



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

3 juni 2021 *

„Beroep tot nietigverklaring – Artikel 7, lid 1, VEU – Resolutie van het Europees Parlement over een voorstel houdende een verzoek aan de Raad van de Europese Unie om te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat dat een lidstaat zich schuldig maakt aan een ernstige schending van de waarden waarop de Unie berust – Artikelen 263 en 269 VWEU – Bevoegdheid van het Hof – Ontvankelijkheid van het beroep – Voor beroep vatbare handeling – Artikel 354 VWEU – Regels voor het tellen van de stemmen bij het Parlement – Reglement van het Parlement – Artikel 178, lid 3 – Begrip ‚uitgebrachte stemmen‘ – Onthoudingen – Beginselen van rechtszekerheid, gelijke behandeling, democratie en loyale samenwerking”

In zaak C-650/18,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 17 oktober 2018,

Hongarije, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, G. Tornyai en Z. Wagner, vervolgens door M. Z. Fehér als gemachtigden,

verzoeker,

ondersteund door:

Republiek Polen, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

interveniënte,

tegen

Europees Parlement, vertegenwoordigd door F. Drexler, N. Görlitz en T. Lukácsi als gemachtigden,

verweerder,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

* Procestaal: Hongaars.

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, L. Bay Larsen en A. Kumin, kamerpresidenten, T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, K. Jürimäe, C. Lycourgos (rapporteur) en I. Jarukaitis, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 29 juni 2020,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 december 2020,

het navolgende

Arrest

- 1 Hongarije verzoekt om nietigverklaring van de resolutie van het Europees Parlement van 12 september 2018 over een voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig artikel 7, lid 1, [VEU] te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust [2017/2131(INL)] (PB 2019, C 433, blz. 66; hierna: „bestreden resolutie”).

Toepasselijke bepalingen

Procedure van artikel 7 VEU

- 2 Artikel 7 VEU bepaalt:

„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].”

3 Artikel 354 VWEU luidt:

„Voor de toepassing van artikel 7 [VEU] in verband met de schorsing van bepaalde rechten die voortvloeien uit het lidmaatschap van de Unie, neemt het lid van de Europese Raad of van de Raad dat de betrokken lidstaat vertegenwoordigt, niet deel aan de stemming, en de betrokken lidstaat wordt niet in aanmerking genomen bij de berekening van het in de leden 1 en 2 van dat artikel voorgeschreven derde of vier vijfde deel van de lidstaten. Onthouding van stemming door aanwezige of vertegenwoordigde leden vormt geen beletsel voor het vaststellen van de in lid 2 van dat artikel bedoelde besluiten.

Voor de vaststelling van de in artikel 7, leden 3 en 4, [VEU] bedoelde besluiten, wordt de gekwalificeerde meerderheid bepaald overeenkomstig artikel 238, lid 3, onder b), van dit Verdrag.

Indien de Raad, ten gevolge op een overeenkomstig artikel 7, lid 3, [VEU] vastgesteld besluit tot schorsing van de stemrechten, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit op basis van een van de bepalingen van de Verdragen, wordt de gekwalificeerde meerderheid van stemmen gedefinieerd overeenkomstig artikel 238, lid 3, onder b), van dit Verdrag, en indien de Raad besluit op voorstel van de Commissie of van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, wordt de gekwalificeerde meerderheid gedefinieerd overeenkomstig artikel 238, lid 3, onder a).

Voor de toepassing van artikel 7 [VEU] besluit het Europees Parlement met een meerderheid van twee derde der uitgebrachte stemmen welke tevens de meerderheid van zijn leden vertegenwoordigt.”

Rechterlijke toetsing

4 Artikel 263, eerste en zesde alinea, VWEU, bepaalt:

„Het Hof van Justitie van de Europese Unie gaat de wettigheid na van de wetgevingshandelingen, van de handelingen van de Raad, van de Commissie en van de Europese Centrale Bank, voor zover het geen aanbevelingen of adviezen betreft, en van de handelingen van het Europees Parlement en de Europese Raad die beogen rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben. Het gaat ook de wettigheid na van de handelingen van de organen of instanties van de Unie waarmee rechtsgevolgen ten aanzien van derden worden beoogd.

[...]

Het in dit artikel bedoelde beroep moet worden ingesteld binnen twee maanden te rekenen, al naargelang van het geval, vanaf de dag van bekendmaking van de handeling, vanaf de dag van kennisgeving aan de verzoeker of, bij gebreke daarvan, vanaf de dag waarop de verzoeker van de handeling kennis heeft gekregen.”

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.”

Protocol (nr. 24)

6 Het enige artikel van Protocol (nr. 24) inzake asiel voor onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie [PB 2010, C 83, blz. 305; hierna: „Protocol (nr. 24)"] bepaalt:

„Het niveau van bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden in de lidstaten van de Europese Unie in aanmerking nemend, beschouwen de lidstaten elkaar als veilige landen van oorsprong voor alle juridische en praktische doeleinden in verband met asielzaken. Dienovereenkomstig kan een asielaanvraag van een onderdaan van een lidstaat door een andere lidstaat uitsluitend in aanmerking worden genomen of ontvankelijk worden verklaard in de volgende gevallen:

[...]

b) indien de in artikel 7, lid 1, [VEU] bedoelde procedure op gang is gebracht en totdat de Raad, of in voorkomend geval de Europese Raad hieromtrent een besluit heeft genomen ten aanzien van de lidstaat waarvan de aanvrager onderdaan is;

[...]”

Reglement van het Europees Parlement

7 Artikel 178, lid 3, van het Reglement van het Europees Parlement, in de versie die van toepassing was toen de bestreden resolutie werd aangenomen (hierna: „Reglement”), luidt:

„Voor de aanneming dan wel verwerping van een tekst tellen alleen de uitgebrachte voor- en tegenstemmen voor de uitslag, tenzij in de gevallen waarvoor de Verdragen in een specifieke meerderheid voorzien.”

8 In artikel 226, lid 1, van het Reglement is het volgende bepaald:

„Bij twijfel over de toepassing of de interpretatie van dit Reglement kan de Voorzitter de zaak voor behandeling naar de bevoegde commissie verwijzen.

Dit geldt ook voor commissievoorzitters, indien tijdens commissiewerkzaamheden twijfel dienaangaande rijst.”

9 Uit bijlage V, afdeling XVIII, punt 8, bij het Reglement blijkt dat de Commissie constitutionele zaken van het Parlement bevoegd is voor de uitlegging daarvan.

