artikel 4, lid 2, van de bestreden verordening blijkt dat enkel wordt bedoeld op situaties of gedragingen die kunnen worden toegerekend aan een overheidsinstantie van een lidstaat voor zover die situaties of gedragingen relevant zijn voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie, kan dus niet worden meegegaan met het betoog van de Republiek Polen dat zij op basis van die criteria niet concreet en nauwkeurig kan bepalen om welke situaties en gedragingen het gaat, en dat die bepaling derhalve geen onderdeel kan vormen van het conditionaliteitsregime dat op basis van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU door de bestreden verordening wordt ingevoerd.
- 178 Wat in de vijfde plaats de kritiek betreft waarmee wordt beweerd dat het niet is vereist om een voldoende rechtstreeks verband aan te tonen tussen de schending van een beginsel van de rechtsstaat en de bescherming van de Uniebegroting of van de financiële belangen van de Unie, zij eraan herinnert dat op grond van artikel 4, lid 2, van de bestreden verordening enkel passende maatregelen uit hoofde van artikel 4, lid 1, van die verordening kunnen worden vastgesteld voor zover er sprake is van een schending van de beginselen van de rechtsstaat die betrekking heeft op 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. Daarenboven bepaalt artikel 4, lid 1, van die verordening dat de vaststelling van maatregelen op grond van die verordening enkel kan worden gerechtvaardigd door schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die „voldoende rechtstreeks” gevolgen hebben of dreigen te hebben voor dat goed financieel beheer of voor die financiële belangen.
- 179 Bijgevolg vereist artikel 4, leden 1 en 2, van de bestreden verordening dat te allen tijde wordt bewezen dat er een voldoende rechtstreeks verband bestaat tussen een dergelijke schending en de gevolgen die die schending heeft of dreigt te hebben voor dat goed financieel beheer of voor die financiële belangen, waarbij, zoals is opgemerkt in punt 165 van dit arrest, sprake moet zijn van een daadwerkelijk verband. Verder vloeit uit de punten 168 tot en met 170 van dit arrest voort dat dat verband is gekoppeld aan het feit dat een lidstaat zich niet heeft gehouden aan een van de resultaatsverplichtingen die onder de waarde van de rechtsstaat van artikel 2 VEU vallen en die die lidstaat ten volle is aangegaan door zijn toetreding tot de Unie.
- 180 Derhalve en gelet op hetgeen in punt 166 van dit arrest is uiteengezet, stelt de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, ten onrechte dat een dergelijk verband automatisch zou kunnen worden vastgesteld.

- 181 In de zesde plaats kan evenmin worden meegegaan met de stelling dat de Raad en de Commissie het conditionaliteitsregime van de bestreden verordening met de beoordelingsbevoegdheid die hun bij die verordening is toegekend zouden kunnen gebruiken als een mechanisme waarmee zij schendingen van de beginselen van de rechtsstaat kunnen bestraffen op basis van politieke overwegingen.
- 182 Gelet op de vereisten die in de punten 166 en 167 van dit arrest in herinnering zijn gebracht, kan immers niet worden vermoed, zoals de Republiek Polen doet, dat de beoordelingsbevoegdheid die aan de Raad en aan de Commissie is verleend die instellingen in staat stelt om het conditionaliteitsregime van de bestreden verordening toe te passen als een sanctiemechanisme voor schendingen van de beginselen van de rechtsstaat.
- 183 In de zevende plaats stelt de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, ten onrechte dat de bestreden verordening had moeten worden gebaseerd op artikel 311, derde alinea, VWEU betreffende het stelsel van eigen middelen of op artikel 312, lid 2, VWEU betreffende het meerjarig financieel kader.
- 184 Artikel 311, derde alinea, VWEU bepaalt immers dat de Raad „een besluit [vaststelt] houdende de bepalingen die van toepassing zijn op het stelsel van eigen middelen van de Unie” met dien verstande dat „[i]n dit kader [...] nieuwe categorieën van eigen middelen [kunnen] worden vastgesteld, dan wel bestaande categorieën worden ingetrokken”.
- 185 Zoals de Raad terecht heeft aangevoerd, stelt de bestreden verordening geen nieuwe categorie van eigen middelen vast en trekt zij geen bestaande categorie in. Bovendien regelt die verordening niet de interactie tussen de verschillende soorten eigen middelen en stelt zij geen nadere regels vast voor de inning van die eigen middelen.
- 186 Hoewel die verordening tevens betrekking kan hebben op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die gevolgen hebben voor de inning van eigen middelen van de Unie, strekt zij er echter niet toe om de inning van die middelen in te richten of aan te passen naargelang van de schendingen die worden vastgesteld, maar om passende maatregelen met betrekking tot de uitgaven uit de Uniebegroting vast te stellen wanneer die schendingen gevolgen hebben of dreigen te hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Hieruit volgt dat die verordening geen betrekking heeft op de inning van eigen middelen van de Unie, maar op de uitvoering van haar begroting.
- 187 Voorts bepaalt artikel 312, lid 2, VWEU dat de Raad „een verordening tot bepaling van het meerjarig financieel kader [vaststelt]”.
- 188 Zoals de Raad terecht heeft opgemerkt, heeft de bestreden verordening geenszins tot doel om de uitgaven van de Unie voor een bepaald tijdvak te plannen door de jaarlijkse maximumbedragen van vastleggingskredieten en betalingskredieten vast te stellen. Daarenboven is die verordening bedoeld als een permanent conditionaliteitsregime waarvan de toepassing verder gaat dan een bepaald meerjarig financieel kader.
- 189 Gelet op al het voorgaande faalt het betoog van de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, dat de bestreden verordening geen financiële regels in de zin van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU vaststelt en daarom geen rechtsgrondslag heeft.

190 Nu dit is vastgesteld moet nog worden nagegaan of, zoals de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, in wezen stelt, financiële regels zoals de regels waarin de bestreden verordening voorziet niet door de Uniewetgever kunnen worden vastgesteld omdat zij artikel 7 VEU en artikel 269 VWEU omzeilen.

b) Omzeiling van artikel 7 VEU en artikel 269 VWEU

191 Wat in de eerste plaats de stelling betreft dat de procedure van artikel 7 VEU de enige procedure ter bescherming van de waarden van artikel 2 VEU is, stelt de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, in wezen dat een schending van de beginselen van de rechtsstaat alleen kan worden vastgesteld door de Europese Raad ingevolge artikel 7, lid 2, VEU. Alleen deze instelling kan vanwege haar samenstelling controleren of de waarde van de rechtsstaat is geëerbiedigd. Deze controle is discretionair van aard en kan afhankelijk zijn van politieke overwegingen. De enige uitzondering op die exclusieve bevoegdheid van de Europese Raad vloeit voort uit de verplichting van de lidstaten op grond van artikel 19, lid 1, VEU om een effectieve rechterlijke toetsing te waarborgen. Die exclusieve bevoegdheid wordt bevestigd door het arrest van 17 december 2020, Openbaar Ministerie (Onafhankelijkheid van de uitvaardigende rechterlijke autoriteit) (C-354/20 PPU en C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, punten 57-60), waarbij het Hof heeft geoordeeld dat bij de vaststelling van structurele gebreken wat betreft de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht van een lidstaat, enkel de Raad ingevolge artikel 7, lid 3, VEU de toepassing van de regeling inzake het Europees aanhoudingsbevel kan opschorten.

192 Ten eerste moet dienaangaande in herinnering worden gebracht dat de fundamentele waarden van de Unie die zijn verankerd in artikel 2 VEU eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten omvatten, welke waarden de lidstaten gemeen hebben in een samenleving die onder meer wordt gekenmerkt door non-discriminatie, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.

193 De preambule van het Handvest herinnert er onder meer aan dat de Unie is gegrondvest op de beginselen van democratie en van de rechtsstaat, en dat zij de in het Handvest genoemde rechten, vrijheden en beginselen erkent. De artikelen 6, 10 tot en met 13, 15, 16, 20, 21 en 23 van het Handvest preciseren de draagwijdte van de in artikel 2 VEU vervatte waarden van menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkheid, eerbiediging van de mensenrechten, non-discriminatie en gelijkheid van vrouwen en mannen. Artikel 47 van het Handvest en artikel 19 VEU verzekeren, wat betreft de bescherming van de rechten en vrijheden die door het Unierecht worden gewaarborgd, onder meer het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het recht op toegang tot een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld.

194 Daarnaast bepalen de artikelen 8 en 10, artikel 19, lid 1, artikel 153, lid 1, onder i), en artikel 157, lid 1, VWEU de draagwijdte van de waarden van gelijkheid, non-discriminatie en gelijkheid van vrouwen en mannen, en verlenen zij de Uniewetgever de bevoegdheid om normen van afgeleid recht vast te stellen om die waarden ten uitvoer te brengen.

195 Uit de vorige twee punten volgt dat de instellingen van de Unie, anders dan de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, stelt, hun bevoegdheid om schendingen van de in artikel 2 VEU genoemde waarden door een lidstaat te onderzoeken, te constateren en in voorkomend geval te bestraffen niet enkel ontlenen aan de procedure van artikel 7 VEU, maar tevens aan tal van andere bepalingen van de Verdragen, die reeds veelvuldig hun beslag hebben gekregen in diverse handelingen van afgeleid recht.

- 196 Wat in het bijzonder de waarde van de rechtsstaat betreft, moet worden opgemerkt dat bepaalde aspecten van die waarde worden beschermd door artikel 19 VEU, hetgeen de Republiek Polen overigens erkent. Hetzelfde geldt voor de artikelen 47 tot en met 50 van het Handvest, die deel uitmaken van titel VI ervan („Rechtspleging”) en die respectievelijk betrekking hebben op het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het recht op toegang tot een onpartijdig gerecht, op het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging, op het legaliteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen en op het recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde delict te worden berecht of gestraft.
- 197 Meer in het bijzonder heeft het Hof voor recht verklaard dat artikel 19 VEU, dat het rechtsstaatsbeginsel van artikel 2 VEU concretiseert, van de lidstaten verlangt dat zij overeenkomstig artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU voorzien in de nodige rechtsmiddelen en procedures om de justitiabelen een daadwerkelijke rechtsbescherming te verzekeren op de onder het Unierecht vallende gebieden [zie in die zin arrest van 2 maart 2021, A. B. e.a. (Benoeming van rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punten 108 en 109 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. De eerbiediging van dat vereiste kan door het Hof worden getoetst, onder meer in een door de Commissie krachtens artikel 258 VWEU ingesteld beroep wegens niet-nakoming [zie in die zin arresten van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy), C-619/18, EU:C:2019:531, punten 58 en 59, en 5 november 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties), C-192/18, EU:C:2019:924, punten 106 en 107].
- 198 Voorts heeft het Hof overwogen dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest, de lidstaten een duidelijke en nauwkeurige resultaatsverplichting oplegt waaraan geen enkele voorwaarde is verbonden met betrekking tot de onafhankelijkheid die de rechterlijke instanties moet kenmerken die gehouden zijn het Unierecht uit te leggen en toe te passen, zodat een nationale rechter iedere bepaling van nationaal recht die in strijd is met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU buiten toepassing moet laten, in voorkomend geval nadat hij tijdens een prejudiciële verwijzingsprocedure een uitlegging van die bepaling heeft verkregen van het Hof [zie in die zin arrest van 2 maart 2021, A. B. e.a. (Benoeming van rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punten 142-146].
- 199 Bijgevolg blijkt uit de overwegingen in de punten 195 tot en met 198 van dit arrest dat het betoog van de Republiek Polen dat de Unie de waarde van de rechtsstaat enkel via de procedure van artikel 7 VEU kan beschermen niet kan slagen.
- 200 Ten tweede moet worden opgemerkt dat, ook al wordt verondersteld dat de controle van de eerbiediging van de waarde van de rechtsstaat die in het kader van de procedure van artikel 7 VEU door de vertegenwoordigers van de lidstaten binnen de Europese Raad en de Raad wordt verricht gebaseerd kan zijn op politieke overwegingen, hieruit dan nog niet voortvloeit dat elke toetsing van de eerbiediging van de rechtsstaat krachtens een andere bepaling van Unierecht noodzakelijkerwijs van dezelfde aard is, hetgeen de Republiek Polen overigens erkent door te verwijzen naar artikel 19 VEU.
- 201 Wat de bestreden verordening betreft, is in de punten 168, 169 en 179 van dit arrest opgemerkt dat de verplichting om de beginselen van artikel 2, onder a), van die verordening te eerbiedigen voor de lidstaten een resultaatsverplichting is die, zoals in herinnering is gebracht in de punten 142 tot en met 145 van dit arrest, op grond van artikel 2 VEU rechtstreeks voortvloeit uit hun lidmaatschap van de Unie. Bovendien herinnert overweging 3 van de bestreden verordening eraan dat die beginselen voorwerp zijn van een uitgebreide rechtspraak van het Hof, terwijl de

overwegingen 8 tot en met 10 en overweging 12 van die verordening de belangrijkste vereisten vermelden die uit die beginselen voortvloeien, en die beginselen daarenboven zijn verduidelijkt in artikel 3 van die verordening door de opsomming van de situaties die kunnen wijzen op schendingen ervan, en alsook in artikel 4, lid 2, van die verordening door de vermelding van de situaties en gedragingen van overheidsinstanties die ertoe kunnen leiden dat passende maatregelen worden genomen wanneer aan de voorwaarden van artikel 4, lid 1, van die verordening is voldaan.

