



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 2 december 2021¹

Zaak C-156/21

**Hongarije
tegen
Europees Parlement,**

Raad van de Europese Unie

„Beroep tot nietigverklaring – Artikel 151, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof – Incidentele procedure – Verzoek tot verwijdering van een document – Advies van de Juridische Dienst van de Raad – 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 van verordening 2020/2092 – Artikel 322, lid 1, onder a), VWEU – Schending van artikel 7 VEU en artikel 269 VWEU – Schending van artikel 4, lid 1, artikel 5, lid 2, en artikel 13, lid 2, VEU – Rechtszekerheidsbeginsel – Beginsel van gelijke behandeling van de lidstaten – Evenredigheidsbeginsel”

1. Bij dit beroep² op grond van artikel 263 VWEU verzoekt Hongarije het Hof primair om nietigverklaring van verordening (EU, Euratom) 2020/2092³, en subsidiair om nietigverklaring van enkele artikelen van die verordening.
2. In het beroep, waarvan de *grondwettelijke* relevantie onmiskenbaar is, ligt de vraag voor of verordening 2020/2092, die een mechanisme invoert dat de Uniebegroting moet beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat door de lidstaten die verband houden met de uitvoering van de begroting, is vastgesteld op een juiste rechtsgrondslag en verenigbaar is met verschillende bepalingen van het primaire recht, inzonderheid artikel 7 VEU.
3. Het Hof heeft besloten het beroep te verwijzen naar de voltallige zitting, die de geschikte rechtsprekende formatie is om uitspraak te doen in zaken van „uitzonderlijk belang” (artikel 16 van het Statuut van het Hof van Justitie).

¹ Oorspronkelijke taal: Spaans.

² In zaak C-157/21, Polen/Parlement en Raad, heeft de Republiek Polen dezelfde vordering geformuleerd. Op deze datum neem ik conclusie in beide zaken.

³ Verordening 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).

I. Toepasselijke bepalingen

A. *Primair recht*

4. In artikel 7 VEU wordt bepaald:

„1. Op een met redenen omkleed voorstel van een derde van de lidstaten, het Europees Parlement of de Europese Commissie kan de Raad, na goedkeuring van het Europees Parlement, met een meerderheid van vier vijfden van zijn leden constateren dat er duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van in artikel 2 bedoelde waarden door een lidstaat. Alvorens die constatering te doen, hoort de Raad de betrokken lidstaat en kan hij die lidstaat volgens dezelfde procedure aanbevelingen doen.

De Raad gaat regelmatig na of de redenen die tot zijn constatering hebben geleid nog bestaan.

2. De Europese Raad kan met eenparigheid van stemmen, op voorstel van een derde van de lidstaten of van de Europese Commissie, en na goedkeuring van het Europees Parlement, een ernstige en voortdurende schending van de in artikel 2 bedoelde waarden door een lidstaat constateren, na de lidstaat in kwestie om opmerkingen te hebben verzocht.

3. Wanneer de in lid 2 bedoelde constatering is gedaan, kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten tot schorsing 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. De Raad houdt daarbij rekening met de mogelijke gevolgen van een dergelijke schorsing voor de rechten en verplichtingen van natuurlijke en rechtspersonen.

De verplichtingen van de lidstaat in kwestie uit hoofde van de Verdragen blijven in ieder geval verbindend voor die lidstaat.

4. De Raad kan naderhand met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten om krachtens lid 3 genomen maatregelen te wijzigen of in te trekken in verband met wijzigingen in de toestand die tot het opleggen van de maatregelen heeft geleid.

5. De stemprocedures die in het kader van dit artikel gelden voor het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad worden vastgesteld in artikel 354 [VWEU].”

5. Artikel 269 VWEU luidt:

„Het Hof van Justitie kan uitsluitend op verzoek van de lidstaat ten aanzien waarvan de Europese Raad of de Raad een constatering heeft gedaan en uitsluitend wat de naleving van de procedurele bepalingen van artikel 7 [VEU] betreft uitspraak doen over de wettigheid van een handeling die door de Europese Raad of door de Raad krachtens dit artikel is vastgesteld.

Dit verzoek moet binnen een maand na de constatering worden gedaan. Het Hof doet een uitspraak binnen een maand na de datum van het verzoek.”

6. Artikel 322, lid 1, onder a), VWEU schrijft voor:

„Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van de Rekenkamer bij verordeningen:

- a) de financiële regels vast, 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”.

B. Verordening 2020/2092

7. Artikel 1 („Onderwerp”) luidt:

„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.”

8. In artikel 2 („Definities”) wordt bepaald:

„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;

[...]”

9. Artikel 3 („Schendingen van de beginselen van de rechtsstaat”) 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.”

10. Artikel 4 („Voorwaarden voor de vaststelling van maatregelen”) luidt:

„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 in de punten 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.”

11. In artikel 5 („Maatregelen ter bescherming van de Uniebegroting”) wordt bepaald:

„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:

[...]

- b) indien de Commissie de Uniebegroting in gedeeld beheer met de lidstaten uitvoert op grond van artikel 62, punt 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, punt a), bedoelde overheidsdiensten of van de in lid 1, punt 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. [...]

5. Op basis van de informatie die door eindontvangers of begunstigden overeenkomstig lid 4 van dit artikel wordt verstrekt, stelt de Commissie alles in het werk om ervoor te zorgen dat alle door overheidsdiensten of lidstaten als bedoeld in lid 2 van dit artikel verschuldigde bedragen daadwerkelijk aan eindontvangers of begunstigden worden betaald [...].”

12. Artikel 6 („Procedure”) bepaalt:

„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.

[...]

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.”

C. Verordening nr. 1049/2001

13. In artikel 4 („Uitzonderingen”) van verordening (EG) nr. 1049/2001⁴ wordt bepaald:

„[...]

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.

⁴ Verordening 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).

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.

[...]”

II. Procedure bij het Hof

14. Hongarije verzoekt het Hof⁵:

- verordening 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting nietig te verklaren;
- subsidiair de volgende bepalingen van verordening 2020/2092 nietig te verklaren: artikel 4, lid 1 en lid 2, onder h), artikel 5, lid 2 en lid 3, voorlaatste en laatste volzin, en artikel 6, leden 3 en 8;
- het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie te verwijzen in de kosten.

15. Het Parlement en de Raad verzoeken het Hof het beroep te verwerpen en Hongarije te verwijzen in de kosten.

16. Op 12 mei 2021 heeft het Parlement verzocht om behandeling van de zaak overeenkomstig artikel 133 van het Reglement voor de procesvoering (versnelde procedure). De president van het Hof heeft daar op 9 juni 2021 mee ingestemd.

17. Op 12 mei 2021 heeft de Raad het Hof overeenkomstig artikel 151, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering verzocht bepaalde passages van het verzoekschrift van Hongarije en van bijlage A.3 daarbij buiten beschouwing te laten op grond dat daarin een niet-gepubliceerd advies van de Juridische Dienst van de Raad is overgenomen of naar dat advies wordt verwezen. Op 29 juni 2021 heeft het Hof overeenkomstig lid 5 van dat artikel besloten dat dit incident, tezamen met de zaak ten gronde, zal worden beslecht in het arrest.

18. Ter terechtzitting van het Hof, in voltallige zitting bijeen op 11 en 12 oktober 2021, is geïntervenieerd door Hongarije, de Republiek Polen, het Europees Parlement en de Raad, alsook door de Europese Commissie en de regeringen van 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 en het Koninkrijk Zweden.

⁵ Op grond van artikel 16, derde alinea, van het Statuut van het Hof heeft Hongarije verzocht de onderhavige zaak toe te wijzen aan de Grote kamer van het Hof.

19. In deze conclusie zal ik mij eerst buigen over het door de Raad opgeworpen incident. Vervolgens zal ik de juridische context schetsen waarin verordening 2020/2092 tot stand is gekomen en is vastgesteld. Ten slotte zal ik stilstaan bij de negen middelen tot nietigverklaring die Hongarije aanvoert.

III. Incident

20. De Raad verzoekt het Hof „de passages van het verzoekschrift en de bijlagen daarbij, specifiek bijlage A.3, waarin wordt verwezen naar het advies van de Juridische Dienst van de Raad (Raadsdocument 13593/18) [hierna: „advies”] van 25 oktober 2018, of waarin de inhoud van dat advies wordt weergegeven of de in dat advies verrichte analyse wordt weerspiegeld, met name die [in de punten 21, 22, 164 en 166], buiten beschouwing te laten”.

21. Hongarije verzoekt het Hof de vordering van de Raad af te wijzen en subsidiair de Raad te gelasten het advies over te leggen.

22. Allereerst moet ik verduidelijken dat de Raad niet verzoekt om de *verwijdering* van een advies dat Hongarije eenvoudigweg niet als zodanig in zijn verzoekschrift heeft opgenomen. Van verwijdering van een document dat niet in de processtukken is opgenomen kan derhalve niet worden gesproken. Zoals blijkt uit de bewoordingen van het verzoek van de Raad op grond van artikel 151 van het Reglement voor de procesvoering, verlangt de Raad enkel dat de passages in het verzoekschrift en de bijlagen daarbij waarin dat advies wordt weergegeven of naar dat advies wordt verwezen, *buiten beschouwing worden gelaten*.

23. Alle lidstaten van de Unie, evenals de Commissie, beschikken over het advies in hun hoedanigheid van lid van de Raad of deelnemer aan de wetgevingsprocedure die tot de vaststelling van verordening 2020/2092 heeft geleid.

24. Het bestaan van het advies is ook onthuld door de pers⁶, en de inhoud ervan is toegankelijk op internet. De Raad heeft niettemin besloten de vertrouwelijkheid van het advies te handhaven en heeft enkele op grond van verordening nr. 1049/2001 ingediende verzoeken om inzage afgewezen en slechts de punten 1 tot en met 8 openbaar gemaakt.⁷

25. Aldus doet zich de paradoxale situatie voor dat alle partijen bij deze procedure rechtmatig toegang tot het document hebben verkregen en alleen het Hof er officieel geen kennis van heeft. In die omstandigheden is het verzoek van de Raad nogal verrassend⁸ en sluit het niet aan bij de *klassieke* gevallen waarin wordt verzocht om verwijdering van documenten die aan het Hof zijn voorgelegd, zoals die zijn behandeld in de rechtspraak van het Hof.

⁶ Artikel in *Politico*, 29 oktober 2018.

⁷ Raadsdocument met identificatienummer ST 13593 2018 INIT. De punten 1 tot en met 8 bevatten de inleiding en een uiteenzetting van het rechtskader en de feiten, maar niet de juridische analyse. Deze punten zijn openbaar sinds 18 december 2020: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13593-2018-INIT/fr/pdf>. Zie in dit verband arrest van het Gerecht van 21 april 2021 in zaak T-252/19, Pech/Raad (T-252/19, EU:T:2021:203, punten 2-4).

⁸ Eenzelfde soort verzoek is voorgelegd aan het Gerecht. Beschikking van 20 mei 2020, Nord Stream 2/Parlement en Raad (T-526/19, EU:T:2020:210), waartegen hogere voorziening is ingesteld, in het kader waarvan advocaat-generaal Bobek conclusie heeft genomen op 6 oktober 2021, Nord Stream 2/Parlement en Raad (C-348/20 P, EU:C:2021:831).

26. Het verzoekschrift van Hongarije en de bijlagen daarbij bevatten:

- in punt 4 van het document dat is opgenomen in bijlage 3 (getiteld *Non-paper from Hungary*) een passage uit het advies over het voorstel van de Commissie van 9 november 2018 dat de aanzet tot verordening 2020/2092 is geweest;
- verwijzingen naar het advies waarin de inhoud van dat advies lijkt te zijn overgenomen, maar waarvan ik niet kan bepalen of zij die inhoud letterlijk weergeven dan wel of die inhoud door Hongarije is geherformuleerd (punten 22 en 164 van het verzoekschrift, evenals de punten 2 tot en met 7 en 9 van bijlage 3), en
- eenvoudige verwijzingen naar het advies, in het kader van specifieke argumenten van Hongarije (punten 21 en 166 van het verzoekschrift).

27. Alvorens inhoudelijk in te gaan op het incidentele verzoek, acht ik het dienstig om een uiteenzetting te geven van de toepasselijke regels en de rechtspraak van het Hof inzake de toegang tot, de openbaarmaking van en de oproeping in rechte van documenten van de instellingen van de Unie, en met name van de adviezen van hun juridische diensten.

A. Regels inzake toegang tot en oproeping in rechte van documenten van de instellingen van de Unie

28. De toegang van natuurlijke en rechtspersonen tot documenten van de instellingen van de Unie is geregeld bij verordening nr. 1049/2001. Het doel van die verordening is om een zo ruim mogelijke toegang te waarborgen, reden waarom in artikel 2, lid 1, ervan als algemeen beginsel het recht van toegang tot alle documenten van de Unie is vastgelegd, zij het onderworpen aan bepaalde voorwaarden en beperkingen.⁹

29. In artikel 4 van verordening nr. 1049/2001, dat hierboven is weergegeven, worden de uitzonderingen op het toegangsrecht gegeven, gedifferentieerd naar redenen van openbaar of van particulier belang. Deze uitzonderingen omvatten, onder meer, de weigering van toegang tot documenten:

- waarvan de openbaarmaking zou leiden tot ondermijning van de bescherming van „gerechtelijke procedures en juridisch advies, [...] tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt”;
- die „door een instelling [zijn] opgesteld voor intern gebruik of door een instelling [zijn] ontvangen, en [die] betrekking [hebben] op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen, [...] indien de openbaarmaking ervan het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt”.

⁹ „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.”

30. Verordening nr. 1049/2001 is alleen van toepassing op verzoeken om toegang die worden ingediend door natuurlijke personen en rechtspersonen, niet op verzoeken die worden ingediend door de lidstaten. In geval van wetgevingsbesluiten van de Raad beschikken de lidstaten logischerwijs over de door deze instelling opgestelde documenten.

31. Voor de openbaarmaking of publicatie van documenten met een vertrouwelijk karakter moeten de lidstaten echter toestemming vragen overeenkomstig, waar het de Raad betreft, diens reglement van orde.¹⁰ Bijlage II daarbij bevat de specifieke regels van de Raad inzake de toegang van het publiek tot zijn documenten, onder verwijzing naar verordening nr. 1049/2001.¹¹

32. De verwijzing naar de regels van verordening nr. 1049/2001 wordt aangevuld door de richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten.¹² In punt 5 van die richtsnoeren is bepaald dat documenten met de code „LIMITE” worden geacht onder de geheimhoudingsplicht te vallen overeenkomstig artikel 339 VWEU en artikel 6, lid 1, van het reglement van orde van de Raad, en bovendien dienen te worden behandeld overeenkomstig de Uniewetgeving in kwestie, en met name verordening nr. 1049/2001.

33. Wat de toegang tot LIMITE-documenten betreft, wordt in de punten 20 tot en met 22 van de richtsnoeren van de Raad de openbaarmaking daarvan afhankelijk gesteld van voorafgaande toestemming van de Raad.¹³

B. Rechtspraak betreffende inzonderheid de toegang tot adviezen van de juridische diensten van de instellingen en de inroeping ervan in rechte

34. De rechtspraak van het Hof heeft zich grotendeels ontwikkeld rond zaken waarin natuurlijke en rechtspersonen verzochten om toegang tot documenten van de instellingen en die instellingen hun die toegang weigerden.

35. In het kader van deze rechtspraak heeft het Hof verordening nr. 1049/2001 toegepast en uitgelegd, specifiek in verband met verzoeken om toegang tot de juridische adviezen van de instellingen van de Unie. Die verordening heeft een „een zekere indicatieve waarde [...] in het kader van de belangenafweging die vereist is om uitspraak te doen” op verzoeken tot uitsluiting van documenten in een bij het Hof aanhangige zaak.¹⁴

¹⁰ Besluit de Raad van 1 december 2009 houdende vaststelling van zijn reglement van orde (PB 2009, L 325, blz. 35). Volgens artikel 6, lid 2, van dat reglement „[kan] [d]e Raad of het Coreper [...] 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”.

¹¹ Artikel 5: „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.”

¹² Nota van de Raad van 10 april 2018 betreffende de behandeling van interne Raadsdocumenten, op <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7695-2018-INIT/nl/pdf>.

¹³ Punt 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.”

Punt 21: „Personeel in een andere EU-instelling of een ander EU-orgaan 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].”

Punt 22: „De inhoud van LIMITE-documenten mag alleen bekend worden gemaakt op veilige internetsites of op het web gebaseerde platforms die door de Raad zijn goedgekeurd of toegangsbescherming hebben (zoals Delegates Portal).”

¹⁴ Arrest van 31 januari 2020, Slovenië/Kroatië (C-457/18, EU:C:2020:65, punt 67; hierna: „arrest Slovenië/Kroatië”), en beschikking van 14 mei 2019, Hongarije/Parlement (C-650/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:438, punten 9, 12 en 13; hierna: „beschikking Hongarije/Parlement”).

36. Volgens het Hof „zou het indruisen tegen het algemeen belang [zoals tot uiting gebracht in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001], 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”.¹⁵

37. In dit verband beoogt de in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 vastgestelde uitzondering met betrekking tot juridisch advies „de bescherming [...] van het belang van een instelling bij het vragen van juridische adviezen en het ontvangen van eerlijke, objectieve en volledige adviezen”.¹⁶

38. Het onderzoek dat de Raad moet verrichten bij de toepassing van deze uitzondering, die restrictief moet worden uitgelegd¹⁷, verloopt in drie fasen, die gedetailleerd worden beschreven in het arrest Zweden en Turco/Raad (punten 37 tot en met 47):

- „Ten eerste moet de Raad verifiëren of het gevraagde document inderdaad een juridisch advies is, [...]”
- „Ten tweede moet de Raad onderzoeken of de openbaarmaking van de delen van het document in kwestie waarvan is vastgesteld dat zij juridische adviezen betreffen, ‚zou leiden tot ondermijning van de bescherming’ van die adviezen. [...] Het risico dat dit belang wordt ondermijnd moet, wil er een beroep op kunnen worden gedaan, redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch zijn.”
- „Ten derde en laatste, dient de Raad, indien hij van mening is dat de openbaarmaking van een document de bescherming van juridische adviezen zoals zojuist gedefinieerd, zou ondermijnen, te verifiëren dat er geen hoger openbaar belang is dat openbaarmaking rechtvaardigt ondanks de ondermijning die daarvan zou uitgaan voor zijn mogelijkheid om juridische adviezen te vragen en eerlijke, objectieve en volledige adviezen te ontvangen.”¹⁸

39. In dat hele proces moet rekening worden gehouden met de beginselverklaringen die het Hof heeft geformuleerd in het arrest ClientEarth/Commissie¹⁹:

- „[V]erordening nr. 1049/2001 [sluit aan] bij de in artikel 1, tweede alinea, VEU tot uiting gebrachte wil om een nieuwe etappe te markeren in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verband tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.”
- „Dit fundamentele doel van de Unie wordt weerspiegeld, ten eerste, in artikel 15, lid 1, VWEU, dat met name bepaalt dat de instellingen, organen en instanties van de Unie in een zo groot mogelijke openheid werken, welk uitgangspunt ook opnieuw is bevestigd in artikel 10, lid 3, VEU en in artikel 298, lid 1, VWEU, en, ten tweede, in de verankering van het recht van

¹⁵ Arrest Slovenië/Kroatië, punt 66, waarin de beschikking Hongarije/Parlement, punten 8 en 9, wordt aangehaald.

¹⁶ Arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad (C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 42; hierna: „arrest Zweden en Turco/Raad”).

¹⁷ Ibidem, punt 36.

¹⁸ Zie in dit verband arresten Zweden en Turco/Raad, punten 38-44; 3 juli 2014, Raad/in't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punt 96), en beschikking Hongarije/Parlement, punt 11.

¹⁹ Arrest van 4 september 2018 (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punten 73-75), en beschikking Hongarije/Parlement, punt 13.

toegang tot documenten in artikel 42 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.”

- „Blijkens overweging 2 van verordening nr. 1049/2001 kan met openheid aan de instellingen van de Unie een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid worden gegeven ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem. Doordat openheid een open discussie mogelijk maakt over meerdere uiteenlopende gezichtspunten, draagt zij bovendien bij tot het vergroten van het vertrouwen van die burgers.”

40. Indien er bepaalde risico's bestaan, kan het vereiste van „openheid” (transparantie) echter een onvoldoende rechtvaardiging vormen om een advies van een instelling dat als bijlage bij een verzoekschrift is gevoegd, verder deel te laten uitmaken van het dossier van de zaak. Een van die risico's is dat de instelling zich genooddaakt ziet „om openlijk haar standpunt te bepalen ten aanzien van een advies dat duidelijk voor intern gebruik bestemd was, [hetgeen] onvermijdelijk afbreuk [zou] doen aan het belang van de [instelling] om juridisch advies in te winnen en eerlijke, objectieve en volledige adviezen te ontvangen”.²⁰

41. Indien zou worden toegestaan dat een document deel blijft uitmaken van het dossier van de zaak, ook al heeft de instelling geen toestemming gegeven voor de openbaarmaking ervan, zou bovendien de bij verordening nr. 1049/2001 ingevoerde procedure voor het verkrijgen van toegang gemakkelijker kunnen worden omzeild.²¹

42. Ten aanzien van de adviezen van de instellingen *die in het kader van wetgevingsprocedures worden uitgebracht*, is in de rechtspraak van het Hof een veel ruimer recht op toegang erkend en een daarmee samenhangende verplichting tot grotere openbaarmaking opgelegd.

43. Dit is duidelijk verklaard in het arrest Zweden en Turco/Raad, waarin het Hof de door de Raad aangevoerde „rechtvaardigingen” voor het uit het dossier weren van een advies van zijn juridische dienst over een wetgevingsvoorstel heeft verworpen. De Raad had aangevoerd dat door de openbaarmaking van dat advies „twijfel kan rijzen aan de rechtmatigheid van wetgevingshandelingen” en „de onafhankelijkheid van zijn juridische dienst in gevaar zou komen.”²²

44. In antwoord op deze argumenten heeft het Hof verklaard dat:

- wat het eerste argument betreft, „het juist de transparantie op dit punt is die, doordat zij een open discussie mogelijk maakt over meerdere uiteenlopende gezichtspunten, ertoe bijdraagt om aan de instellingen een grotere legitimiteit te verlenen in de ogen van de Europese burgers en hun vertrouwen te vergroten. In feite is het veeleer de afwezigheid van informatie en discussie die bij de burgers twijfel doet ontstaan, niet alleen aan de rechtmatigheid van een individuele handeling maar ook aan de legitimiteit van het gehele besluitvormingsproces”²³;
- wat het tweede argument betreft, het gestelde risico (namelijk dat de onafhankelijkheid van de Juridische Dienst in gevaar zou komen) niet louter hypothetisch mag zijn, noch mag worden

²⁰ Arrest Slovenië/Kroatië, punt 70.

²¹ Beschikking Hongarije/Parlement, punt 14, en arrest Slovenië/Kroatië, punt 68.

²² Arrest Zweden en Turco/Raad, punten 61 en 62.