Voorgeschiedenis van het geding

- 10 Bij resolutie van 17 mei 2017 over de situatie in Hongarije [2017/2656(RSP)] (PB 2018, C 307, blz. 75) heeft het Parlement zijn Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken opgedragen een specifiek verslag over die lidstaat op te stellen met het oog op een stemming ter plenaire vergadering over een met redenen omkleed voorstel waarin de Raad van de Europese Unie wordt verzocht op te treden overeenkomstig artikel 7, lid 1, VEU. Dit verslag is vastgesteld op 25 juni 2018.
- 11 Bij brief van 10 september 2018 heeft de permanente vertegenwoordiger van Hongarije bij de Unie de secretaris-generaal van het Parlement in kennis gesteld van het standpunt van de Hongaarse regering dat bij de stemming over de bestreden resolutie overeenkomstig artikel 354 VWEU en artikel 178, lid 3, van het Reglement met de onthoudingen rekening moest worden gehouden en heeft hij verzocht om de leden van het Parlement hierover in te lichten.
- 12 Op 10 september 2018 heeft de plaatsvervangend secretaris-generaal van het Parlement de afgevaardigden per e-mail laten weten dat bij het tellen van de stemmen alleen de voor en tegen de resolutie uitgebrachte stemmen in aanmerking zouden worden genomen en onthoudingen niet zouden worden meegeteld.
- 13 Op 12 september 2018 heeft het Europees Parlement over de bestreden resolutie gestemd. 448 leden stemden voor de resolutie, 197 leden stemden tegen en 48 leden onthielden zich van stemming. Na de stemming heeft de voorzitter bekendgemaakt dat de bestreden resolutie was aangenomen.

Conclusies van partijen en procedure bij het Hof

- 14 Hongarije verzoekt het Hof:
 - de bestreden resolutie nietig te verklaren en
 - het Parlement te verwijzen in de kosten.
- 15 Het Parlement verzoekt het Hof:
 - het beroep kennelijk niet-ontvankelijk of, subsidiair, ongegrond te verklaren en
 - Hongarije te verwijzen in de kosten.
- 16 Hongarije heeft het Hof overeenkomstig artikel 16, derde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht in Grote kamer over de zaak te oordelen.
- 17 Bij beschikking van 14 mei 2019, Hongarije/Parlement (C-650/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:438), heeft het Hof gelast om het advies van de Juridische Dienst van het Parlement, dat is opgenomen in bijlage 5 bij het verzoekschrift van Hongarije, uit het dossier te verwijderen en het door deze lidstaat ingediende verzoek om overlegging ervan afgewezen.
- 18 Bij beslissing van 22 mei 2019 heeft de president van het Hof de Republiek Polen toegelaten tot interventie aan de zijde van Hongarije.

Beroep

Bevoegdheid van het Hof en ontvankelijkheid van het beroep

Argumenten van partijen

- 19 Het Parlement betoogt dat het onderhavige beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk is omdat uit artikel 269 VWEU en, subsidiair, uit artikel 263 VWEU volgt dat het niet mogelijk is om tegen de bestreden resolutie een dergelijk beroep in te stellen.
- 20 Wat in de eerste plaats artikel 269 VWEU betreft, is het Parlement van mening dat uit de letterlijke uitlegging van deze bepaling blijkt dat de bevoegdheid van het Hof daarin wordt beperkt tot definitieve handelingen die de Raad of de Europese Raad krachtens artikel 7 VEU heeft vastgesteld.
- 21 Deze uitlegging vindt steun in de ontstaansgeschiedenis van artikel 269 VWEU. Uit de opeenvolgende aanpassingen van de Verdragen blijkt namelijk dat voor de procedure van artikel 7 VEU slechts gaandeweg enige toetsing door het Hof is ingesteld. Daarom behoren de krachtens laatstgenoemde bepaling vastgestelde handelingen die niet binnen de materiële werkingssfeer van artikel 269 VWEU vallen, steeds tot de „politieke sfeer” van de Verdragen, die aan geen enkele rechterlijke toetsing is onderworpen.
- 22 Voorts moet artikel 269 VWEU worden beschouwd als een *lex specialis* ten opzichte van artikel 263 VWEU en vormt het dus een pendant van andere bepalingen – zoals de artikelen 271, 275 en 276 VWEU – waarin alleen een beperkte mogelijkheid van rechterlijke toetsing wordt geboden voor vooraf bepaalde specifieke gebieden.
- 23 Bovendien zou het niet coherent zijn als de uitdrukkelijk in artikel 269 VWEU genoemde constatering van de Raad en de Europese Raad, die ernstige gevolgen kunnen hebben voor de betrokken lidstaat, met uitzondering van de procedurele aspecten ervan in wezen aan geen enkele rechterlijke toetsing krachtens artikel 269 VWEU zijn onderworpen, terwijl een eenvoudig voorstel om de procedure van artikel 7 VEU in gang te zetten volledig door de rechter zou kunnen worden getoetst.
- 24 In de tweede plaats is het Parlement van mening dat het beroep, gesteld dat het aan de hand van artikel 263 VWEU moet worden getoetst, niet-ontvankelijk is omdat de bestreden resolutie niet de kenmerken vertoont van een „voor beroep vatbare handeling” in de zin van de eerste alinea van dat artikel.
- 25 Deze resolutie brengt immers geen wijziging aan in de rechtspositie van Hongarije aangezien uitsluitend de procedure van artikel 7 VEU in gang wordt gezet zonder dat de Raad eraan gebonden is zijn eventuele constatering te doen. Bovendien zouden zich, zelfs al konden Hongaarse onderdanen door de aanname van deze resolutie op grond van het enig artikel, onder b), van Protocol (nr. 24) een asielverzoek indienen in een andere lidstaat, door deze mogelijkheid geen nadelige gevolgen voordoen voor deze onderdanen of voor elke andere Unieburger en evenmin voor Hongarije zelf.

- 26 Voorts heeft het Hof in zijn arrest van 25 juli 2018, *Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), enkel geoordeeld dat de feitelijke informatie in een met redenen omkleed voorstel dat is vastgesteld overeenkomstig artikel 7, lid 1, VEU, een bijzonder relevant gegeven is bij de abstracte beoordeling of er een reëel gevaar bestaat voor schending van de grondrechten in de lidstaat die een Europees aanhoudingsbevel heeft uitgevaardigd. Op basis van dat arrest kan dus niet worden geoordeeld dat dergelijke voorstellen bindende rechtsgevolgen in het leven roepen.
- 27 Bovendien moet de bestreden resolutie worden beschouwd als een tussenhandeling, aangezien het Parlement daarin geen definitief standpunt bepaalt. Alleen tussenmaatregelen met onmiddellijke, zekere en voldoende bindende rechtsgevolgen kunnen echter rechtstreeks door de rechter worden getoetst, hetgeen bij de bestreden resolutie niet het geval is.
- 28 Hongarije, ondersteund door de Republiek Polen, is van mening dat het beroep ontvankelijk is omdat de bestreden resolutie, gelet op de gevolgen ervan, met name op grond van het enig artikel, onder b), van Protocol (nr. 24), en de inzichten uit het arrest van 25 juli 2018, *Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), een voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU is. Bovendien moet artikel 269 VWEU strikt worden uitgelegd en wordt het Hof daarin niet de bevoegdheid ontzegd om kennis te nemen van dit beroep.