- 202 Voorts is in de punten 166 en 167 van dit arrest opgemerkt dat de beoordelingen die de Commissie en de Raad verrichten, zijn gebonden aan de procedurele vereisten die zijn neergelegd in artikel 6, leden 1 tot en met 9, van de bestreden verordening.
- 203 In die omstandigheden kan de Republiek Polen niet stellen dat de beginselen die zijn vermeld in artikel 2, onder a), van de bestreden verordening uitsluitend van politieke aard zijn en dat de eerbiediging ervan niet strikt juridisch kan worden getoetst.
- 204 Ten derde is, anders dan de Republiek Polen stelt, in het arrest van 17 december 2020, Openbaar Ministerie (Onafhankelijkheid van de uitvaardigende rechterlijke autoriteit), (C-354/20 PPU en C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), geenszins bevestigd dat artikel 7 VEU een exclusief karakter heeft, maar zijn in dit arrest enkel de gevallen bepaald waarin structurele en fundamentele gebreken met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht van de lidstaat die een Europees aanhoudingsbevel uitvaardigt, kunnen rechtvaardigen dat dat bevel niet ten uitvoer wordt gelegd.
- 205 Wat in de tweede plaats de bewering betreft dat de bestreden verordening zowel de procedure van artikel 7 VEU als de beperking van de bevoegdheid van het Hof als bedoeld in artikel 269 VWEU omzeilt, betoogt de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, in wezen dat het conditionaliteitsregime van die verordening en de procedure van artikel 7 VEU dezelfde doelen en beginselen hebben en dat de uitvoering ervan tot dezelfde maatregelen kan leiden. De bestreden verordening voorziet evenwel in minder strenge procedurele vereisten dan artikel 7 VEU en dat conditionaliteitsregime heeft een grotere draagwijdte dan de procedure van artikel 7 VEU en kan sneller worden uitgevoerd, zodat die verordening die procedure haar nuttige werking ontnemt, wat een kennelijke omzeiling van die procedure tot gevolg heeft. Enkel artikel 7 VEU verleent de Europese Raad en de Raad immers de bevoegdheid om te controleren dat de rechtsstaat wordt geëerbiedigd op gebieden die onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten vallen. Bijgevolg beschikt het Hof niet over geschikte beoordelingsmodellen waarmee het bij de rechterlijke toetsing van een besluit dat de Raad op grond van de bestreden verordening heeft vastgesteld, kan beoordelen of de handeling van een lidstaat in overeenstemming is met de verplichtingen die die lidstaat op grond van het Unierecht heeft. Zo wordt de definitie van de rechtsstaat van artikel 2, onder a), van de bestreden verordening in algemene zin bindend, zowel in het kader van een procedure krachtens artikel 7 VEU betreffende een schending van die waarde of een duidelijk gevaar voor een dergelijke schending, als in het kader van een rechterlijke toetsing door het Hof – in schending van artikel 269 VWEU – van een besluit waarbij passende maatregelen op grond van die verordening zijn vastgesteld.
- 206 In dat verband moet ten eerste worden opgemerkt dat de Uniewetgever niet zonder inbreuk op artikel 7 VEU een procedure kan invoeren die naast de procedure van die bepaling bestaat en in wezen hetzelfde voorwerp en hetzelfde doel heeft en tot de vaststelling van identieke maatregelen kan leiden, en tegelijkertijd voorziet in de tussenkomst van andere instellingen en in de toepassing van andere materiële en procedurele voorwaarden dan die van artikel 7 VEU.

- 207 Wanneer de Uniewetgever over een passende rechtsgrondslag beschikt, is het hem evenwel toegestaan om bij een afgeleide rechtshandeling andere procedures betreffende de waarden van artikel 2 VEU, waaronder de waarde van de rechtsstaat, in te voeren, mits die procedures zich zowel qua voorwerp als qua doelstelling onderscheiden van de procedure van artikel 7 VEU (zie naar analogie arrest van 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie, 15/76 en 16/76, EU:C:1979:29, punt 26; beschikking van 11 juli 1996, An Taisce en WWF UK/Commissie, C-325/94 P, EU:C:1996:293, punt 25, en arrest van 11 januari 2001, Griekenland/Commissie, C-247/98, EU:C:2001:4, punt 13).
- 208 Wat in casu het respectieve doel van de procedure van artikel 7 VEU en van de procedure van de bestreden verordening betreft, blijkt uit artikel 7, leden 2 tot en met 4, VEU dat de procedure van dat artikel met name de Raad in staat stelt om, na de constatering door de Europese Raad van een ernstige en voortdurende schending van de waarden van artikel 2 VEU door een lidstaat, bepaalde uit de toepassing van de Verdragen op die lidstaat voortvloeiende rechten van die lidstaat te schorsen, met inbegrip van de stemrechten van de vertegenwoordiger van de regering van die lidstaat in de Raad, en dat de Raad naderhand kan besluiten om de genomen maatregelen te wijzigen of in te trekken in verband met wijzigingen in de toestand die tot het opleggen van de maatregelen heeft geleid.
- 209 De procedure van artikel 7 VEU is dus bedoeld om de Raad in staat te stellen om sancties op te leggen voor ernstige en voortdurende schendingen van de waarden van artikel 2 VEU, zodat de betrokken lidstaat ertoe wordt aangezet om die schendingen te beëindigen.
- 210 Zoals naar voren komt uit de punten 124 tot en met 137 van dit arrest, vloeit daarentegen voort uit de aard van de maatregelen die op grond van de bestreden verordening kunnen worden vastgesteld en uit de voorwaarden voor het vaststellen en opheffen van die maatregelen dat de procedure van die verordening ertoe strekt om overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer als bedoeld in artikel 310, lid 5, en artikel 317, eerste alinea, VWEU, de Uniebegroting te beschermen in het geval van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat, en niet om een lidstaat via de Uniebegroting voor dergelijke schendingen te bestraffen.
- 211 Hieruit volgt dat de procedure van de bestreden verordening een andere doelstelling nastreeft dan artikel 7 VEU.
- 212 Met betrekking tot het voorwerp van die twee procedures moet worden opgemerkt dat de werkingssfeer van de procedure van artikel 7 VEU alle waarden van artikel 2 VEU omvat, terwijl de procedure die wordt ingevoerd bij de bestreden verordening slechts één van die waarden betreft, namelijk de rechtsstaat.
- 213 Bovendien kan op grond van artikel 7 VEU iedere ernstige en voortdurende schending van een van de waarden van artikel 2 VEU worden beoordeeld, terwijl het op grond van de bestreden verordening enkel mogelijk is om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat als bedoeld in artikel 2, onder a), van die verordening te onderzoeken voor zover er gegronde redenen zijn om te oordelen dat die schendingen gevolgen hebben voor de Uniebegroting.
- 214 Wat betreft de voorwaarden voor het inleiden van beide procedures moet worden opgemerkt dat de procedure van artikel 7 VEU volgens lid 1 ervan, kan worden ingeleid wanneer er duidelijk gevaar bestaat dat een lidstaat zich schuldig maakt aan een ernstige schending van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden, waarbij het recht van initiatief toekomt aan een derde van de lidstaten, aan het Parlement of aan de Commissie. De vereiste drempel is in eerste instantie een duidelijk

gevaar voor een ernstige schending van die waarden en vervolgens, met het oog op de schorsing op grond van artikel 7, leden 2 en 3, VEU van bepaalde rechten die uit de toepassing van de Verdragen op de lidstaat in kwestie voortvloeien, een ernstige en voortdurende schending van die waarden door die lidstaat. De procedure van de bestreden verordening kan daarentegen door alleen de Commissie worden ingeleid wanneer zij gegronde redenen heeft om te oordelen dat niet alleen sprake is van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat, maar tevens en bovenal dat die schendingen gevolgen hebben of dreigen te hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie.

- 215 Voor het vaststellen van maatregelen op grond van artikel 7 VEU geldt overigens als enige materiële voorwaarde dat de Europese Raad moet hebben geconstateerd dat een lidstaat een ernstige en voortdurende schending van de waarden van artikel 2 VEU heeft begaan. Zoals in punt 165 van dit arrest opgemerkt, moet volgens artikel 4, leden 1 en 2, van de bestreden verordening daarentegen, om maatregelen op grond van die verordening te kunnen vaststellen, aan twee voorwaarden zijn voldaan. Ten eerste moet vaststaan dat een schending van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat betrekking heeft op ten minste een van de situaties of gedragingen van overheidsinstanties als bedoeld in lid 2 van dat artikel, mits die situaties of gedragingen relevant zijn voor een goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Ten tweede moet tevens worden bewezen dat die schendingen voldoende rechtstreeks gevolgen hebben of dreigen te hebben voor dat goede financieel beheer of voor die financiële belangen, wat dus inhoudt dat er een daadwerkelijk verband moet worden vastgesteld tussen die schendingen en dergelijke (mogelijke) gevolgen.
- 216 Inhoudelijk gezien houden de maatregelen die op grond van artikel 7, lid 3, VEU kunnen worden vastgesteld de schorsing in van „bepaalde rechten die uit de toepassing van de Verdragen op de lidstaat in kwestie voortvloeien, met inbegrip van de stemrechten van de vertegenwoordiger van de regering van die lidstaat in de Raad”, en kunnen zij dus betrekking hebben op alle rechten die uit de toepassing van de Verdragen op de betrokken lidstaat voortvloeien. Daarentegen kunnen krachtens de bestreden verordening enkel de maatregelen worden vastgesteld die zijn opgesomd in artikel 5, lid 1, van die verordening en die zijn samengevat in punt 126 van dit arrest, welke maatregelen stuk voor stuk van budgettaire aard zijn.
- 217 Tot slot kunnen maatregelen op grond van artikel 7 VEU enkel worden gewijzigd en ingetrokken om in te spelen op wijzigingen in de toestand die tot de vaststelling van die maatregelen heeft geleid. Daarentegen koppelt artikel 7, lid 2, tweede en derde alinea, van de bestreden verordening het intrekken en wijzigen van vastgestelde maatregelen aan de voorwaarden voor het vaststellen van maatregelen die zijn bepaald in artikel 4 van die verordening. Die maatregelen kunnen dus niet alleen worden ingetrokken of gewijzigd wanneer de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de betrokken lidstaat – in ieder geval deels – zijn beëindigd, maar vooral wanneer die schendingen, ook al duren zij nog voort, geen gevolgen meer hebben voor de Uniebegroting. Dat kan met name het geval zijn wanneer die schendingen geen betrekking meer hebben op ten minste een van de situaties of gedragingen van overheidsinstanties als bedoeld in artikel 4, lid 2, van de bestreden verordening, wanneer die situaties of gedragingen niet langer relevant zijn voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie, wanneer de schending niet langer gevolgen heeft of dreigt te hebben voor dat goede financieel beheer of voor die financiële belangen of wanneer er geen voldoende rechtstreeks verband meer bestaat tussen de schending van een rechtsstaatsbeginsel en dergelijke (mogelijke) gevolgen.