²³ Ibidem, punt 59.

verward met het belang om weerstand te bieden aan druk die zou kunnen worden uitgeoefend om de strekking van adviezen van de Juridische Dienst van de Raad te beïnvloeden.²⁴

45. Hieruit volgt dat „verordening nr. 1049/2001 in beginsel een verplichting [vastlegt] tot openbaarmaking van de adviezen van de Juridische Dienst van de Raad inzake een wetgevingsproces”. Dat neemt echter niet weg dat „de openbaarmaking van een specifiek juridisch advies, dat is gegeven in de context van een wetgevingsproces maar een bijzonder gevoelig karakter heeft of een bijzonder ruime strekking, die verder gaat dan het desbetreffende wetgevingsproces, kan worden geweigerd”.²⁵

C. Analyse van het verzoek van de Raad

46. In het verzoek van de Raad moeten twee delen worden onderscheiden.

47. Het eerste deel betreft het verzoek tot verwijdering van bijlage 3 bij het verzoekschrift, met daarin het zogeheten *Non-paper from Hungary* over het voorstel van de Commissie dat de aanzet heeft gevormd voor verordening 2020/2092. In dat *non-paper* is een passage uit het advies van de Juridische Dienst letterlijk overgenomen en zijn er verwijzingen naar dat advies opgenomen die de inhoud ervan *lijken* weer te geven.

48. Aangezien het *Non-paper from Hungary* een document is dat door Hongarije is opgesteld en ingediend in de loop van de wetgevingsprocedure die is gevolgd voor de vaststelling van verordening 2020/2092, zijn de regels inzake toegang tot documenten van de instellingen van de Unie niet op Hongarije van toepassing.

49. Derhalve staat er niets aan in de weg dat Hongarije, als de staat die het document heeft opgesteld, dat document in een procedure voor het Hof aandraagt, ook al bevat het directe of indirecte citaten uit het advies van de Juridische Dienst van de Raad.

50. In het tweede deel van zijn verzoek vraagt de Raad het Hof om de passages in het verzoekschrift van Hongarije waarin wordt verwezen naar het advies van de Juridische Dienst van de Raad, of waarin de inhoud van dat advies wordt weergegeven of de in dat advies verrichte analyse wordt weerspiegeld, buiten beschouwing te laten.

51. Dit deel van het verzoek zou per definitie alleen kunnen worden toegewezen voor zover het betrekking heeft op de weergave van de inhoud van het advies, en niet voor de passages van het verzoekschrift die er louter mee overeenkomen. Een staat die de geldigheid van een wetgevingshandeling van de Unie aanvecht, heeft het volle recht om zijn standpunten te verdedigen, ongeacht of deze al dan niet overeenkomen met de inhoud van de documenten die zijn opgesteld in het proces dat tot de vaststelling van die handeling heeft geleid.

52. Indien Hongarije de Raad om toegang tot het advies had verzocht, zou dat verzoek in beginsel kunnen zijn afgehandeld aan de hand van het reglement van orde van die instelling, waarvan artikel 6, lid 2, bepaalt dat de Raad *toestemming kan 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”.

²⁴ Ibidem, punten 62-66.

²⁵ Ibidem, punten 68 en 69.

53. Met betrekking tot Raadsdocumenten met de code „LIMITE”, zoals in casu, wordt in punt 5 van de eerdergenoemde richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten bepaald dat deze worden geacht onder de geheimhoudingsplicht overeenkomstig artikel 339 VWEU en artikel 6, lid 1, van het reglement van orde van de Raad te vallen en bovendien moeten worden behandeld overeenkomstig de desbetreffende Uniewetgeving, met name verordening nr. 1049/2001. Wat de toegang tot deze LIMITE-documenten betreft, is volgens de punten 20 en 21 van de richtsnoeren van de Raad voorafgaande toestemming van de Raad vereist voor de openbaarmaking ervan.

54. Hongarije zou dezelfde voorafgaande toestemming van de Raad nodig hebben gehad om het litigieuze advies als bijlage bij zijn verzoekschrift te voegen, aangezien het een document met de code LIMITE betreft, waaraan de Raad slechts zeer beperkte bekendheid heeft gegeven en ten aanzien waarvan hij verschillende verzoeken om toegang van particulieren heeft afgewezen.²⁶ Zoals ik reeds heb opgemerkt zou het, indien een document zomaar aan het dossier zou mogen worden toegevoegd terwijl de instelling geen toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking ervan, gemakkelijk zijn om de bij verordening nr. 1049/2001 ingestelde procedure voor toegang te omzeilen.²⁷

55. Voor het geven van een beslissing op dit incident moet kortom op enigerlei wijze rekening worden gehouden met de rechtspraak van het Hof inzake de opneming van in het kader van wetgevingsprocedures opgestelde juridische adviezen, die het eerder door mij genoemde onderzoek in drie fasen vereist.²⁸

56. Wat de eerste fase van dat onderzoek betreft, staat het buiten kijf dat het hier om een *juridisch advies* (van de Juridische Dienst van de Raad) gaat, wat door partijen niet wordt betwist.

57. In de tweede fase van dat onderzoek zal moeten worden beoordeeld of de openbaarmaking van dat specifieke advies *een redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch risico vormt voor de bescherming van de juridische adviezen van de Raad*.

58. Om te beoordelen of dat risico in casu bestaat, zal ik als premisse aanvaarden dat Hongarije de Raad om toestemming zou hebben moeten vragen om het advies *aan te dragen* in de procedure voor het Hof.

59. Mijns inziens zou Hongarije die toestemming ook hebben moeten vragen om letterlijke passages van een document met de code „LIMITE”, dat de Raad met beperkte toegang onder zich houdt, zoals in casu het geval is, in zijn verzoekschrift *op te nemen*, mits deze passages in de praktijk de volledige of wezenlijke inhoud ervan openbaar maken.

60. Indien de lidstaat geen voorafgaande toestemming van de Raad heeft verkregen, zou hij dit vereiste kunnen omzeilen om vertrouwelijke documenten van deze instelling openbaar te maken en in rechte voor te leggen door die documenten eenvoudigweg niet als bewijsstukken bij zijn verzoekschrift te voegen, maar de inhoud van die documenten in het verzoekschrift op te nemen.

²⁶ Een van deze afwijzende besluiten van de Raad betreft het besluit dat het Gerecht nietig heeft verklaard bij arrest van 21 april 2021, Pech/Raad (T-252/19, EU:T:2021:203).

²⁷ Beschikking Hongarije/Parlement, punt 14, en arrest Slovenië/Kroatië, punt 68. Zoals ik eveneens reeds heb opgemerkt, wordt in het reglement van orde van de Raad en in diens algemene richtsnoeren voor de toegang tot zijn documenten naar verordening nr. 1049/2001 verwezen.

²⁸ Punt 38 van deze conclusie.

61. Op grond van die overwegingen kunnen de volgende omstandigheden relevant zijn:

- Het advies is (uitgezonderd de eerste acht punten, die louter beschrijvend, en niet analytisch, van aard zijn en openbaar zijn gemaakt) een intern document met de code „LIMITE”, dat is onderworpen aan de geheimhoudingsplicht.
- Hongarije beschikt als lidstaat rechtmatig over de tekst van het advies. Hongarije heeft die tekst dus verkregen zonder omzeiling van de procedure die is vastgesteld in het reglement van orde van de Raad, waarin artikel 5 van bijlage II bepaalt dat de lidstaten deze instelling uitsluitend moeten verzoeken om toegang tot documenten waarover zij niet beschikken.
- De Raad is er niet toe gedwongen om een openbaar standpunt over een advies van zijn Juridische Dienst in te nemen, daar hij het verzoek van Hongarije heeft kunnen beantwoorden zonder een uitdrukkelijk oordeel over het advies te geven.²⁹
- Het opnemen van louter indirecte verwijzingen naar passages van het advies in het verzoekschrift kan niet worden opgevat als „in rechte overleggen”. Alleen indien dergelijke verwijzingen door hun omvang neerkomen op een ongeoorloofde openbaarmaking van het advies zelf, zou kunnen worden aangevoerd dat wordt getracht de voorgeschreven toestemming van de Raad te omzeilen.
- Zoals ik reeds heb opgemerkt, heeft Hongarije het volste recht om zijn juridische argumenten naar voren te brengen, hoezeer deze ook overeenkomen met die van de Juridische Dienst van de Raad, die bij die lidstaat bekend zijn omdat hij heeft deelgenomen aan het proces van opstelling van verordening 2020/2092.

62. Bijgevolg bestaat er in mijn ogen niet een redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch risico voor de bescherming van het juridisch advies van de Raad. Indien dit wel het geval zou zijn en de tweede fase van het onderzoek zou worden bevestigd, zou in de derde fase nog steeds moeten worden onderzocht of er een *hogere openbaar belang* is dat rechtvaardigt dat de – directe en indirecte – verwijzingen naar passages uit het advies van de Juridische Dienst van de Raad deel blijven uitmaken van het dossier.

63. Op grond van wat ik hierna zal betogen, is er in casu sprake van een dergelijk hoger openbaar belang, los van het feit dat Hongarije een eigen belang heeft bij de afwijzing van het verzoek van de Raad en handhaving van de verwijzingen naar het advies, die zijn argumenten inzake de (vermeende) ongeldigheid van verordening 2020/2092 ondersteunen.

64. Het hogere belang dat in dit geval de oproeping in rechte en de openbaarmaking van passages uit het advies van de Juridische Dienst van de Raad zou rechtvaardigen, is de transparantie van de wetgevingsprocedure.

65. In herinnering zij gebracht dat de toegang tot documenten van de Raad, wanneer deze optreedt in zijn hoedanigheid van wetgever, de transparantie en openheid van het wetgevingsproces verhoogt en bijdraagt tot versterking van de democratie door het voor burgers gemakkelijker te maken om alle informatie die ten grondslag heeft gelegen aan een wetgevingshandeling te controleren.³⁰

²⁹ Ter terechtzitting hoefde de Raad geen standpunt in te nemen over het advies van zijn juridische dienst.

³⁰ Arrest Zweden en Turco/Raad, punt 67.

66. Bovendien moeten in het kader van een transparant wetgevingsproces alle gemotiveerde juridische adviezen, of daarin nu voor of tegen een bepaald voorstel wordt gepleit, die de medewetgevers (de uiteindelijke verantwoordelijken voor het besluit) en burgers in het algemeen de essentiële beoordelingselementen in handen geven om dat voorstel te beoordelen, worden verwelkomd.

67. Dat is alleen mogelijk als de uitgebrachte juridische adviezen openbaar worden gemaakt, juist om „een open discussie mogelijk [te maken] over meerdere uiteenlopende gezichtspunten, [hetgeen] ertoe bijdraagt om aan de instellingen een grotere legitimiteit te verlenen in de ogen van de Europese burgers en hun vertrouwen te vergroten”.³¹

68. Op basis van deze overwegingen, die ik volledig deel, heeft het Hof bepaald dat er in beginsel een *verplichting* bestaat om juridische adviezen met betrekking tot een wetgevingsproces openbaar te maken.³² De keerzijde van die verplichting is dat „een algemene behoefte aan vertrouwelijkheid” ten aanzien van die adviezen niet kan worden aanvaard.³³

69. Die verplichting is echter niet absoluut. Concreet „neemt [het bestaan van die verplichting] niet weg dat de openbaarmaking van een specifiek juridisch advies, dat is gegeven in de context van een 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”.³⁴

70. Het litigieuze advies is opgesteld in het kader van de wetgevingsprocedure die heeft geleid tot de vaststelling van verordening 2020/2092. De Raad heeft mijns inziens niet gerechtvaardigd dat het hier om een „bijzonder gevoelig” advies gaat, hoewel die verordening voor de Unie en haar lidstaten van onbetwistbaar belang is.

71. Het is de inhoud van het juridisch advies die een bijzonder gevoelig karakter moet hebben. Vanuit dit oogpunt kan de *gevoeligheid* van het advies, ook al heeft dat betrekking op een belangrijke wetgevingsmaatregel, enkel worden erkend als het bijzonder delicate informatie bevat (bijvoorbeeld over vertrouwelijke of geheime aangelegenheden), maar niet wanneer het louter een beoordeling van interpretatieve aspecten van de Verdragen bevat, zoals die aangaande de rechtsgrondslagen van de betreffende maatregel.

72. De Raad rechtvaardigt mijns inziens evenmin dat het advies een „bijzonder ruime strekking [heeft], die verder gaat dan het desbetreffende wetgevingsproces”.

73. Hoewel deze bewoordingen van het arrest Zweden en Turco/Raad niet bijzonder duidelijk zijn (aangezien juridische adviezen over een wetgevingsvoorstel in beginsel beperkt zijn tot het onderzoek van de geldigheid of de tekortkomingen ervan, zonder verder te gaan dan dat), vat ik ze op als doelend op adviezen die, omdat zij verder gaan dan de inhoud van de bepaling die mogelijk zal worden betwist, niet relevant zijn voor de gerechtelijke procedure waarin een partij ze wil aandragen.

³¹ Ibidem, punt 59. Daar wordt in datzelfde punt aan toegevoegd: „In feite is het veeleer de afwezigheid van informatie en discussie die bij de burgers twijfel doet ontstaan, niet alleen aan de rechtmatigheid van een individuele handeling maar ook aan de legitimiteit van het gehele besluitvormingsproces.”

³² Arrest Zweden en Turco/Raad, punten 68 en 71.

³³ Ibidem, punt 57.

³⁴ Ibidem, punt 69.

74. In casu moet de transparantie van de wetgevingsprocedure daarom prevaleren boven het (hier niet vastgestelde) hypothetische risico dat het juridisch advies van de Raad de benodigde bescherming moet ontberen of dat het voor zijn Juridische Dienst moeilijker wordt om „eerlijke, objectieve en volledige”³⁵ adviezen uit te brengen, eigenschappen die bovendien worden gewaarborgd door de professionaliteit van de medewerkers van deze dienst en die door de Raad moeten worden veiliggesteld.

75. Gelet op een en ander stel ik het Hof voor om het incidentele verzoek van de Raad af te wijzen.

IV. Verordening 2020/2092: een regeling op het breukvlak tussen financiële conditionaliteit en het waarborgen van de rechtsstaat

76. Om het conditionaliteitsmechanisme van verordening 2020/2092 beter te begrijpen, dient te worden stilgestaan bij: a) de wetgevingsprocedure die is gevolgd voor de vaststelling ervan, en b) vergelijkbare mechanismen die reeds bestaan in het Unierecht, waaraan thans het bij deze verordening ingevoerde mechanisme wordt toegevoegd.

A. Wetgevingsprocedure die is gevolgd voor de vaststelling van verordening 2020/2092

77. Het opstellen van verordening 2020/2092 is een bijzonder complexe aangelegenheid geweest, en een analyse van het daarbij gevolgde wetgevingsproces kan bijdragen tot een juiste uitlegging van de verordening.³⁶

78. De oorsprong van deze verordening moet worden gezocht in de inspanningen van de Unie om haar instrumenten voor het waarborgen van de eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat door de lidstaten te verbeteren. Deze in artikel 2 VEU verankerde waarde van de Unie wordt bedreigd door recente praktijken van sommige lidstaten, zoals het Parlement en de Commissie herhaaldelijk hebben gesignaleerd. Sommige van deze lidstaten ontvangen aanzienlijke middelen uit de Uniebegroting.³⁷

79. Om schendingen van de rechtsstaat aan te pakken, beschikt de Unie over een beperkt arsenaal aan rechtsinstrumenten:

- Het mechanisme van artikel 7 VEU heeft tot doel te constateren dat er een „duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van in artikel 2 bedoelde waarden door een lidstaat” of dat er sprake is van „een ernstige en voortdurende schending” van die waarden, met de gevolgen die aan de ene of de andere vaststelling verbonden zijn. In het tweede van deze gevallen wordt de werking van het mechanisme *bemoeilijkt* doordat een besluit met eenparigheid van stemmen van de Europese Raad is vereist.

³⁵ Ibidem, punt 64.

³⁶ Zie Louis, J.-V., „Respect de l'État de droit et protection des finances de l'Union”, *Cahiers de droit européen*, 2020, nr. 1, blz. 3-20, en Baraggia, A., en Bonelli, M., „Linking Money to Values: the new Rule of Law Regulation and its constitutional challenges”, *German Law Journal*, ter perse.

³⁷ Hongarije is een van de belangrijkste begunstigden per hoofd van de bevolking van de structuurfondsen van de Unie, met 25 424 713 942 EUR uit hoofde van het meerjarig financieel kader (hierna: „MFK”) 2014-2020 (2 532 EUR per inwoner) en met een hoog percentage aan door de Unie medegefinancierde overheidsinvesteringen, volgens gegevens van de Commissie die beschikbaar zijn op <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU>. Ook de Republiek Polen onderscheidt zich als een van de belangrijkste begunstigden van de structuurfondsen van de Unie, aangezien zij uit hoofde van het MFK 2014-2020 890 274 817 EUR (2 262 EUR per inwoner) heeft ontvangen, volgens de gegevens van de Commissie op <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL>.

- De door de Commissie (artikel 258 VWEU) of door een lidstaat (artikel 259 VWEU) ingestelde beroepen wegens niet-nakoming bieden de mogelijkheid om na te gaan of een andere lidstaat een van de verplichtingen die krachtens de Verdragen op hem rusten niet is nagekomen.

80. In 2014 heeft de Commissie een „nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat” vastgesteld, dat tot doel heeft „een doeltreffende en samenhangende bescherming van de rechtsstaat in alle lidstaten te waarborgen. Het is een kader dat bedoeld is om een situatie aan te pakken en op te lossen waarin er een systemische bedreiging voor de rechtsstaat bestaat.”³⁸

81. Met het nieuwe kader werd beoogd „toekomstige bedreigingen voor de rechtsstaat weg te nemen, voordat de voorwaarden voor de inwerkingtreding van de in artikel 7 VEU vastgestelde mechanismen zijn vervuld. Het is derhalve bedoeld om een lacune te vullen. Het is geen alternatief voor, maar een procedure die voorafgaat aan de in artikel 7 VEU vastgestelde mechanismen en deze aanvult.”³⁹

82. In 2019 heeft de Commissie haar strategie geactualiseerd en het Europees rechtsstaatsmechanisme in het leven geroepen.⁴⁰ Dat mechanisme, dat is ontworpen in nauwe dialoog met autoriteiten en belanghebbenden op nationaal niveau, vergroot de transparantie en benadert alle lidstaten op objectieve en onpartijdige wijze. De Commissie stelt op basis van deze gegevens jaarlijks een verslag op met een beoordeling van elke lidstaat.⁴¹

83. In deze context heeft de Commissie in mei 2018 een voorstel voor een verordening inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten ingediend.⁴²

84. De Juridische Dienst van de Raad had kennelijk enkele bedenkingen tegen dat voorstel. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat het voorstel een twijfelachtige rechtsgrondslag had, onnauwkeurige criteria hanteerde, aan de Commissie een zeer ruime beoordelingsmarge liet en de procedure van artikel 7 VEU omzeilde, en heeft bepaalde aanbevelingen gedaan om de inhoud ervan te verbeteren.⁴³

³⁸ Document COM(2014) 158 final van 11 maart 2014, mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat.

³⁹ In advies nr. 10296/14 van de Juridische Dienst van de Raad van 27 mei 2014 is die mededeling van de Commissie bekritiseerd en is erop gewezen dat de eerbiediging van de rechtsstaat alleen het voorwerp van een actie van de instellingen kan zijn in het kader van de procedure van artikel 7 VEU, of indien er sprake is van een andere specifieke materiële bevoegdheid.

⁴⁰ Document COM(2019) 163 final van 3 april 2019, mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad: Verdere versterking van de rechtsstaat in de Unie – Stand van zaken en mogelijke volgende stappen. Document COM(2019) 343 final van 17 juli 2019, mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie – Een blauwdruk voor actie.

⁴¹ Zie, voor de jaren 2020 en 2021, document COM(2020) 580 final van 30 september 2020, mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Verslag over de rechtsstaat 2020 – Situatie van de rechtsstaat in de Europese Unie. Zie ook COM(2021) 700 final van 20 juli 2021, mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Verslag over de rechtsstaat 2021 – De situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie.

⁴² Document COM(2018) 324 final van 2 mei 2018, 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.

⁴³ Zie advies nr. 1/2018 van de Rekenkamer over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 2 mei 2018 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).

85. Na een complex wetgevingsproces heeft de Europese Raad van juli 2020⁴⁴ overeenstemming bereikt over de vaststelling van het MFK 2021-2027 en het herstelplan voor Europa Next Generation EU (hierna: „Next Generation EU”). In de tekst van het akkoord werd verklaard dat er „een conditionaliteitsstelsel ter bescherming van de begroting en Next Generation EU [zal] worden ingevoerd”.

86. Ondanks dit akkoord bleven de twee medewetgevers verschillende opvattingen huldigen over de werkingssfeer van de toekomstige verordening 2020/2092:

- Het Parlement wilde de rechtsstaat beschermen door middel van de begroting, terwijl de Raad de Uniebegroting wilde beschermen via de eerbiediging van de vereisten van de rechtsstaat.
- Het Parlement was voorstander van een brede toepassing van de verordening, terwijl de Raad de draagwijdte ervan wilde beperken en het bestaan van een rechtstreeks verband tussen de schending van de rechtsstaat en de specifieke negatieve gevolgen voor de Uniebegroting verlangde.⁴⁵

87. Op 5 november 2020 hebben de twee medewetgevers overeenstemming bereikt over de tekst, die met enkele lichte aanpassingen verordening 2020/2092 is geworden, welke op 1 januari 2021 in werking is getreden.

88. Hongarije en de Republiek Polen hebben zich tegen de door de medewetgevers overeengekomen tekst verzet, en hoewel zij geen veto konden uitspreken tegen de vaststelling ervan – de rechtsgrondslag daarvan, artikel 322, lid 1, VWEU, vereist immers een besluit met gekwalificeerde meerderheid – dreigden zij de vaststelling van het MFK 2021-2027 en Next Generation EU, waarvoor eenparigheid van stemmen van de lidstaten was vereist, te blokkeren.

89. De situatie werd gedeblokkeerd tijdens de Europese Raad van december 2020, waarvan de conclusies een „compromis” over de draagwijdte en de toepassing van verordening 2020/2092 bevatten.⁴⁶

90. Hoewel de Europese Raad op dit gebied geen wetgevende bevoegdheden heeft, worden in zijn conclusies de procedurele en materiële waarborgen van verordening 2020/2092 ten gunste van de lidstaten bevestigd en wordt daarin een uitlegging van de betekenis en de draagwijdte van verschillende elementen ervan gegeven (die wegens de auteur waarvan zij uitgaat als gerechtvaardigd, maar niet als bindend kan worden gekwalificeerd). Ik herinner er in ieder geval aan dat de uitlegging van verordening 2020/2092 aan het Hof toekomt.

⁴⁴ Document EUCO 10/20, bijlage, punten 22 en 23, conclusies van de Europese Raad van 21 juli 2020.

⁴⁵ Zie Rubio, E., *Rule of Law Conditionality – what could an acceptable compromise look like?*, Institut Jacques Delors Policy Brief, oktober 2020; Dimitrovs, A., en Droste, H., „Conditionality Mechanism: What’s In It?”, *VerfBlog*, 2020/12/30, <https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>.

⁴⁶ Document EUCO 22/20, punt 2, conclusies van de Europese Raad van 11 december 2020. Zie de kritiek op deze conclusies in Beramdane, A., „Conditionnalité budgétaire ou conditionnalité de l’État de droit?”, *Revue du droit de l’Union européenne*, 2021, nr. 1, blz. 155; Scheppele, K. L., Pech, L., en Platon, S., „Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law”, *VerfBlog*, 2020/12/13, <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>, en Alemanno, A., en Chamon, M., „To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It”, *VerfBlog*, 2020/12/11, <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>, volgens wie de Europese Raad ultra vires heeft gehandeld.

91. Meer bepaald moet de nieuwe verordening volgens de conclusies van de Europese Raad „worden toegepast met volledige inachtneming van artikel 4, lid 2, VEU, met name de nationale identiteit van de lidstaten die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, het beginsel van bevoegdheidstoedeling, en de beginselen van objectiviteit, non-discriminatie en gelijke behandeling van de lidstaten”.