Beoordeling door het Hof

- 29 In de eerste plaats moet worden onderzocht of het Hof, zoals het Parlement betoogt, krachtens artikel 269 VWEU onbevoegd is om kennis te nemen van het onderhavige beroep.
- 30 In dit verband moet ten eerste worden opgemerkt dat het Hof volgens dit artikel uitsluitend op verzoek van de lidstaat ten aanzien waarvan de Raad of de Europese Raad een constatering heeft gedaan en uitsluitend wat de naleving van de procedurele bepalingen van artikel 7 VEU betreft, uitspraak kan doen over de wettigheid van een handeling die door de Europese Raad of door de Raad krachtens artikel 7 VEU is vastgesteld. Dit verzoek moet bovendien binnen een maand na deze constatering worden gedaan.
- 31 Voor zover artikel 269 VWEU aan de mogelijkheid om een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen handelingen die de Europese Raad of de Raad krachtens artikel 7 VEU heeft vastgesteld strengere voorwaarden verbindt dan die van artikel 263 VWEU, bevat het een beperking van de algemene bevoegdheid die op grond van dit laatste artikel aan het Hof van Justitie van de Europese Unie is toegekend om de rechtmatigheid van de handelingen van de instellingen van de Unie te toetsen, zodat het restrictief moet worden uitgelegd (zie naar analogie arrest van 19 juli 2016, *H/Raad e.a.*, C-455/14 P, EU:C:2016:569, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 32 Ten tweede moet worden opgemerkt dat artikel 269 VWEU enkel betrekking heeft op door de Raad en de Europese Raad volgens de procedure van artikel 7 VEU vastgestelde handelingen. Resoluties die het Parlement uit hoofde van artikel 7, lid 1, VEU heeft vastgesteld, worden in artikel 269 VWEU niet genoemd.
- 33 Uit de bewoordingen van laatstgenoemd artikel volgt dus dat de opstellers van de Verdragen een handeling als de bestreden resolutie niet hebben willen uitsluiten van de algemene bevoegdheid die bij artikel 263 VWEU aan het Hof van Justitie van de Europese Unie is toegekend om de wettigheid van de handelingen van de instellingen van de Unie te toetsen.

- 34 Een dergelijke uitlegging van artikel 269 VWEU draagt bovendien bij aan de eerbiediging van het beginsel dat de Europese Unie een rechtsunie is die een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven heeft geroepen waarbij het toezicht op de rechtmatigheid van de handelingen van de instellingen van de Unie aan het Hof van Justitie van de Europese Unie is opgedragen (zie in die zin arresten van 23 april 1986, *Les Verts/Parlement*, 294/83, EU:C:1986:166, punt 23; 28 maart 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 5 november 2019, *ECB e.a./Trasta Komercbanka e.a.*, C-663/17 P, C-665/17 P en C-669/17 P, EU:C:2019:923, punt 54).
- 35 Anders dan het Parlement stelt, wordt aan deze vaststelling niet afgedaan door de context van artikel 269 VWEU. Het volstaat immers op te merken dat de artikelen 271, 275 en 276 VWEU, waarmee het Parlement artikel 269 VWEU vergelijkt, het Hof niet elke bevoegdheid ontnemen om krachtens artikel 263 VWEU de wettigheid van de daarin bedoelde Uniehandelingen te toetsen en dat die artikelen hoe dan ook betrekking hebben op gebieden die volledig losstaan van de procedure van artikel 7 VEU. Bovendien zijn de artikelen 271, 275 en 276 VWEU opgesteld in bewoordingen die aanzienlijk verschillen van die van artikel 269 VWEU, zodat daar geen nuttige inzichten voor de uitlegging van laatstgenoemd artikel uit kunnen worden afgeleid.
- 36 Hieruit volgt dat artikel 269 VWEU het Hof niet uitsluit van de bevoegdheid om kennis te nemen van het onderhavige beroep.
- 37 Wat in de tweede plaats de ontvankelijkheid van dit beroep betreft, staat volgens vaste rechtspraak het beroep tot nietigverklaring van artikel 263 VWEU open tegen alle door de instellingen vastgestelde bepalingen – ongeacht de vorm – die beogen bindende rechtsgevolgen teweeg te brengen (arresten van 26 maart 2019, *Commissie/Italië*, C-621/16 P, EU:C:2019:251, punt 44, en 9 juli 2020, *Tsjechië/Commissie*, C-575/18 P, EU:C:2020:530, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 38 Om vast te stellen of een handeling dergelijke rechtsgevolgen in het leven roept en er dus krachtens artikel 263 VWEU een beroep tot nietigverklaring tegen kan worden ingesteld, moet worden gelet op de substantie van deze handeling en moeten die gevolgen worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria zoals de inhoud van die handeling, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de bevoegdheden van de instelling die de betreffende handeling heeft vastgesteld en de context waarin die vaststelling plaatsvond (arrest van 9 juli 2020, *Tsjechië/Commissie*, C-575/18 P, EU:C:2020:530, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 39 In het onderhavige geval moet worden opgemerkt dat door de aanname van de bestreden resolutie de procedure van artikel 7, lid 1, VEU is ingeleid. Krachtens het enig artikel, onder b), van Protocol (nr. 24) kan een lidstaat echter, zodra deze procedure op gang is gebracht en zolang de Raad of de Europese Raad geen besluit heeft genomen ten aanzien van de betrokken lidstaat, in afwijking van de in dit enige artikel vastgelegde principiële regel, elk asielverzoek dat wordt ingediend door een onderdaan van de lidstaat waartegen die procedure is aangespannen, in aanmerking nemen of ontvankelijk verklaren.
- 40 Hieruit volgt dat door het aannemen van de bestreden resolutie het voor de lidstaten in beginsel geldende verbod om een asielverzoek van een Hongaarse onderdaan in aanmerking te nemen of ontvankelijk te verklaren, onmiddellijk wordt opgeheven. Deze resolutie wijzigt aldus in de betrekkingen tussen de lidstaten de situatie van Hongarije op het gebied van het asielrecht.