- 218 Gelet op de voorgaande overwegingen moet worden vastgesteld dat de procedure die wordt ingevoerd bij de bestreden verordening een andere doelstelling en een volstrekt ander voorwerp heeft dan de procedure van artikel 7 VEU.
- 219 Hieruit volgt dat de bestreden verordening, anders dan wordt gesteld door de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, niet kan worden beschouwd als een verordening waarbij een parallelle procedure wordt ingevoerd die de procedure van artikel 7 VEU omzeilt.
- 220 Wat ten tweede het betoog betreft dat enkel artikel 7 VEU de instellingen van de Unie toestaat om op gebieden die onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten vallen te controleren of de rechtsstaat wordt geëerbiedigd, is in de punten 162 en 163 van dit arrest ten eerste vastgesteld dat de bestreden verordening de instellingen van de Unie enkel de bevoegdheid verleent om situaties in de lidstaten te onderzoeken voor zover die situaties relevant zijn voor de uitvoering van de Uniebegroting overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer of de bescherming van de financiële belangen van de Unie en ten tweede dat op grond van die verordening enkel passende maatregelen kunnen worden genomen wanneer vaststaat dat die situaties een schending van een van de beginselen van de rechtsstaat inhouden die voldoende rechtstreeks gevolgen heeft of dreigt te hebben voor dat goede financiële beheer of de bescherming van die financiële belangen.
- 221 Aangezien dergelijke situaties verband houden met de uitvoering van de Uniebegroting en derhalve binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, kan de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, niet stellen dat enkel artikel 7 VEU de instellingen van de Unie toestaat om die situaties te onderzoeken.
- 222 Ten derde kan om de in de punten 201 en 203 van dit arrest uiteengezette redenen niet worden meegegaan met het betoog dat er geen geschikte beoordelingsmodellen zijn waarmee het Hof tijdens de rechterlijke toetsing van een besluit van de Raad kan beoordelen of het optreden van een lidstaat in overeenstemming is met de verplichtingen die op grond van het Unierecht op die lidstaat rusten.
- 223 Voor zover, ten vierde, de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, stelt dat het begrip „rechtsstaat” zoals gedefinieerd in artikel 2, onder a), van de bestreden verordening, bindend wordt in algemene zin, zowel in het kader van een procedure krachtens artikel 7 VEU als bij de rechterlijke toetsing door het Hof – in strijd met artikel 269 VWEU – van een besluit waarbij passende maatregelen op grond van die verordening zijn vastgesteld, vloeit om te beginnen uit de punten 144 en 154 van dit arrest voort dat het in artikel 2, onder a), van die verordening bedoelde begrip „rechtsstaat” – los van de vraag of die definitie voldoet aan de vereisten van het rechtszekerheidsbeginsel, welke vraag het voorwerp is van het negende middel – wordt begrepen als de waarde die is genoemd in artikel 2 VEU, dat de in die bepaling genoemde beginselen een wezenlijk onderdeel van die waarde vormen dan wel nauw zijn verweven met een samenleving die de rechtsstaat eerbiedigt en dat de lidstaten zich er door hun toetreding tot de Unie toe hebben verbonden om de waarden van artikel 2 VEU te eerbiedigen en te bevorderen, waarbij de eerbiediging van die waarden een voorwaarde is voor het genot van alle rechten die uit de toepassing van de Verdragen op de lidstaten voortvloeien.
- 224 Hieruit volgt dat de lidstaten, los van de bestreden verordening, hoe dan ook verplicht zijn om de beginselen van de rechtsstaat van artikel 2, onder a), van die verordening te eerbiedigen.

- 225 Vervolgens moet worden opgemerkt dat de bewoordingen van artikel 269 VWEU enkel verwijzen naar de wettigheidstoetsing van een handeling die door de Europese Raad of door de Raad is vastgesteld krachtens artikel 7 VEU.
- 226 In die omstandigheden en gelet op de vaststellingen in de punten 218 en 219 van het onderhavige arrest, valt de wettigheidstoetsing die het Hof met name moet verrichten bij een krachtens artikel 263 VWEU ingesteld beroep tot nietigverklaring van besluiten die de Raad op grond van artikel 6, lid 10, van de bestreden verordening heeft vastgesteld, niet binnen de werkingssfeer van artikel 269 VWEU en zijn de specifieke regels van dat artikel dus niet op die toetsing van toepassing.
- 227 Hieruit volgt dat de bestreden verordening het Hof geen enkele nieuwe bevoegdheid verleent.
- 228 Tot slot zouden de arresten die het Hof heeft gewezen in beroepen tegen besluiten die de Raad heeft vastgesteld op grond van artikel 6, lid 10, van de bestreden verordening, in aanmerking kunnen worden genomen in het kader van een procedure krachtens artikel 7 VEU, zonder dat artikel 269 VWEU daardoor op enigerlei wijze wordt omzeild.
- 229 Gelet op al het voorgaande kan niet worden meegegaan met het betoog waarmee de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, stelt dat artikel 7 VEU en artikel 269 VWEU worden omzeild, zodat het eerste, het tweede, het vijfde, het zesde en het elfde middel ongegrond moeten worden verklaard.

B. Derde middel: schending van Protocol nr. 2

1. Argumenten van partijen

- 230 Subsidiair ten opzichte van het eerste middel stelt de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, dat de bestreden verordening is vastgesteld in strijd met de verplichting tot raadpleging die voortvloeit uit Protocol (nr. 2) betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (hierna: „Protocol nr. 2”).
- 231 Op grond van het subsidiariteitsbeginsel, dat van toepassing is op gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen, mag de Unie enkel optreden indien en voor zover de nagestreefde doelstellingen onvoldoende kunnen worden verwezenlijkt door een optreden van de lidstaten. Volgens Protocol nr. 2 zien de nationale parlementen erop toe dat het subsidiariteitsbeginsel in acht wordt genomen in overeenstemming met de procedure waarin dat protocol voorziet.
- 232 De bescherming van de Uniebegroting valt evenwel niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie, maar onder de met de lidstaten gedeelde bevoegdheden. Die bescherming wordt immers niet vermeld in artikel 3, lid 1, VWEU en bovendien bepaalt artikel 325, lid 1, VWEU dat zowel de Unie als de lidstaten verplicht zijn om fraude en alle andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de Unie schaden, te bestrijden.
- 233 Derhalve heeft de Commissie zich in haar voorstel tot vaststelling van de bestreden verordening ten onrechte op het standpunt gesteld dat de bescherming van de Uniebegroting tot de gebieden behoort die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen, zodat die instelling niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op grond van Protocol nr. 2 op haar rusten. In het bijzonder

heeft die instelling dat voorstel niet in alle officiële talen van de Unie aan de nationale parlementen toegezonden, hetgeen in strijd is met de voorschriften van artikel 6, eerste alinea, van dat protocol. Aldus heeft de Commissie tevens inbreuk gemaakt op artikel 7, eerste alinea, van dat protocol, op grond waarvan die instelling rekening houdt met de gemotiveerde adviezen die zijn toegezonden door de nationale parlementen.

- 234 De Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, stelt dat dergelijke schendingen op overeenkomstige wijze moeten worden behandeld als schendingen van de rechten van het Parlement tijdens wetgevingsprocedures. In dat verband heeft het Hof overwogen dat de deelname van het Parlement aan de wetgevingsprocedure de afspiegeling is van het democratisch grondbeginsel volgens hetwelk de volkeren door tussenkomst van een representatieve vergadering aan de machtsuitoefening deelnemen, zodat de regelmatige raadpleging van het Parlement in de gevallen waarin het VWEU voorziet een wezenlijk vormvoorschrift is waarvan de niet-inachtneming tot nietigheid van de betreffende handeling leidt. Aangezien Protocol nr. 2, zoals blijkt uit de preambule ervan, is vastgesteld om ervoor te zorgen dat besluiten zo dicht mogelijk bij de burgers worden genomen, moet de schending van de in dat protocol neergelegde verplichting om de nationale parlementen te raadplegen in casu tot nietigverklaring van de bestreden verordening leiden.
- 235 Die nietigverklaring wordt tevens gerechtvaardigd door de omstandigheid dat de Commissie zich niet volledig heeft gekweten van haar verplichting krachtens artikel 4, eerste alinea, van Protocol nr. 2 om haar ontwerpen van wetgevingshandelingen en gewijzigde ontwerpen aan de nationale parlementen toe te zenden. Het klopt dat zij haar eerste voorstel voor een verordening aan die parlementen heeft toegezonden, maar dat voorstel is tijdens latere fasen van de wetgevingsprocedure ingrijpend gewijzigd zonder dat die parlementen in staat zijn gesteld om een nieuw onderzoek te doen. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt evenwel dat steeds een nieuwe raadpleging van het Parlement moet volgen wanneer de uiteindelijk vastgestelde regeling, in haar geheel beschouwd, wezenlijk afwijkt van die waarover het Parlement reeds werd geraadpleegd, welke nieuwe raadpleging een wezenlijk vormvoorschrift is waarvan de niet-inachtneming tot nietigverklaring van de betrokken regeling leidt.
- 236 Het Parlement en de Raad, ondersteund door het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en de Commissie, betwisten dat betoog.

2. Beoordeling door het Hof

- 237 Uit artikel 5, lid 3, VEU blijkt dat de bepalingen van Protocol nr. 2 betreffende het subsidiariteitsbeginsel enkel van toepassing zijn op de „gebieden die niet onder [de] exclusieve bevoegdheid” van de Unie vallen.
- 238 In de eerste plaats is artikel 325, lid 1, VWEU, anders dan gesteld door de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, niet relevant om te bepalen of de bestreden verordening onder een van die gebieden valt.
- 239 Uit de punten 112 tot en 189 van dit arrest volgt immers dat de bestreden verordening terecht op een andere rechtsgrondslag is gebaseerd, te weten artikel 322, lid 1, onder a), VWEU, aangezien die verordening ertoe strekt om de Uniebegroting te beschermen tegen situaties en gedragingen die kunnen worden toegerekend aan overheidsinstanties van de lidstaten en die voortvloeien uit

schendingen van de beginselen van de rechtsstaat 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.

- 240 In de tweede plaats preciseert het voorstel voor een verordening dat tot vaststelling van de bestreden verordening heeft geleid onder de kop „Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)” terecht dat „[f]inanciële regels voor de begroting van de Unie uit hoofde van artikel 322 [VWEU] [...] niet [zouden] kunnen worden vastgesteld op het niveau van de lidstaten”.
- 241 Zoals de advocaat-generaal in dat verband in de punten 40 en 45 van zijn conclusie heeft opgemerkt, wordt een verordening zoals de bestreden verordening, die financiële regels bevat voor de wijze waarop de Uniebegroting wordt opgesteld en uitgevoerd in de zin van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU, onder de uitoefening van een bevoegdheid van de Unie valt die verband houdt met haar werking en die vanwege haar aard enkel door de Unie zelf kan worden uitgeoefend. Derhalve is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing.
- 242 Bijgevolg is het betoog van de Republiek Polen dat eraan is ontleend dat de Commissie haar procedurele verplichtingen uit hoofde van de bepalingen van Protocol nr. 2 niet is nagekomen, ongegrond, zodat het derde middel moet worden afgewezen.

C. Vierde middel: schending van artikel 296, tweede alinea, VWEU

1. Argumenten van partijen

- 243 De Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, stelt dat de motivering van de bestreden verordening in het voorstel dat in de vaststelling van die verordening heeft geresulteerd, niet voldoet aan de vereisten van artikel 296, tweede alinea, VWEU, op grond waarvan alle handelingen van de Unie een uiteenzetting bevatten van de redenen die tot de vaststelling ervan hebben geleid.
- 244 De redenen waarom de bestreden verordening moest worden vastgesteld komen namelijk niet in de motivering van dat voorstel naar voren.
- 245 Bovendien vermeldt de toelichting op dat voorstel weliswaar artikel 322, lid 1, onder a), VWEU als de rechtsgrondslag van de bestreden verordening, maar die keuze wordt „uitgelegd noch gemotiveerd”, hetgeen in strijd is met de vereisten in punt 25, eerste alinea, van het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven (PB 2016, L 123, blz. 1). Bijgevolg kan niet worden nagegaan of die verordening is vastgesteld op grond van een exclusieve bevoegdheid van de Unie of op grond van de bevoegdheden die zij deelt met de lidstaten, hetgeen een schending is van de vormvereisten en de nietigverklaring van die verordening rechtvaardigt.
- 246 Het Parlement en de Raad, ondersteund door het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en de Commissie, betwisten dat betoog.

2. *Beoordeling door het Hof*

- 247 De Republiek Polen heeft ter terechtzitting bevestigd dat het vierde middel betrekking heeft op de motivering van het voorstel dat in de vaststelling van de bestreden verordening heeft geresulteerd en niet op de motivering van de verordening zelf, die is uiteengezet in de overwegingen ervan.
- 248 Aangezien het onderhavige beroep niet tot nietigverklaring van dat voorstel, maar tot nietigverklaring van de bestreden verordening strekt, zijn de argumenten die ter ondersteuning van dit middel worden aangevoerd niet relevant, zoals het Parlement en de Raad terecht hebben benadrukt en zoals de advocaat-generaal in punt 58 van zijn conclusie heeft opgemerkt.
- 249 De vaste rechtspraak van het Hof op grond waarvan de door artikel 296, tweede alinea, VWEU vereiste motivering van een handeling van de Unie de redenering van de auteur van de betrokken handeling duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen (arrest van 11 december 2018, Weiss e.a., C-493/17, EU:C:2018:1000, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak), heeft immers betrekking op de motivering van de handeling waarvan de wettigheid wordt getoetst.
- 250 Hoewel bij de beoordeling van de nakoming van de motiveringsplicht niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen van de handeling maar ook op de context waarin zij is vastgesteld en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arrest van 11 december 2018, Weiss e.a., C-493/17, EU:C:2018:1000, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak), kan die context, waarvan onder meer het voorstel tot vaststelling van de betrokken handeling deel uitmaakt, op zichzelf en los van de motivering in die handeling, geen grond vormen voor nietigverklaring van de betrokken handeling.
- 251 Hoe dan ook moeten de grieven van de Republiek Polen die zijn samengevat in de punten 244 en 245 van dit arrest, zelfs al zouden zij betrekking hebben op de motivering die is uiteengezet in de bestreden verordening, met name gelet op de overwegingen in de punten 124, 130, 131, 134, 149, 159, 162, 163 en 165 van dit arrest worden verworpen.
- 252 Bijgevolg treft het vierde middel geen doel en moet het worden afgewezen.