92. De consensus berust volgens de Europese Raad onder meer op de volgende elementen⁴⁷:

- De verordening heeft ten doel de Uniebegroting, met inbegrip van Next Generation EU, het goede financiële beheer daarvan en de financiële belangen van de Unie te beschermen.⁴⁸
- Het conditionaliteitsmechanisme uit hoofde van de verordening zal objectief, eerlijk, onpartijdig en op basis van feiten worden toegepast, waarbij zal worden gezorgd voor een eerlijke rechtsbedeling, non-discriminatie en gelijke behandeling van de lidstaten.
- Om te waarborgen dat deze beginselen in acht worden genomen, is de Commissie voornemens richtsnoeren te ontwikkelen en aan te nemen over de manier waarop de verordening moet worden toegepast, inclusief een methode voor de uitvoering van de beoordeling ervan. Deze richtsnoeren zullen in nauw overleg met de lidstaten worden ontwikkeld. Mocht in de tussentijd een beroep tot nietigverklaring van de verordening worden ingesteld, dan zullen de richtsnoeren definitief worden vastgesteld nadat het Hof arrest heeft gewezen, zodat alle relevante elementen die uit dat arrest voortvloeien erin kunnen worden opgenomen.⁴⁹
- De maatregelen die in het kader van het mechanisme worden genomen, zullen in verhouding moeten staan tot de gevolgen van de schendingen van de rechtsstaat voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of voor de financiële belangen van de Unie, en het causaal verband tussen die inbreuken en de negatieve gevolgen voor de financiële belangen van de Unie zal voldoende direct moeten zijn en naar behoren moeten worden vastgesteld.
- De in de verordening genoemde triggerfactoren moeten worden gelezen en toegepast als een gesloten lijst van homogene elementen waarin geen factoren of gebeurtenissen van een andere aard kunnen worden opgenomen. De verordening heeft geen betrekking op algemene tekortkomingen.⁵⁰
- Het mechanisme heeft een subsidiair karakter ten opzichte van de andere procedures waarin het Unierecht voorziet en zal worden toegepast wanneer deze de Uniebegroting niet effectiever kunnen beschermen.

⁴⁷ Een uitvoerige analyse is te vinden in Editorial Comments, „Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law”, *Common Market Law Review*, 2021, nr. 2, blz. 267-284.

⁴⁸ Deze verklaring ligt in het verlengde van de opvatting van de verordening als een instrument van begrotingsconditionaliteit dat verschilt van het mechanisme ter bescherming van de rechtsstaat.

⁴⁹ Het Parlement toonde zich tegenstander van dit compromis en heeft de Commissie bekritiseerd omdat zij de noodzaak heeft aanvaard om richtsnoeren voor de toepassing van verordening 2020/2092 vast te stellen, en de vaststelling van die richtsnoeren afhankelijk heeft gemaakt van het arrest van het Hof in eventuele beroepen tot nietigverklaring van die verordening. Zie de resolutie van het Europees Parlement van 8 juli 2021 over de opstelling van richtsnoeren voor de toepassing van het algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting [2021/2071(INI)]. In december 2021 waren er nog geen richtsnoeren vastgesteld, waardoor de toepassing van de verordening de facto is opgeschort.

⁵⁰ Voor deze laatste verklaring, zie voetnoot 53 van deze conclusie.

93. Op basis van dit „compromis” van de Europese Raad hebben Hongarije en de Republiek Polen hun veto over het MFK en Next Generation EU opgeheven en is verordening 2020/2092 uiteindelijk op 14 december 2020 goedgekeurd door de Raad en op 16 december 2020 aangenomen door het Parlement.⁵¹

94. De beperking van de werkingssfeer van verordening 2020/2092 door het vereiste van een „voldoende direct” verband tussen de uitvoering van de begroting en de schending van de beginselen van de rechtsstaat, wordt in zekere zin „gecompenseerd” door de toepassing van dit financieel conditionaliteitsmechanisme op middelen die door de Unie ten gunste van de lidstaten zijn uitgetrokken middels Next Generation EU, dat is ingesteld bij verordening (EU) 2020/2094.⁵² Verordening 2020/2092 zal voorts van toepassing zijn op zowel „wijdverspreide” schendingen van de beginselen van de rechtsstaat als „individuele” schendingen.⁵³

95. Niettemin blijft de (niet-)toepassing van verordening 2020/2092 leiden tot institutionele botsingen tussen de Commissie en het Parlement.⁵⁴

B. Financiële conditionaliteitsmechanismen in het Unierecht

96. De Unie beschikt over een begroting die haar de middelen verschafft om haar doelstellingen te verwezenlijken en uitvoering te geven aan haar beleid. Die begroting wordt, onverminderd andere ontvangsten, gefinancierd uit eigen middelen (artikel 311 VWEU) overeenkomstig de bepalingen van een besluit van de Raad.⁵⁵ De begroting is het instrument van het Unierecht dat het solidariteitsbeginsel⁵⁶ jaarlijks vertaalt in financiële termen en belichaamt een constitutioneel belang.

97. De ontvangsten en uitgaven van de jaarlijkse begroting van de Unie worden bepaald middels de meerjarige programmering zoals bedoeld in artikel 312 VWEU. Het MFK waarborgt een ordelijke ontwikkeling van de uitgaven van de Unie binnen de grenzen van haar eigen middelen.

⁵¹ Resolutie van het Europees Parlement van 17 december 2020 over het meerjarig financieel kader 2021-2027, het Interinstitutioneel Akkoord, het herstelinstrument voor de Europese Unie en de verordening inzake de rechtsstaat [2020/2923(RSP)], met name paragraaf 4.

⁵² Overweging 7 van de verordening 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). Zie ook artikel 8 van verordening 2021/241.

⁵³ Volgens overweging 15 van verordening 2020/2092, kunnen „[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 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.” Opgemerkt zij daarentegen dat volgens de conclusies van de Europese Raad van 11 december 2020, „de verordening geen betrekking [heeft] op algemene tekortkomingen”. Deze bewering strookt niet met hetgeen in overweging 15 wordt verklaard en kan derhalve niet van invloed zijn op de uitlegging van verordening 2020/2092.

⁵⁴ Op 20 oktober 2021 heeft de voorzitter van het Europees Parlement de Juridische Dienst van die instelling verzocht een vordering tegen de Commissie wegens de niet-toepassing van verordening 2020/2092 voor te bereiden. Die vordering ligt ten grondslag aan het beroep wegens nalaten in zaak C-657/21, Europees Parlement/Commissie, nog hangende bij het Hof.

⁵⁵ Voor het MFK 2021-2027 gaat het om 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).

⁵⁶ Zie Lenaerts, K., en Adam, S., „La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l’Union européenne”, *Cahiers de droit européen*, 2021, nr. 2, blz. 307-417.

Momenteel is het MFK 2021-2027⁵⁷ van kracht, dat voorziet in een verhoging van de eigen middelen met 0,6 %, samen met de middelen die zijn vrijgemaakt door de vaststelling van het herstelinstrument om de economische gevolgen van COVID-19 op te vangen.⁵⁸

98. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Uniebegroting ligt bij de Commissie, overeenkomstig artikel 317, eerste alinea, VWEU. Die uitvoering gebeurt „in samenwerking met de lidstaten overeenkomstig de bepalingen van het ter uitvoering van artikel 322 [VWEU] vastgestelde reglement [...] en met [inachtneming van] het beginsel van goed financieel beheer. De lidstaten werken met de Commissie samen om te verzekeren dat de toegekende kredieten volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt.”⁵⁹

99. Artikel 310, lid 6, VWEU schrijft het volgende voor: „De Unie en de lidstaten bestrijden overeenkomstig artikel 325 fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad.”

100. Het Financieel Reglement⁶⁰ bepaalt dat de Commissie de begroting van de Unie kan uitvoeren onder direct, indirect en met de lidstaten gedeeld beheer. In de praktijk wordt meer dan 70 % van de begroting uitgevoerd door de Commissie in gedeeld beheer met de lidstaten, overeenkomstig het bepaalde in artikel 63 van het Financieel Reglement. Bij dat gedeeld beheer verrichten de autoriteiten van de lidstaten bij delegatie de taken die nodig zijn voor de uitvoering van de middelen van de Uniebegroting, onder toezicht van de Commissie.⁶¹

101. Het is in deze context van gedeelde begrotingsuitvoering door de Commissie en de lidstaten dat er conditionaliteitsmechanismen in het leven zijn geroepen, die zijn vastgelegd in het Financieel Reglement en andere specifieke regels van de Unie.

⁵⁷ 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).

⁵⁸ Dit instrument verleent de Commissie op uitzonderlijke grond een tijdelijke machtiging om namens de Unie op de kapitaalmarkten leningen aan te gaan tot maximaal 750 miljard EUR, waarvan maximaal 360 miljard EUR uitsluitend worden gebruikt voor het verstrekken van leningen en maximaal 390 miljard EUR mag worden gebruikt voor uitgaven, in beide gevallen enkel ter bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis. Zoals ik reeds heb opgemerkt in mijn conclusie van 18 maart 2021, Duitsland/Polen (C-848/19, EU:C:2021:218, voetnoot 43), vormt het herstelinstrument de grootste stap voorwaarts op het gebied van solidariteit in de geschiedenis van de Unie.

⁵⁹ Ook in artikel 310, lid 5, VWEU wordt bepaald dat „[d]e begroting wordt uitgevoerd volgens het beginsel van goed financieel beheer. De lidstaten en de Unie dragen er samen zorg voor dat de op de begroting opgevoerde kredieten volgens dit beginsel worden gebruikt.”

⁶⁰ 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”).

⁶¹ Volgens artikel 63 van het Financieel Reglement worden, „[w]anneer de Commissie de begroting in gedeeld beheer uitvoert, [...] taken met betrekking tot de uitvoering van de begroting aan de lidstaten gedelegeerd. De Commissie en de lidstaten nemen de beginselen van goed financieel beheer, transparantie en non-discriminatie in acht en geven zichtbaarheid aan het optreden van de Unie wanneer zij middelen van de Unie beheren. Daartoe komen de Commissie en de lidstaten hun respectieve controle- en auditverplichtingen na en nemen zij de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden op zich die in deze verordening zijn vastgesteld. Aanvullende voorschriften worden vastgesteld in sectorspecifieke regelgeving.”

102. Conditionaliteitsregimes ter bescherming van een goed beheer van de begroting vormen een uiting van een breder verschijnsel van het gebruik van conditionaliteit, zowel in het Unierecht als in de rechtsstelsels van andere landen (met inbegrip van landen met federale rechtsstelsels)⁶² en door internationale organisaties zoals het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank.

103. In het Unierecht is conditionaliteit vanzelfsprekend van toepassing bij de toetreding van nieuwe staten, die moeten voldoen aan de zogeheten *criteria van Kopenhagen*. Conditionaliteit is ook een standaardpraktijk in de externe betrekkingen van de Unie, die ontwikkelingshulp al even vanzelfsprekend afhankelijk stelt van de naleving van vereisten op het gebied van de mensenrechten.⁶³

104. In de interne betrekkingen tussen de lidstaten en de instellingen van de Unie wordt conditionaliteit met name gebruikt in het kader van instrumenten voor economische en sociale cohesie en bij het beheer van de begroting.⁶⁴

105. Zonder te streven naar uitputtendheid, kan ik de volgende voorbeelden van financiële conditionaliteit in de nieuwe verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de structuurfondsen voor de periode 2021-2027⁶⁵ aanhalen:

- milieu- en klimaatconditionaliteit zoals bedoeld in artikel 6 („Klimaatdoelstellingen en klimaataanpassingsmechanisme”) en in artikel 9, lid 4;
- conditionaliteit op basis van de inachtneming van „horizontale beginselen” (artikel 9) betreffende de bescherming van de grondrechten en de naleving van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) bij de uitvoering van de fondsen;
- conditionaliteit die is gekoppeld aan specifieke doelstellingen, in de zin van artikel 15 („Randvoorwaarden”) en bijlage III.⁶⁶ Die bijlage bevat „randvoorwaarden die gelden voor alle specifieke doelstellingen en de criteria die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de vraag

⁶² In de Verenigde Staten hebben federale instellingen in hun betrekkingen met de afzonderlijke staten en lokale overheden financiële conditionaliteit gebruikt om de toewijzing van middelen uit de federale begroting afhankelijk te stellen van de naleving van onder meer het verbod van rassenscheiding in het onderwijs en in arbeid, de invoering van een minimumloon, de totstandbrenging van een onafhankelijke overheidsdienst of de bepaling van een maximumsnelheid op autosnelwegen in het hele land. De grondslag voor deze federale financiële conditionaliteit is te vinden in artikel I, sectie 8, clause 1, van de Amerikaanse grondwet („the Spending Clause of the Constitution”), waaraan het Congres de bevoegdheid ontleent „om belastingen te heffen en te innen [...] teneinde [...] te voorzien in het [...] algemene welzijn van de Verenigde Staten”. De Supreme Court (hooggerechtshof, Verenigde Staten) heeft de vereisten voor het gebruik van deze conditionaliteit vastgesteld in de arresten *South Dakota v. Dole*, 483 U.S. 203 (1987), en *NFIB v. Sebelius*, 567 U.S. 519 (2012). Zie Yeh, Brian T., *The Federal Government’s Authority to Impose Conditions on Grant Funds*, Congressional Research Service, 2017, op <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44797.pdf>, en Margulies, P., „Deconstructing Sanctuary Cities: The Legality of Federal Grant Conditions That Require State and Local Cooperation on Immigration Enforcement”, *Wash. & Lee L. Rev.* 2018, blz. 1507.

⁶³ Zie Viță, V., „Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, blz. 116-143.

⁶⁴ Zie Viță, V., *Conditionalities in Cohesion Policy*, Onderzoek voor de commissie REGI, Europees Parlement, Beleidsondersteunende afdeling voor structuur- en cohesiebeleid, Brussel, 2018.

⁶⁵ 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; hierna: „verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen 2021-2027”). Deze verordening versterkt de conditionaliteitsmechanismen waarin reeds was voorzien voor het MFK 2014-2020 bij verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 320).

⁶⁶ Terwijl bijlage IV „thematische randvoorwaarden voor het EFRO, het ESF+ en het Cohesiefonds” bevat.

of aan de voorwaarden is voldaan”. Bijlage III voorziet in doeltreffende monitoringmechanismen voor de markt voor overheidsopdrachten, instrumenten en capaciteit voor de effectieve toepassing van de staatssteunregels, doeltreffende toepassing en uitvoering van het Handvest, en uitvoering en toepassing van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD) in overeenstemming met besluit 2010/48/EG van de Raad.⁶⁷ Indien niet aan deze voorwaarden is voldaan, kan de Commissie de terugbetaling van door de lidstaat gemaakte kosten schorsen;

- macro-economische conditionaliteit, zoals bedoeld in artikel 19 („Maatregelen om de doeltreffendheid van de fondsen te koppelen aan goed economisch bestuur”). Deze bepaling verleent de Raad de bevoegdheid om op voorstel van de Commissie alle of een deel van de vastleggingen of betalingen voor een of meer programma’s van een lidstaat te schorsen: i) wanneer die lidstaat heeft nagelaten om toereikende corrigerende maatregelen te nemen of niet optreedt om buitensporige onevenwichtigheden te voorkomen, zoals vastgesteld overeenkomstig verordening (EU) nr. 1176/2011⁶⁸; ii) wanneer de Commissie concludeert dat een lidstaat geen maatregelen als bedoeld in verordening (EG) nr. 332/2002 van de Raad⁶⁹ heeft genomen en besluit de uitbetaling van de aan die lidstaat toegekende financiële bijstand niet goed te keuren, en iii) wanneer de Raad van mening is dat een lidstaat het macro-economisch aanpassingsprogramma overeenkomstig artikel 7 van verordening (EU) nr. 472/2013⁷⁰ niet naleeft of de maatregelen waarom is verzocht bij een overeenkomstig artikel 136, lid 1, VWEU vastgesteld Raadsbesluit niet neemt.

106. In dezelfde lijn verlenen de artikelen 96 en 97 van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen 2021-2027 de Commissie de bevoegdheid om de betalingstermijn te onderbreken of de betalingen aan de lidstaten te schorsen in geval van een ernstige onregelmatigheid of tekortkoming of wanneer de Commissie een met redenen omkleed advies heeft uitgebracht in verband met een inbreukprocedure als bedoeld in artikel 258 VWEU met betrekking tot een aangelegenheid die de wettigheid en regelmatigheid van die uitgaven in gevaar brengt. Ook kan de Commissie volgens artikel 104 een financiële correctie achteraf toepassen door de steun uit de fondsen aan een programma te verlagen wanneer dit soort situaties zich voordoen.

107. Conditionaliteitsmechanismen zijn ook te vinden in sectorale verordeningen die van toepassing zijn op financiële instrumenten van de Unie. De hiernavolgende mechanismen kunnen als voorbeeld dienen:

- macro-economische conditionaliteit zoals bedoeld in artikel 10 van verordening (EU) 2021/241⁷¹, die vergelijkbaar is met die van artikel 19 van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen 2021-2027. De macro-economische conditionaliteit van de structuurfondsen wordt uitgebreid tot de herstel- en veerkrachtfaciliteit, het belangrijkste financiële vehikel van het herstelinstrument van de Europese Unie, dat is vastgesteld bij

⁶⁷ Besluit van de Raad van 26 november 2009 betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (PB 2010, L 23, blz. 35).

⁶⁸ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB 2011, L 306, blz. 25).

⁶⁹ Verordening van de Raad van 18 februari 2002 houdende instelling van een mechanisme voor financiële ondersteuning op middellange termijn van de betalingsbalansen van de lidstaten (PB 2002, L 53, blz. 1).

⁷⁰ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit (PB 2013, L 140, blz. 1).

⁷¹ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB 2021, L 57, blz. 17).

verordening 2020/2094 ter aanvulling op het MFK en ter ondersteuning van de financiële gevolgen van COVID-19. Dit mechanisme wordt door de Commissie uitgevoerd onder direct beheer, volgens de toepasselijke regels die zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 322 VWEU, inzonderheid het Financieel Reglement en verordening 2020/2092;

- conditionaliteit die gericht is op het waarborgen van de eerbiediging van mensenrechtennormen in het Europees geïntegreerd grensbeheer, zoals bedoeld in artikel 4 van verordening (EU) 2021/1148⁷²;
- conditionaliteit die gericht is op de eerbiediging van de mensenrechten en milieudoelstellingen, in de zin van artikel 4 van verordening (EU) 2021/1229, waarbij de leenfaciliteit voor de publieke sector uit hoofde van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie is ingesteld⁷³;
- klimaat- en milieuconditionaliteit voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zoals opgenomen in de artikelen 43 tot en met 47 van verordening (EU) nr. 1307/2013.⁷⁴

108. Deze conditionaliteitsmechanismen zijn divers, maar beantwoorden allemaal aan een gemeenschappelijke logica: om in aanmerking te komen voor een betaling ten laste van de Uniebegroting moet men voldoen aan bepaalde horizontale vereisten, die verschillen van en een aanvulling vormen op de vereisten die rechtstreeks worden opgelegd door het Europese fonds waaruit de betaling wordt verricht.⁷⁵

109. De bij verordening 2020/2092 ingevoerde financiële conditionaliteit is, wat de uitvoering van de begroting betreft, gekoppeld aan de eerbiediging van de rechtsstaat, die „essentieel [is] voor de bescherming van de andere fundamentele waarden [van artikel 2 VEU]”.⁷⁶ Als horizontale voorwaarde moeten de lidstaten de rechtsstaat eerbiedigen bij het uitvoeren van de Uniebegroting.

110. Financiële conditionaliteit impliceert een verband tussen solidariteit en verantwoordelijkheid. De Unie maakt middelen uit haar begroting over aan de lidstaten op voorwaarde dat die middelen op verantwoorde wijze worden besteed, hetgeen met zich meebrengt dat dit moet gebeuren in overeenstemming met de waarden van de Unie, zoals de rechtsstaat. Alleen als de uitvoering van de begroting strookt met de waarden van de Unie zal er voldoende onderling vertrouwen tussen de lidstaten bestaan wanneer het erop aankomt de Unie te voorzien van de financiële middelen die nodig zijn om haar doelstellingen te verwezenlijken.

⁷² Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot oprichting, in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB 2021, L 251, blz. 48).

⁷³ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 14 juli 2021 betreffende de leenfaciliteit voor de publieke sector uit hoofde van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie (PB 2021, L 274, blz. 1).

⁷⁴ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 608).

⁷⁵ Zo is de ontvangst van betalingen uit structuurfondsen, zoals het EFRO of het ESF, afhankelijk gesteld van de naleving van vereisten inzake macro-economisch evenwicht door de lidstaat.

⁷⁶ Overweging 6 van verordening 2020/2092.

111. Het zal niemand ontgaan dat deze nieuwe dimensie van de conditionaliteitstechniek aanzienlijke implicaties heeft voor de betrekkingen van de Unie met de lidstaten. Als gevolg van het conditionaliteitsmechanisme hebben de instellingen van de Unie versterkte bevoegdheden om te bereiken dat de lidstaten de waarden van het Unierecht eerbiedigen wanneer zij een rol hebben in het beheer van de Uniebegroting.

112. Het gebruik van de techniek van de financiële conditionaliteit in regels van afgeleid recht moet echter voldoen aan de vereisten van het primaire recht en moet binnen de aan de Unie toebedeelde bevoegdheden vallen.

113. Tot nu toe heeft de rechtspraak van het Hof voornamelijk betrekking gehad op de milieuconditionaliteit die wordt toegepast op de rechtstreekse betalingen aan landbouwers⁷⁷, en op de macro-economische conditionaliteit die, met een gunstig resultaat, is beoordeeld in het arrest Pringle⁷⁸.

114. In dit laatste arrest heeft het Hof geoordeeld dat conditionaliteit een passend mechanisme is om de naleving van het Unierecht en van de door de instellingen van de Unie vastgestelde maatregelen tot coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten te verzekeren. Ook heeft het Hof verklaard dat de macro-economische conditionaliteit van artikel 3, artikel 12, lid 1, en artikel 13, lid 3, eerste alinea, van het Verdrag tot oprichting van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM-Verdrag)⁷⁹ de verenigbaarheid van de activiteiten van het ESM verzekert, met name met artikel 125 VWEU en de door de Unie genomen coördinatiemaatregelen.⁸⁰

115. De onderhavige zaak en zaak C-157/21 bieden het Hof de gelegenheid om zijn rechtspraak inzake financiële conditionaliteit te ontwikkelen door die uit te breiden tot een instrument waarmee de instellingen van de Unie, ter bescherming van de begroting van de Unie, de naleving van de in artikel 2 VEU verankerde waarde van de rechtsstaat door de lidstaten bevorderen.

116. Na deze overwegingen zal ik ingaan op de verschillende middelen tot nietigverklaring die door de Hongaarse regering zijn aangevoerd.

⁷⁷ De rechtspraak inzake milieuconditionaliteit in verband met de rechtstreekse betalingen aan landbouwers omvat de arresten van 27 januari 2021, *De Ruiter* (C-361/19, EU:C:2021:71, punten 31-41), en 25 juli 2018, *Teglgaard en Fløjstrupgård* (C-239/17, EU:C:2018:597, punten 42 e.v.). In het arrest van 7 augustus 2018, *Argo Kalda Mardi talu* (C-435/17, EU:C:2018:637, punt 39), wordt opgemerkt dat „[v]olgens artikel 93 van verordening nr. 1306/2013 [...] de normen voor een goede landbouw- en milieuconditie deel [uitmaken] van de voorschriften betreffende de randvoorwaarden waaraan op straffe van een administratieve sanctie moet worden voldaan. Deze normen zijn op nationaal niveau vastgesteld, [zijn] opgenomen in bijlage II bij deze verordening en hebben met name betrekking op het milieu.”