- 41 De bestreden resolutie heeft dus bindende rechtsgevolgen vanaf de aanname ervan en zolang de Raad zich niet heeft uitgesproken over de al of niet te nemen maatregelen.
- 42 Het Parlement betoogt evenwel dat de bestreden resolutie een tussenhandeling is waarin een voorlopig standpunt tot uitdrukking wordt gebracht en dat die tussenhandeling niet vatbaar is voor rechterlijke toetsing krachtens artikel 263 VWEU.
- 43 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat tussenmaatregelen die ertoe strekken de eindbeschikking voor te bereiden, in beginsel geen handelingen vormen waartegen beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld (arrest van 15 maart 2017, Stichting Woonlinie e.a./Commissie, C-414/15 P, EU:C:2017:215, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 Bij dergelijke tussenhandelingen gaat het ten eerste echter om handelingen die een voorlopig standpunt van de betrokken instelling uitdrukken (zie in die zin arrest van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 50).
- 45 Een resolutie als de bestreden resolutie, waarbij het Parlement de Raad verzoekt om overeenkomstig artikel 7, lid 1, VEU te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat dat een lidstaat zich schuldig maakt aan een ernstige schending van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden, kan evenwel niet worden aangemerkt als de uitdrukking van een voorlopig standpunt van het Parlement, zelfs al kan de Raad in voorkomend geval een dergelijke latere constatering alleen doen na voorafgaande goedkeuring van het Parlement op grond van artikel 7, lid 1, VEU. Een dergelijke goedkeuring kan namelijk pas worden gegeven voor zover de Raad eerst heeft geconstateerd dat er een dergelijk gevaar bestaat en zal bovendien betrekking hebben op een handeling die is vastgesteld na een specifiek aan de Raad voorbehouden beoordeling of dit gevaar bestaat. Die beoordeling kan afwijken van de door het Parlement bij de vaststelling van de bestreden resolutie verrichte beoordeling.
- 46 Ten tweede blijkt uit de rechtspraak van het Hof tevens dat tegen een tussenhandeling die autonome rechtsgevolgen heeft, wel beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld, voor zover de onrechtmatigheid van die handeling niet kan worden verholpen met een beroep tegen het definitieve besluit ter voorbereiding waarvan zij is vastgesteld (zie in die zin met name arresten van 30 juni 1992, Spanje/Commissie, C-312/90, EU:C:1992:282, punten 21 en 22; 30 juni 1992, Italië/Commissie, C-47/91, EU:C:1992:284, punten 27 en 28, en 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punten 53, 54 en 60).
- 47 Het is juist dat Hongarije, zoals het Parlement betoogt, in casu met de stelling dat de bestreden resolutie onrechtmatig is, het beroep tot nietigverklaring kan ondersteunen dat deze lidstaat eventueel instelt tegen een door de Raad na die resolutie op grond van artikel 7, lid 1, VEU gedane constatering dat er duidelijk gevaar bestaat voor ernstige schending van de waarden van de Unie.
- 48 Afgezien van het feit dat de Raad, zoals de advocaat-generaal in punt 100 van zijn conclusie heeft opgemerkt, niet verplicht is om een standpunt in te nemen over de bestreden resolutie, kan het eventuele slagen van een beroep tot nietigverklaring van de door de Raad op grond van artikel 7, lid 1, VEU gedane constatering, er evenwel hoe dan ook niet toe leiden dat alle in punt 40 van dit arrest bedoelde bindende rechtsgevolgen van die resolutie teniet worden gedaan.
- 49 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat de bestreden resolutie een voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 263, eerste alinea, VWEU is.

- 50 Wat ten slotte de bewering van het Parlement tot staving van zijn exceptie van niet-ontvankelijkheid betreft, dat de rechtsgevolgen van de bestreden resolutie Hongarije niet rechtstreeks raken, moet aan hetgeen in punt 40 van het onderhavige arrest is opgemerkt, worden toegevoegd dat een lidstaat krachtens artikel 263, tweede alinea, VWEU in geen geval hoeft aan te tonen dat hij rechtstreeks en individueel wordt geraakt door de Uniehandeling waarvan hij de nietigverklaring vordert, en evenmin dat hij een procesbelang heeft (zie wat dit laatste punt betreft arrest van 5 september 2012, Parlement/Raad, C-355/10, EU:C:2012:516, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 51 Daarbij moet in de derde plaats wel worden onderstreept dat de algemene bevoegdheid die het Hof van Justitie van de Europese Unie bij artikel 263 VWEU is toegekend om de wettigheid van de handelingen van de instellingen van de Unie te toetsen, niet op een wijze kan worden uitgelegd waardoor de in artikel 269 VWEU bedoelde beperking op deze algemene bevoegdheid haar nuttig effect verliest (zie naar analogie arrest van 1 juli 2010, Povse, C-211/10 PPU, EU:C:2010:400, punt 78).
- 52 Hieruit volgt dat wanneer, zoals in het onderhavige geval, artikel 263 VWEU ten grondslag ligt aan een beroep tot nietigverklaring van een handeling die een instelling van de Unie krachtens artikel 7 VEU heeft vastgesteld, artikel 263 VWEU niet los van artikel 269 VWEU kan worden toegepast, maar integendeel moet worden uitgelegd in het licht van laatstgenoemd artikel.
- 53 In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 269 VWEU aan beroepen tot nietigverklaring van handelingen van de Raad en de Europese Raad die krachtens artikel 7 VEU zijn vastgesteld, bepaalde specifieke voorwaarden verbindt teneinde rekening te houden met de bijzondere aard van de bij deze laatste bepaling ingestelde procedure. Zo heeft volgens de voorwaarden van artikel 269, eerste alinea, VWEU enkel de bij die procedure betrokken lidstaat het recht om een dergelijk beroep in te stellen en kunnen tot staving van dit beroep alleen middelen worden aangevoerd die betrekking hebben op schending van de procedurele bepalingen van artikel 7 VEU.
- 54 Indien zou worden aanvaard dat een andere verzoeker dan de lidstaat waartegen het Parlement overeenkomstig artikel 7, lid 1, VEU een met redenen omkleed voorstel heeft vastgesteld, op grond van artikel 263 VWEU een beroep tot nietigverklaring van dat voorstel kan instellen, en dat ter ondersteuning van dit beroep elk middel als bedoeld in artikel 263, tweede alinea, VWEU kan worden aangevoerd, dan zouden de artikel 269 VWEU gestelde specifieke voorwaarden waaronder een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld tegen de in artikel 7, lid 1, VEU bedoelde constatering van de Raad die naar aanleiding van dat voorstel kan worden gedaan, hun nuttig effect grotendeels verliezen.
- 55 Wanneer een dergelijk met redenen omkleed voorstel van het Parlement op verzoek van een dergelijke verzoeker nietig zou worden verklaard, zou de Raad namelijk niet kunnen constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor ernstige schending van de waarden van de Unie, hoewel artikel 269, eerste alinea, VWEU deze verzoeker juist geen mogelijkheid biedt om een beroep tot nietigverklaring van een dergelijke constatering in te stellen.
- 56 Zou dit voorstel nietig worden verklaard op grond van een ander middel dan die van artikel 269 VWEU, dan zou dat de Raad evenzeer beletten om te constateren dat er een dergelijk risico bestaat, ook al kan dit middel volgens dit artikel niet worden aangevoerd om de nietigverklaring van een dergelijke vaststelling te verkrijgen.