D. Zevende middel: schending van artikel 4, lid 1, artikel 4, lid 2, tweede zin, en artikel 5, lid 2, VEU

1. Argumenten van partijen

- 253 De Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, stelt dat geen enkele bepaling van de Verdragen de Uniewetgever de bevoegdheid verleende om de bestreden verordening vast te stellen, zodat die wetgever, door het vaststellen ervan, inbreuk heeft gemaakt op het beginsel van bevoegdheidstoedeling dat is neergelegd in artikel 4, lid 1, en in artikel 5, lid 2, VEU. Hiermee heeft de Uniewetgever tevens inbreuk gemaakt op de verplichting van artikel 4, lid 2, tweede zin, VEU om de essentiële staatsfuncties van de lidstaten te eerbiedigen.
- 254 De elementen op basis waarvan moet worden beoordeeld of de lidstaten de beginselen van de rechtsstaat als bedoeld in artikel 3 en van artikel 4, lid 2, van de bestreden verordening hebben geschonden, hebben betrekking op gebieden die onder de exclusieve bevoegdheid van de

lidstaten vallen en die fundamenteel zijn voor de uitoefening van essentiële staatsfuncties zoals, met name, de verdediging van de territoriale integriteit, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid. Het betreft hier immers niet alleen het functioneren van staatsorganen zoals nationale rechterlijke instanties, instanties die overheidsopdrachten toekennen of financiële controles uitvoeren en onderzoeks- en vervolgingsinstanties, maar tevens de organisatie van die organen, zoals het verstrekken van de financiële en personele middelen die nodig zijn voor het behoorlijk functioneren van die instanties en de procedureregels die op die instanties van toepassing zijn.

- 255 Anders dan overweging 7 van de bestreden verordening suggereert, kan geenszins uit het belang van de beginselen van de rechtsstaat voor de rechtsorde van de Unie, en al helemaal niet uit het beginsel van goed financieel beheer van artikel 317 VWEU dat onder die rechtsorde valt, worden afgeleid dat de Uniewetgever dienaangaande bevoegd is.
- 256 Aldus heeft de Uniewetgever de bestreden verordening vastgesteld volgens de logica van het „*spillover effect*”, dat wil zeggen volgens een proces waarbij een optreden met een specifieke doelstelling uitmondt in een situatie waarin de aanvankelijke doelstelling enkel door middel van nieuw optreden kan worden bereikt. In casu impliceert dat effect dat de wettelijke doelstelling om de Uniebegroting te beschermen tot gevolg heeft dat moet worden erkend dat de Unie bevoegd is om zowel de procedures als de behoefte aan financiële en personele middelen van de onderzoeks- en vervolgingsinstanties van de lidstaten te beoordelen, ofschoon die bevoegdheid niet op de Verdragen is gebaseerd.
- 257 De bevoegdheid van de lidstaten om hun onderzoeks- en vervolgingsinstanties te organiseren is evenwel onlosmakelijk verbonden met hun essentiële staatsfuncties, zoals de handhaving van de openbare orde, die door de Unie moet worden geëerbiedigd, en de nationale veiligheid, die volgens artikel 4, lid 2, VEU onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van elke lidstaat valt.
- 258 De juridische dienst van de Raad heeft zich overigens op een soortgelijk standpunt gesteld, aangezien die dienst in juridisch advies nr. 13593/18 allereerst heeft aangegeven dat artikel 2 VEU de Unie geen materiële bevoegdheid verleent, maar de waarden opsomt die de instellingen van de Unie en haar lidstaten moeten eerbiedigen wanneer zij binnen de grenzen van de bevoegdheden handelen die de Verdragen aan de Unie hebben toebedeeld, vervolgens dat een schending van de waarden van de Unie, waaronder een schending van de rechtsstaat, een lidstaat enkel kan worden verweten wanneer hij handelt op gebieden waarop de Unie bevoegd is en, tot slot, dat in de Verdragen is bepaald dat de eerbiediging van de rechtsstaat door de lidstaten niet het voorwerp kan zijn van een optreden of controle door de instellingen van de Unie, ongeacht het bestaan van een specifieke materiële bevoegdheid inzake dat optreden, onder het voorbehoud van enkel de procedure van artikel 7 VEU.
- 259 Het Parlement en de Raad, ondersteund door het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en de Commissie, betwisten dat betoog.

2. *Beoordeling door het Hof*

- 260 Met haar zevende middel stelt de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, dat de Uniewetgever zowel het beginsel van bevoegdheidstoedeling van artikel 4, lid 1 en artikel 5, lid 2, VEU als dat van de in artikel 4, lid 2, tweede zin, VEU bedoelde verplichting tot eerbiediging van

de essentiële staatsfuncties van de lidstaten van hun nuttige werking heeft beroofd door de bestreden verordening vast te stellen en hierbij, op grond van het beginsel van goed financieel beheer van artikel 317 VWEU, een controle in te voeren waarmee kan worden nagegaan of de lidstaten de beginselen van de rechtsstaat eerbiedigen op gebieden van soeverein optreden die onder de exclusieve bevoegdheid van die lidstaten vallen en van fundamenteel belang zijn voor de uitoefening van hun essentiële staatsfuncties.

- 261 In de eerste plaats heeft de Uniewetgever, zoals dienaangaande in de punten 112 tot en met 189 van dit arrest is vastgesteld, de bestreden verordening op goede gronden kunnen baseren op artikel 322, lid 1, onder a), VWEU, zodat niet kan worden meegegaan met het betoog van de Republiek Polen dat de Uniewetgever zijn bevoegdheid om die verordening vast te stellen ten onrechte heeft afgeleid uit het beginsel van goed financieel beheer van artikel 317 VWEU.
- 262 In de tweede plaats blijkt, zoals in de punten 124 tot en met 138, 152 tot en met 157 en 208 tot en met 219 van dit arrest verduidelijkt, uit de doelstelling en de inhoud van de bestreden verordening dat die verordening, anders dan de Republiek Polen stelt, de Raad niet de bevoegdheid verleent om sancties vast te stellen, maar enkel om maatregelen vast te stellen om de Uniebegroting en de financiële belangen van de Unie te beschermen.
- 263 In de derde plaats is, zoals in de punten 142 tot en met 145 en in de punten 168, 169 en 179 van dit arrest is opgemerkt, de verplichting om de beginselen van artikel 2, onder a), van de bestreden verordening te eerbiedigen een resultaatsverplichting voor de lidstaten die rechtstreeks voortvloeit uit de verbintenissen die de lidstaten zowel onderling als jegens de Unie zijn aangegaan, en waaraan die verordening enkel uitvoering geeft wat betreft het optreden van de nationale autoriteiten inzake uitgaven die door de Uniebegroting worden gedekt.
- 264 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat artikel 2 VEU niet gewoon een politieke koers of intentie verwoordt, maar waarden bevat die, zoals reeds in punt 145 van dit arrest is opgemerkt, tot de wezenlijke identiteit van de Unie als gemeenschappelijke rechtsorde behoren en zijn geconcretiseerd in beginselen die juridisch bindende verplichtingen voor de lidstaten bevatten.
- 265 Hoewel de Unie volgens artikel 4, lid 2, VEU de nationale identiteit van de lidstaten die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren eerbiedigt, zodat die lidstaten een zekere beoordelingsvrijheid hebben om de uitvoering van de beginselen van de rechtsstaat te waarborgen, betekent dit evenwel geenszins dat die resultaatsverplichting per lidstaat kan verschillen.
- 266 Dat de lidstaten elk hun eigen nationale identiteit hebben die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, welke identiteit door de Unie wordt geëerbiedigd, neemt immers niet weg dat de lidstaten een opvatting van het begrip „rechtsstaat” aanhangen die door hen wordt gedeeld, als een waarde die hun eigen grondwettelijke tradities met elkaar gemeen hebben, en zich ertoe hebben verbonden om die opvatting te blijven eerbiedigen.
- 267 In de vierde plaats is het betoog waarmee de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, stelt dat de beoordeling van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat door de lidstaten betrekking heeft op gebieden die onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten vallen, reeds afgewezen in de punten 162, 163, 220 en 221 van dit arrest op de grond dat die verordening enkel toestaat om situaties en gedragingen van overheidsinstanties te toetsen die betrekking hebben op de uitvoering van de Uniebegroting of op de bescherming van de financiële belangen van de Unie.

- 268 Het klopt dat niet is uitgesloten dat dergelijke situaties of gedragingen kunnen worden toegerekend aan een instantie die door een lidstaat wordt beschouwd als een instantie die deelneemt aan zijn soevereine optreden op gebieden die van fundamenteel belang zijn voor de uitoefening van de essentiële functies van die lidstaat. Dit laat evenwel onverlet dat wanneer een dergelijke situatie of gedraging gevolgen heeft of dreigt te hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie, het de Unie niet kan worden verweten dat zij met het oog op de bescherming van haar identiteit, waarvan de waarden van artikel 2 VEU deel uitmaken, de nodige middelen inzet om dat goede financiële beheer of die financiële belangen te beschermen door passende maatregelen vast te stellen die overeenkomstig artikel 5, lid 1, van de bestreden verordening uitsluitend betrekking hebben op de uitvoering van de Uniebegroting.
- 269 In dat verband zij eraan herinnerd dat de lidstaten volgens vaste rechtspraak weliswaar vrij zijn om hun bevoegdheden uit te oefenen op alle gebieden die aan hen zijn voorbehouden, maar dat dit niet wegneemt dat zij gehouden zijn om bij de uitoefening van die bevoegdheden het Unierecht te eerbiedigen, aangezien zij de verplichtingen die voor hen voortvloeien uit dit recht niet naast zich neer kunnen leggen [zie in die zin arresten van 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak; 19 september 2017, Commissie/Ierland (Registratiebelasting), C-552/15, EU:C:2017:698, punten 71 en 86; 20 april 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 15 juli 2021, Commissie/Polen (Tuchtregeling voor rechters), C-791/19, EU:C:2021:596, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 270 Door van de lidstaten te eisen dat zij aldus de verplichtingen naleven die voor hen uit het Unierecht voortvloeien, tracht de Unie bovendien geenszins om die bevoegdheden zelf uit te oefenen en dus evenmin om zich die bevoegdheden toe te eigenen [zie in die zin arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy), C-619/18, EU:C:2019:531, punt 52].
- 271 Gelet op die overwegingen moet worden vastgesteld dat de beweringen waarmee de Republiek Polen stelt dat het beginsel van bevoegdheidstoedeling is geschonden en dat de verplichting om de essentiële staatsfuncties van de lidstaten te eerbiedigen niet is nagekomen, geen hout snijden.
- 272 Bijgevolg moet het zevende middel ongegrond worden verklaard.

E. Achtste middel: schending van het beginsel van gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen en niet-eerbiediging van de nationale identiteit van de lidstaten als bedoeld in artikel 4, lid 2, eerste zin, VEU

1. Argumenten van partijen

- 273 De Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, stelt dat de toepassing van de bestreden verordening zal leiden tot schending van artikel 4, lid 2, eerste zin, VEU, dat de Unie verplicht tot eerbiediging van de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen, alsmede van hun nationale identiteit die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren.
- 274 In de eerste plaats staat in overweging 16 van de bestreden verordening dat de Commissie, om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat als dusdanig aan te merken, een grondige kwalitatieve beoordeling moet verrichten met inachtneming van relevante informatie uit

beschikbare bronnen en van erkende instellingen, waaronder de conclusies en aanbevelingen van de Commissie van Venetië. Die laatste Commissie heeft in haar rapport over de benoeming van rechters, dat zij tijdens haar 70e plenaire vergadering heeft aangenomen, aangegeven dat onderscheid moest worden gemaakt tussen staten die tot de „oude democratieën” behoren en staten die tot de „nieuwe democratieën” kunnen worden gerekend, welk onderscheid kan leiden tot een ernstig risico dat de Commissie de lidstaten op grond van die verordening verschillend zal behandelen.