⁷⁸ Arrest van 27 november 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756, punt 69): „Met de stringente voorwaarden die krachtens artikel 136, lid 3, VWEU – de bepaling waarop de herziening van het VWEU betrekking heeft – aan de verlening van financiële bijstand door het stabiliteitsmechanisme worden verbonden, wordt beoogd te verzekeren dat dit mechanisme, in de werking ervan, het recht van de Unie eerbiedigt, daaronder begrepen de maatregelen die de Unie in het kader van de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten heeft genomen.”

⁷⁹ Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek en de Republiek Finland, gesloten op 2 februari 2012 te Brussel.

⁸⁰ Arrest van 27 november 2012, *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756, punten 111 en 112). De punten 154-156 hebben betrekking op de taken van de Commissie in het kader van het ESM-Verdrag om de naleving van de aan financiële bijstand verbonden voorwaarden te waarborgen. Dezelfde taken worden genoemd in het arrest van 20 september 2016, *Mallis en Malli/Commissie en ECB* (C-105/15 P, EU:C:2016:702, punt 54).

V. Eerste middel: onjuiste rechtsgrondslag van verordening 2020/2092 of het ontbreken van een rechtsgrondslag

A. Argumenten van partijen

117. De Hongaarse regering betoogt dat artikel 322, lid 1, onder a), VWEU de Uniewetgever weliswaar de bevoegdheid verleent om financiële regels voor de uitvoering van de Uniebegroting vast te stellen, maar verordening 2020/2092 geen begrotings- of financiële bepalingen bevat.

118. Bijgevolg is de rechtsgrondslag van verordening 2020/2092 onjuist en ontbreekt het de Unie aan bevoegdheid om een regel van afgeleid recht met deze inhoud vast te stellen.

119. Volgens de Hongaarse regering staat verordening 2020/2092 de Commissie en de Raad toe het begrip „rechtsstaat” te definiëren en te bepalen welke handelingen in strijd zijn met de vereisten die aan deze waarde van de Unie zijn verbonden. Het vastgestelde mechanisme maakt het mogelijk om sancties op te leggen die de basisstructuren van een lidstaat raken, iets waartoe de Unie niet bevoegd is.

120. Dergelijke maatregelen vallen niet onder artikel 322 VWEU, dat derhalve een ongeschikte rechtsgrondslag is voor verordening 2020/2092, waarvan de werkingssfeer botst met de procedure van artikel 7 VEU.

121. De Hongaarse regering wijst daarenboven op de verschillen tussen verordening 2020/2092 en andere financiële en begrotingsregels van de Unie die zijn gegrond op artikel 322, lid 1, onder a), VWEU.

122. Tot de elementen van verordening 2020/2092 die onverenigbaar zijn met artikel 322 VWEU behoren volgens de Hongaarse regering de belangenconflicten bij de verdeling van Uniemiddelen. Verordening 2020/2092 bevat geen procedureregels voor de lidstaten met betrekking tot de vaststelling van regels inzake belangenconflicten en het wegnemen daarvan, zodat er tegen lidstaten maatregelen kunnen worden genomen op basis van niet nader gepreciseerde inbreuken die verder gaan dan de vereisten van het Financieel Reglement.

123. Bovendien zijn de lidstaten ingevolge artikel 5, lid 2, van verordening 2020/2092 verplicht om, ter bescherming van de begunstigden, de programma's waaraan de Unie middelen onttrekt, te financieren uit hun eigen begroting. Deze bepaling strookt niet met de regels voor de uitvoering van de Uniebegroting en legt een sanctie op aan de lidstaat die de vereisten van de rechtsstaat schendt.

124. Volgens de Hongaarse regering kan artikel 322 VWEU niet fungeren als grondslag voor het leggen van lasten op de nationale begrotingen, aangezien dat artikel slechts de mogelijkheid biedt om regels ter uitvoering van de Uniebegroting vast te stellen.

125. Het Parlement en de Raad betwisten de argumenten van de Hongaarse regering en betogen dat artikel 322, lid 1, onder a), VWEU de juiste rechtsgrondslag voor verordening 2020/2092 vormt.⁸¹

⁸¹ Om herhalingen te vermijden, zal ik hierna als vaststaand aannemen dat de lidstaten die ter terechtzitting hebben geïntervenieerd (met uitzondering van, logischerwijs, Hongarije en de Republiek Polen), evenals de Commissie, de standpunten van het Parlement en de Raad delen.

126. Volgens deze twee instellingen wordt bij verordening 2020/2092 een budgettair (financieel) conditionaliteitsmechanisme ingesteld dat ten doel heeft de naleving van de vereisten van de rechtsstaat te waarborgen, in lijn met andere conditionaliteitsmechanismen die de Unie reeds kent. Dit wordt bevestigd door de analyse van het doel en de inhoud van deze verordening.

B. Beoordeling

127. Om te beginnen breng ik de vaste rechtspraak van het Hof inzake de keuze van rechtsgrondslagen in het primaire recht voor het vaststellen van regels van afgeleid recht in herinnering⁸²:

- „[D]e keuze van de rechtsgrondslag van een Uniehandeling moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waaronder het doel en de inhoud van die handeling. Indien uit het onderzoek van de betrokken handeling blijkt dat zij een tweeledig doel nastreeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er één als hoofddoel of overwegende component kan worden aangewezen terwijl het andere doel slechts ondergeschikt is, moet die handeling op één rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op het hoofddoel of de overwegende component.”⁸³
- „Ook [...] [mag] rekening [...] worden gehouden met de juridische context van een nieuwe regeling, inzonderheid omdat die licht kan werpen op het doel van die regeling.”⁸⁴
- Wanneer een harmonisatieregeling eenmaal is vastgesteld, „[kan] de Uniewetgever niet de mogelijkheid [worden ontnomen] die handeling aan te passen aan gewijzigde omstandigheden of nieuwe kennis, gelet op zijn taak van toezicht op de bescherming van de in het Verdrag erkende algemene belangen”.⁸⁵

128. In overeenstemming met deze rechtspraak kan aan de hand van een analyse van het doel en de inhoud van verordening 2020/2092 worden vastgesteld of artikel 322, lid 1, onder a), VWEU de juiste rechtsgrondslag voor de vaststelling van deze verordening is dan wel of er voor een andere rechtsgrondslag had moeten worden gekozen of dat de Unie niet bevoegd is om die verordening vast te stellen.

1. Doel van verordening 2020/2092

129. Volgens artikel 1 van verordening 2020/2092 heeft de verordening tot doel om „de regels [vast te stellen] die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de Uniebegroting bij schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten”.

130. In verscheidene overwegingen van verordening 2020/2092 wordt gewezen op het verband tussen de eerbiediging van de rechtsstaat en een goed financieel beheer van de Uniebegroting.

⁸² Arresten van 8 december 2020, Polen/Parlement en Raad (C-626/18, EU:C:2020:1000, punten 43-47); 8 december 2020, Hongarije/Parlement en Raad (C-620/128, EU:C:2020:1001, punten 38-42), en 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad (C-482/17, EU:C:2019:1035).

⁸³ Arrest van 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad (C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 31).

⁸⁴ Ibidem, punt 32.

⁸⁵ Ibidem, punt 38.

- In overweging 7 wordt verklaard dat „[b]ij de uitvoering door de lidstaten van de Uniebegroting, [...] eerbiediging van de rechtsstaat een essentiële voorwaarde [is] voor naleving van het in artikel 317 [VWEU] verankerde beginsel van goed financieel beheer”.
- In overweging 8⁸⁶ wordt verklaard dat de lidstaten alleen voor een goed financieel beheer kunnen zorgen indien overheidsinstanties overeenkomstig het recht handelen, indien fraude strafrechtelijk wordt vervolgd en indien administratieve besluiten effectief door de rechter kunnen worden getoetst.
- In overweging 9⁸⁷ wordt het belang van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en vervolgingsinstanties onderstreept als waarborg tegen onwettige en willekeurige besluiten van overheidsinstanties die de financiële belangen van de Unie zouden kunnen schaden.
- In overweging 13 wordt herhaald dat „[e]r [...] een duidelijk verband [bestaat] tussen de eerbiediging van de rechtsstaat en een doeltreffende uitvoering van de Uniebegroting overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer”.
- Volgens overweging 15 kunnen „[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 schaden”.

131. Uit deze overwegingen, die ontegenzeggelijk in overeenstemming zijn met de materiële bepalingen van verordening 2020/2092, leid ik af dat deze verordening tot doel heeft een specifiek mechanisme in het leven te roepen om de correcte uitvoering van de Uniebegroting te waarborgen wanneer een lidstaat de beginselen van de rechtsstaat schendt en daardoor het goede beheer van de middelen van de Unie of haar financiële belangen in gevaar brengt.

132. Deze doelstelling lijkt mij te stroken met de keuze van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU als rechtsgrondslag voor verordening 2020/2092.⁸⁸

133. Het Parlement en de Raad betogen dat het doel van de bestreden verordening het doel is dat blijkt uit deze overwegingen. Zij verwerpen de analyse van de Hongaarse regering dat met verordening 2020/2092 wordt beoogd een nieuwe procedure toe te voegen aan de reeds bestaande procedures⁸⁹ voor het beschermen van de rechtsstaat zonder dat daar in het primaire recht een rechtsgrondslag voor te vinden is.

⁸⁶ „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.”

⁸⁷ „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.”

⁸⁸ Zie Martín Rodríguez, P., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2021, blz. 131, volgens wie „artikel 322 VWEU een meer dan toereikende rechtsgrondslag biedt voor de vaststelling van deze [financiële] conditionaliteit, die overigens al bestond met betrekking tot specifieke materiële aspecten van de rechtsstaat”.

⁸⁹ Het Europees rechtsstaatmechanisme, het EU-scorebord voor justitie, de inbreukprocedure en de procedure van artikel 7 VEU.

134. Overigens zou het kunnen lijken dat overweging 14 van verordening 2020/2092, gelezen buiten de context, de stelling van de Hongaarse regering in zekere mate ondersteunt, aangezien daarin wordt verklaard dat „[h]et in deze verordening bepaalde mechanisme [...] deze instrumenten [aanvult] 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”.

135. Deze schijnbare inconsistentie in de logica van de considerans van verordening 2020/2092 kan het gevolg zijn van het verloop van het wetgevingsproces. Zoals ik reeds heb toegelicht, lag in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie de nadruk minder op de financiële conditionaliteit van het beoogde mechanisme en meer op de bescherming van de rechtsstaat. Het verzet van de Raad heeft ertoe geleid dat verordening 2020/2092, in de definitieve versie, is omgevormd tot een instrument van financiële conditionaliteit, in het kader waarvan de waarborging van de rechtsstaat een horizontale voorwaarde is waaraan de lidstaten bij de uitvoering van de begroting moeten voldoen.

136. Dientengevolge moet de inhoud van verordening 2020/2092 in detail worden geanalyseerd teneinde te bepalen of het „definitieve wetgevingsproduct” daadwerkelijk een financieel conditionaliteitsmechanisme is, zoals andere mechanismen van het Unierecht. Blijkt dat het geval te zijn, dan zou artikel 322, lid 1, onder a), VWEU een juiste rechtsgrondslag vormen, omdat die verordening dan een regel voor de uitvoering van de begroting zou zijn.

137. In het tegenovergestelde geval zou het, zoals de Hongaarse regering betoogt, gaan om nóg een instrument voor de bescherming van de rechtsstaat, met begrotingsconnotaties, waarvoor artikel 322 VWEU geen juiste rechtsgrondslag vormt en tot de invoering waarvan de Unie niet bevoegd is.

138. In mijn optiek heeft verordening 2020/2092 tot doel om, door middel van het conditionaliteitsmechanisme, een correcte uitvoering van de begroting van de Unie te verzekeren wanneer in een lidstaat schendingen van de beginselen van de rechtsstaat worden begaan die een goed financieel beheer van de middelen van de Unie in gevaar brengen.

139. Over het geheel gezien heeft verordening 2020/2092 derhalve ten doel om de Uniebegroting te beschermen tegen specifieke situaties die de correcte uitvoering ervan in gevaar brengen en schendingen van de rechtsstaat vormen. De verordening beoogt dus niet om de rechtsstaat te beschermen door middel van een sanctiemechanisme.

140. Vanuit dit oogpunt heeft verordening 2020/2092 een doel dat vergelijkbaar is met dat van het Financieel Reglement, waarvan niet wordt betwist dat artikel 322 VWEU de rechtsgrond ervan is.

141. In een gezamenlijke verklaring die bij de vaststelling van verordening 2020/2092 is opgesteld, hebben het Parlement, de Raad en de Commissie verklaard dat zij voornemens zijn de inhoud daarvan op te nemen in het Financieel Reglement wanneer dit wordt gewijzigd.⁹⁰

⁹⁰ Die gezamenlijke verklaring luidt als volgt: „Onverminderd het initiatiefrecht van de Commissie komen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie overeen te overwegen de inhoud van deze verordening op te nemen in verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 (het ‚Financieel Reglement’) bij de volgende herziening van die verordening”. Zie de tekst in de bijlage bij COM/2020/843 final van 14 december 2020, mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement overeenkomstig artikel 294, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie over het standpunt van de Raad met het oog op de vaststelling van een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting.

142. Zoals de Raad opmerkt, valt de keuze van de Europese wetgever om een regel ter waarborging van de goede uitvoering van de Uniebegroting in geval van schendingen van de rechtsstaat vast te stellen binnen zijn beoordelingsbevoegdheid in het kader van het wetgevingsproces.

143. In ieder geval kan die keuze niet worden gekwalificeerd als kennelijk onjuist. De naleving van de beginselen van de rechtsstaat kan van fundamenteel belang zijn voor de goede werking van de overheidsfinanciën en voor de correcte uitvoering van de begrotingen.⁹¹

144. De invoering van een financieel conditionaliteitsmechanisme gekoppeld aan de rechtsstaat komt mij kortom voor als een plausibele wetgevingsoptie die in overeenstemming is met het primaire recht.

2. Inhoud van verordening 2020/2092

145. Om te beoordelen of verordening 2020/2092 kan worden gebaseerd op artikel 322, lid 1, onder a), VWEU, is het volgens de rechtspraak van het Hof ook noodzakelijk dat de inhoud ervan wordt geanalyseerd.

146. Aan de hand van deze analyse zal kunnen worden nagegaan of de elementen van verordening 2020/2092 bestanddelen van een echt financieel conditionaliteitsmechanisme zijn (naar het voorbeeld van de reeds bestaande conditionaliteitsmechanismen in het Unierecht) en of artikel 322, lid 1, onder a), VWEU bijgevolg een juiste rechtsgrondslag voor die verordening vormt.

a) Voorwaarden voor de vaststelling van maatregelen in de procedure van verordening 2020/2092

147. Volgens artikel 4, lid 1, van verordening 2020/2092 „worden [er] passende maatregelen genomen indien overeenkomstig artikel 6 wordt vastgesteld dat schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat voldoende rechtstreeks gevolgen hebben of dreigen te hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie”.

148. Partijen in het geding verschillen van mening over de uitlegging van deze bepaling:

- De Hongaarse regering betoogt dat de bepaling voorziet in een procedure in drie fasen waarin bewijs moet worden geleverd voor: a) een schending van de rechtsstaat, b) het ernstige en voldoende rechtstreekse risico voor een goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie, en c) de noodzaak van evenredige maatregelen om dit tegen te gaan. Volgens haar biedt artikel 322, lid 1, onder a), VWEU geen rechtsgrond voor de eerste van deze fasen.
- Het Parlement en de Raad betwisten deze uitlegging en zijn van mening dat de procedure slechts twee fasen kent: a) de levering van bewijs voor het bestaan van een schending van de rechtsstaat die rechtstreeks een ernstig risico vormt voor het goede financiële beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie, en b) de vaststelling

⁹¹ Zie in die zin advies nr. 1/2018 van de Rekenkamer over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 2 mei 2018 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), punten 10 en 11.

van maatregelen om dit tegen te gaan. Aldus zou de conditionaliteit enkel van toepassing zijn op schendingen van de rechtsstaat die rechtstreeks gevolgen – met een zeker ernstig karakter – hebben voor de uitvoering van de Uniebegroting.

149. Naar mijn mening is deze laatste uitlegging van artikel 4, lid 1, van verordening 2020/2092 de juiste. De financiële conditionaliteit beperkt zich tot schendingen van de rechtsstaat die voldoende rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de begroting en die ernstige gevolgen hebben of dreigen te hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie.

150. De *letterlijke* uitlegging leidt tot deze conclusie, aangezien artikel 4, lid 1, van verordening 2020/2092 een voldoende rechtstreeks verband tussen de schending van de rechtsstaat en de uitvoering van de begroting vereist. Alleen als dat verband er is, kan het conditionaliteitsmechanisme worden geactiveerd, met als gevolg dat verordening 2020/2092 niet kan worden toegepast op alle schendingen van de rechtsstaat, maar uitsluitend op die welke rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de begroting.

151. In dezelfde geest wordt in artikel 2, onder a), van verordening 2020/2092 een definitie van de rechtsstaat gegeven, maar enkel „voor de toepassing van deze verordening”. Het begrip „rechtsstaat” wordt in die bepaling weliswaar in algemene zin (als een in artikel 2 VEU verankerde waarde van de Unie) en op een open manier gedefinieerd, omdat het wordt verbonden aan de beginselen die vervolgens worden genoemd, maar ook hier met de beperkte draagwijdte die ik hierboven heb onderstreept.

152. In diezelfde lijn geeft artikel 3 van verordening 2020/2092 een opsomming van bepaalde aanwijzingen voor schending van de beginselen van de rechtsstaat „voor de toepassing van deze verordening”.

153. De *systematische* uitlegging van artikel 4, lid 1, van verordening 2020/2092, in samenhang met andere artikelen van deze verordening, brengt mij eveneens tot de slotsom dat de financiële conditionaliteit alleen van toepassing is op ernstige schendingen van de rechtsstaat die rechtstreeks gevolgen hebben voor de uitvoering van de Uniebegroting.

154. De aanwijzingen voor „schendingen van de beginselen van de rechtsstaat” die artikel 3 van verordening 2020/2092 als voorbeeld geeft, worden vervolgens in artikel 4, lid 2, ervan beperkt tot activiteitengebieden van de nationale autoriteiten die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de Uniebegroting.

155. Nogmaals, de in artikel 4, lid 2, van verordening 2020/2092 genoemde gevallen hebben betrekking op ofwel specifieke activiteiten ter uitvoering van de begroting, ofwel algemene activiteiten voor zover deze een controle op de activiteiten ter uitvoering van de begroting inhouden.

156. Het is een terechte constatering dat enkele algemene activiteiten die worden genoemd in artikel 4, lid 2, van verordening 2020/2092⁹², afzonderlijk beschouwd, als zodanig geen gevolgen voor de uitvoering van de Uniebegroting in de zin van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU, hoeven te hebben, noch automatisch verband houden met een goed financieel beheer⁹³ of met de bescherming van de financiële belangen van de Unie.

157. Artikel 4, lid 2, van verordening 2020/2092 beperkt deze activiteiten van algemene aard dan ook tot die welke door overheidsinstanties worden verricht in verband met de uitvoering van de begroting. Dit geldt voor:

- het optreden van onderzoeks- en vervolgingsinstanties, in dit kader enkel voor zover dat betrekking heeft op „schendingen van het Unierecht in verband met de uitvoering van de Uniebegroting of met de bescherming van de financiële belangen van de Unie” [onder c)];
- de effectieve rechterlijke toetsing door onafhankelijke gerechten, mits die wordt verricht in verband met handelingen of nalatigheden door overheidsinstanties die op hun beurt [overeenkomstig a), b) en c) van hetzelfde lid] verband houden met de uitvoering van de Uniebegroting [onder d)];
- het voorkomen en bestraffen van fraude, corruptie en andere schendingen van het Unierecht wanneer die, ook weer, verband houden met „de uitvoering van de Uniebegroting of met de bescherming van de financiële belangen van de Unie” [onder e)].

158. Wat betreft de bepaling waarmee het lid wordt afgesloten [onder h)], die ziet op „andere situaties of gedragingen van overheidsinstanties”: deze kunnen alleen onder verordening 2020/2092 vallen wanneer zij „relevant zijn voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie”. De afsluitende bepaling strekt zich dus niet uit tot gedragingen die geen verband houden met de uitvoering van de begroting.

159. Mijns inziens is de door de wetgever gebruikte techniek om de draagwijdte en de vereisten voor de toepassing van het litigieuze mechanisme te bepalen geschikt, omdat die, als *horizontale* voorwaarde voor de correcte uitvoering van de begroting, de eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat vereist.

160. Ernstige schendingen van deze beginselen die de toepassing van het conditionaliteitsmechanisme mogelijk maken, zijn die welke voortvloeien uit activiteiten ter uitvoering van de Uniebegroting of uit algemene activiteiten van overheidsinstanties die rechtstreeks verband houden met die uitvoering van de begroting.

161. Hoe dan ook schrijft artikel 6, lid 9, van verordening 2020/2092 voor dat de Commissie een uiteenzetting geeft van de specifieke gronden en feiten waarop zij het bestaan van een ernstige schending van de beginselen van de rechtsstaat die rechtstreeks verband houdt met de uitvoering van de begroting baseert. Pas dan kunnen passende maatregelen tegen de inbreukmakende lidstaat worden genomen.

⁹² De activiteiten die worden genoemd onder c) („het behoorlijk functioneren van onderzoeks- en vervolgingsinstanties”), d) („de effectieve rechterlijke toetsing door onafhankelijke gerechten”) en e) („het voorkomen en bestraffen van fraude, waaronder belastingfraude, corruptie en andere schendingen van het Unierecht”).

⁹³ Volgens artikel 2, punt 59, van het Financieel Reglement wordt onder „goed financieel beheer” verstaan „de uitvoering van de begroting met inachtneming van de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid”.

162. Ook uit de *teleologische* en de *historische* uitlegging van artikel 4, lid 1, van verordening 2020/2092 leid ik af dat de financiële conditionaliteit enkel van toepassing is op schendingen van de rechtsstaat die rechtstreeks gevolgen hebben voor de uitvoering van de Uniebegroting.

163. In dit verband wil ik er nogmaals op wijzen dat het dienstig is om rekening te houden met het verloop van de wetgevingsprocedure die heeft geleid tot de vaststelling van verordening 2020/2092.

164. Zoals ik reeds heb opgemerkt, was het oorspronkelijke voorstel van de Commissie meer gericht op de bescherming van de rechtsstaat en lag de nadruk minder op de financiële conditionaliteit van het mechanisme. Door toedoen van de Raad is de definitieve tekst van verordening 2020/2092 duidelijker een instrument van financiële conditionaliteit geworden, in het kader waarvan het waarborgen van de rechtsstaat fungeert als horizontale voorwaarde waaraan de lidstaten bij de uitvoering van de begroting moeten voldoen.