- 57 Daarentegen kan de mogelijkheid die volgens artikel 263, zesde alinea, VWEU toekomt aan een lidstaat waartegen het Parlement overeenkomstig artikel 7, lid 1, VEU een met redenen omkleed voorstel heeft vastgesteld, om binnen twee maanden na bekendmaking van dat voorstel een beroep tot nietigverklaring in te stellen, geen afbreuk doen aan het nuttig effect van de specifieke bepalingen waaraan een beroep tot nietigverklaring tegen de krachtens artikel 7, lid 1, VEU door de Raad gedane constatering volgens artikel 269 VWEU moet voldoen.
- 58 Hoewel volgens artikel 269, tweede alinea, VWEU het beroep tot nietigverklaring van een dergelijke constatering binnen één maand na de vaststelling ervan moet worden ingesteld, zou het daarom verder gaan dan nodig is om het nuttig effect van artikel 269 VWEU te verzekeren indien voor het instellen van het beroep tot nietigverklaring tegen een met redenen omkleed voorstel dat het Parlement krachtens artikel 7, lid 1, VEU heeft vastgesteld, dezelfde kortere termijn zou gelden.
- 59 Uit de punten 54 tot en met 58 van dit arrest blijkt dat alleen de lidstaat waartegen het Parlement krachtens artikel 7 VEU een met redenen omkleed voorstel heeft aangenomen, krachtens artikel 263 VWEU binnen twee maanden nadat dit voorstel is aangenomen beroep tot nietigverklaring daarvan kan instellen. Bovendien kunnen de tot staving van een dergelijk beroep aangevoerde middelen tot nietigverklaring slechts betrekking hebben op schending van de in artikel 7 VEU bedoelde procedurele bepalingen.
- 60 In het onderhavige geval heeft de bestreden resolutie betrekking op Hongarije. Bovendien is het beroep van deze lidstaat ingesteld binnen de in artikel 263, tweede alinea, VWEU gestelde termijn.
- 61 Uit een en ander volgt dat het onderhavige beroep tot nietigverklaring ontvankelijk is, los van de vraag of het Hof alle tot staving van dit beroep aangevoerde middelen kan onderzoeken.

Middelen waarop het beroep berust

- 62 Tot staving van zijn beroep voert Hongarije vier middelen aan. Het eerste middel is ontleend aan schending van artikel 354, vierde alinea, VWEU en artikel 178, lid 3, van het Reglement. Het tweede middel is ontleend aan schending van het rechtszekerheidsbeginsel. Met zijn derde middel verwijt Hongarije het Parlement dat het democratiebeginsel en het beginsel van gelijke behandeling zijn geschonden. Met het vierde middel wordt schending aangevoerd van de beginselen inzake loyale samenwerking, samenwerking te goeder trouw tussen de instellingen, eerbiediging van gewettigd vertrouwen en rechtszekerheid.
- 63 Gelet op hun onderlinge samenhang moeten allereerst het eerste en het derde middel van het beroep samen worden onderzocht.

Eerste en derde middel: schending van artikel 354, vierde alinea, VWEU, van artikel 178, lid 3, van het Reglement en van het democratiebeginsel en het beginsel van gelijke behandeling

– Argumenten van partijen

- 64 Met zijn eerste middel betoogt Hongarije dat het Parlement bij het tellen van de ter vaststelling van de bestreden resolutie uitgebrachte stemmen ten onrechte de onthoudingen niet heeft meegerekend.
- 65 Volgens deze lidstaat blijkt het belang van een met redenen omkleed voorstel in de zin van artikel 7, lid 1, VEU uit het in artikel 354, vierde alinea, VWEU, gestelde vereiste dat het Parlement een dergelijke handeling met een gekwalificeerde meerderheid moet goedkeuren. Juist wanneer deze bepaling van het VWEU aldus wordt uitgelegd dat onthoudingen als uitgebrachte stemmen moeten worden beschouwd, zodat voor de vaststelling van die handeling een groter aantal gunstige stemmen vereist is, wordt dit belang in aanmerking genomen.
- 66 Ook de context van artikel 354 VWEU pleit voor een dergelijke uitlegging. Zo blijkt uit de eerste alinea van dit artikel dat wanneer de in artikel 7, lid 1, VEU bedoelde procedure wordt toegepast, voor de vaststelling of de meerderheid van vier vijfde van de leden van de Raad is bereikt, de stemmen van alle lidstaten behalve de betrokken lidstaat moeten worden meegerekend, ongeacht of het gaat om een voor- of tegenstem dan wel een onthouding.
- 67 Door een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen voor te schrijven welke tevens de meerderheid van de leden van het Parlement vertegenwoordigt, voorziet artikel 354, vierde alinea, VWEU in een specifieke meerderheid in de zin van het laatste zinsdeel van artikel 178, lid 3, van het Reglement. Uit deze laatste bepaling vloeit voort dat indien de Verdragen in een specifieke meerderheid voorzien, zowel de stemmen voor en tegen het in stemming gebrachte voorstel als de onthoudingen moeten worden beschouwd als uitgebrachte stemmen.
- 68 Daarentegen staan reeds de bewoordingen van deze bepaling van het Reglement eraan in de weg dat de uitzondering die daarin is opgenomen voor gevallen waarin volgens de Verdragen een specifieke meerderheid is vereist, aldus wordt uitgelegd dat zij enkel van toepassing is op de berekening van de meerderheid van de leden van het Parlement. Deze bepaling bevat immers een zeer duidelijke tegenstelling tussen de situatie waarin bij de berekening van het aantal uitgebrachte stemmen alleen rekening moet worden gehouden met de stemmen voor en tegen de betrokken tekst, en de situatie waarin die tekst alleen geldig kan worden aangenomen met een specifieke, in de Verdragen bepaalde meerderheid.
- 69 In de plenaire vergadering kiezen de leden van het Parlement bij het stemmen overigens tussen de opties „voor”, „tegen” of „onthouding”. Hieruit volgt duidelijk dat onthouding een van de manieren is waarop een stem kan worden uitgebracht.
- 70 De Republiek Polen voert aan dat artikel 354, vierde alinea, VWEU in het licht van de eerste alinea van deze bepaling moet worden opgevat als een verplichting om onthoudingen als uitgebrachte stemmen aan te merken. De aanduiding in artikel 354, eerste alinea, laatste volzin, VWEU dat onthoudingen in de Europese Raad buiten beschouwing moeten worden gelaten, vormt immers

een uitzondering op de regel, zodat het ontbreken van een dergelijke aanwijzing in artikel 354, vierde alinea, VWEU a contrario aantoonde dat de onthoudingen in aanmerking moeten worden genomen wanneer het Parlement voor de toepassing van artikel 7 VEU een besluit neemt.