- 275 De Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, benadrukt overigens dat de Rekenkamer in haar advies nr. 1/2018 inzake het voorstel voor een verordening dat in de bestreden verordening heeft geresulteerd, kritiek heeft geuit over het feit dat dat voorstel geen enkel nauwkeurig criterium bevatte betreffende met name de voorwaarden voor het instellen van de procedure en de keuze en de strekking van de vast te stellen maatregelen, zodat niet zou kunnen worden gewaarborgd dat de relevante bepalingen van die verordening op coherente wijze zouden worden toegepast en dus evenmin dat de lidstaten gelijk zouden worden behandeld voor de Verdragen.
- 276 In de tweede plaats stelt de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, dat het feit dat bij de bestreden verordening een sanctiemechanisme wordt ingevoerd, de Uniewetgever ertoe heeft gedwongen om een procedure voor het vaststellen van maatregelen ter bescherming van de Uniebegroting te kiezen die rechtstreeks inbreuk maakt op het beginsel van gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen. Uit artikel 6, leden 10 en 11, van die verordening blijkt immers dat besluiten betreffende die maatregelen overeenkomstig artikel 16, lid 4, VEU met gekwalificeerde meerderheid door de Raad worden vastgesteld, hetgeen de deelname van de betrokken lidstaat impliceert.
- 277 Dat dergelijke sanctiemaatregelen met gekwalificeerde meerderheid en met de deelname van de betrokken lidstaat moeten worden vastgesteld, leidt evenwel tot rechtstreekse discriminatie van kleine en middelgrote lidstaten, aangezien voor het behalen van die meerderheid de stem van ten minste vijftien lidstaten is vereist die ten minste 65 % van de bevolking van de Unie vertegenwoordigen. De grote lidstaten, die een groter percentage van de bevolking van de Unie vertegenwoordigen, worden bij stemmingen over de vaststelling van maatregelen ter bescherming van de Uniebegroting en met name bij stemmingen over de vaststelling van maatregelen die rechtstreeks op hen betrekking hebben, dus bevoordeeld ten opzichte van kleine en middelgrote lidstaten, die een kleiner percentage van de bevolking vertegenwoordigen. Hoewel een dergelijke correlatie niet discutabel is als het gaat om de vaststelling van regelgevingshandelingen met rechtsgevolgen voor alle lidstaten, is de situatie anders voor sanctiemaatregelen die, net als de maatregelen die op grond van de bestreden verordening kunnen worden genomen, rechtsgevolgen hebben voor één lidstaat.
- 278 Bovendien sluiten de Verdragsbepalingen op grond waarvan de instellingen van de Unie sanctiemaatregelen jegens lidstaten kunnen nemen, de lidstaten waartegen het sanctievoorstel is gericht, automatisch uit van stemmingen. Dit geldt in het bijzonder voor artikel 126 VWEU, dat betrekking heeft op buitensporige overheidstekorten, alsook voor artikel 7 VEU en artikel 354 VWEU, dat betrekking heeft op de procedure van artikel 7 VEU.
- 279 Het Parlement en de Raad, ondersteund door het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en de Commissie, betwisten dat betoog.

2. *Beoordeling door het Hof*

- 280 Met haar achtste middel stelt de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, dat de toepassing van de bestreden verordening zal leiden tot schendingen van het beginsel van gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen en tot inbreuk op hun nationale identiteit, welke de Unie op grond van artikel 4, lid 2, eerste zin, VEU moet eerbiedigen. Die schendingen vloeien om te beginnen voort uit de inaanmerkingneming, door de Commissie, van de adviezen en studies van de Commissie van Venetië, vervolgens uit het ontbreken van nauwkeurige criteria betreffende met name de voorwaarden voor het instellen van de procedure van die verordening en de keuze en de omvang van de vast te stellen maatregelen, en tot slot uit de regel van artikel 6, lid 11, van die verordening, die betrekking heeft op het stemmen over besluiten die de Raad krachtens artikel 6, lid 10, van die verordening vaststelt.
- 281 In dit verband zij er, in de eerste plaats, wat betreft de inaanmerkingneming door de Commissie van relevante informatie van de Commissie van Venetië aan herinnerd dat de waarde van de rechtsstaat, die de kern vormt van het horizontale conditionaliteitsregime van artikel 4, lid 1, van de bestreden verordening, ertoe strekt om de in artikel 2, onder a), van die verordening genoemde beginselen te eerbiedigen.
- 282 Die verplichting om die beginselen te eerbiedigen is, zoals in herinnering is gebracht aan het eind van punt 263 van dit arrest, een resultaatsverplichting voor de lidstaten die krachtens artikel 2 VEU rechtstreeks voortvloeit uit hun lidmaatschap van de Unie, die geen enkele lidstaat naast zich neer kan leggen en waaraan de bestreden verordening enkel uitvoering geeft wat betreft het optreden van nationale autoriteiten inzake uitgaven die worden gedekt door de Uniebegroting.
- 283 Zoals blijkt uit de punten 265 en 266 van dit arrest moeten de Commissie en de Raad bij hun beoordelingen weliswaar naar behoren rekening houden met de specifieke omstandigheden en de context van elke procedure die krachtens de bestreden verordening wordt gevoerd, en met name met de bijzonderheden van het rechtssysteem van de betrokken lidstaat en met de beoordelingsvrijheid die die lidstaat heeft om de uitvoering van de beginselen van de rechtsstaat te waarborgen, maar dat vereiste is geenszins onverenigbaar met de toepassing van eenvormige beoordelingscriteria.
- 284 Aangezien de Unie de nationale identiteit van de lidstaten die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren eerbiedigt, is het in het bijzonder de taak van haar instellingen om bij de controle van de nakoming van de resultaatsverplichtingen die voor de lidstaten, krachtens artikel 2 VEU, rechtstreeks voortvloeien uit hun lidmaatschap van de Unie, rekening te houden met de kenmerken van de constitutionele systemen en de rechtsstelsels van die lidstaten.
- 285 In dat verband moet de Commissie er, onder controle van de Unierechter, op letten dat de door haar gebruikte informatie relevant is en dat haar bronnen betrouwbaar zijn. In het bijzonder moet worden opgemerkt dat artikel 6, lid 3, van de bestreden verordening geen specifieke of absolute bewijswaarde en geen specifieke rechtsgevolgen toekent aan de informatiebronnen die die bepaling vermeldt, noch aan de informatiebronnen die worden genoemd in overweging 16 van die verordening, zodat die bepaling de Commissie niet vrijstelt van haar verplichting om een zorgvuldige beoordeling van de feiten te verrichten.
- 286 Zoals in punt 202 van dit arrest in herinnering gebracht gelden verder voor de beoordelingen die de Commissie en de Raad verrichten de procedurele vereisten die zijn neergelegd in artikel 6, leden 1 tot en met 9, van de bestreden verordening. Zoals opgemerkt in overweging 26 van die

verordening houden die vereisten met name in dat de Commissie zich bij procedures die zij krachtens die bepaling voert moet baseren op feiten, en de beginselen van objectiviteit, non-discriminatie en gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen moet eerbiedigen. Wat betreft de vaststelling en de beoordeling van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, moeten die vereisten worden begrepen in het licht van overweging 16 van die verordening, waarin staat dat die beoordeling objectief, onpartijdig en billijk moet zijn, waarbij de nakoming van al die verplichtingen is onderworpen aan een volledige rechterlijke toetsing door het Hof.

- 287 De Commissie blijft derhalve verantwoordelijk voor de door haar gebruikte informatie en de betrouwbaarheid van haar bronnen. Bovendien beschikt de betrokken lidstaat over de mogelijkheid om tijdens de procedure van artikel 6, leden 1 tot en met 9, van de bestreden verordening opmerkingen in te dienen over de informatie die de Commissie voornemens is te gebruiken om de vaststelling van passende maatregelen voor te stellen. Die lidstaat kan de bewijswaarde van al die gebruikte informatie dus betwisten, en de gegrondheid van de beoordelingen van de Commissie kan hoe dan ook ter controle worden voorgelegd aan de Unierechter tijdens een beroep tegen een besluit dat de Raad op grond van die verordening heeft vastgesteld.
- 288 Wat in de tweede plaats het gestelde ontbreken betreft van nauwkeurige criteria die kunnen worden toegepast op de voorwaarden voor het instellen van de procedure en op de keuze en de omvang van de vast te stellen maatregelen, blijkt uit een gezamenlijke lezing van artikel 4 en artikel 6, lid 1, van de bestreden verordening dat de Commissie, zoals is opgemerkt in punt 125 van dit arrest, die procedure enkel kan inleiden indien zij vaststelt dat er gegronde redenen zijn om te oordelen dat ten minste een van de in artikel 2, onder a), van die verordening genoemde beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat is geschonden, dat die schending betrekking heeft op ten minste een van de situaties die kunnen worden toegerekend aan een overheidsinstantie van een lidstaat of op gedragingen van dergelijke overheidsinstanties als bedoeld in artikel 4, lid 2, van die verordening, voor zover die situaties of gedragingen relevant zijn voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie, en dat die schending voldoende rechtstreeks gevolgen heeft of dreigt te hebben voor dat goede financiële beheer of voor die financiële belangen vanwege een daadwerkelijk verband tussen die schending en die (mogelijke) gevolgen.
- 289 Wat die beginselen betreft, volgt uit de vaststellingen in punt 169 van dit arrest dat de Republiek Polen niet kan stellen dat zij niet precies weet welke concrete resultaatsverplichtingen betreffende de eerbiediging van de waarde van de rechtsstaat er vanwege haar toetreding tot de Unie op haar rusten.
- 290 Artikel 2, onder a), van de bestreden verordening bevat dienaangaande weliswaar geen nadere verduidelijking betreffende de in die bepaling genoemde beginselen van de rechtsstaat, maar overweging 3 van die verordening herinnert er niettemin aan dat de in die bepaling vermelde beginselen van legaliteit, rechtszekerheid, het verbod op willekeur van de uitvoerende macht, effectieve rechtsbescherming en de scheiding der machten voorwerp zijn van een uitvoerige rechtspraak van het Hof. Hetzelfde geldt voor de eveneens genoemde beginselen van gelijkheid voor de wet en van non-discriminatie, zoals onder meer blijkt uit de punten 94 en 98 van het arrest van 3 juni 2021, Hongarije/Parlement (C-650/18, EU:C:2021:426), en uit de punten 57 en 58 van het arrest van 2 september 2021, Belgische Staat (Verblijfsrecht in geval van huiselijk geweld) (C-930/19, EU:C:2021:657).

- 291 Deze beginselen van de rechtsstaat, zoals ontwikkeld in de rechtspraak van het Hof op basis van de Verdragen van de Unie, zijn derhalve binnen de rechtsorde van de Unie erkend en verduidelijkt en vloeien voort uit gemeenschappelijke waarden die de lidstaten erkennen en tevens binnen hun eigen rechtsorde toepassen.
- 292 Bovendien worden in de overwegingen 8 tot en met 10 en in overweging 12 van de bestreden verordening de belangrijkste vereisten genoemd die uit die beginselen voortvloeien. Die overwegingen werpen in het bijzonder een licht op de in artikel 3 van die verordening genoemde gevallen die kunnen wijzen op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, en op de in artikel 4, lid 2, van die verordening beschreven situaties en gedragingen waarop die schendingen betrekking moeten hebben om de vaststelling van passende maatregelen in de zin van artikel 4, lid 1, van die verordening te kunnen rechtvaardigen.
- 293 Tot slot zijn de beoordelingen van de Commissie en de Raad gebonden aan de procedurele vereisten die in punt 286 van dit arrest in herinnering zijn gebracht.
- 294 Wat betreft de situaties en gedragingen van overheidsinstanties als bedoeld in artikel 4, lid 2, van de bestreden verordening en wat betreft de relevantie ervan voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of voor de financiële belangen van de Unie, is in de punten 171 tot en met 177 van dit arrest opgemerkt dat zij nauwkeurig genoeg zijn om de Republiek Polen in staat te stellen om met voldoende zekerheid vast te stellen welke situaties en gedragingen concreet in die bepaling worden bedoeld.
- 295 Wat betreft de begrippen „goed financieel beheer” en „bescherming van de financiële belangen van de Unie”, het eerste begrip wordt tevens genoemd in artikel 310, lid 5, VWEU en artikel 317, eerste alinea, VWEU en wordt in artikel 2, punt 59, van het Financieel Reglement omschreven als de uitvoering van de begroting met inachtneming van de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid. Het tweede begrip is geregeld in artikel 325 VWEU en heeft volgens artikel 63, lid 2, van het Financieel Reglement betrekking op alle wetgevende, regelgevende en administratieve maatregelen waarmee met name onregelmatigheden en fraude bij de uitvoering van de begroting moeten worden voorkomen, opgespoord en gecorrigeerd.
- 296 In dat verband definieert artikel 2, punt 1, van verordening nr. 883/2013 de „financiële belangen van de Unie” 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”. Artikel 135, leden 1, 3 en 4, van het Financieel Reglement bepaalt dan weer dat de Commissie ter bescherming van de financiële belangen van de Unie een systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting opzet en beheert.
- 297 Het Hof heeft bovendien geoordeeld dat het begrip „financiële belangen” van de Unie in de zin van artikel 325, lid 1, VWEU niet alleen de ontvangsten omvat die ter beschikking worden gesteld aan de Uniebegroting, maar tevens de uitgaven die door die begroting worden gedekt (arrest van 21 december 2021, Euro Box Promotion e.a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19, EU:C:2021:1034, punt 183). Dat begrip is dus niet enkel relevant in de context van maatregelen ter bestrijding van onregelmatigheden en fraude die in die bepaling worden genoemd, maar tevens voor het goed financieel beheer van die begroting, aangezien de bescherming van die financiële belangen tevens bijdraagt tot dat goede beheer.