165. Een essentieel element bij de totstandkoming van de wetgevingstekst was de invoeging in artikel 4, lid 1, van verordening 2020/2092 van het vereiste van een *voldoende rechtstreeks* verband⁹⁴ tussen de uitvoering van de begroting en de schending van de beginselen van de rechtsstaat.⁹⁵

166. De invoering van dit element, waarop door sommige auteurs zware kritiek is geuit⁹⁶, impliceert een zekere beperking van de werkingssfeer van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie. In de definitieve versie is het financiële conditionaliteitsmechanisme strikt gekoppeld aan de uitvoering van de Uniebegroting, om ervoor te zorgen dat artikel 7 VEU niet wordt geschonden en de wetgevingshandeling onder de rechtsgrondslag van artikel 322 VWEU valt.⁹⁷

167. Het *voldoende directe* verband waarborgt dat het conditionaliteitsmechanisme niet zal worden toegepast bij elke ernstige schending van de rechtsstaat, maar dat die toepassing beperkt zal blijven tot schendingen – met dat ernstige karakter – die nauw verband houden met de uitvoering van de begroting.⁹⁸ Dit verband moet door de Commissie worden aangetoond alvorens zij corrigerende maatregelen kan voorstellen, en de bewijsvoering beantwoordt aan geen enkel automatisme, hoe ernstig de schending van de beginselen van de rechtsstaat ook is.

⁹⁴ In het arrest van 6 november 2014, Italië/Commissie (C-385/13 P, EU:C:2014:2350, punten 68 en 69), wordt de noodzaak van een voldoende rechtstreeks verband tussen een vermeende niet-nakoming van het Unierecht door de begunstigde lidstaat en de maatregelen die het voorwerp van de aangevraagde financiering zijn, aangemerkt als een element dat het de Commissie mogelijk maakt om de schorsing van de uitbetaling van middelen uit de structuurfondsen aan de lidstaat te gelasten.

⁹⁵ Martín Rodríguez, P., op. cit., blz. 133, onderstreept eveneens dat de sleutel tot de uitlegging van verordening 2020/2092 ligt in het vereiste van het bestaan van „voldoende rechtstreekse” gevolgen.

⁹⁶ In het hoofdredactioneel commentaar van *European Papers*, 2020, nr. 5, blz. 1101-1104, wordt gesteld dat het vereiste om aan te tonen dat de schending van de rechtsstaat uitsluitend verband houdt met de bescherming van de financiële belangen van de Unie een *probatio diabolica* van de Commissie verlangt. Daar wordt aan toegevoegd dat dit vereiste „het conditionaliteitsmechanisme vermoedelijk onwerkzaam zal maken” en dat verordening 2020/2092 „gedoemd lijkt te mislukken” indien zij alleen wordt toegepast op gedragingen van lidstaten die afbreuk doen aan een goed financieel beheer van de Uniebegroting.

⁹⁷ In punt 2, onder e), van de conclusies van de Europese Raad van 10 en 11 december 2020 wordt herbevestigd dat „het causaal verband tussen die inbreuken en de negatieve gevolgen voor de financiële belangen van de Unie [...] voldoende direct [zal] moeten zijn en naar behoren [zal] moeten worden vastgesteld. De loutere vaststelling van een schending van de rechtsstaat volstaat niet om het mechanisme in werking te stellen.”

⁹⁸ In punt 2, onder h), van zijn conclusies van 10 en 11 december 2020 gaat de Europese Raad een stap verder dan de tekst van de verordening door te verklaren dat „[i]ndien dergelijke informatie en bevindingen [waarop de Commissie haar beoordeling baseert], ongeacht de oorsprong ervan, voor de toepassing van de verordening worden gebruikt, [...] de Commissie ervoor [zal] zorgen dat de relevantie en het gebruik ervan uitsluitend worden bepaald in het licht van de doelstelling van de verordening, namelijk de bescherming van de financiële belangen van de Unie”.

168. In overweging 13 van verordening 2020/2092 wordt dat verband beklemtoond door de verklaring dat „[e]r [...] derhalve een duidelijk verband [bestaat] tussen de eerbiediging van de rechtsstaat en een doeltreffende uitvoering van de Uniebegroting overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer”.

169. De uitlegging van artikel 4, lid 1, van verordening 2020/2092 aan de hand van de hermeneutische criteria (letterlijk, systematisch, teleologisch en historisch) brengt mij kortom tot de gevolgtrekking dat die verordening een financieel conditionaliteitsmechanisme invoert dat enkel van toepassing is op ernstige schendingen van de rechtsstaat die rechtstreeks gevolgen hebben voor de uitvoering van de begroting van de Unie. Aldus begrepen vindt verordening 2020/2092 een toereikende rechtsgrondslag in artikel 322, lid 1, onder a), VWEU.

170. Aan deze opvatting wordt niet afgedaan door het argument van de Hongaarse regering over de (vermeende) tegenstrijdigheid tussen de bepalingen van het Financieel Reglement inzake belangenconflicten (artikel 61)⁹⁹ en artikel 3, onder b), van verordening 2020/2092, waarin onder meer „het niet voorkomen van belangenconflicten” door overheidsinstanties wordt aangemerkt als een aanwijzing voor schendingen van de beginselen van de rechtsstaat.

171. Zoals de Raad opmerkt, is de toepassing van verordening 2020/2092 subsidiair ten opzichte van de toepassing van de overige financiële regels van de Unie. Artikel 6, lid 1, van verordening 2020/2092 bepaalt dat de Commissie het mechanisme activeert „tenzij zij van oordeel is dat zij de Uniebegroting door middel van andere procedures uit de Uniewetgeving effectiever kan beschermen”.¹⁰⁰

172. Dat betekent dat de procedure voor het oplossen van belangenconflicten van artikel 61 van het Financieel Reglement van toepassing zal zijn op specifieke gevallen, en dat het mechanisme van verordening 2020/2092 alleen zal worden ingezet wanneer de werking van een instantie van een lidstaat die betrokken is bij de uitvoering van de Uniebegroting in het gedrang komt als gevolg van bijzonder ernstige belangenconflicten.

b) Criteria voor de vaststelling van maatregelen in de procedure van verordening 2020/2092

173. Volgens de Hongaarse regering zijn de maatregelen die de instellingen van de Unie op grond van verordening 2020/2092 kunnen nemen in werkelijkheid sancties wegens schending van de regels van de rechtsstaat, en geen echte „maatregelen” ter bescherming van de Uniebegroting. Bijgevolg is artikel 322, lid 1, onder a), VWEU niet geschikt als rechtsgrondslag.

174. Dit zou blijken uit overweging 18 en uit artikel 5, lid 3, van verordening 2020/2092, waarin criteria voor de differentiatie van die maatregelen worden gegeven (te weten de aard, de duur, de ernst en de omvang ervan, alsook het „oogmerk” van de lidstaat) die eerder verband houden met de schending zelf dan met de bescherming van de Uniebegroting.

⁹⁹ Volgens artikel 61, lid 3, van het Financieel Reglement „[doet zich] [v]oor de toepassing van lid 1 [...] een belangenconflict [...] voor wanneer de onpartijdige en objectieve uitoefening van de functies van de in lid 1 bedoelde financiële actor of andere persoon in gevaar wordt gebracht als gevolg van familiebanden, persoonlijke relaties, politieke gezindheid of nationaliteit, economische belangen of elk ander direct of indirect persoonlijk belang”.

¹⁰⁰ In punt 2, onder d), van de conclusies van de Europese Raad van 11 december 2020 wordt verklaard dat „[b]ij de toepassing van het mechanisme [...] het subsidiaire karakter ervan in acht [zal] worden genomen. Maatregelen in het kader van het mechanisme zullen alleen in overweging worden genomen indien de Uniebegroting niet effectiever kan worden beschermd middels andere procedures in het Unierecht, onder meer op grond van de verordening gemeenschappelijke bepalingen, het Financieel Reglement of inbreukprocedures uit hoofde van het Verdrag.”

175. De Raad en het Parlement brengen daartegen in dat artikel 5, lid 3, van verordening 2020/2092 een hiërarchie van criteria vaststelt, waarvan de belangrijkste worden gevormd door evenredigheid en „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” zijn subsidiaire beoordelingsfactoren. Het criterium van het oogmerk van de inbreukmakende lidstaat, dat in overweging 18 wordt genoemd, heeft geen normatieve waarde.

176. Naar mijn mening stemmen de strekking van artikel 5, lid 3, en die van overweging 18 van verordening 2020/2092 niet volledig met elkaar overeen. In overweging 18 lijkt het criterium van „de gevolgen voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie” bij de vaststelling van maatregelen als subsidiair te worden beschouwd.

177. Ik meen niettemin dat uit de systematische uitlegging van artikel 5, lid 3, van verordening 2020/2092 voortvloeit dat bij de vaststelling van maatregelen vooraleerst moet worden gekeken naar evenredigheid en naar de werkelijke of potentiële gevolgen van de schending van de beginselen van de rechtsstaat voor een goed financieel beheer van de begroting van de Unie of voor de financiële belangen van de Unie. Aldus blijft de specifieke aard van de maatregelen, die niet samenvalt met die van de sancties die kunnen worden opgelegd wegens schending van de beginselen van de rechtsstaat, behouden.¹⁰¹

178. De aard, de duur, de ernst en de omvang van de schending van de beginselen van de rechtsstaat door de inbreukmakende lidstaat kunnen slechts dienen ter bepaling van de gevolgen van het handelen van die lidstaat voor de uitvoering van de begroting van de Unie.

179. Volgens deze uitlegging vindt artikel 5, lid 3, van verordening 2020/2092 grond in artikel 322, lid 1, onder a), VWEU, omdat de maatregelen waarin het voorziet, nogmaals, corrigerende begrotingsmaatregelen zijn en geen sancties voor de inbreukmakende lidstaat.

180. De Hongaarse regering betwijfelt of de inhoud van de laatste volzin van artikel 5, lid 3, van verordening 2020/2092 („De maatregelen worden voor zover mogelijk gericht op de acties van de Unie waarop de schendingen betrekking hebben.”) verenigbaar is met die rechtsgrondslag. Deze bepaling zou de weg plaveien voor „kruiselingse” financiële conditionaliteit die verder gaat dan de bescherming van de Uniebegroting.

181. De uitleg van de Raad, die steunt op het evenredigheidsbeginsel, komt overtuigend op mij over. Het uitzonderlijk tolereren van „kruiselingse” financiële conditionaliteit wordt verklaard door het feit dat bepaalde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat door overheidsinstanties een zeer groot aantal sectoren kunnen raken en het onevenredig zou zijn om in al die sectoren corrigerende financiële maatregelen te nemen. Ook kunnen zich, zoals de Raad ter terechtzitting heeft verklaard, gevallen voordoen waarin schendingen van de beginselen van de rechtsstaat bekend worden wanneer bepaalde uitgavenprogramma’s van de Unie al volledig zijn

¹⁰¹ Zie naar analogie de rechtspraak van het Hof volgens welke „de verplichting om een door een onregelmatige praktijk ten onrechte verkregen voordeel terug te betalen geen sanctie vormt, maar het loutere gevolg is van de vaststelling dat niet is voldaan aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het uit de Unieregeling voortvloeiende voordeel, zodat het ontvangen voordeel niet verschuldigd was” [arresten van 1 oktober 2020, Elme Messer Metalurgs (C-743/18, EU:C:2020:767, punt 64), en 26 mei 2016, Județul Neamț en Județul Bacău (C-260/14 en C-261/14, EU:C:2016:360, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak)].

uitgevoerd en financiële correctie niet haalbaar is. In dergelijke gevallen zou die correctie andere lopende uitgavenprogramma's kunnen treffen om de doeltreffendheid van het conditionaliteitsmechanisme te waarborgen.¹⁰²

182. Aldus opgevat doet dit uitzonderlijk tolereren van „kruiselingse” financiële conditionaliteit (dat de mogelijkheid inhoudt om de correctie niet te laten doorwerken in alle sectoren die door de schending van de rechtsstaat worden geraakt of om ze te doen uitstrekken tot lopende uitgaven van de Uniebegroting) niet af aan het begrotingskarakter van het mechanisme en is het verenigbaar met artikel 322 VWEU.

c) Criteria voor het opheffen van maatregelen in het kader van de procedure van verordening 2020/2092

183. Artikel 7, leden 1 en 2, van verordening 2020/2092 voorziet erin dat de maatregelen op verzoek van de lidstaat of op voorstel van de Commissie kunnen worden opgeheven wanneer de voorwaarden voor de vaststelling ervan niet langer bestaan.

184. Dat betekent dat het voortduren van de gevolgen of van het risico dat zich gevolgen zullen voordoen voor de uitvoering van de Uniebegroting onontbeerlijk is om de in het kader van de financiële conditionaliteit vastgestelde corrigerende maatregelen te kunnen handhaven.

185. Volgens de Raad worden de corrigerende maatregelen opgeheven wanneer de gevolgen voor de uitvoering van de begroting ophouden te bestaan, ook als de lidstaat de beginselen van de rechtsstaat blijft schenden. Zoals het Europees Parlement ter terechtzitting heeft opgemerkt, bestaat de mogelijkheid van opheffing niet in het geval van sancties.

186. Op deze wijze wordt duidelijk (en feitelijk bevestigd) dat in het kader van het conditionaliteitsmechanisme financiële correcties worden toegepast en geen sancties wegens schending van de beginselen van de rechtsstaat worden opgelegd.

d) Bescherming van de begunstigden in de procedure van verordening 2020/2092

187. Artikel 5, lid 2, van verordening 2020/2092¹⁰³, gelezen in het licht van overweging 19 van diezelfde verordening, voorziet in een waarborg voor de eindontvangers of de begunstigden van uit de Uniebegroting gefinancierde uitgavenprogramma's.

188. De vaststelling van maatregelen in het kader van financiële conditionaliteit wanneer een lidstaat de beginselen van de rechtsstaat schendt, mag niet ten koste gaan van de eindbegunstigden van de middelen, die deze moeten blijven ontvangen. Bovendien moet de lidstaat regelmatig verslag uitbrengen aan de Commissie over de naleving van hun verplichtingen jegens eindontvangers of begunstigden.

¹⁰² Indien het Hof deze benadering wegens het zwakke verband met de schending van de rechtsstaat niet zou aanvaarden, zou het alleen de zinsnede „voor zover mogelijk” van artikel 5, lid 3, in fine, van verordening 2020/2092 (die niet van wezenlijke aard is) nietig moeten verklaren, zodat de bewoordingen van die bepaling zouden worden beperkt tot het voorschrift: „De maatregelen worden gericht op de acties van de Unie waarop de schendingen betrekking hebben.”

¹⁰³ Geciteerd in punt 11 van deze conclusie.

189. Volgens de Hongaarse regering zal de betrokken lidstaat in geval van een financiële correctie de uitbetaling van de middelen aan de begunstigden op zich moeten nemen, ten laste van zijn eigen begroting. Verordening 2020/2092 zou de lidstaten derhalve verplichtingen met betrekking tot hun nationale begrotingen opleggen, iets waarin artikel 322 VWEU niet voorziet.

190. De Raad repliceert dat artikel 5, lid 2, van verordening 2020/2092 een declaratoire werking heeft en de lidstaat geen aanvullende verplichtingen oplegt naast die welke zijn gespecificeerd in „de toepasselijke sectorspecifieke of financiële regelgeving”. De bepaling voegt alleen een modaliteit toe voor de controle op de naleving van de verplichtingen die reeds in sectorspecifieke regelgeving zijn vervat, teneinde de begunstigden van begrotingsmiddelen van de Unie te beschermen in geval van financiële correcties.

191. Naar mijn mening moet de argumentatie van de Hongaarse regering worden afgewezen, aangezien de door artikel 5, lid 2, van verordening 2020/2092 aan de begunstigden geboden bescherming een typische en logische maatregel is in het kader van het gedeelde beheer van begrotingsmiddelen van de Unie.

192. Zoals in overweging 19 van verordening 2020/2092 wordt verklaard „[staan] [...] betalingen in gedeeld beheer van de Commissie aan lidstaten juridisch [los] van betalingen door nationale instanties aan begunstigden”.

193. Uit deze premisse wordt vervolgens afgeleid dat maatregelen die uit hoofde van verordening 2020/2092 worden vastgesteld geen afbreuk mogen doen „aan de beschikbaarheid van financiering voor betalingen aan begunstigden 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 begunstigden maken deel uit van het toepasselijke Unierecht met betrekking tot de besteding van middelen in gedeeld beheer”.

194. Gezien het onderscheid tussen de betalingen door de Commissie aan de lidstaat en de betalingen door de nationale beheersautoriteiten aan de begunstigden van uit de Uniebegroting gefinancierde programma’s en fondsen, is het logisch dat de lidstaten, als algemene regel, verplicht zijn om de betalingen aan de begunstigden in stand te houden, ook wanneer de Unie een financiële correctie toepast.

195. Sterker nog, de financiële correctie zou aan doeltreffendheid inboeten indien de overheidsinstanties van de begunstigden zouden kunnen eisen dat zij ontvangen middelen terugbetalen, of indien zij toegezegde middelen niet zouden uitbetalen, nadat de instellingen van de Unie een maatregel ter bescherming van de Uniebegroting hebben vastgesteld wegens een schending van de beginselen van de rechtsstaat die gevolgen heeft voor het beheer van de Uniebegroting.

196. In dergelijke gevallen moet de door de instellingen van de Unie vastgestelde financiële correctie ten laste komen van de inbreukmakende lidstaat en mag zij niet worden doorberekend aan de begunstigden van de middelen, die niets te maken hebben met die schending.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Ter verdediging van de begunstigden voert de Raad de bescherming van hun verworven rechten en van het gewettigd vertrouwen aan, alsmede het beginsel dat de respons op de niet-nakoming van een verplichting niet tot een nieuwe inbreuk mag leiden.

197. Financiële correcties mogen alleen nadelige gevolgen voor natuurlijke en rechtspersonen van een lidstaat hebben wanneer deze verantwoordelijk zijn voor schendingen van de regels van de Unie inzake de toewijzing van middelen uit de Uniebegroting, wat, zoals gezegd, niet het geval is bij de toepassing van verordening 2020/2092.

198. Indien de verantwoordelijkheid voor de schendingen daarentegen bij de overheidsinstanties ligt, zijn het deze instanties die de gevolgen moeten dragen van hun eigen handelingen, die aanleiding hebben gegeven tot de corrigerende maatregelen¹⁰⁵, zoals het geval is bij de toepassing van verordening 2020/2092.

199. Diezelfde lijn wordt gevolgd in artikel 103 van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen 2021-2027 ten aanzien van de financiële correcties die de lidstaten toepassen.¹⁰⁶ De bescherming van de eindbegunstigden is ook het voorwerp van artikel 11 van verordening (EU) nr. 1306/2013¹⁰⁷.

200. Kortom, de waarborg die artikel 5, lid 2, van verordening 2020/2092 invoert ten gunste van de eindbegunstigden past moeiteloos in een financieel conditionaliteitsmechanisme en is gekoppeld aan de uitvoering van de Uniebegroting, zodat artikel 322 VWEU toereikende dekking biedt.

201. Naar mijn mening moet het eerste middel daarom worden afgewezen.

VI. Tweede middel: schending van artikel 7 VEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 1, VEU, artikel 5, lid 2, VEU en artikel 13, lid 2, VEU, en van artikel 269 VWEU

202. Met haar tweede middel klaagt de Hongaarse regering over twee schendingen van de Verdragen:

- schending van artikel 7 VEU,
- schending van artikel 269 VWEU en van het beginsel van institutioneel evenwicht zoals dat is neergelegd in artikel 13, lid 2, VEU.

203. De Hongaarse regering legt een verband tussen de (vermeende) schending van artikel 7 VEU en die van het beginsel van bevoegdheidstoedeling van artikel 4, lid 1, VEU en artikel 5, lid 2, VEU, ten gevolge van de onjuiste rechtsgrondslag van verordening 2020/2092. Voor zover in dit middel argumenten van het eerste middel tot nietigverklaring worden herhaald, verwijs ik naar hetgeen ik daarover reeds heb opgemerkt.

¹⁰⁵ Met betrekking tot het beheer van de middelen van het EFRO heeft het Hof verklaard dat dit ook het geval moet zijn wanneer de terugvordering van de bedragen niet mogelijk is, „[...] indien is aangetoond dat deze onmogelijkheid het gevolg is van een onregelmatigheid of nalatigheid van die lidstaat” [arrest van 1 oktober 2020, Elme Messer Metalurgs (C-743/18, EU:C:2020:767, punt 71)].

¹⁰⁶ Voor de eerdere regeling en de rechtspraak inzake financiële correcties, zie Guillem Carrau, J., „Las correcciones financieras en materia de fondos estructurales”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2018, nr. 51, blz. 281-319.

¹⁰⁷ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 (PB 2013, L 347, blz. 549). Artikel 11 luidt: „Tenzij in het recht van de Unie uitdrukkelijk anders is bepaald, worden betalingen die verband houden met de financiering in het kader van deze verordening volledig aan de begunstigden uitgekeerd.”

A. Eerste onderdeel van het tweede middel: schending van artikel 7 VEU

1. Argumenten van partijen

204. De Hongaarse regering betoogt dat de procedure van verordening 2020/2092 niets anders is dan een concretisering van de procedure van artikel 7 VEU die door die bepaling of door enige andere bepaling van primair recht niet wordt toegestaan. Twee van de drie fasen van eerstgenoemde procedure vallen samen met die van het mechanisme van artikel 7 VEU, waarvan de voorwaarden voor activering strenger zijn dan die voor de vaststelling van maatregelen op grond van de bestreden verordening.

205. Volgens de Hongaarse regering komt de doelstelling van verordening 2020/2092 overeen met die van artikel 7 VEU, aangezien zij schendingen van de beginselen van de rechtsstaat beoogt tegen te gaan door sancties op te leggen. Dit blijkt uit het ontbreken van een echt conditionaliteitsmechanisme, uit de afwezigheid van een daadwerkelijk verband tussen de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en de begroting van de Unie, uit het feit dat de maatregelen eerder verband houden met de maatregelen die worden toegepast in geval van schendingen van de rechtsstaat dan met de begroting van de Unie, uit de meeweging van het oogmerk van de lidstaat als relevante factor, en uit het feit dat het opheffen van de maatregelen is gekoppeld aan de beëindiging van de schendingen.

206. Het Parlement en de Raad betwisten deze argumenten en voeren aan dat het mechanisme van verordening 2020/2092 losstaat van de procedure van artikel 7 VEU, andere doelstellingen nastreeft en aan andere regels is onderworpen. Het mechanisme heeft tot doel om de Uniebegroting te beschermen en niet om schendingen van de rechtsstaat te bestraffen. De voorwaarden voor de vaststelling van de maatregelen en de typologie ervan verschillen van die van artikel 7 VEU.

2. Beoordeling

207. Om te kunnen beoordelen of verordening 2020/2092 een procedure instelt die verenigbaar is met die van artikel 7 VEU, moet in de eerste plaats worden vastgesteld of deze laatste bepaling de enige is waarover de rechtsorde van de Unie beschikt om de waarde van de rechtsstaat te beschermen.

a) Niet-exclusiviteit van artikel 7 VEU voor de bescherming van de rechtsstaat

208. Naar mijn mening staat artikel 7 VEU de Uniewetgever niet toe om middels regels van afgeleid recht een ander, analoog mechanisme in te stellen – ook al wordt dat gekenmerkt door minder materiële en procedurele vereisten – dat hetzelfde doel dient, namelijk de bescherming van de rechtsstaat, en dat vergelijkbare sancties oplegt.

209. Dat betekent echter niet dat de bescherming van de rechtsstaat *alleen* door middel van artikel 7 VEU kan worden bewerkstelligd.¹⁰⁸ Niets staat eraan in de weg dat een dergelijke bescherming wordt geboden via andere instrumenten dan die van artikel 7 VEU, mits de wezenlijke kenmerken van die instrumenten verschillen van die van dit laatste artikel.

¹⁰⁸ Zie in dit verband Martín Rodríguez, P., op. cit., blz. 99-101.