- 71 Bovendien is de opvatting dat het laatste deel van artikel 178, lid 3, van het Reglement is ingevoerd om rekening te houden met het feit dat in gevallen waarin de Verdragen in een specifieke meerderheid voorzien, de gewone meerderheid niet volstaat om een besluit aan te nemen, volgens deze lidstaat een onlogisch standpunt, gelet op de bewoordingen van artikel 83, lid 3, van dat Reglement waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar de in artikel 354, vierde alinea, VWEU bedoelde meerderheid. Ten slotte benadrukt deze lidstaat dat de mogelijkheid zich te onthouden formeel is vastgelegd in artikel 180 van het Reglement.
- 72 Het Parlement is van mening dat artikel 354 VWEU weliswaar niet duidelijk maakt of de onthoudingen tot de uitgebrachte stemmen moeten worden gerekend, maar dat het op grond van deze bepaling mogelijk is om dit vraagstuk te regelen in zijn Reglement. Uit artikel 178, lid 3, van dit Reglement vloeit juist voort dat de onthoudingen in het onderhavige geval buiten beschouwing moesten blijven. De uitzondering aan het slot van deze bepaling is namelijk alleen bedoeld als afwijking van het in artikel 231, lid 1, VWEU neergelegde beginsel dat er een meerderheid is als er meer voor- dan tegenstemmen zijn uitgebracht en deze uitzondering moet aldus worden uitgelegd dat bij toepassing ervan de stemmen vóór de betrokken tekst ook de meerderheid van de leden van het Parlement moeten vormen.
- 73 Met zijn derde middel voert Hongarije ten eerste aan dat artikel 354 VWEU en artikel 178, lid 3, van het Reglement hadden moeten worden uitgelegd in het licht van het in artikel 2 VEU neergelegde democratiebeginsel en tot de opname van de onthoudingen bij de uitgebrachte stemmen hadden moeten leiden, aangezien aldus de democratische waarden van de Unie dankzij een volledige vertegenwoordiging van het volk zo goed mogelijk worden gewaarborgd.
- 74 De wijze waarop het Parlement in het onderhavige geval de uitgebrachte stemmen heeft opgenomen, maakt onthouding daarentegen tot een zinloze stemmogelijkheid. De leden van het Parlement hebben op die manier geen gebruik kunnen maken van alle bij de uitoefening van hun ambt behorende mogelijkheden terwijl voor deze beperking geen legitieme doelstelling bestond.
- 75 Ten tweede leidt de door het Parlement gegeven uitlegging van artikel 354, vierde alinea, VWEU en het Reglement tot een door geen enkele legitieme doelstelling gerechtvaardigde ongelijke behandeling tussen de leden van het Parlement die zich bij de stemming over de bestreden resolutie hebben onthouden, en de leden van het Parlement die daarover een stem hebben uitgebracht.
- 76 Het Parlement is van mening dat Hongarije in zijn memorie van repliek de betekenis van zijn derde middel heeft gewijzigd door te stellen dat het Parlement artikel 354, vierde alinea, VWEU en artikel 178, lid 3, van het Reglement heeft geschonden. Dit argument is onbegrijpelijk en derhalve niet-ontvankelijk. Het derde middel van Hongarije is hoe dan ook ongegrond.

– *Beoordeling door het Hof*

- 77 Vooraf moet ten eerste worden opgemerkt dat het Hof geen kennis kan nemen van het eerste middel, voor zover Hongarije daarmee het Parlement verwijt dat het bij de vaststelling van de bestreden resolutie artikel 178, lid 3, van het Reglement heeft geschonden. Deze bepaling kan

namelijk niet worden beschouwd als een procedurele bepaling van artikel 7 VEU zoals bedoeld in artikel 269 VWEU, anders dan de bepalingen in artikel 354 VWEU, welk artikel uitdrukkelijk wordt genoemd in artikel 7, lid 5, VEU.

- 78 Wat in de tweede plaats de exceptie van niet-ontvankelijkheid betreft die het Parlement met betrekking tot het derde middel heeft opgeworpen, zij eraan herinnerd dat overeenkomstig artikel 120, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof en de daarop betrekking hebbende rechtspraak elk inleidend verzoekschrift het voorwerp van het geschil, de aangevoerde middelen en argumenten alsmede een summier uitzetting van deze middelen moet bevatten. Deze aanduidingen moeten zo duidelijk en nauwkeurig zijn dat de verweerder zijn verweer kan voorbereiden en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Daaruit volgt dat de belangrijkste gegevens, feitelijk en rechtens, waarop het beroep is gebaseerd, coherent en begrijpelijk moeten worden weergegeven in de tekst van het verzoekschrift zelf en dat het petitum op ondubbelzinnige wijze moet zijn geformuleerd, teneinde te vermijden dat het Hof ultra petita recht doet of nalaat op een van de grieven recht te doen (arrest van 16 april 2015, Parlement/Raad, C-540/13, EU:C:2015:224, punt 9 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 79 In het onderhavige geval blijkt uit het inleidend verzoekschrift dat Hongarije met zijn derde middel in wezen betwist dat de bestreden resolutie in overeenstemming is met in het bijzonder artikel 354, vierde alinea, VWEU, gelezen in samenhang met het democratiebeginsel en het beginsel van gelijke behandeling, op grond dat bij het tellen van de uitgebrachte stemmen de onthoudingen niet zijn meegerekend.
- 80 Aangezien deze grief in het stadium van het verzoekschrift is aangevoerd en niet dubbelzinnig is, moet de door het Parlement opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid worden verworpen.
- 81 Daar Hongarije, zoals in punt 79 van dit arrest is opgemerkt, met dit derde middel niet op zichzelf schending van het democratiebeginsel en het beginsel van gelijke behandeling aanvoert, maar wil aantonen dat de aanneming van de bestreden resolutie met name in strijd is met de procedurele bepaling van artikel 354, vierde alinea, VWEU, gelezen in het licht van die beginselen, mag het Hof blijkens punt 59 van dit arrest bovendien kennisnemen van dit derde middel.
- 82 Ten gronde moet in de eerste plaats worden benadrukt dat het Parlement, wanneer het een besluit moet nemen op grond van artikel 7 VEU, volgens artikel 354, vierde alinea, VWEU besluit met een meerderheid van twee derde der uitgebrachte stemmen welke tevens de meerderheid van zijn leden vertegenwoordigt.
- 83 Aangezien de Verdragen niet bepalen wat onder „uitgebrachte stemmen” moet worden verstaan, dient dit autonome Unierechtelijke begrip te worden uitgelegd in overeenstemming met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis ervan, met inachtneming van de context waarin het wordt gebruikt en de doelstellingen die worden beoogd door de regeling waarvan het deel uitmaakt (zie naar analogie arrest van 23 april 2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, C-507/18, EU:C:2020:289, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 84 Zoals de advocaat-generaal in de punten 128 tot en met 130 van zijn conclusie heeft opgemerkt, omvat het begrip „uitgebrachte stemmen” in zijn gebruikelijke betekenis slechts de voor- en tegenstemmen betreffende een bepaald voorstel. Aangezien onthouding in zijn gebruikelijke betekenis moet worden begrepen als de weigering om een standpunt in te nemen over een bepaald voorstel, kan onthouding niet worden gelijkgesteld met een „uitgebrachte stem”.