- 298 Derhalve vormt het voorkomen van gevolgen als bedoeld in artikel 4, lid 1, van de bestreden verordening een aanvulling op het corrigeren van dergelijke gevolgen, die zowel inherent is aan het begrip „goed financieel beheer” als aan het begrip „bescherming van de financiële belangen van de Unie” en dus als een constant en horizontaal vereiste van de financiële regelgeving van de Unie moet worden beschouwd.
- 299 Voorts vereist die bepaling dat vastgestelde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat gevolgen „dreigen” te hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie, en dus dat wordt bewezen dat het zeer waarschijnlijk is dat die gevolgen werkelijkheid worden in verband met de in artikel 4, lid 2, van de bestreden verordening bedoelde situaties of gedragingen van de overheidsinstanties. Overigens kunnen enkel passende maatregelen worden genomen indien er een voldoende rechtstreeks verband, dat wil zeggen een daadwerkelijk verband, is vastgesteld tussen een schending van een van de beginselen van de rechtsstaat en de gevolgen die zich dreigen voor te doen. Daarenboven moeten bij de vaststelling van die maatregelen ook de procedurele vereisten worden geëerbiedigd die aan het eind van punt 286 van dit arrest in herinnering zijn gebracht.
- 300 Wat betreft het voldoende rechtstreekse verband tussen een vastgestelde schending van een beginsel van de rechtsstaat en de bescherming van de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie, volstaat het om te verwijzen naar de punten 178 tot en met 180 van dit arrest.
- 301 Tot slot zijn de keuze en de strekking van de maatregelen die op grond van de bestreden verordening kunnen worden vastgesteld beperkt, aangezien, zoals is opgemerkt in punt 153 van dit arrest, artikel 5, lid 1, van de bestreden verordening een uitputtende opsomming bevat van de verschillende beschermende maatregelen die kunnen worden genomen.
- 302 Overeenkomstig artikel 5, lid 3, van die verordening moeten die maatregelen evenredig zijn en moeten zij worden bepaald in het licht van de werkelijke of potentiële gevolgen van de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of voor de financiële belangen van de Unie. De aard, duur, ernst en omvang van de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat moeten naar behoren in aanmerking worden genomen en moeten voor zover mogelijk gericht zijn op de acties van de Unie waarop die schendingen betrekking hebben. Hieruit volgt dat de genomen maatregelen strikt evenredig moeten zijn aan de gevolgen die de vastgestelde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat hebben voor de Uniebegroting of voor de financiële belangen van de Unie.
- 303 Gelet op de voorgaande overwegingen alsook op de procedurele vereisten die aan het eind van punt 286 van dit arrest in herinnering zijn gebracht, is het betoog waarmee de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, stelt dat de criteria die betrekking hebben op met name de voorwaarden voor het inleiden van de procedure en op de keuze en de omvang van de vast te stellen maatregelen onnauwkeurig zijn, ongegrond.
- 304 Wat in derde plaats de bewering betreft dat de stemregel van artikel 6, lid 11, van de bestreden verordening voor de vaststelling van besluiten door de Raad op grond van artikel 6, lid 10, van die verordening, onverenigbaar is met het beginsel van gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen, moet, ten eerste, worden opgemerkt dat die bewering deels berust op het betoog dat de maatregelen die op grond van dat artikel 6, lid 10 kunnen worden vastgesteld het karakter hebben van een sanctie, die volgens de Verdragen worden vastgesteld onder uitsluiting van stemming van de betrokken lidstaat.

- 305 In de punten 112 tot en met 229 van dit arrest is evenwel gepreciseerd dat de maatregelen die op grond van de bestreden verordening kunnen worden vastgesteld niet bedoeld zijn om een lidstaat te bestraffen voor schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, maar enkel om het goed financieel beheer van de Uniebegroting en de financiële belangen van de Unie te beschermen.
- 306 Overigens kan een lidstaat alleen van de stemprocedure met een gekwalificeerde meerderheid worden uitgesloten in de gevallen waarin de Verdragen dat uitdrukkelijk voorzien en waarin de gekwalificeerde meerderheid dus wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 238, lid 3, VWEU.
- 307 Ten tweede beschikt de Uniewetgever inderdaad over de mogelijkheid om de uitvoeringsbepalingen van basisverordeningen vast te stellen volgens een andere procedure dan die voor de vaststelling van de basisverordening (zie in die zin arrest van 18 juni 1996, Parlement/Raad, C-303/94, EU:C:1996:238, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Niettemin is, zoals de advocaat-generaal in punt 96 van zijn conclusie heeft opgemerkt, de stemregel van artikel 6, lid 11, van de bestreden verordening, te weten die inzake de gekwalificeerde meerderheid die de deelname van alle lidstaten vereist, volgens artikel 16, lid 3, VEU de standaardregel tijdens beraadslagingen van de Raad, tenzij de Verdragen anders bepalen.
- 308 Hieraan moet worden toegevoegd dat die stemregel niet alleen in de Verdragen zelf is neergelegd, maar bovendien verenigbaar is met het beginsel van gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen.
- 309 In het bijzonder is het feit dat de lidstaten verschillende belangen kunnen hebben en dat het – afhankelijk van de omstandigheid of alle dan wel slechts enkele lidstaten deelnemen aan de stemming binnen de Raad – min of meer eenvoudig is om na die stemming tot een blokkerende minderheid in de zin van artikel 16, lid 4, VEU te komen, geenszins specifiek voor de procedure van de bestreden verordening en volstrekt verenigbaar met de keuzen van de opstellers van de Verdragen. Die bepaling is overeenkomstig de waarde van de democratie van artikel 2 VEU immers bedoeld om ervoor te zorgen dat de besluiten van de Raad in voldoende mate representatief zijn voor zowel de lidstaten als de bevolking van de Unie.
- 310 Gelet op het voorgaande moet het achtste middel ongegrond worden verklaard.

F. Negende middel: schending van het rechtszekerheidsbeginsel

1. Argumenten van partijen

- 311 De Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, stelt dat de bepalingen van de bestreden verordening in strijd zijn met de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid die voortvloeien uit het rechtszekerheidsbeginsel, aangezien die verordening niet duidelijk specificeert aan welke vereisten de lidstaten moeten voldoen om de aan hen toegekende financieringen uit de Uniebegroting te kunnen behouden, en dat die verordening de Commissie en de Raad te veel beoordelingsvrijheid geeft.
- 312 Wat in dat verband problematisch is, is in de eerste plaats de definitie van het begrip „rechtsstaat” in artikel 2, onder a), van de bestreden verordening. Dat begrip kan uit principe niet universeel worden gedefinieerd omdat het een niet-uitputtend aantal beginselen omvat waarvan de betekenis al naargelang de constitutionele kenmerken of specifieke rechtstradities van de

lidstaten per lidstaat kan verschillen. Bovendien breidt die definitie de inhoud van het begrip „rechtsstaat” als waarde van de Unie, die slechts een van de in artikel 2 VEU verankerde waarden is, ten onrechte uit tot de andere waarden van die bepaling.

- 313 In de tweede plaats voldoen de in de artikelen 3 en 4 van de bestreden verordening bepaalde elementen ter beoordeling van de eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat niet aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid, omdat de toepassing van die beginselen veronderstelt dat zij vooraf worden ingevuld. Aangezien een universele definitie van die beginselen ontbreekt en gelet op de zeer beperkte bevoegdheden van de Unie om die beginselen in te vullen, hebben die beginselen geen concrete materiële inhoud in het Unierecht. Hoewel het Hof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bepaalde aspecten van de waarde van de rechtsstaat hebben verhelderd, hebben die gerechten nog geen nadere verduidelijking gegeven over de inhoud van de andere waarden van artikel 2 VEU, noch over hun verband met het beginsel van artikel 4, lid 2, VEU inzake de eerbiediging van de nationale identiteit van de lidstaten.
- 314 Het Hof heeft in zijn arrest van 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, punt 32), inderdaad verwezen naar de waarde van de rechtsstaat in artikel 2 VEU, maar heeft er wel specifiek op gewezen dat die waarde werd geconcretiseerd in artikel 19 VEU. Om te kunnen worden toegepast moeten de waarden van artikel 2 VEU dus in andere bepalingen van de Verdragen worden geconcretiseerd. Aangezien de andere waarden dan die van de rechtsstaat, die in de bestreden verordening ten onrechte in dat begrip zijn ondergebracht, evenwel niet duidelijk zijn gedefinieerd, dienen onder meer de begrippen „pluralisme”, „non-discriminatie”, „verdraagzaamheid”, „rechtvaardigheid” en „solidariteit” te worden verduidelijkt door het Hof. De bindende uitlegging van die begrippen door het Hof tijdens de rechterlijke toetsing van besluiten die op grond van die verordening zijn genomen, overschrijdt evenwel de bevoegdheden die aan de Unie zijn verleend.
- 315 Het gebrek aan nauwkeurigheid van artikel 3 en artikel 4, lid 2, van de bestreden verordening voor zover zij uitdrukkingen bevatten zoals het „behoorlijk functioneren” van „overheidsinstanties” of „instanties” en „de goede werking van effectieve en transparante systemen voor financieel beheer en verantwoording”, alsook het feit dat de opsommingen in die bepalingen niet uitputtend zijn, stellen de Commissie en de Raad dus in staat om die uitdrukkingen bij de toepassing van die verordening te verduidelijken, wat in wezen tot gevolg zal hebben dat die aldus verduidelijkte normen met terugwerkende kracht kunnen worden toegepast.
- 316 In de derde plaats bestaan de informatiebronnen die de Commissie op grond van artikel 6, lid 3, van de bestreden verordening moet gebruiken wanneer zij een schending van de beginselen van de rechtsstaat vaststelt, onder meer uit „conclusies en aanbevelingen” van de instellingen van de Unie, van andere relevante internationale organisaties en van andere erkende instellingen, terwijl die bronnen de lidstaten krachtens het Unierecht niet binden. Die verordening kan die bronnen dus niet bindend maken. Zelfs de indicatieve lijst in overweging 16 van die verordening geeft onvoldoende verduidelijking over de „besluiten, conclusies en aanbevelingen” die in die overweging worden genoemd.
- 317 Het Parlement en de Raad, ondersteund door het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en de Commissie, betwisten dat betoog.

2. *Beoordeling door het Hof*

- 318 Met haar negende middel stelt de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, dat de bestreden verordening het rechtszekerheidsbeginsel schendt en de Commissie en de Raad te veel beoordelingsvrijheid verleent omdat die verordening onvoldoende nauwkeurig is met betrekking tot ten eerste de definitie van het begrip „rechtsstaat” in artikel 2, onder a), van die verordening, ten tweede de criteria die zijn genoemd in artikel 3 en in artikel 4, lid 2, van die verordening en tot slot de in artikel 6, lid 3, van die verordening genoemde informatiebronnen waarop de Commissie haar beoordelingen moet baseren.
- 319 Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereist het rechtszekerheidsbeginsel dat rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn alsook dat hun toepassing voorzienbaar is voor de justitiabelen, in het bijzonder wanneer die regels nadelige gevolgen kunnen hebben. Dat beginsel vereist met name dat een regeling de belanghebbenden in staat stelt de omvang van de verplichtingen die zij hun oplegt, nauwkeurig te kennen, en dat deze laatsten ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (arrest van 29 april 2021, *Banco de Portugal e.a.*, C-504/19, EU:C:2021:335, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 320 Die vereisten kunnen evenwel niet aldus worden opgevat dat zij zich ertegen verzetten dat de Uniewetgever een abstract juridisch begrip gebruikt bij de vaststelling van een norm, of verlangen dat een dergelijke abstracte norm de verschillende concrete gevallen noemt waarop die norm kan worden toegepast, aangezien al die gevallen niet vooraf door de wetgever kunnen worden bepaald (zie naar analogie arrest van 20 juli 2017, *Marco Tronchetti Provera e.a.*, C-206/16, EU:C:2017:572, punten 39 en 40).
- 321 Bijgevolg is het feit dat een wetgevingshandeling een beoordelingsbevoegdheid toekent aan de autoriteiten die zijn belast met de uitvoering ervan op zich niet in strijd met het vereiste van voorzienbaarheid, mits de strekking en de wijze van uitoefening van een dergelijke bevoegdheid, gelet op het betrokken rechtmatige doel, voldoende duidelijk zijn omschreven om adequate bescherming te bieden tegen willekeur (zie in die zin arresten van 17 juni 2010, *Lafarge/Commissie*, C-413/08 P, EU:C:2010:346, punt 94, en 18 juli 2013, *Schindler Holding e.a./Commissie*, C-501/11 P, EU:C:2013:522, punt 57).
- 322 In het licht van die overwegingen moet in de eerste plaats het betoog worden beoordeeld dat is ontleend aan de onnauwkeurige en te ruime definitie van het begrip „rechtsstaat” in artikel 2, onder a), van de bestreden verordening.
- 323 Dienaangaande moet ten eerste worden opgemerkt dat die bepaling niet tot doel heeft om het begrip „rechtsstaat” uitputtend te definiëren, maar er slechts toe strekt om enkel voor de toepassing van die verordening een aantal tot dat begrip behorende beginselen te specificeren die volgens de Uniewetgever het meest relevant zijn voor het doel van die verordening, dat erin bestaat om de Uniebegroting te beschermen.
- 324 Ten tweede vallen de in artikel 2, onder a), van de bestreden verordening genoemde beginselen, anders dan door de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, wordt gesteld, niet buiten de grenzen van het begrip „rechtsstaat”. Meer bepaald moet wat de bescherming van de grondrechten betreft worden opgemerkt dat zij enkel is vermeld ter illustratie van de vereisten van het beginsel van een effectieve rechtsbescherming, die eveneens wordt gewaarborgd door artikel 19 VEU en, zoals de Republiek Polen zelf erkent, een onderdeel is van het begrip