210. Zoals de Raad benadrukt, hebben de beginselen van de rechtsstaat een structurele waarde in de rechtsorde van de Unie, zodat schending ervan ernstige gevolgen voor die rechtsorde kan hebben.¹⁰⁹ Vandaar ook dat het Hof, met name in zijn rechtspraak over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht¹¹⁰ en over Europese aanhoudings- en overleveringsbevelen¹¹¹, de waarden van artikel 2 VEU heeft benadrukt en heeft erkend dat, naast de bepalingen van artikel 7 VEU, ook regels van afgeleid recht geschikt zijn om deze te beschermen. Verder heeft het Hof onder verwijzing naar de bescherming van de rechtsstaat de bevoegdheid van derde staten tot het instellen van beroep tot nietigverklaring erkend.¹¹²

211. Wat aanhoudings- en overleveringsbevelen betreft, kan de uitvoerende rechterlijke autoriteit weigeren deze uit te voeren wanneer de Europese Raad en de Raad niet de in artikel 7 VEU bedoelde besluiten hebben vastgesteld, indien zij over gegevens beschikt waaruit structurele of fundamentele gebreken met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in de uitvaardigende lidstaat blijken, en er zwaarwegende en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat de betrokkene bij overlevering aan deze laatste lidstaat een reëel gevaar loopt dat zijn door artikel 47, tweede alinea, van het Handvest gewaarborgde grondrecht op een eerlijk proces zal worden geschonden.¹¹³

212. Hieruit blijkt duidelijk dat het Hof in die gevallen een van de beginselen van de rechtsstaat gebruikt om een uitzondering op de aanhouding en overlevering van de gezochte persoon vast te stellen, los van de procedure van artikel 7 VWEU.

213. Iets soortgelijks gebeurt bij de bescherming van de onafhankelijkheid van nationale rechters die belast zijn met de toepassing van het Unierecht, die het Hof heeft verdedigd door zich, ook hier weer, te beroepen op de waarde van de rechtsstaat¹¹⁴, zonder daarbij gebruik te maken van artikel 7 VEU.

214. De eerbiediging door een lidstaat van de in artikel 2 VEU neergelegde waarden is een voorwaarde voor het genot van alle rechten die uit de toepassing van de Verdragen op die lidstaat voortvloeien. Een lidstaat mag zijn wetgeving dus niet zodanig wijzigen dat afbreuk wordt gedaan aan de bescherming van de waarde van de rechtsstaat, welke waarde met name is geconcretiseerd

¹⁰⁹ Zie Rossi, L. S., „La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, nr. 3, blz. 639-657.

¹¹⁰ Het Hof heeft eraan herinnerd dat „de Unie staten omvat die geheel uit vrije wil de in artikel 2 VEU bedoelde gemeenschappelijke waarden hebben onderschreven, die deze waarden eerbiedigen en die zich ertoe verbinden deze waarden te bevorderen. Inzonderheid vloeit uit artikel 2 VEU voort dat de Unie berust op waarden, zoals de rechtsstaat, die de lidstaten gemeen hebben in een samenleving die met name wordt gekenmerkt door rechtvaardigheid. Dienaangaande dient te worden opgemerkt dat het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten en, in het bijzonder, hun rechterlijke instanties, gebaseerd is op de fundamentele premisse dat de lidstaten een reeks gemeenschappelijke waarden delen waarop de Unie berust, zoals wordt gepreciseerd in dat artikel” [zie in dit verband arresten van 15 juli 2021, Commissie/Polen (Tuchtrekking voor rechters) (C-791/19, EU:C:2021:596, punt 50); 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punten 42 en 43), en 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 160)].

¹¹¹ 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 en 58), en 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punten 71 en 72). Het Hof beroept zich op de bescherming van de rechtsstaat om een aanvullende weigeringsgrond voor de uitvoering van dergelijke bevelen vast te stellen.

¹¹² Arrest van 22 juni 2021, Venezuela/Raad (Geraaktheid van een derde land) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, punten 48-50).

¹¹³ 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, punt 69).

¹¹⁴ Arrest van 15 juli 2021, Commissie/Polen (Tuchtrekking voor rechters) (C-791/19, EU:C:2021:596, punt 58), en 20 april 2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, punt 51).

in artikel 19 VEU. De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat zij, wat deze waarde betreft, elke teruggang in hun wettelijke regeling van de rechterlijke organisatie vermijden door geen regels vast te stellen die de onafhankelijkheid van de rechters zouden ondermijnen.¹¹⁵

215. Deze voorbeelden uit de rechtspraak van het Hof inzake de bescherming van de waarde van de rechtsstaat laten zien dat de regels van de instellingen van de Unie waarmee deze, op specifieke gebieden, beogen te reageren (en niet noodzakelijkerwijs via het mechanisme van artikel 7 VEU) op bepaalde schendingen van die waarde die gevolgen kunnen hebben voor het beheer van de begroting, verenigbaar zijn met het primaire recht.

216. Indien die schendingen gevolgen hebben voor de uitvoering van de Uniebegroting door de lidstaten, staat, nogmaals, niets eraan in de weg dat de Uniewetgever een regel (zoals verordening 2020/2092) vaststelt om die begroting te beschermen, zonder dat hij daarbij in conflict komt met of voorbijgaat aan de toepassing van artikel 7 VEU.

b) Vergelijking van de procedure van artikel 7 VEU met die van verordening 2020/2092

217. De analyse van verordening 2020/2092 helpt uit te maken of de bij die verordening ingevoerde procedure een echt financieel conditionaliteitsmechanisme vormt dat verwant is aan de reeds in het Unierecht bestaande mechanismen, dan wel een instrument is voor het opleggen van sancties wegens schendingen van de beginselen van de rechtsstaat dat vergelijkbaar is met dat van artikel 7 VEU.

218. Die analyse heb ik, aangaande de rechtsgrondslag van verordening 2020/2092, verricht bij het onderzoeken van het voorgaande middel tot nietigverklaring. Uit die analyse leid ik af dat de argumenten van de Hongaarse regering betreffende de aard van de conditionaliteit, die haars inziens eerder ten doel heeft om schendingen van de rechtsstaat te bestrijden dan de Uniebegroting te beschermen, moeten worden verworpen.

219. Ik zal mijn uiteenzetting nu aanvullen op basis van de rechtspraak van het Hof over de verschillen tussen financiële conditionaliteitsmechanismen¹¹⁶ en beroepen wegens niet-nakoming, waarvan de onderlinge verhouding, naar analogie, bepaalde beoordelingselementen verschaft die van waarde zijn voor de onderhavige zaak. De twee procedures staan los van elkaar, daar zij op verschillende doelstellingen zijn gericht en door verschillende regels worden beheerst.

220. Onder deze verschillen springen de volgende eruit:

- In het kader van op grond van artikel 258 VWEU ingestelde beroepen staat het de Commissie vrij om, indien de lidstaat een einde heeft gemaakt aan de beweerde verdragsinbreuk, af te zien van de voortzetting van de procedure, hetgeen bijvoorbeeld niet het geval is in de procedure van goedkeuring van de EOGFL-rekeningen, waarin de Commissie niet beschikt over een

¹¹⁵ In de woorden van het Hof „[behoort] het vereiste van onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties, dat onlosmakelijk verbonden is met de taak van de rechter, tot de kern van het in artikel 47 van het Handvest neergelegde fundamentele recht op daadwerkelijke rechtsbescherming en een eerlijk proces, dat van het grootste belang is als waarborg dat alle door de justitiabelen aan het Unierecht ontleende rechten worden beschermd en tevens de in artikel 2 VEU verankerde waarden die de lidstaten gemeen hebben, met name van de rechtsstaat, worden behouden”. Arresten van 15 juli 2021, Commissie/Polen (Tuchtregeling voor rechters) (C-791/19, EU:C:2021:596, punten 51 en 58); 20 april 2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, punt 51), en 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).

¹¹⁶ Zoals de procedure van goedkeuring van de EOGFL-rekeningen of de procedures voor de opschorting of intrekking van steun uit de structuurfondsen.

beoordelingsbevoegdheid op grond waarvan zij zou kunnen afwijken van de regels die deze verdeling van de lasten beheersen.¹¹⁷

- In het kader van de procedure van goedkeuring van de EOGFL-rekeningen moet de Commissie een financiële correctie toepassen wanneer uitgaven waarvoor om financiering wordt verzocht, niet overeenkomstig de Unieregels zijn verricht. Met een dergelijke financiële correctie wordt vermeden dat bedragen die niet voor de financiering van een door de betrokken Unieregeling nagestreefd doel zijn gebruikt, ten laste van het EOGFL komen, zodat de correctie geen sanctie vormt.¹¹⁸
- De procedures voor het opschorten of verlagen van de financiële steun uit structuurfondsen van de Unie voor nationale acties verschillen van de procedure van artikel 258 VWEU, waarvan de stappen niet worden gevolgd. Indien de Commissie besluit om geen inbreukprocedure in te leiden of van de voortzetting ervan af te zien, betekent dit niet dat zij de steun van de Unie voor een nationale actie niet kan opschorten of verlagen, met name wanneer een of meer van de voorwaarden waaraan die financiering moet voldoen niet zijn vervuld. Daartoe is een besluit van de Commissie vereist, dat uiteraard wel rekening moet houden met de krachtens artikel 258 VWEU ingestelde inbreukprocedure dan wel de vaststelling door het Hof van een dergelijke inbreuk.¹¹⁹
- Anders dan de inleiding van een inbreukprocedure vormt het besluit tot schorsing of vermindering van Uniefinanciering een bezwarende handeling voor degene aan wie zij is gericht, waartegen beroep bij de rechterlijke instanties van de Unie openstaat.¹²⁰

221. Deze rechtspraak is gebruikt ter legitimatie van conditionaliteitsbepalingen die de betaling van middelen uit de Uniebegroting koppelen aan de naleving van horizontale verplichtingen, zoals de goede werking van nationale systemen voor het beheer en de controle van de middelen, die bijdragen tot een goed financieel beheer van de Unie. Hetzelfde geldt voor systemische tekortkomingen in de werking van nationale autoriteiten die de Uniebegroting uitvoeren.¹²¹

222. In het licht van deze rechtspraak moet worden nagegaan of het mechanisme van artikel 7 VEU verschilt van dat van verordening 2020/2092.

223. Wat het *vaststellen van de maatregelen* aangaat, stelt artikel 7 VEU die vaststelling afhankelijk van de constatering van een ernstige en voortdurende schending van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden door een lidstaat. Artikel 4, lid 1, van verordening 2020/2092 ziet echter alleen op de schending van de beginselen van de rechtsstaat door een lidstaat waarmee op een ernstige en directe wijze afbreuk wordt gedaan of dreigt te worden gedaan aan het goed financieel beheer van de begroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie.

¹¹⁷ Arresten van 11 januari 2001, Griekenland/Commissie (C-247/98, EU:C:2001:4, punt 13), en 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie (15/76 en 16/76, EU:C:1979:29, punten 27 en 28).

¹¹⁸ De procedure van goedkeuring van de rekeningen beoogt niet alleen het werkelijk bestaan en de regelmatigheid van de uitgaven, maar ook de juiste verdeling tussen de lidstaten en de Unie van de uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid voortvloeiende financiële lasten vast te stellen. Zie arrest van 11 januari 2001, Griekenland/Commissie (C-247/98, EU:C:2001:4, punten 13 en 14).

¹¹⁹ Arrest van 25 oktober 2007, Komninou e.a./Commissie (C-167/06 P, EU:C:2007:633, punt 52), en beschikking van 11 juli 1996, An Taisce en WWF UK/Commissie (C-325/94 P, niet gepubliceerd, EU:C:1996:293, punt 23). Zie ook arrest van het Gerecht van 26 februari 2013, Spanje/Commissie (T-65/10, T-113/10 en T-138/10, EU:T:2013:93, punt 109).

¹²⁰ Beschikking van 11 juli 1996, An Taisce en WWF UK/Commissie (C-325/94 P, niet gepubliceerd, EU:C:1996:293, punt 24).

¹²¹ Arresten van 2 april 2020, Commissie/Spanje (C-406/19 P, EU:C:2020:276, punten 49 en 50), en 15 oktober 2014, Denemarken/Commissie (C-417/12 P, EU:C:2014:2288, punten 81-83).

224. De drempel van artikel 7 VEU is hoger dan die van verordening 2020/2092, omdat artikel 7 VEU verlangt dat er sprake is van een ernstige en voortdurende schending van een van de waarden van artikel 2 (niet uitsluitend van de rechtsstaat).

225. Artikel 7 VEU verlangt niet een voldoende rechtstreeks verband met een specifiek gebied van het Unierecht, wat verordening 2020/2092 wel doet door een verband tussen de schending van de rechtsstaat en de uitvoering van de Uniebegroting te vereisen. De werkingssfeer van verordening 2020/2092 is derhalve veel beperkter dan die van artikel 7 VEU.

226. Het mechanisme van verordening 2020/2092 lijkt, wat de voorwaarden voor de vaststelling van maatregelen betreft, op andere instrumenten inzake financiële conditionaliteit en de uitvoering van de begroting, en niet op het mechanisme van artikel 7 VEU. De gelijkenis met die instrumenten, en dus niet met laatstgenoemd mechanisme, wordt bijvoorbeeld weerspiegeld in:

- het Financieel Reglement, waarvan artikel 131, lid 3, schorsing van de betaling van middelen toestaat wanneer wordt aangetoond of moet worden geverifieerd dat de uitvoering van de juridische verbintenis gepaard is gegaan met onregelmatigheden, fraude of niet-nakoming van verplichtingen, of wanneer onregelmatigheden, fraude of niet-nakoming van verplichtingen vragen doen rijzen over de betrouwbaarheid of doeltreffendheid van de interne controlesystemen van een persoon of entiteit die middelen van de Unie uitvoert of over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen;
- de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen 2021-2027, die in soortgelijke bewoordingen voorziet in de mogelijkheid om betalingen te schorsen (artikel 97, lid 1) en financiële correcties toe te passen (artikel 104, lid 1).

227. Ook in het kader van de macro-economische conditionaliteit van verordening 2021/241 worden corrigerende maatregelen vastgesteld, volgens artikel 10 ervan, „indien de Raad overeenkomstig artikel 126, lid 8 of lid 11, VWEU besluit dat een lidstaat niet doeltreffend heeft opgetreden om zijn buitensporige tekort te corrigeren, tenzij de Raad heeft vastgesteld dat er sprake is van een ernstige economische neergang voor de Unie in haar geheel”.

228. Wat de *soorten maatregelen* betreft, heeft verordening 2020/2092 ook weer meer weg van het conditionaliteitsmechanisme van het Financieel Reglement en andere regels van de Unie dan van de procedure van artikel 7 VEU.

229. Artikel 7, lid 3, VEU bepaalt dat de Raad kan besluiten tot schorsing van „bepaalde rechten die uit de toepassing van de Verdragen op de lidstaat in kwestie voortvloeien”. De maatregelen die de Raad uit hoofde van deze bepaling ter beschikking staan, gaan veel verder dan die welke verband houden met de uitvoering van de Uniebegroting zoals vervat in artikel 5, lid 1, van verordening 2020/2092.¹²² Deze laatste (schorsingen van programma's, vastleggingen en betalingen, onder meer) zijn typerend voor het Unierecht inzake de uitvoering van de begroting.

¹²² De opschorting van de goedkeuring van een of meer programma's of een wijziging daarvan, de opschorting van vastleggingen, de verlaging van vastleggingen, onder meer door middel van financiële correcties of overschrijvingen naar andere uitgavenprogramma's, beperking van voorfinanciering, de onderbreking van betalingstermijnen, en schorsing van betalingen.

230. Wat de *selectiecriteria van maatregelen* betreft, valt verordening 2020/2092 in de regel samen met die van de financiële regels van de Unie en wijkt zij af van de procedure van artikel 7 VEU, waarvan lid 3 bepaalt dat de Raad bij de vaststelling van maatregelen rekening moeten houden met de mogelijke gevolgen ervan voor de rechten en verplichtingen van natuurlijke en rechtspersonen.

231. Ten aanzien van dit punt verwijs ik naar de analyse van artikel 5, lid 3, van verordening 2020/2092 die ik in het kader van het vorige middel heb verricht met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel als criterium voor de differentiatie van maatregelen, samen met de aard, de ernst en de frequentie van de onregelmatigheden en de financiële gevolgen ervan voor de Uniebegroting.

232. Diezelfde criteria, en het verband met de regelmatigheid van de uitgaven, zijn ook te vinden in de financiële regels van de Unie.¹²³ De procedure van de macro-economische conditionaliteit van de herstel- en veerkrachtfaciliteit omvat, naast dat van de evenredigheid, ook andere specifieke criteria van sociale of economische aard.¹²⁴

233. Aangaande de *opheffing van de maatregelen* wordt in artikel 7, lid 4, VEU bepaald dat de Raad kan besluiten om krachtens lid 3 genomen maatregelen te wijzigen of in te trekken, wanneer er zich wijzigingen voordoen in de toestand die tot het opleggen van de maatregelen heeft geleid.

234. In artikel 7, leden 1 en 2, van verordening 2020/2092 wordt een soortgelijk criterium toegepast, maar dan gekoppeld aan de vraag of de schending van de beginselen van de rechtsstaat gevolgen heeft voor de goede uitvoering van de Uniebegroting. Alleen in dat geval is de opheffing van financiële correctiemaatregelen afhankelijk van de voorwaarde dat de lidstaat die schendingen terugdraait.¹²⁵

235. Dezelfde logica is te vinden in artikel 10, lid 6, van verordening 2021/241. De algemene financiële regels van de Unie volgen een soortgelijk patroon voor de opheffing van maatregelen wanneer er sprake is van een voorlopige schorsing of een voorlopige financiële correctie.¹²⁶

236. Resumerend zorgen de voorwaarden voor vaststelling, de soorten maatregelen, de selectiecriteria en de criteria voor de opheffing van de maatregelen ervoor dat het mechanisme van verordening 2020/2092 dichter bij de financiële regels van de Unie ligt en afwijkt van de procedure van artikel 7 VEU.

237. Bijgevolg ben ik van mening dat het eerste onderdeel van het tweede middel moet worden afgewezen.

¹²³ Volgens overweging 70 van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen 2021-2027 moet, in het kader van de maatregelen om de financiële belangen van de Unie en de Uniebegroting te beschermen (betalingstermijnen onderbreken, tussentijdse betalingen schorsen en financiële correcties toepassen), „de Commissie [...] het beginsel van evenredigheid in acht nemen door rekening te houden met de aard, de ernst en de frequentie van de onregelmatigheden en hun financiële gevolgen voor de begroting van de Unie”.

¹²⁴ In artikel 10, lid 4, van verordening 2021/241 wordt het volgende bepaald: „De omvang en het niveau van de op te leggen opschorting van vastleggingen of betalingen is evenredig, eerbiedigt de gelijke behandeling van de lidstaten en houdt rekening met de sociaal-economische omstandigheden van de betrokken lidstaat, in het bijzonder het werkloosheidspeil, het armoedepoel en het niveau van sociale uitsluiting van de betrokken lidstaat in vergelijking met het gemiddelde van de Unie, alsook het effect van de opschorting op de economie van de betrokken lidstaat.”

¹²⁵ In de praktijk moet de lidstaat afzien van middelen uit de Uniebegroting of een einde maken aan de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die gevolgen hebben voor de uitvoering van de Uniebegroting.

¹²⁶ Zie artikel 63, lid 8, in fine, van het Financieel Reglement.

B. Tweede onderdeel van het tweede middel: schending van het beginsel van institutioneel evenwicht en van artikel 269 VWEU

1. Argumenten van partijen

238. Volgens de Hongaarse regering is verordening 2020/2092 in strijd met het in artikel 13, lid 2, VEU verankerde beginsel van institutioneel evenwicht en met artikel 269 VWEU wat de bevoegdheid van het Hof betreft.

239. De Hongaarse regering is van mening dat de procedure van verordening 2020/2092, waarmee gemakkelijker, sneller en doeltreffender dan met die van artikel 7 VEU schendingen van de beginselen van de rechtsstaat kunnen worden bestraft, het institutioneel evenwicht dat aan laatstgenoemd artikel ten grondslag ligt, en dus ook dat van artikel 13 VEU, verstoort ten nadele van de betrokken lidstaat. Bovendien wordt een onbeperkte toetsing door het Hof ingevoerd, die veel intensiever is dan die van artikel 269 VWEU.

240. Het Parlement en de Raad betwisten deze argumenten. In hun opvatting is de procedure van verordening 2020/2092 niet in strijd met het beginsel van institutioneel evenwicht, aangezien zij vergelijkbaar is met die welke in andere financiële regels van de Unie wordt gehanteerd. Bovendien hoeft de door artikel 269 VWEU voorgeschreven beperking van het toezicht door het Hof niet te gelden voor financiële conditionaliteitsmechanismen.

2. Beoordeling

241. De Hongaarse regering voert twee redenen aan die tot de nietigverklaring van verordening 2020/2092 zouden leiden: a) de invoering van een besluitvormingsprocedure parallel aan die van artikel 7 VEU waardoor het in dit artikel en in artikel 13, lid 2, VEU verankerde institutioneel evenwicht wordt verstoord, en b) de onverenigbaarheid van de onbeperkte rechterlijke toetsing door het Hof van maatregelen uit hoofde van verordening 2020/2092 met de veel beperktere toetsing waarin artikel 269 VWEU voorziet.

a) Besluitvormingsprocedure van verordening 2020/2092 in vergelijking met die van artikel 7 VEU

242. Artikel 7 VEU voorziet in een stringent besluitvormingssysteem met specifieke stemregelingen.¹²⁷ De formele procedurestappen lopen uiteen naargelang louter het gevaar voor een ernstige schending van de waarden van artikel 2 VEU dan wel het bestaan van een dergelijke schending is geconstateerd.

243. In het eerste geval (gevaar voor een schending):

- kan het voorstel worden ingediend door een derde van de lidstaten, door het Europees Parlement of door de Commissie;
- kan de Raad met een meerderheid van vier vijfden van zijn leden, na goedkeuring van het Europees Parlement, constateren dat er duidelijk *gevaar* voor een ernstige schending van in

¹²⁷ Volgens artikel 7, lid 5, VEU „[worden] de stemprocedures die in het kader van dit artikel gelden voor het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad [...] vastgesteld in artikel 354 [VWEU].”

artikel 2 bedoelde waarden door een lidstaat bestaat. Alvorens die constatering te doen, hoort de Raad de betrokken lidstaat, die hij volgens dezelfde procedure aanbevelingen doen.

244. In het tweede geval (bestaan van een schending):

- kan de Europese Raad met eenparigheid van stemmen, op voorstel van een derde van de lidstaten of van de Commissie, en na goedkeuring van het Europees Parlement, *het bestaan* van een ernstige en voortdurende schending van de in artikel 2 bedoelde waarden door een lidstaat constateren, na de lidstaat in kwestie om opmerkingen te hebben verzocht;
- kan de Raad, wanneer die constatering is gedaan, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten tot schorsing van bepaalde rechten die uit de toepassing van de Verdragen op de lidstaat in kwestie voortvloeien. De Raad kan naderhand met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten de genomen maatregelen te wijzigen of in te trekken, wanneer er zich wijzigingen hebben voorgedaan in de toestand die tot het opleggen van de maatregelen heeft geleid.

245. Artikel 7 VEU voorziet dus in twee stemmingen in de Raad, één met een meerderheid van vier vijfde en één met gekwalificeerde meerderheid, en nog een stemming, met eenparigheid van stemmen, in de Europese Raad, zonder dat de betrokken lidstaat daaraan kan deelnemen. Dit is een facultatieve procedure zonder termijnen voor de verschillende fasen ervan. De procedure wordt hoofdzakelijk gevoerd binnen de Raad, met uitzondering van het initiatief voor een met redenen omkleed voorstel, dat toekomt aan een derde van de lidstaten, aan het Parlement of de Commissie.