- 85 Daarbij moet er evenwel op worden gewezen dat de in artikel 354, vierde alinea, VWEU neergelegde meerderheidsregel een dubbel vereiste bevat, in die zin dat voor de handelingen die het Parlement krachtens artikel 7 VEU vaststelt, een tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen vereist is, alsook de goedkeuring van de meerderheid van de leden van het Parlement.
- 86 Door te bepalen dat voor de door het Parlement krachtens artikel 7 VEU vastgestelde handelingen deze dubbele meerderheid is vereist, hebben de opstellers van het VWEU het belang van dergelijke handelingen op politiek en constitutioneel vlak benadrukt.
- 87 Hoewel om de in punt 84 van dit arrest uiteengezette redenen geen rekening kan worden gehouden met de onthoudingen om vast te stellen of de stemmen vóór een dergelijke handeling een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen vormen, moeten de onthoudingen volgens het vereiste van artikel 354, vierde alinea, VWEU zodoende juist wel worden meegeteld om na te gaan of de voorstemmen de meerderheid van de leden van het Parlement vertegenwoordigen. Overeenkomstig deze meerderheidsregel kan een met redenen omkleed voorstel van het Parlement uit hoofde van artikel 7 VEU immers niet worden aangenomen indien het aantal leden dat vóór het voorstel heeft gestemd, niet groter is dan het aantal overige leden van het Parlement, ongeacht of die overige leden tegen dat voorstel hebben gestemd of dat zij zich hebben onthouden dan wel afwezig waren bij de stemming.
- 88 Uit de overwegingen in de punten 84 tot en met 87 van dit arrest volgt dat artikel 354, vierde alinea, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat voor de toepassing van artikel 7 VEU geen rekening hoeft te worden gehouden met de onthoudingen bij de berekening van de tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen.
- 89 De door Hongarije aangevoerde omstandigheid dat de onthoudingen in aanmerking worden genomen bij de berekening van de meerderheid van vier vijfde van de leden van de Raad als bedoeld in artikel 7, lid 1, VEU, is in dit verband irrelevant. Zoals uit punt 87 van dit arrest blijkt, is het immers inherent aan een stemregel waarbij een meerderheid van de leden van een instelling vereist is, dat degenen die zich van stemming onthouden in aanmerking worden genomen om te bepalen of deze meerderheid van de leden is bereikt, terwijl dat daarentegen niet geldt voor een stemregel die een meerderheid van de uitgebrachte stemmen voorschrijft.
- 90 Het argument van de Republiek Polen dat is gebaseerd op de laatste volzin van artikel 354, eerste alinea, VWEU, kan evenmin slagen. Hoewel onthoudingen van de in de Europese Raad aanwezige of vertegenwoordigde leden volgens deze bepaling niet beletten dat de Raad krachtens artikel 7, lid 2, VEU met eenparigheid van stemmen een ernstige en voortdurende schending door een lidstaat constateert van de waarden waarop de Unie is gebaseerd, vloeit hieruit evenwel niet voort dat, bij gebreke van een dergelijke verduidelijking in artikel 354, vierde alinea, VWEU, de onthoudingen in aanmerking moeten worden genomen bij de berekening van twee derde van de stemmen die worden uitgebracht in het Parlement.
- 91 In dit verband moet worden opgemerkt dat dankzij de in artikel 354, eerste alinea, VWEU uitdrukkelijk opgenomen verduidelijking over onthoudingen van stemming, elke onzekerheid kan worden weggenomen over de vraag welk gewicht voor de toepassing van artikel 7, lid 2, VEU moet worden toegekend aan onthoudingen van de in de Europese Raad aanwezige of vertegenwoordigde lidstaten.