„rechtsstaat”. Hetzelfde geldt voor de verwijzingen naar de beginselen van non-discriminatie en gelijkheid. Hoewel de rechtsstaat als waarde die de lidstaten gemeen hebben en de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie afzonderlijk worden genoemd in artikel 2 VEU, moet namelijk worden vastgesteld dat een lidstaat waarvan de samenleving wordt gekenmerkt door discriminatie niet kan worden beschouwd als een lidstaat die de eerbiediging van de rechtsstaat als gemeenschappelijke waarde waarborgt.

- 325 Die vaststelling wordt kracht bijgezet door het feit dat de Commissie van Venetië in studie nr. 711/2013 van 18 maart 2016 tot vaststelling van een „Rule of Law Checklist”, naar welke studie overweging 16 van de bestreden verordening verwijst, onder meer heeft opgemerkt dat het begrip „rechtsstaat” op een zeker en voorzienbaar recht berust, waarbij eenieder het recht heeft om op een waardige, gelijke en rationele wijze en met inachtneming van het bestaande recht door besluitvormers te worden behandeld, en om over de rechtsmiddelen te beschikken om bij onafhankelijke en onpartijdige gerechten en volgens een eerlijk proces op te komen tegen besluiten. Dit zijn precies de kenmerken die in artikel 2, onder a), van de bestreden verordening tot uitdrukking zijn gebracht.
- 326 Ten derde moet gelet op de uiteenzettingen in de punten 289 tot en met 293 van dit arrest worden vastgesteld dat het betoog van de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, dat de beginselen van de rechtsstaat die worden genoemd in artikel 2, onder a), van de bestreden verordening geen concrete materiële inhoud in het Unierecht hebben, ongegrond is.
- 327 Ten vierde kan wat betreft het verband tussen diezelfde beginselen van de rechtsstaat en het beginsel van eerbiediging van de nationale identiteit van de lidstaten als bedoeld in artikel 4, lid 2, VEU, worden volstaan met een verwijzing naar de punten 282 tot en met 286 van dit arrest.
- 328 Wat ten vijfde het betoog betreft dat de waarden van artikel 2 VEU enkel toepasselijk kunnen worden wanneer die waarden worden geconcretiseerd in andere Verdragsbepalingen, is in de punten 192 tot en met 199 van dit arrest opgemerkt dat de Verdragen diverse bepalingen bevatten die reeds veelvuldig hun beslag hebben gekregen via diverse handelingen van afgeleid recht en die de instellingen van de Unie de bevoegdheid verlenen om schendingen van de waarden van artikel 2 VEU in een lidstaat te onderzoeken, te constateren en in voorkomend geval te bestraffen. Bovendien is in de punten 112 tot en met 189 van dit arrest vastgesteld dat de Uniewetgever artikel 322, lid 1, onder a), VWEU als rechtsgrondslag kan gebruiken om bepalingen inzake de vaststelling van schendingen van de waarde van de rechtsstaat en inzake de rechtsgevolgen van die schendingen vast te stellen teneinde de Uniebegroting en de financiële belangen van de Unie te beschermen tegen schendingen die gevolgen hebben of dreigen te hebben voor die begroting of voor die belangen.
- 329 Ten zesde zou het Hof, verondersteld dat het in het kader van een beroep tot nietigverklaring van een besluit dat op grond van de bestreden verordening is vastgesteld uitlegging moet geven aan de in artikel 2 VEU genoemde begrippen „pluralisme”, „non-discriminatie”, „verdraagzaamheid”, „rechtvaardigheid” en „solidariteit”, daarmee, anders dan wordt gesteld door de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, enkel de bevoegdheden uitoefenen die het op grond van de Verdragen en met name op grond van artikel 263 VWEU heeft.
- 330 In de tweede plaats blijkt wat betreft het gestelde gebrek aan nauwkeurigheid van de criteria die in artikel 3 en in artikel 4, lid 2, van de bestreden verordening worden gebruikt, ten eerste uit punt 155 van dit arrest dat artikel 3 geen verplichtingen voor de lidstaten bevat, maar enkel de

gevallen opsomt die kunnen wijzen op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en er dus toe strekt om de toepassing van die verordening te vergemakkelijken door de vereisten toe te lichten die inherent zijn aan die beginselen.

- 331 Wat ten tweede de gestelde onnauwkeurigheid van de begrippen van artikel 4, lid 2, van die verordening betreft, moet allereerst in herinnering worden gebracht dat het begrip „overheidsinstantie” in de punten 175 en 176 van dit arrest is geanalyseerd en dat het begrip „instanties” enkel verwijst naar „onderzoeks- en vervolgingsinstanties”.
- 332 Wat vervolgens „het behoorlijk functioneren” betreft van overheidsinstanties, rechtshandavingsinstanties inbegrepen, die uitvoering geven aan de Uniebegroting, van overheidsinstanties die de financiële controle, monitoring en audits uitvoeren en van onderzoeks- en vervolgingsinstanties, zoals bedoeld in respectievelijk artikel 3, onder b), en artikel 4, lid 2, onder a) tot en met c), van de bestreden verordening, blijkt uit de overwegingen 8 en 9 van die verordening dat dat begrip verwijst naar het vermogen van die overheidsinstanties om de taken die relevant zijn voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van Unie naar behoren en op een effectieve en doeltreffende wijze uit te voeren.
- 333 Tot slot verwijst de uitdrukking „effectieve en transparante systemen voor financieel beheer en verantwoording” in artikel 4, lid 2, onder b), van de bestreden verordening naar het begrip „financieel beheer” dat onder het begrip „goed financieel beheer” valt, welk begrip in de Verdragen zelf – en in het bijzonder in artikel 310, lid 5, en in artikel 317, eerste alinea, VWEU – wordt gebruikt en in artikel 2, punt 59, van het Financieel Reglement is gedefinieerd als de uitvoering van de begroting met inachtneming van de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid. Met de uitdrukking „financiële verantwoordelijkheid” worden met name de verplichtingen inzake financiële controle, monitoring en audits van artikel 4, lid 2, onder b), van de bestreden verordening bedoeld, terwijl de uitdrukking „effectieve en transparante systemen” verwijst naar de invoering van een coherent geheel van regels die ervoor zorgen dat dat beheer en die financiële verantwoordelijkheid doeltreffend en transparant zijn.
- 334 Ten derde is het betoog dat eraan is ontleend dat de situaties en gedragingen in artikel 4, lid 2, van de bestreden verordening niet uitputtend zijn opgesomd, afgewezen in de punten 171 tot en met 177 van dit arrest en is wat betreft de in artikel 3 van die verordening genoemde gevallen die kunnen wijzen op schendingen, in punt 171 van dit arrest opgemerkt dat een specifieke definitie van het begrip „schending” geenszins noodzakelijk is voor een horizontaal conditionaliteitsregime zoals het regime dat bij de bestreden verordening wordt ingevoerd.
- 335 Wat ten vierde de beoordelingsvrijheid betreft die de Commissie en de Raad op grond van die bepalingen hebben, blijkt uit de voorgaande overwegingen dat de uitdrukkingen die de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, bekritiseert als zodanig voldoen aan de vereisten van het rechtszekerheidsbeginsel die in de punten 319 tot en met 321 van dit arrest in herinnering zijn gebracht. Bovendien moeten die instellingen de passende maatregelen die zij op grond van die verordening vaststellen, rechtvaardigen door concreet te bewijzen dat is voldaan aan alle voorwaarden die aan het eind van de punten 286 en 288 van dit arrest zijn genoemd.
- 336 In de derde plaats moet wat betreft het betoog dat artikel 6, leden 3 en 8, van de bestreden verordening onvoldoende duidelijkheid biedt over de informatiebronnen waarop de Commissie zich kan baseren – waarvan sommige bronnen niet bindend zijn voor de lidstaten en niet als bindend kunnen worden aangemerkt door de bestreden verordening – in herinnering worden

gebracht dat die bepaling preciseert dat de Commissie bij haar onderzoek of is voldaan aan de voorwaarden van artikel 4 van die verordening en bij haar beoordeling of de op te leggen maatregelen evenredig zijn, rekening houdt met relevante informatie uit beschikbare bronnen, waaronder besluiten, conclusies en aanbevelingen van instellingen van de Unie, andere relevante internationale organisaties en andere erkende instellingen.

- 337 In dat verband moet de Commissie overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de bestreden verordening vaststellen of de voorwaarden van artikel 4 van die verordening zijn vervuld.
- 338 Bovendien is de Commissie op grond van artikel 6, lid 1, van die verordening verplicht om de betrokken lidstaat een schriftelijke kennisgeving toe te zenden met daarin de feitelijke elementen en specifieke redenen op basis waarvan zij heeft vastgesteld dat zij gegronde redenen heeft om te oordelen dat aan die voorwaarden is voldaan.
- 339 Hieruit volgt dat de Commissie de feiten zorgvuldig moet beoordelen in het licht van de voorwaarden van artikel 4 van de bestreden verordening. Overeenkomstig artikel 6, leden 7 tot en met 9, van de bestreden verordening geldt hetzelfde voor het in artikel 5, lid 3, van die verordening genoemde vereiste dat de maatregelen evenredig zijn.
- 340 Daarenboven preciseren de overwegingen 16 en 26 van die verordening dat de Commissie een grondige kwalitatieve beoordeling moet verrichten die objectief, onpartijdig en billijk moet zijn, waarbij de beginselen van objectiviteit, non-discriminatie en gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen moeten worden geëerbiedigd en waarvoor een onpartijdige en op feiten gebaseerde aanpak moet worden gevolgd.
- 341 Hieruit volgt dat de Commissie er, onder toezicht van de Unierechter, voor moet zorgen dat de door haar gebruikte informatie relevant is en dat haar bronnen betrouwbaar zijn. Die bepalingen kennen in het bijzonder geen specifieke of absolute bewijswaarde en geen specifieke rechtsgevolgen toe aan de informatiebronnen die zij vermelden, noch aan de informatiebronnen die worden genoemd in overweging 16 van de bestreden verordening, zodat zij de Commissie niet vrijstellen van haar verplichting om een zorgvuldige beoordeling van de feiten te verrichten die voldoet aan alle vereisten die in het vorige punt in herinnering zijn gebracht.
- 342 In dat verband staat in overweging 16 van de bestreden verordening expliciet dat relevante informatie uit beschikbare bronnen en van erkende instellingen onder meer kan bestaan uit arresten van het Hof, verslagen van de Rekenkamer, het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat van de Commissie en het EU-scorebord voor justitie, verslagen van OLAF, van het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, alsook uit de conclusies en aanbevelingen van de betreffende internationale organisaties en netwerken, met inbegrip van de organen van de Raad van Europa zoals Greco en de Commissie van Venetië, met name haar rechtsstaatcontrolelijst, de Europese netwerken van hoogste gerechtshoven en van raden voor de rechtspraak.
- 343 De Commissie blijft derhalve verantwoordelijk voor de door haar gebruikte informatie en voor de betrouwbaarheid van haar bronnen. Bovendien beschikt de betrokken lidstaat over de mogelijkheid om tijdens de procedure van artikel 6, leden 1 tot en met 9, van de bestreden verordening opmerkingen in te dienen over de informatie die de Commissie voornemens is te gebruiken om de vaststelling van passende maatregelen voor te stellen. Die lidstaat heeft dus de mogelijkheid om de bewijswaarde van al die gebruikte informatie te betwisten, waarbij de

gegrondheid van de beoordelingen van de Commissie hoe dan ook ter controle aan de Unierechter kan worden voorgelegd in het kader van een beroep tegen een besluit dat de Raad op grond van die verordening heeft vastgesteld.