246. Verordening 2020/2092 wijkt af van dat schema en komt dichterbij in de buurt van de procedures van artikel 258 VWEU:

- Het initiatiefrecht berust exclusief bij de Commissie, die dat recht toepast wanneer zij vaststelt dat er gegronde redenen zijn om te oordelen dat aan de voorwaarden van artikel 4 van verordening 2020/2092 is voldaan.
- De Commissie zendt de lidstaat „een schriftelijke kennisgeving toe met de feitelijke elementen en specifieke redenen waarop zij haar vaststelling baseert” (artikel 6, lid 1).
- De lidstaat, binnen de door de Commissie te stellen termijn, „verstrekt de vereiste informatie en kan opmerkingen maken” waarin hij „[kan] voorstellen corrigerende maatregelen te nemen in reactie op de bevindingen in de kennisgeving van de Commissie” (artikel 6, lid 5).
- De Commissie evalueert de ontvangen informatie en de opmerkingen van de betrokken lidstaat en gaat na of de corrigerende maatregelen adequaat zijn. Indien zij „voornemens is een voorstel [bij de Raad] in te dienen, stelt zij de lidstaat [...] in de gelegenheid [...] zijn opmerkingen in te dienen, met name over de evenredigheid van de voorgenomen maatregelen” (artikel 6, leden 6 en 7).
- Indien de Commissie blijft bij haar voornemen, dient zij een voorstel voor een uitvoeringsbesluit in bij de Raad, waarin zij een uiteenzetting geeft van de specifieke gronden en feiten waarop zij haar bevindingen heeft gebaseerd (artikel 6, lid 9).

- De Raad stelt het door de Commissie voorgestelde uitvoeringsbesluit vast of kan het voorstel met gekwalificeerde meerderheid wijzigen „en de aldus gewijzigde tekst door middel van een uitvoeringsbesluit vaststellen” (artikel 6, lid 11).

247. Verordening 2020/2092 voorziet dus in een door de Commissie georganiseerde inleidende fase met twee overlegonden met de betrokken lidstaat, op een vergelijkbare wijze als in inbreukprocedures. De procedure is verplicht voor de Commissie, en alle fasen van de procedure zijn gebonden aan termijnen. In de Raad vindt een stemming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen plaats, waaraan de betrokken lidstaat deelneemt.

248. In vergelijking met de procedure van artikel 7 VEU is de procedure van verordening 2020/2092 minder stringent en maakt zij het, op de zojuist beschreven wijze, gemakkelijker om corrigerende maatregelen te nemen.

249. De Raad betoogt dat deze procedure het beginsel van institutioneel evenwicht eerbiedigt en vergelijkbaar is met de procedure die op grond van artikel 317, tweede alinea, VWEU en artikel 291, lid 2, VWEU wordt gevolgd voor andere begrotingshandelingen van de Unie.

250. Dit argument stuit echter op twee problemen, die verband houden met de toekenning van uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad en het optreden van de Europese Raad in uitzonderlijke situaties.

251. De toekenning van uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad is gebaseerd op „het belang van de financiële gevolgen van op grond van [verordening 2020/2092] vastgestelde maatregelen”.¹²⁸ Of die toekenning in overeenstemming is met artikel 317 VWEU, krachtens hetwelk het exclusief aan de Commissie staat om in samenwerking met de lidstaten en onder haar verantwoordelijkheid de Uniebegroting uit te voeren, is evenwel niet duidelijk.

252. Kan een wetgevingshandeling als verordening 2020/2092, waarvan artikel 322, lid 1, onder a), VWEU de rechtsgrondslag is en die financiële regels voor de uitvoering van de Uniebegroting vaststelt, de Raad de bevoegdheid verlenen om die regels uit te voeren? De rechtspraak van het Hof draagt bij tot de beantwoording van deze vraag.¹²⁹ Zoals de Raad ter terechtzitting heeft betoogd, kan er onderscheid worden gemaakt tussen de uitvoering van de begroting in enge zin (uitvoering van de vastgelegde uitgaven), waarvoor volgens artikel 317 VWEU de Commissie bevoegd is, en de uitvoering van de begroting in ruime zin, waarin artikel 322, lid 1, onder a), VWEU voorziet onder verwijzing naar de financiële regels voor de opstelling en uitvoering van de begroting. Die financiële regels vormen het kader voor het verdere optreden van de Commissie bij de uitvoering van de vastgelegde uitgaven. Artikel 322 VWEU bevat geen enkel voorbehoud ten gunste van de Commissie met betrekking tot deze regels. De Raad kan derhalve deelnemen aan de uitvoering van de financiële regels inzake de vaststelling en uitvoering van de begroting op grond van artikel 291 VWEU, mits die deelname wordt gemotiveerd¹³⁰, zoals in de onderhavige zaak gebeurt in overweging 20 van verordening 2020/2092.

¹²⁸ Overweging 20 van verordening 2020/2092.

¹²⁹ Zie arrest van 24 oktober 1989, Commissie/Raad (16/88, EU:C:1989:397, punten 15-18).

¹³⁰ Volgens vaste rechtspraak van het Hof „[moet] de Raad aan de hand van de aard en de inhoud van het basisbesluit dat moet worden uitgevoerd of gewijzigd, naar behoren [...] motiveren waarom een uitzondering wordt gemaakt op de regel dat de uitvoeringsbevoegdheid normaal door de Commissie dient te worden uitgeoefend [arrest van 1 maart 2016, National Iranian Oil Company/Raad (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak)]”.

253. In artikel 291 VWEU, dat onder de afdeling met het opschrift „Rechtshandelingen van de Unie” van het VWEU valt, wordt dan ook het volgende bepaald:

- Volgens lid 1 moeten de lidstaten alle maatregelen van intern recht nemen die nodig zijn ter uitvoering van de juridisch bindende handelingen van de Unie.
- Volgens lid 2 „[worden,] [i]ndien het nodig is dat juridisch bindende handelingen van de Unie volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd, [...] bij die handelingen aan de Commissie, of, in naar behoren gemotiveerde specifieke gevallen [...], aan de Raad uitvoeringsbevoegdheden toegekend”.

254. Op grond van deze bepaling kunnen zowel aan de Commissie als aan de Raad regelgevende uitvoeringsbevoegdheden worden verleend die anders bij de lidstaten zouden berusten. Een van de specifieke gevallen waarin uniforme uitvoeringsvoorwaarden kunnen zijn vereist om de Raad dergelijke bevoegdheden te verlenen, betreft de uitvoering van de begroting in ruime zin.

255. Zoals de Raad aanvoert, kennen ook andere financiële regels van de Unie hem uitvoeringsbevoegdheden voor de begroting toe, waaronder artikel 19, leden 6, 7, 8, 11 en 13, van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen 2021-2027, dat de Raad de bevoegdheid verleent om uitvoeringsmaatregelen vast te stellen in het kader van het bij die verordening ingestelde macro-economische conditionaliteitsmechanisme. Datzelfde geldt voor verordening 2021/241, op grond waarvan:

- „[e]en voorstel van de Commissie met betrekking tot een besluit tot opschorting van vastleggingen wordt geacht te zijn aangenomen door de Raad, tenzij de Raad door middel van een uitvoeringshandeling besluit het voorstel met gekwalificeerde meerderheid te verwerpen binnen één maand na de indiening van het voorstel van de Commissie” (artikel 10, lid 3);
- „[o]p voorstel van de Commissie [...] de Raad bij uitvoeringsbesluit zijn goedkeuring [hecht] aan de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan dat door de lidstaat [...] is ingediend” (artikel 20).

256. Derhalve kan worden aanvaard dat het financieel conditionaliteitsmechanisme van verordening 2020/2092 een van die „naar behoren gemotiveerde specifieke gevallen” is op grond waarvan aan de Raad uitvoeringsbevoegdheden kunnen worden verleend.

257. De deelname van de Europese Raad aan de besluitvormingsprocedure van verordening 2020/2092 wordt alleen vermeld in overweging 26¹³¹ en is niet opgenomen in de hoofdtekst (al wordt er wel melding van gemaakt in het compromis van de Europese Raad van december 2020).

¹³¹ Daarnaast wordt in overweging 26 van verordening 2020/2092 verklaard dat „[b]ij de procedure voor de vaststelling en opheffing van de maatregelen [...] de beginselen van objectiviteit, non-discriminatie en gelijke behandeling van alle lidstaten [moeten] worden geëerbiedigd, en [...] een onpartijdige en op feiten gebaseerde aanpak [moet] 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.”

Aangezien de overwegingen de inhoud van het dispositief van een handeling (dat wil zeggen de hoofdtekst ervan) beknopt moeten motiveren, hebben zij, voor zover zij deze functie te buiten gaan, geen rechtsgevolgen.¹³²

258. Die interventie van de Europese Raad (die de vorm aanneemt van een *noodrem* in het besluitvormingsproces van verordening 2020/2092) zou het primaire recht niet eerbiedigen indien zij bindende rechtsgevolgen zou hebben¹³³, aangezien geen enkele regel van de Verdragen de Europese Raad die bevoegdheden toekent.¹³⁴

259. De Commissie aanvaardt de interventie van de Europese Raad omdat het gaat om een „politieke discussie die geen formele stap in de procedure en geen betrokkenheid van de Europese Raad bij de uitvoering van de begroting inhoudt, en omdat het geen afbreuk doet aan de doeltreffendheid van het mechanisme, aangezien het de beslissingsbevoegdheid van de Raad en de rol van de Commissie onverlet laat”.¹³⁵

260. Aldus begrepen, en uitgaande van de premisse dat de *politieke* interventie van de Europese Raad niet wordt genoemd in de artikelen van verordening 2020/2092 en evenmin kan interfereren met de besluitvormingsprocedure waarin die verordening voorziet, kunnen de bezwaren van de Hongaarse regering tegen de interventie van de Europese Raad niet slagen.

b) Mogelijke schending van artikel 269 VWEU

261. Volgens de Hongaarse regering zijn de maatregelen van verordening 2020/2092 onderworpen aan volledige rechterlijke toetsing door het Hof, dat zich ten gronde kan uitspreken over de vastgestelde besluiten, en niet alleen over de „naleving van procedurele bepalingen”. Artikel 269 VWEU beperkt beroepen tegen handelingen van de Europese Raad of van de Raad die krachtens artikel 7 VEU zijn vastgesteld daarentegen tot laatstgenoemde bepalingen.

262. De impliciete premisse van dit onderdeel van het middel is dat het mechanisme van verordening 2020/2092 feitelijk overeenkomt met dat van artikel 7 VEU. Om de tot dusver uiteengezette redenen ben ik van mening dat deze premisse niet juist is, hetgeen de gehele verdere argumentatie van de Hongaarse regering ontkracht.

¹³² Het Hof heeft meermaals de gelegenheid gehad om te preciseren dat de overwegingen van een handeling van de Unie geen bindende rechtskracht hebben en niet kunnen worden aangevoerd om van de eigenlijke bepalingen van die handeling af te wijken, noch om die bepalingen uit te leggen in een zin die kennelijk in strijd is met de formulering ervan. Zie in dit verband arresten van 4 maart 2020, *Marine Harvest/Commissie* (C-10/18 P, EU:C:2020:149, punt 44); 2 april 2009, *Tyson Parketthande* (C-134/08, EU:C:2009:229, punt 16), en 10 januari 2006, *IATA en ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, punt 76).

¹³³ Ook het compromis van de Europese Raad zoals tot uitdrukking gebracht in document EUCO 22/20 (conclusies van de Europese Raad van 10 en 11 december 2020), punt 2, onder j), sorteert geen rechtsgevolgen waar het verklaart: „Ingeval de betrokken lidstaat een verzoek als bedoeld in overweging 26 van de verordening indient, zet de voorzitter van de Europese Raad het punt op de agenda van de Europese Raad. De Europese Raad zal ernaar streven hierover een gemeenschappelijk standpunt te formuleren.”

¹³⁴ Zie in dit verband arrest van 6 september 2017, *Slowakije en Hongarije/Raad* (C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 148), waarin wordt verklaard: „Anderzijds staat artikel 78, lid 3, VWEU de Raad toe maatregelen vast te stellen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, zoals deze bij de vaststelling van het bestreden besluit heeft gedaan. Het beginsel van het institutionele evenwicht verbiedt de Europese Raad deze stemregel te wijzigen door de Raad bij wege van overeenkomstig artikel 68 VWEU vastgestelde conclusies op te leggen met eenparigheid van stemmen te beslissen.”

¹³⁵ Document COM(2020) 843 final van 14 december 2020, mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement overeenkomstig artikel 294, lid 6, VWEU over het standpunt van de Raad met het oog op de vaststelling van een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, blz. 3.

263. Het tweevoudige niveau van rechterlijke toetsing in zowel het ene (artikel 263 VWEU) als het andere geval (artikel 269 VWEU) valt niet te ontkennen, aangezien het Hof:

- zijn *algemene* bevoegdheid behoudt om de wettigheid te toetsen van handelingen die door de Commissie en de Raad krachtens verordening 2020/2092 zijn vastgesteld en waartegen een beroep tot nietigverklaring is ingesteld. Dit vloeit met name voort uit artikel 263 VWEU (met betrekking tot besluiten waarbij corrigerende maatregelen worden opgelegd) en artikel 265 VWEU (met betrekking tot een eventueel nietsdoen van de Commissie in het kader van de procedure);
- volgens artikel 269 VWEU beschikt over een bevoegdheid die *beperkt* is tot inbreuken op procedurele bepalingen, en zich dus niet uitstrekt tot inhoudelijke bepalingen, wanneer een beroep tot nietigverklaring wordt ingesteld tegen handelingen die door de Europese Raad of door de Raad overeenkomstig artikel 7 VEU zijn vastgesteld.

264. Het Hof heeft bepaalde aspecten van de procedure van artikel 7 VEU verduidelijkt in het arrest van 3 juni 2021, Hongarije/Parlement.¹³⁶ Specifiek heeft het verklaard dat:

- artikel 269 VWEU enkel betrekking heeft op door de Raad en de Europese Raad volgens de procedure van artikel 7 VEU vastgestelde handelingen, en niet op resoluties die het Parlement uit hoofde van datzelfde artikel heeft vastgesteld¹³⁷;
- die resoluties onderworpen zijn aan de „algemene bevoegdheid die bij artikel 263 VWEU aan het [Hof] is toegekend om de wettigheid van de handelingen van de instellingen van de Unie te toetsen”¹³⁸;
- artikel 269 VWEU een beperking van de algemene bevoegdheid van het Hof bevat, zodat het restrictief moet worden uitgelegd.¹³⁹

265. Gegeven in het bijzonder de verschillen tussen de twee procedures, staat niets eraan in de weg dat handelingen van de Commissie en de Raad ter uitvoering van verordening 2020/2092 worden onderworpen aan een volledige (dat wil zeggen onbeperkte) wettigheidstoetsing door het Hof op grond van artikel 263 VWEU, en niet aan de meer beperkte toetsing op grond van artikel 269 VWEU, die slechts bij wijze van uitzondering geldt voor handelingen die op grond van artikel 7 VEU zijn vastgesteld.

266. Het tweede onderdeel van het tweede middel moet dus worden afgewezen.

¹³⁶ C-650/18, EU:C:2021:426, punt 30.

¹³⁷ Arrest van 3 juni 2021, Hongarije/Parlement (C-650/18, EU:C:2021:426, punt 32).

¹³⁸ Ibidem, punt 33.

¹³⁹ Ibidem, punt 31.

VII. Derde middel: schending van het rechtszekerheidsbeginsel

A. Argumenten van partijen

267. De Hongaarse regering betoogt dat het aan verordening 2020/2092 ten grondslag liggende begrip „rechtsstaat” een abstract begrip is, dat niet eenvormig kan worden gedefinieerd in het Unierecht en in de rechtsorde van elke lidstaat moet worden ingevuld. Artikel 2, onder a), van verordening 2020/2092 breidt dat begrip uit en heeft een negatief effect op de rechtszekerheid.

268. Voorts zijn volgens de Hongaarse regering de „aspecten” op basis waarvan het begrip „rechtsstaat” in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 2020/2092 (dat een aantal van de gebieden waarop schendingen mogelijk zijn ten voorbeeld geeft) wordt gepreciseerd, open en abstract geformuleerd, hetgeen in strijd is met de vereisten van rechtszekerheid.

269. Dezelfde tekortkoming strekt zich uit tot andere bepalingen van verordening 2020/2092 [artikel 4, lid 1, artikel 4, lid 2, onder h), artikel 5, lid 3, artikel 6, leden 3 en 8], hetgeen tot een hoge mate van rechtsonzekerheid leidt.

270. Het Parlement en de Raad betwisten deze argumentatie en zijn van mening dat de definitie van rechtsstaat met het oog op de toepassing van verordening 2020/2092 geldig is en de rechtszekerheid eerbiedigt, net als de andere voorwaarden voor de toepassing van het conditionaliteitsmechanisme.

B. Beoordeling

271. Om te beginnen wil ik eraan herinneren dat volgens het Hof:

- het rechtszekerheidsbeginsel „vereist 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 voor particulieren en ondernemingen. Inzonderheid vereist dat beginsel 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”¹⁴⁰;
- dat beginsel „in het bijzonder een dwingend vereiste is in het geval van een regeling die financiële consequenties kan hebben”¹⁴¹;
- „[n]u de betekenis of de draagwijdte van een rechtsregel evenwel steeds uit zichzelf in bepaalde mate onzeker is, [...] alleen [mag] worden onderzocht of de betrokken rechtshandeling zo dubbelzinnig is, dat die lidstaat eventuele twijfels over de draagwijdte of de betekenis van de bestreden verordening niet met voldoende zekerheid kan wegwerken”¹⁴²;
- de vereisten van het rechtszekerheidsbeginsel „niet aldus [kunnen] worden begrepen dat in een norm waarin een abstract juridisch begrip wordt gebruikt, de verschillende concrete gevallen

¹⁴⁰ Arrest van 29 april 2021, Banco de Portugal e.a. (C-504/19, EU:C:2021:335, punt 51).

¹⁴¹ Ibidem, punt 52.

¹⁴² Arrest van 14 april 2005, België/Commissie (C-110/03, EU:C:2005:223, punt 31).

moeten worden genoemd waarin die norm kan worden toegepast, voor zover niet al deze gevallen van tevoren door de wetgever kunnen worden vastgesteld.¹⁴³;

- de eerbiediging van het dwingend vereiste van rechtszekerheid moet worden afgewogen tegen andere openbare belangen¹⁴⁴.

272. Hoewel het in artikel 2 VEU verankerde begrip „rechtsstaat” als waarde van de Unie ruim is, verhindert niets de wetgever van de Unie om het te specificeren op een specifiek materieel gebied, zoals de uitvoering van de begroting, met het oog op de instelling van een financieel conditionaliteitsmechanisme.

273. Het begrip „rechtsstaat” heeft in de rechtsorde van de Unie een autonome betekenis. Het kan niet aan het nationale recht van de lidstaten worden overgelaten om de contouren ervan vast te stellen, gelet op het risico dat dit zou meebrengen voor de uniforme toepassing ervan. Hoewel er tot dusverre nog niet stelselmatig wetgeving over het begrip is ontwikkeld, zijn er waarschijnlijk geen beletsels om dit binnen de eigen bevoegdheden van de Unie te doen.

274. Zoals ik reeds heb uiteengezet, heeft de rechtspraak van het Hof bijgedragen tot de ontwikkeling van de waarde van de rechtsstaat met betrekking tot de implicaties ervan voor een effectieve rechterlijke bescherming of voor de rechterlijke onafhankelijkheid. De lessen die daaruit kunnen worden getrokken, kan de wetgever van de Unie richtsnoeren aanreiken om deze waarde te helpen specificeren in regels van afgeleid recht. Aldus is geschied met verordening 2020/2092.

275. In het kader van zijn wettigheidstoetsing moet het Hof nagaan of de definitie van rechtsstaat in artikel 2, onder a), van verordening 2020/2092, de aanwijzingen voor schending (artikel 3) en de voorbeelden van schending van de beginselen waarop het begrip betrekking heeft (artikel 4, lid 2) voldoen aan de vereisten van het rechtszekerheidsbeginsel.

276. De definitie in artikel 2, onder a), van verordening 2020/2092 bevat drie elementen:

- De rechtsstaat is een in artikel 2 VEU verankerde waarde van de Unie.
- Het begrip „rechtsstaat” omvat zeven rechtsbeginselen: het legaliteitsbeginsel, dat een transparant, controleerbaar, democratisch en pluralistisch wetgevingsproces impliceert; het rechtszekerheidsbeginsel; het beginsel van het verbod op willekeur van de uitvoerende macht; het beginsel van effectieve rechtsbescherming, met inbegrip van toegang tot de rechter, door onafhankelijke en onpartijdige gerechten, ook ten aanzien van de grondrechten; het beginsel van de scheiding der machten; het beginsel van non-discriminatie, en het beginsel van gelijkheid voor de wet.
- Deze beginselen moeten worden begrepen „met inachtneming van de andere waarden en beginselen van de Unie die zijn verankerd in artikel 2 VEU”.

277. In deze definitie, die zoals gezegd louter is opgesteld voor de doeleinden van verordening 2020/2092, wordt het begrip van artikel 2 VEU overgenomen en verder uitgewerkt met inachtneming van de zeven beginselen die de wetgever heeft opgenomen. Deze beginselen

¹⁴³ Arrest van 20 juli 2017, Marco Tronchetti Provera e.a. (C-206/16, EU:C:2017:572, punt 42).

¹⁴⁴ Arrest van 30 april 2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321, punt 45).

steunen op de rechtspraak van het Hof en op het werk van de Commissie¹⁴⁵, die op hun beurt inspiratie putten uit de elementen van de rechtsstaat die door internationale organen, zoals de Commissie van Venetië, zijn geïdentificeerd.¹⁴⁶

278. De karakterisering van de rechtsstaat aan de hand van de hierboven vermelde beginselen beantwoordt aan de minimumnormen van duidelijkheid, nauwkeurigheid en voorzienbaarheid die het rechtszekerheidsbeginsel vereist. De lidstaten beschikken over voldoende kennis van de verplichtingen die daaruit voortvloeien, temeer daar de meeste daarvan door de rechtspraak van het Hof nader zijn gepreciseerd.

279. Deze beginselen hebben onvermijdelijk een zekere abstractie, en de wetgever kan niet alle gevallen vaststellen waarin zij van toepassing zullen zijn. Deze omstandigheid, die eigen is aan elke rechtsregel die praktische uitvoering geeft aan een rechtsbeginsel, is op zichzelf niet in strijd met de vereisten van rechtszekerheid. Het staat aan de uitlegger van die rechtsregel om de concrete toepassing ervan op een specifiek geval te beoordelen.

280. Uit de vermelding in artikel 3 van verordening 2020/2092 van bepaalde „[aanwijzingen voor] schendingen van de beginselen van de rechtsstaat” (het in gevaar brengen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, het ontbreken van sancties op onwettige of willekeurige beslissingen van overheidsinstanties, het beperken van de beschikbaarheid en effectiviteit van rechtsmiddelen) blijkt het streven van de wetgever om de toepassing van de beginselen van de rechtsstaat te vergemakkelijken en de rechtszekerheid te vergroten.

281. Hetzelfde kan worden gezegd van artikel 4, lid 2, van verordening 2020/2092, dat een indicatieve lijst bevat van gebieden waar schendingen van de beginselen van de rechtsstaat kunnen plaatsvinden.

282. Die lijst strekt tot afbakening van de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die aanleiding kunnen geven tot de vaststelling van de conditionaliteitsmaatregelen van verordening 2020/2092 wanneer er een rechtstreeks verband met de uitvoering van de Uniebegroting bestaat.

283. Punt h) van die lijst heeft betrekking op „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”. Zoals ik reeds heb uiteengezet, is het logisch dat dit punt in de verordening is opgenomen en doet de draagwijdte van de bewoordingen niet méér af aan de rechtszekerheid dan ongeacht welke andere soortgelijke bepaling. Deze bepaling is onvermijdelijk, aangezien het onmogelijk is om de lijst van gedragingen waarmee de lidstaten de beginselen van de rechtsstaat bij de uitvoering van de Uniebegroting kunnen schenden, uitputtend te specificeren.

284. Artikel 4, lid 2, van verordening 2020/2092 beperkt de toepassing van de verordening tot een materieel bevoegdheidsgebied van de Unie, namelijk de uitvoering van haar begroting. Op deze wijze biedt het de lidstaten rechtszekerheid doordat zij vooraf kunnen weten op welke „aspecten” van hun handelen de aan schendingen van de beginselen van de rechtsstaat gekoppelde financiële conditionaliteit van toepassing is, die beperkt is tot de uitvoering van de Uniebegroting.

¹⁴⁵ Document COM(2014) 158 final, mededeling van de Commissie „Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat”, bijlage I.

¹⁴⁶ Europese Commissie voor democratie middels het recht (Commissie van Venetië) van de Raad van Europa.

285. Het gebruik van relatief vage begrippen in artikel 4, lid 2, van verordening 2020/2092 leidt in mijn optiek niet tot een ambiguïteit die in strijd is met de vereisten van het rechtszekerheidsbeginsel. De in die verordening vervatte begrippen worden veelvuldig gebruikt in andere Uniebepalingen, met name op financieel gebied. De nadere invulling ervan zal een zaak zijn van de Commissie¹⁴⁷ en de Raad in hun administratieve praktijk in het kader van de toepassing van verordening 2020/2092, met toetsing achteraf door het Hof.

286. De Hongaarse regering voegt aan de hierboven door mij geanalyseerde artikelen nog andere artikelen van verordening 2020/2092 toe, die volgens haar eveneens inbreuk maken op het rechtszekerheidsbeginsel.

287. In de eerste plaats is dat artikel 4, lid 1, van verordening 2020/2092, dat voorziet in corrigerende maatregelen indien „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”.

288. Volgens de Hongaarse regering zou de mogelijkheid om de maatregelen vast te stellen in geval van een ernstig risico de toepassing van verordening 2020/2092 uitstrekken tot onzekere of niet-aangetoonde situaties. Bovendien zou de Commissie op die manier worden gemachtigd, in strijd met de vereisten van rechtszekerheid, om arbitraire maatregelen voor te stellen die geen verband houden met de uitvoering van de Uniebegroting.

289. Deze argumenten kunnen mijns inziens echter niet worden gevolgd. De mogelijkheid om niet alleen maatregelen te nemen bij een aangetoonde schending van de beginselen van de rechtsstaat die rechtstreeks verband houdt met de uitvoering van de Uniebegroting, maar ook bij een ernstig risico op een dergelijke schending, leidt niet tot rechtsonzekerheid.

290. Zoals ik in mijn antwoord op het vierde middel zal uiteenzetten, is het in financiële en begrotingsbepalingen van de Unie gebruikelijk om rekening te houden met zowel reeds begane schendingen als het ernstige risico of de dreiging dat dergelijke schendingen zich zullen voordoen.

291. Indien het betoog van de Hongaarse regering zou worden gevolgd, zou in geen enkele rechtsregel een risico of een dreiging, begrippen die naar hun aard in niet geheel voorspelbare termen naar de toekomst verwijzen, als een feitelijke omstandigheid kunnen worden beschouwd.¹⁴⁸

292. In de tweede plaats herhaalt de Hongaarse regering dat de vermelding in artikel 4, lid 2, onder h), van verordening 2020/2092 van „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” onverenigbaar is met het rechtszekerheidsbeginsel. Ik heb reeds uitgelegd waarom ik dit standpunt niet deel.

293. In de derde plaats is de Hongaarse regering van mening dat artikel 5, lid 3, van verordening 2020/2092 het rechtszekerheidsbeginsel schendt, omdat het soort en de draagwijdte van de corrigerende maatregelen die tegen de lidstaat kunnen worden getroffen niet voldoende zijn geconcretiseerd en omdat het niet waarborgt dat er een rechtstreeks verband tussen die maatregelen en de schending van de beginselen van de rechtsstaat bestaat.

¹⁴⁷ De Commissie heeft ter terechtzitting meegedeeld dat zij werkt aan de opstelling van ontwerprichtsnooten om de toepassing van verordening 2020/2092 te vergemakkelijken, volgens een techniek die veelvuldig wordt gebruikt op andere gebieden (zoals staatssteun).

¹⁴⁸ Artikel 7 VEU ziet op het „duidelijk gevaar [...] voor een ernstige schending van in artikel 2 bedoelde waarden”.

294. Ik wil eraan herinneren dat op grond van artikel 5, lid 3, van verordening 2020/2092 maatregelen kunnen worden genomen die in verhouding staan tot de werkelijke of potentiële gevolgen van de schending van de beginselen van de rechtsstaat voor een goed financieel beheer van de begroting van de Unie of voor de financiële belangen van de Unie. Bij de vaststelling ervan zullen de aard, de duur, de ernst en de omvang van de schending van deze beginselen moeten worden gewogen.

295. Ik zie geen enkele onverenigbaarheid met het rechtszekerheidsbeginsel in deze manier om het soort en de draagwijdte van de maatregelen vast te stellen. Zoals het Parlement opmerkt, berust de doeltreffendheid van het financieel conditionaliteitsmechanisme op de aan de Commissie verleende bevoegdheid om corrigerende maatregelen voor te stellen die zijn afgestemd op de specifieke kenmerken van elk geval. In ieder geval moet de Commissie de maatregelen die zij aan de Raad voorstelt rechtvaardigen en motiveren en zijn deze maatregelen onderworpen aan de rechterlijke toetsing door het Hof.

296. Wat het (hypothetische) ontbreken van een rechtstreeks verband tussen de schending en de corrigerende maatregelen betreft, komt het argument van de Hongaarse regering op mij opnieuw niet overtuigend over, omdat volgens artikel 5, lid 3, laatste volzin, van verordening 2020/2092 „[d]e maatregelen [...] *voor zover mogelijk*¹⁴⁹ [worden] gericht op de acties van de Unie waarop de schendingen betrekking hebben”.

297. Ik zie in deze bepaling geen onverenigbaarheid met het rechtszekerheidsbeginsel, aangezien er situaties zijn waarin het niet mogelijk is om *vooraf* te bepalen welke responsen het meest geschikt zijn in het licht van de inbreukmakende handelingen. Het is logisch dat de Commissie en de Raad de mogelijkheid hebben om corrigerende maatregelen vast te stellen, met inbegrip van „kruiselingse” maatregelen in de reeds genoemde zin¹⁵⁰, op voorwaarde dat deze maatregelen naar behoren worden gerechtvaardigd, en met toetsing achteraf door het Hof.

298. In de vierde plaats betoogt de Hongaarse regering dat artikel 6, leden 3 en 8, van verordening 2020/2092 het rechtszekerheidsbeginsel schendt omdat daarin niet voldoende nauwkeurig is bepaald met welke informatie de Commissie rekening moet houden bij haar beoordelingen.

299. Ook dit argument moet worden afgewezen. De Commissie moet de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat aantonen, alsmede de evenredigheid van de corrigerende maatregelen die zij passend acht om die schendingen ongedaan te maken. Het lijkt mij logisch dat zij daartoe informatie kan verzamelen uit alle bronnen waarover zij beschikt, zoals bedoeld in artikel 6, lid 3, van verordening 2020/2092. Indien de inbreukmakende lidstaat van mening is dat deze informatie niet juist is, heeft hij twee overlegonden om die informatie bij de Commissie aan te vechten voordat deze de maatregelen aan de Raad voorstelt.

300. Gelet op het voorgaande moet het derde middel worden afgewezen.

¹⁴⁹ Cursivering van mij.

¹⁵⁰ Punt 181 en voetnoot 102 van deze conclusie.

VIII. Middelen tot gedeeltelijke nietigverklaring van verschillende bepalingen van verordening 2020/2092

301. Met haar vierde tot en met negende middel vordert de Hongaarse regering nietigverklaring van verschillende bepalingen van verordening 2020/2092, op grond van argumenten die grotendeels overeenstemmen met die welke in de eerste drie middelen zijn aangevoerd.

302. Volgens het Hof is *gedeeltelijke* nietigverklaring van een handeling van de Unie alleen mogelijk wanneer de elementen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd kunnen worden gescheiden van de rest van de handeling. Aan dit vereiste is niet voldaan wanneer de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling de essentie van deze handeling wijzigt.¹⁵¹

303. Ingevolge deze rechtspraak is het vierde middel van het beroep van de Hongaarse regering, dat strekt tot nietigverklaring van artikel 4, lid 1, van verordening 2020/2092, niet-ontvankelijk, aangezien deze bepaling de essentie van de verordening raakt voor zover daarin de voorwaarden worden vastgesteld voor het nemen van corrigerende maatregelen wegens schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de begroting van de Unie. Zonder dit artikel zou verordening 2020/2092 niet kunnen worden toegepast.

304. Dezelfde redenering gaat op voor het zevende en het achtste middel, waarmee de Hongaarse regering verzoekt om nietigverklaring van artikel 5, lid 3, van verordening 2020/2092, waarin de criteria voor de vaststelling van de corrigerende maatregelen zijn neergelegd. Een financieel conditionaliteitsmechanisme zonder de mogelijkheid om corrigerende maatregelen toe te passen omdat de criteria daarvoor ontbreken, zou nutteloos zijn. Dit artikel is dus van fundamenteel belang voor de praktische toepassing van de bestreden verordening.

305. In elk geval zal ik alle middelen tot gedeeltelijke nietigverklaring analyseren, met inbegrip van de drie die ik niet-ontvankelijk acht, voor het geval het Hof zou besluiten zich er ten gronde over te buigen.

A. Vierde middel: artikel 4, lid 1, van verordening 2020/2092

1. Argumenten van partijen

306. Volgens de Hongaarse regering schendt artikel 4, lid 1, van verordening 2020/2092 de beginselen van evenredigheid en rechtszekerheid, voor zover het toestaat dat er corrigerende maatregelen worden vastgesteld wanneer er een ernstig risico dreigt voor het goed financieel beheer of voor de financiële belangen van de Unie.

307. Daar voegt zij aan toe dat het toestaan van die mogelijkheid, waarin door andere financiële regels van de Unie niet wordt voorzien, de Commissie zou ontslaan van de plicht om een objectieve beoordeling uit te voeren teneinde het verband tussen een schending van de beginselen van de rechtsstaat en de uitvoering van de Uniebegroting aan te tonen.

308. Het Parlement en de Raad betwisten dit argument van de Hongaarse regering.

¹⁵¹ Arresten van 11 december 2008, Commissie/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, punten 105 en 106), en 24 mei 2005, Frankrijk/Parlement en Raad (C-244/03, EU:C:2005:299, punten 12 en 13).

2. Beoordeling

309. Artikel 4, lid 1, van verordening 2020/2092 maakt het mogelijk om corrigerende maatregelen vast te stellen indien „schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat voldoende rechtstreeks *gevolgen* [...] *dreigen te hebben* voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie”.¹⁵²

310. Andere financiële regels van de Unie voorzien in soortgelijke maatregelen, zowel voor situaties waarin schendingen hebben plaatsgevonden als voor situaties waarin schendingen dreigen plaats te vinden. Voorbeelden hiervan zijn de volgende:

- Artikel 63, lid 2, tweede en vierde alinea, van het Financieel Reglement ziet op het gedeeld beheer tussen de Unie en de lidstaten en verplicht de lidstaten tot het uitvoeren van controles vooraf, ook ter plaatse, op representatieve of risicogerichte steekproeven van verrichtingen. Daarnaast „houdt de Commissie toezicht op de door de lidstaten vastgestelde beheers- en controlesystemen. Bij haar auditwerkzaamheden [houdt] de Commissie [...] rekening met het overeenkomstig sectorspecifieke regelgeving beoordeelde risiconiveau.”
- Artikel 104 van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen 2021-2027 schrijft voor dat „de Commissie [...] financiële correcties [aanbrengt] door de steun uit de fondsen aan een programma te verlagen indien zij concludeert dat [...] er sprake is van een ernstige tekortkoming die een risico inhoudt voor de reeds aan het programma betaalde steun uit de fondsen”.
- Het Financieel Reglement (artikelen 135 tot en met 143) heeft een systeem van vroegtijdige opsporing ingevoerd om de toewijzing van middelen uit de Uniebegroting aan aanvragers en begunstigden die zich in een situatie bevinden die een ernstig risico voor de financiële belangen van de Unie vormt te kunnen uitsluiten.

311. Het uitsluitend optreden tegen schendingen (van regels van de Unie) die reeds hebben plaatsgevonden, en niet tegen het ernstige risico daarop, is onverenigbaar met het goede financiële beheer van de Uniebegroting dat door artikel 317 VWEU wordt voorgeschreven. Goed financieel beheer houdt in dat reeds begane schendingen worden gecorrigeerd, maar ook dat dreigingen (mits deze ernstig en geloofwaardig zijn) dat zich schendingen zullen voordoen die ongewenste financiële gevolgen zullen hebben, worden meegewogen.

312. Het Hof heeft in zijn rechtspraak zijn goedkeuring gehecht aan het gebruik van het criterium van een ernstig risico om financiële correcties of andere maatregelen ter bescherming van de Uniebegroting te nemen wanneer de lidstaten ontoereikende controles uitoefenen, zonder dat er een daadwerkelijk verlies hoeft te worden aangetoond.¹⁵³

313. In verordening 2020/2092 schijnt de beoordeling van een dreigende schending van een beginsel van de rechtsstaat dat rechtstreeks verband houdt met de uitvoering van de begroting, als criterium voor de vaststelling van corrigerende maatregelen, mij toe als bijzonder relevant, gegeven de horizontale aard van het conditionaliteitsmechanisme.

¹⁵² Cursivering van mij.

¹⁵³ Arrest van 7 oktober 2004, Spanje/Commissie (C-153/01, EU:C:2004:589, punten 66 en 67).

314. De fundamentele tekortkomingen bij de naleving van de beginselen van de rechtsstaat door de nationale autoriteiten in verband met de begroting kunnen op zichzelf een risico voor het goede beheer van de begroting en voor de financiële belangen van de Unie vormen.

315. Artikel 4, lid 1, van verordening 2020/2092 voorziet in de mogelijkheid van dreigende – *ernstige* – gevolgen voor de begroting of de financiële belangen van de Unie, en voldoet derhalve aan de vereisten van het evenredigheidsbeginsel, aangezien de maatregelen om te reageren op een risicosituatie evenredig moeten zijn aan de intensiteit van het risico en de gevolgen ervan voor de begroting of de financiële belangen van de Unie. Dit wordt bevestigd door artikel 5, lid 3, van verordening 2020/2092.

316. Anders dan de Hongaarse regering stelt, is er geen sprake van een soort vermoeden van risico dat het verband tussen de schending van de beginselen van de rechtsstaat en de uitvoering van de Uniebegroting afzwakt. In geen enkel geval is de Commissie ontheven van haar verplichting om het bestaan van de dreiging of het risico aan te tonen, welke dreiging of welk risico – het zij onderstreept – ernstig en werkelijk moet zijn en niet louter hypothetisch.

317. In deze omstandigheden is artikel 4, lid 1, van verordening 2020/2092 verenigbaar met het rechtszekerheidsbeginsel, zodat het vierde middel moet worden afgewezen.

B. Vijfde middel: artikel 4, lid 2, onder h), van verordening 2020/2092

318. Volgens de Hongaarse regering geeft artikel 4, lid 2, onder h), van verordening 2020/2092 geen nauwkeurige definitie van de omstandigheden waarin de beginselen van de rechtsstaat kunnen worden geschonden. Door zonder nadere precisering te verwijzen naar „andere situaties of gedragingen van overheidsinstanties”, zou deze bepaling afbreuk doen aan het rechtszekerheidsbeginsel.

319. Het middel moet worden afgewezen om de redenen die ik in het antwoord op het derde middel heb uiteengezet.

C. Zesde middel: schending van artikel 5, lid 2, van verordening 2020/2092

1. Argumenten van partijen

320. Volgens de Hongaarse regering is de verplichting van artikel 5, lid 2, van verordening 2020/2092 (kort gezegd, dat de lidstaat waartegen maatregelen worden genomen de eindbegunstigden van de programma's moet blijven financieren):

- niet verenigbaar met de rechtsgrondslag van die verordening, aangezien de verplichting drukt op de begroting van de lidstaten;
- een inbreuk op de Unierechtelijke bepalingen inzake begrotingstekorten en een schending van het beginsel van gelijke behandeling van de lidstaten.

321. Het Parlement en de Raad bestrijden dit argument en onderstrepen – zoals zij dat ook met betrekking tot het eerste middel hebben gedaan – dat artikel 5, lid 2, van verordening 2020/2092 geen extra verplichting oplegt naast de reeds bestaande verplichtingen en onontbeerlijk is om de

bescherming van de door de begunstigden verworven rechten te waarborgen. Zij benadrukken tevens dat de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de doelstellingen voor het begrotingstekort bij de lidstaat ligt, overeenkomstig zijn eigen wetgevingskeuzen, onverminderd de naleving van de regels van de Unie (met inbegrip van verordening 2020/2092).

2. Beoordeling

322. Over de verenigbaarheid van artikel 5, lid 2, van verordening 2020/2092 met artikel 322, lid 1, onder a), VWEU als rechtsgrondslag heb ik reeds een standpunt ingenomen in het kader van mijn onderzoek van het eerste middel.

323. Wat de (on)verenigbaarheid van die bepaling met de Unieregels inzake de beheersing van buitensporige overheidstekorten betreft, deel ik het argument van de Hongaarse regering niet.

324. Elke lidstaat (vooral als hij niet tot de eurozone behoort) heeft de bevoegdheid om zijn eigen begroting op te stellen en te controleren, binnen de grenzen die in het Unierecht zijn vastgelegd. Verordening 2020/2092 doet geen afbreuk aan de vrijheid van de lidstaten om, binnen die grenzen, hun eigen keuzen aangaande hun overheidsinkomsten en -uitgaven te maken.

325. Bij de uitoefening van deze begrotingsbevoegdheid draagt de lidstaat wel de kosten van de financiële correcties die op grond van verordening 2020/2092 worden opgelegd, en met name de kosten die voortvloeien uit de verplichting om de eindbegunstigden van de programma's te blijven financieren.

326. Wat betreft het (vermeende) grotere gemak voor de *grote* lidstaten om deze verplichting op zich te nemen, wordt de gelijkheid tussen de lidstaten niet geschonden wanneer verordening 2020/2092 alle lidstaten een identieke verplichting oplegt om de financiering van de eindbegunstigden voort te zetten.

327. Bovendien is de financiering die een lidstaat uit de Uniebegroting ontvangt gewoonlijk gerelateerd aan het economische gewicht en de bevolkingsomvang van die lidstaat, als relevante factoren. Lidstaten met een kleiner economisch gewicht en een kleinere bevolking zullen begunstigden van de programma's van de Unie zijn in verhouding tot hun specifieke kenmerken. Financiële correcties wegens schendingen van de beginselen van de rechtsstaat zullen hen bijgevolg in diezelfde verhouding treffen.

328. De omstandigheid dat de lidstaat, ongeacht zijn economisch gewicht en bevolkingsomvang, nettobetaler dan wel netto-ontvanger van Uniemiddelen is, verandert niets aan deze situatie. Logischerwijs zullen netto-ontvangers van middelen uit de Uniebegroting verhoudingsgewijs in sterkere mate blootgesteld zijn aan het financieel conditionaliteitsmechanisme dan nettobetalers, maar dat is onvermijdelijk en leidt niet tot discriminatie tussen de lidstaten.

329. Het zesde middel moet derhalve worden afgewezen.

D. Zevende middel: artikel 5, lid 3, voorlaatste volzin, van verordening 2020/2092

330. Volgens de Hongaarse regering is artikel 5, lid 3, derde volzin, van verordening 2020/2092 (volgens welke bepaling „[d]e aard, duur, ernst en omvang van de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat [...] naar behoren in aanmerking [worden] genomen”) onverenigbaar met de

rechtsgrondslag van de verordening en met artikel 7 VEU. Deze bepaling houdt geen verband met de begroting of met de financiële belangen van de Unie en mist bovendien de door het rechtszekerheidsbeginsel vereiste nauwkeurigheid.

331. Deze argumenten moeten worden verworpen om de redenen die ik heb uiteengezet in de analyse van het eerste en het derde middel.

E. Achtste middel: artikel 5, lid 3, laatste volzin, van verordening 2020/2092

332. De Hongaarse regering betoogt dat artikel 5, lid 3, laatste volzin, van verordening 2020/2092 („De maatregelen worden voor zover mogelijk gericht op de acties van de Unie waarop de schendingen betrekking hebben.”) het bestaan van een rechtstreeks verband tussen de concreet vastgestelde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en de vast te stellen maatregelen niet waarborgt. In haar opvatting is de bepaling in strijd met zowel het evenredigheidsbeginsel als het rechtszekerheidsbeginsel.

333. Dit middel moet worden afgewezen op grond van de argumenten die ik bij de behandeling van het eerste en het derde middel heb uiteengezet.

F. Negende middel: artikel 6, leden 3 en 8, van verordening 2020/2092

334. De Hongaarse regering is van mening dat artikel 6, leden 3 en 8, van verordening 2020/2092 (waarin wordt bepaald dat de Commissie rekening moet houden met „relevante informatie uit beschikbare bronnen, waaronder besluiten, conclusies en aanbevelingen van instellingen van de Unie, andere relevante internationale organisaties en andere erkende instellingen”) het rechtszekerheidsbeginsel schendt, aangezien de te gebruiken referenties en bronnen in die bepalingen niet naar behoren worden beschreven.

335. Dit middel moet worden afgewezen om de redenen die ik in de analyse van het derde middel heb uiteengezet.

IX. Kosten

336. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien Hongarije in het ongelijk wordt gesteld, moet het overeenkomstig de vorderingen van het Parlement en de Raad in de kosten worden verwezen.

337. Ingevolge artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de Europese Commissie, 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 Polen, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten.

X. Conclusie

338. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om:

- 1) het incidentele verzoek van de Raad om de passages in het verzoekschrift van Hongarije en de bijlagen daarbij, inzonderheid bijlage A.3, die verwijzen naar het advies van de Juridische Dienst van de Raad (Raadsdocument 13593/18) van 25 oktober 2018, de inhoud van dat advies weergeven of de in dat advies verrichte analyse weerspiegelen buiten beschouwing te laten, af te wijzen;
- 2) het eerste, het tweede en het derde middel van het beroep dat Hongarije heeft ingesteld tegen 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, die strekken tot nietigverklaring van deze verordening, af te wijzen;
- 3) het vierde, het zevende en het achtste middel respectievelijk het vijfde, het zesde en het negende middel, die subsidiair strekken tot nietigverklaring van artikel 4, lid 1, artikel 4, lid 2, onder h), artikel 5, lid 2, artikel 5, lid 3, voorlaatste volzin, artikel 5, lid 3, laatste volzin, en artikel 6, leden 3 en 8, van verordening 2020/2092, niet-ontvankelijk te verklaren respectievelijk af te wijzen;
- 4) Hongarije te verwijzen in zijn eigen kosten alsook in die van het Europees Parlement en de Raad;
- 5) de Europese Commissie, 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 Polen, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden te verwijzen in hun eigen kosten.