- 92 Door in artikel 354, eerste alinea, laatste volzin, VWEU te bepalen dat onthoudingen geen beletsel vormen voor het vaststellen door die instelling van de in artikel 7, lid 2, VEU bedoelde constatering, hebben de opstellers van het VWEU namelijk uitdrukkelijk willen uitsluiten dat de onthouding van één van de aanwezige of vertegenwoordigde lidstaten in de Europese Raad, met uitzondering van de betrokken lidstaat, kan verhinderen dat die instelling een ernstige en voortdurende schending door die lidstaat constateert van de waarden waarop de Unie is gebaseerd.
- 93 Anders dan de Republiek Polen stelt, was het daarentegen niet nodig om een dergelijke verduidelijking in artikel 354, vierde alinea, VWEU aan te brengen, aangezien, zoals blijkt uit punt 84 van dit arrest, het begrip „uitgebrachte stemmen” volgens de gebruikelijke betekenis van de bewoordingen ervan impliceert dat de onthoudingen bij dergelijke stemmen niet worden meegerekend. Zelfs zonder een verduidelijking als die van artikel 354, eerste alinea, VWEU, moet een regel zoals artikel 354, vierde alinea, VWEU, waarin is bepaald dat bij een stemming de meerderheid van de uitgebrachte stemmen vereist is, derhalve aldus worden opgevat dat onthoudingen daarbij niet meetellen.
- 94 Wat in de tweede plaats de gestelde schending van artikel 354, vierde alinea, VWEU, gelezen in het licht van het democratiebeginsel en het beginsel van gelijke behandeling betreft, moet worden benadrukt dat deze twee beginselen waarden vormen waarop de Unie overeenkomstig artikel 2 VEU berust. Bovendien is de werking van de Unie volgens artikel 10 VEU gegrond op de representatieve democratie en is in artikel 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie het beginsel van gelijke behandeling neergelegd.
- 95 Wat ten eerste het democratiebeginsel betreft, moet eraan worden herinnerd dat het politieke en constitutionele belang van een met redenen omkleed voorstel uit hoofde van artikel 7, lid 1, VEU, zoals de bestreden resolutie, tot uiting komt in de dubbele meerderheid die volgens artikel 354, vierde alinea, VWEU voor de aanname ervan vereist is.
- 96 Bovendien hebben de leden van het Parlement die hun prerogatieven wilden uitoefenen door zich bij de stemming over de bestreden resolutie te onthouden, daar – anders dan Hongarije stelt – de mogelijkheid toe gehad, aangezien de onthoudingen als zodanig in aanmerking zijn genomen om na te gaan of een meerderheid van de leden van het Parlement vóór heeft gestemd. Voorts hebben de leden van het Parlement die ervoor kozen zich bij deze stemming te onthouden, met kennis van zaken gehandeld. Vast staat immers dat zij er vooraf van op de hoogte waren dat de onthoudingen niet als uitgebrachte stemmen zouden worden meegeteld.
- 97 Hieruit volgt dat het niet in strijd is met het democratiebeginsel om bij de berekening van de uitgebrachte stemmen in de zin van artikel 354 VWEU de onthoudingen buiten beschouwing te laten.
- 98 Wat ten tweede het beginsel van gelijke behandeling betreft dat volgens Hongarije eveneens is geschonden, zij eraan herinnerd dat dit beginsel vereist dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij die behandeling objectief gezien gerechtvaardigd is (zie in die zin arresten van 16 september 2010, Chatzi, C-149/10, EU:C:2010:534, punt 64, en 8 september 2020, Commissie en Raad/Carreras Sequeros e.a., C-119/19 P en C-126/19 P, EU:C:2020:676, punt 137).

- 99 In het onderhavige geval moet worden vastgesteld dat alle leden van het Parlement bij de stemming over de bestreden resolutie over dezelfde opties beschikten, namelijk een stem voor of tegen die resolutie uitbrengen, dan wel zich bij die stemming onthouden, en dat zij zich ten tijde van die stemming volledig bewust waren van de gevolgen van hun keuze dienaangaande alsook, meer in het bijzonder, van het feit dat de onthoudingen, anders dan de voor- en tegenstemmen, niet zouden worden meegerekend bij het tellen van de uitgebrachte stemmen. Bijgevolg, en gelet op hetgeen in punt 84 van het onderhavige arrest is opgemerkt, kunnen de leden die zich bij die gelegenheid van stemming hebben onthouden, niet worden geacht zich ten aanzien van het tellen van de uitgebrachte stemmen in de zin van artikel 354, vierde alinea, VWEU in een situatie te bevinden die objectief vergelijkbaar is met de situatie van degenen die zich voor of tegen die aanneming hebben uitgesproken.
- 100 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat het Parlement artikel 354, vierde alinea, VWEU, gelezen in het licht van de beginselen van democratie en gelijke behandeling, niet heeft geschonden door bij het aannemen van de bestreden resolutie de onthoudingen niet mee te tellen.
- 101 Derhalve moeten het eerste en het derde middel worden verworpen.

Tweede en vierde middel: schending van artikel 4, lid 3, VEU alsmede van de beginselen inzake samenwerking te goeder trouw tussen de instellingen van de Unie, eerbiediging van gewettigd vertrouwen en rechtszekerheid

– Argumenten van partijen

- 102 Met zijn tweede middel betoogt Hongarije dat de bestreden resolutie in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel omdat het Parlement de resolutie heeft aangenomen zonder eerst de onduidelijkheden over de uitlegging van artikel 178, lid 3, van het Reglement weg te nemen door de Commissie constitutionele zaken te raadplegen.
- 103 Zelfs indien artikel 226 van het Reglement het besluit of een vraagstuk al of niet aan deze commissie wordt voorgelegd, overlaat aan de voorzitter, neemt dit niet weg dat de bevoegdheden van deze commissie niet aan haar mogen worden ontzegd door toe te staan dat een maatregel wordt vastgesteld op basis van een dubieus uitgelegde regel.
- 104 Bovendien kan niet worden uitgesloten dat de Commissie constitutionele zaken het Reglement in de toekomst anders uitlegt en achteraf de uitkomst van de stemming over de bestreden resolutie ter discussie stelt, hetgeen tot een onzekere situatie zou leiden.
- 105 Volgens het Parlement is dit middel kennelijk niet-ontvankelijk en in elk geval ongegrond.
- 106 Met zijn vierde middel stelt Hongarije dat de bestreden resolutie in strijd is met artikel 4, lid 3, VEU alsmede met de beginselen inzake samenwerking te goeder trouw tussen de instellingen van de Unie, eerbiediging van gewettigd vertrouwen en rechtszekerheid. Deze lidstaat betoogt in dit verband dat het Parlement zich voor de vaststelling van die resolutie ten onrechte heeft gebaseerd op inbreukprocedures die de Commissie reeds had afgesloten of ten aanzien waarvan deze lidstaat en de Commissie een dialoog zijn begonnen. Voorts merkt Hongarije op dat de Commissie het ondanks die procedures niet gerechtvaardigd heeft geacht om de procedure van artikel 7 VEU in te leiden, waardoor het uitgesloten is dat die inbreukprocedures de grondslag kunnen vormen voor de bestreden resolutie.

107 Het Parlement betwijfelt of dit middel ontvankelijk is en meent dat het hoe dan ook ongegrond is.

– *Beoordeling door het Hof*

108 Uit punt 59 van het onderhavige arrest volgt dat het Hof alleen uitspraak kan doen over de wettigheid van de bestreden resolutie ten aanzien van de eerbiediging van de procedurele bepalingen van artikel 7 VEU.

109 Met zijn tweede en vierde middel beroept Hongarije zich echter niet op schending van een van deze procedurele bepalingen.

110 Hieruit volgt dat het tweede en het vierde middel moeten worden afgewezen.

111 Gelet op een en ander dient het beroep in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

112 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien Hongarije in het ongelijk is gesteld, dient deze lidstaat overeenkomstig de vordering van het Parlement te worden verwezen in de kosten.

113 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dat Reglement zal de Republiek Polen als interveniënte in het geding haar eigen kosten dragen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Hongarije wordt verwezen in zijn eigen kosten alsmede in die van het Europees Parlement.

3) De Republiek Polen draagt haar eigen kosten.

ondertekeningen