- 344 De Commissie is in het bijzonder gehouden om de betrokken lidstaat vanaf de inleiding van de procedure van artikel 6, lid 1, van de bestreden verordening en gedurende die hele procedure regelmatig en nauwkeurig op de hoogte te houden van de relevante informatie uit beschikbare bronnen op grond waarvan zij haar voorstel voor een uitvoeringsbesluit inzake passende maatregelen zal indienen bij de Raad. Bovendien worden de aanbevelingen die overeenkomstig artikel 6, leden 3 en 8, van die verordening door de Commissie in aanmerking kunnen worden genomen, anders dan door de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, is gesteld, geenszins als bindend aangemerkt.
- 345 Gelet op het voorgaande moet het negende middel ongegrond worden verklaard.

G. Tiende middel: schending van het evenredigheidsbeginsel

1. Argumenten van partijen

- 346 De Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, stelt dat de Uniewetgever met het krachtens de bestreden verordening ingevoerde conditionaliteitsregime het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden, aangezien er andere bepalingen van Unierecht zijn die bedoeld zijn om de Uniebegroting te beschermen. Zij merkt op dat dat regime volgens artikel 6, lid 1, van die verordening door de Commissie wordt toegepast, tenzij die instelling van oordeel is dat zij de Uniebegroting effectiever kan beschermen door middel van andere in de Uniewetgeving vervatte procedures. Zij voegt hieraan toe dat in overweging 17 van die verordening specifiek staat vermeld dat de financiële regelgeving van de Unie reeds diverse mogelijkheden biedt om de Uniebegroting te beschermen. De Uniewetgever heeft evenwel niet uiteengezet waarom die mogelijkheden niet doeltreffend zouden zijn, of in welk opzicht de bestreden verordening tegemoet zou komen aan de beweerde tekortkomingen.
- 347 Het is met name niet duidelijk waarom de bescherming van de Uniebegroting afhankelijk is gesteld van de vaststelling van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en niet rechtstreeks van de eerbiediging van het beginsel van goed financieel beheer, dat reeds is gedefinieerd in artikel 2, punt 59, van het Financieel Reglement, gepreciseerd in hoofdstuk 7 van dat Reglement en in artikel 56, lid 2, van dat Reglement verplicht is gesteld voor de lidstaten. Zo had de Uniewetgever in het Financieel Reglement nader kunnen aangeven welke verplichtingen op de lidstaten rusten in verband met de eerbiediging van het beginsel van goed financieel beheer van de middelen van de Unie.
- 348 Derhalve lijkt het erop dat de keuze voor de benadering in de bestreden verordening is ingegeven door de wil van het Parlement, de Raad en de Commissie om de beperkingen te omzeilen die in de Verdragen zijn gesteld aan hun bevoegdheid om de eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat door de lidstaten te controleren. Door het vaststellen van die verordening heeft de Uniewetgever de Raad en de Commissie een onbeperkt recht verleend om de eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat vanuit een politieke invalshoek te beoordelen en om iedere geconstateerde schending van die beginselen in algemene zin te verbinden aan het beginsel van goed financieel beheer van de middelen van de Unie.

- 349 Door niet aan te tonen wat de toegevoegde waarde is van het regime dat bij de bestreden verordening wordt ingevoerd en van het verband van die verordening met de andere bepalingen die ertoe strekken om de Uniebegroting te beschermen, heeft de Uniewetgever dus het evenredigheidsbeginsel geschonden.
- 350 Wanneer schendingen van de beginselen van de rechtsstaat worden geconstateerd op grond van politieke elementen en zonder specifieke bepalingen, staat dat er bovendien aan in de weg dat het evenredigheidsvereiste van artikel 5, lid 3, van de bestreden verordening bij de vaststelling van de maatregelen krachtens die verordening wordt geëerbiedigd. Hetzelfde geldt voor het onderzoek van de aard, de duur, de ernst en de omvang van die schendingen. Bijgevolg kan het evenredigheidsbeginsel niet worden gewaarborgd, wat des te ernstiger is wanneer de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die volgens artikel 3 en artikel 4, lid 2, van die verordening moeten worden beoordeeld, systematisch van aard zijn. In de praktijk kan immers moeilijk worden beweerd dat het „behoorlijk functioneren van de overheidsinstanties” enkel relevant is voor uitgaven uit specifieke middelen of uit een specifiek programma. Vanwege het systematische karakter van de geconstateerde schendingen en het ontbreken van enig criterium voor de keuze en de omvang van de vast te stellen maatregelen, kunnen omvangrijke maatregelen met zware financiële consequenties eenvoudig door de Commissie en de Raad worden gerechtvaardigd.
- 351 Het Parlement en de Raad, ondersteund door het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en de Commissie, betwisten dat betoog.

2. Beoordeling door het Hof

- 352 Met haar tiende middel stelt de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, dat de bestreden verordening het evenredigheidsbeginsel schendt omdat, allereerst, de Uniewetgever niet heeft aangetoond dat de vaststelling van die verordening noodzakelijk is in het licht van de bestaande mogelijkheden om de Uniebegroting te beschermen, vervolgens, uit die vaststelling blijkt dat die wetgever de beperkingen heeft willen omzeilen die de Verdragen stellen aan de bevoegdheid van de instellingen van de Unie om na te gaan of de lidstaten de beginselen van de rechtsstaat eerbiedigen, en tot slot, de criteria van die verordening, en met name die van artikel 3, artikel 4, lid 2, en artikel 5, lid 3, ervan, onnauwkeurig zijn.
- 353 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van Unierecht, volgens vaste rechtspraak van het Hof vergt dat de handelingen van de instellingen van de Unie geschikt zijn om de legitieme doelen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, te bereiken en niet verder gaan dan noodzakelijk is om deze doelen te bereiken, met dien verstande dat, wanneer een keuze tussen meerdere passende maatregelen mogelijk is, gebruik moet worden gemaakt van de maatregel die het minst belastend is, en de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn ten opzichte van de nagestreefde doelen (arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad, C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 206 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 354 Met betrekking tot in de eerste plaats de vraag of het gepast was om de bestreden verordening vast te stellen, heeft het Hof erkend dat de Uniewetgever een ruime beoordelingsbevoegdheid heeft die niet alleen van toepassing is op de aard en de draagwijdte van de maatregelen die worden vastgesteld op gebieden waarin zijn optreden politieke, economische of sociale keuzen

meebrengt en waarin hij ingewikkelde beoordelingen en afwegingen moet maken, maar ook, tot op zekere hoogte, op de vaststelling van basisgegevens, zodat het er dus niet om gaat of een op een dergelijk gebied vastgestelde maatregel de enige of de best mogelijke maatregel was, aangezien enkel de kennelijke ongeschiktheid daarvan om het door de bevoegde instellingen nagestreefde doel te bereiken de rechtmatigheid van die maatregel kan aantasten (arresten van 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad, C-482/17, EU:C:2019:1035, punten 77 en 78, en 8 december 2020, Polen/Parlement en Raad, C-626/18, EU:C:2020:1000, punten 95 en 97).

- 355 Zoals de Republiek Polen zelf heeft opgemerkt in haar betoog inzake het vierde en het elfde middel, blijkt in casu uit de toelichting bij het voorstel dat in de bestreden verordening heeft geresulteerd, dat door „een aantal recente gebeurtenissen [...] algemene tekortkomingen aan het licht [zijn] gekomen in nationale controlemechanismen en [...] duidelijk [is] geworden dat niet-naleving van de rechtsstatelijke beginselen kan leiden tot een punt van ernstige gemeenschappelijke zorg binnen de Europese Unie”, met name voor „instellingen als het [...] Parlement”.
- 356 Bovendien blijkt met name uit de overwegingen 7, 8 en 17 van de bestreden verordening dat schendingen van de beginselen van de rechtsstaat als bedoeld in artikel 2, onder a), van die verordening volgens de Uniewetgever konden leiden tot situaties die niet adequaat konden worden beoordeeld door middel van de bestaande wettelijke regelgeving ter bescherming van het goed financieel beheer van de Uniebegroting of van de financiële belangen van de Unie.
- 357 De Republiek Polen heeft evenwel geen enkel element aangevoerd waarmee kan worden aangetoond dat de Uniewetgever de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover hij in dat verband beschikt zou hebben overschreden toen hij het noodzakelijk achtte om de (mogelijke) gevolgen van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat voor dat goede beheer of de bescherming van die financiële belangen middels de bestreden verordening te mitigeren.
- 358 In de tweede plaats moet wat betreft de gestelde omzeiling van de bevoegdheden van de instellingen van de Unie om te controleren of de lidstaten de beginselen van de rechtsstaat eerbiedigen, worden vastgesteld dat de Uniewetgever de Raad en de Commissie geenszins een onbeperkt recht heeft verleend om, vanuit politieke overwegingen, te onderzoeken of de beginselen van de rechtsstaat zijn geëerbiedigd of om iedere vastgestelde schending van die beginselen, in algemene zin, te verbinden met het beginsel van goed financieel beheer van de middelen van de Unie. De Uniewetgever heeft de inleiding van de procedure immers afhankelijk gesteld van de criteria die zijn uiteengezet in punt 288 van dit arrest en waarmee, zoals is opgemerkt in de punten 112 tot en met 189 en 200 tot en met 203 van dit arrest, wordt gewaarborgd dat de beoordelingen van die instellingen binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen en juridisch, en niet politiek van aard zijn.
- 359 In de derde plaats is wat betreft het beweerde gebrek aan nauwkeurigheid van de criteria ter bepaling van de keuze en de omvang van de vast te stellen maatregelen, die met name in artikel 5, lid 3, van de bestreden verordening worden genoemd, in de punten 301 tot en met 303 van dit arrest opgemerkt dat die criteria voldoende nauwkeurig zijn en dat met name uit de eerste tot en met de derde zin van die bepaling blijkt dat de genomen maatregelen strikt evenredig moeten zijn aan de gevolgen van de vastgestelde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat voor de Uniebegroting of voor de financiële belangen van de Unie.

- 360 Die bepaling preciseert immers in de eerste zin dat de genomen maatregelen „evenredig” zijn, in de tweede zin dat zij „worden bepaald in het licht van de werkelijke of potentiële gevolgen” die de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of voor de financiële belangen van de Unie, en in de derde zin dat de aard, duur, ernst en omvang van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat „naar behoren in aanmerking” worden genomen.
- 361 Zoals advocaat-generaal Campos Sánchez-Bordona in de punten 177 en 178 van zijn conclusie in de zaak Hongarije/Parlement en Raad (C-156/21, EU:C:2021:974) heeft opgemerkt, volgt uit de volgorde van die zinnen en uit de hierin gebruikte bewoordingen dat de evenredigheid van de te nemen maatregelen op beslissende wijze wordt gewaarborgd door het criterium van de „gevolgen” van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of voor de financiële belangen van de Unie. De criteria die betrekking hebben op de aard, duur, ernst en omvang van die schendingen kunnen enkel „naar behoren in aanmerking” worden genomen om de omvang van die gevolgen te bepalen, waarbij die gevolgen kunnen variëren al naargelang van de kenmerken van de vastgestelde schendingen die op grond van die criteria aan het licht worden gebracht.
- 362 In de laatste plaats wat betreft de stelling van de Republiek Polen, ondersteund door Hongarije, dat de geconstateerde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat naar hun aard systematisch kunnen zijn, waardoor zij tevens gevolgen hebben voor andere gebieden dan de gebieden die relevant zijn voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie, is in de punten 267 tot en met 270 van dit arrest opgemerkt dat wanneer een dergelijke schending tevens gevolgen heeft of dreigt te hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie, de Unie niet kan worden verweten dat zij de nodige middelen uitvoert om dat goede financiële beheer of die financiële belangen te beschermen.
- 363 Gelet op al het voorgaande moet het tiende middel worden afgewezen en moet het beroep derhalve in zijn geheel worden verworpen.

VI. Kosten

- 364 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.
- 365 Aangezien de Republiek Polen in het ongelijk is gesteld, dient deze lidstaat overeenkomstig de vordering van het Parlement en de Raad te worden verwezen in de kosten.
- 366 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dat Reglement dragen het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en de Commissie als interveniërende partijen hun eigen kosten.

Het Hof (Voltallige zitting) verklaart voor recht:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **De Republiek Polen wordt verwezen in haar eigen kosten alsook in de kosten van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie.**
- 3) **Het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en de Europese Commissie dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen