



Conclusie van de advocaat-generaal in de gevoegde zaken C-156/21 en
C-157/21

Pers en Voorlichting

Hongarije en Polen / Parlement en Raad

**Volgens advocaat-generaal Campos Sánchez-Bordona moeten de beroepen worden
verworpen die Hongarije en Polen hebben ingesteld tegen het
conditionaliteitsregime dat de Uniebegroting moet beschermen wanneer inbreuk
wordt gemaakt op de beginselen van de rechtsstaat**

*Dat regime is vastgesteld op basis van een juiste rechtsgrondslag, is verenigbaar met
artikel 7 VEU en is in overeenstemming met het rechtszekerheidsbeginsel*

Op 16 december 2020 heeft de Uniewetgever een verordening¹ vastgesteld die voorziet in een algemeen conditionaliteitsregime dat de Uniebegroting moet beschermen wanneer de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten worden geschonden. Om dat doel te bereiken, staat de verordening de Raad toe om op verzoek van de Europese Commissie maatregelen te treffen die er onder meer in kunnen bestaan dat uit de Uniebegroting te verrichten betalingen worden geschorst of dat de goedkeuring van een of meer uit deze begroting te financieren programma's wordt opgeschort.

Hongarije en Polen hebben zich allebei tot het Hof van Justitie van de Europese Unie gewend met een verzoek tot nietigverklaring van de verordening. In hun beroep stellen zij onder meer dat de verordening geen of een onjuiste rechtsgrondslag heeft, dat zij onverenigbaar is met artikel 7 VEU² en dat zij het rechtszekerheidsbeginsel schendt.

In zijn conclusies van vandaag wijst advocaat-generaal Manuel Campos Sánchez-Bordona er in de eerste plaats op dat de verordening tot doel heeft een **bijzonder mechanisme in te voeren dat ervoor moet zorgen dat de Uniebegroting juist wordt uitgevoerd** wanneer een lidstaat inbreuk maakt op de beginselen van de rechtsstaat waardoor het goede beheer van de middelen van de Unie of haar financiële belangen in gevaar komen. In die context benadrukt de advocaat-generaal dat **de verordening de rechtsstaat niet beoogt te handhaven door middel van een sanctieregeling als die waarin artikel 7 VEU voorziet, maar een financieel conditionaliteitsmechanisme instelt om deze waarde van de Unie te beschermen**. Volgens hem valt deze wetgevingskeuze onder de beoordelingsbevoegdheid van de instellingen van de Unie en kan die keuze niet als duidelijk onjuist worden aangemerkt, aangezien de eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat van fundamenteel belang kan zijn voor de goede werking van de overheidsfinanciën en de juiste uitvoering van de Uniebegroting.

Verder onderstreept hij dat de verordening **een voldoende directe band** tussen de schending van de rechtsstaat en de **uitvoering van de begroting** vereist, zodat zij **niet op alle schendingen van de rechtsstaat van toepassing is, maar enkel op die welke rechtstreeks verband houden met het beheer van de Uniebegroting**. Daarnaast vormt de bescherming van de eindbegunstigden van uitgavenprogramma's die worden gefinancierd uit de Uniebegroting een typische en logische maatregel bij gedeeld beheer van de middelen van de Unie, die ervoor moet zorgen dat de financiële correctie die de instellingen van de Unie vaststellen, wordt gedragen door de lidstaat die de inbreuk heeft begaan en niet door de begunstigden van de middelen die met die

¹ Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting (PB 2020, L 433I, blz. 1).

² Volgens dit artikel kan een procedure worden ingeleid tegen een lidstaat wanneer deze zich schuldig maakt aan een ernstige schending van de waarden van de Unie of wanneer er duidelijk gevaar bestaat voor een dergelijke schending.

inbreuk niets te maken hebben. Volgens de advocaat-generaal blijkt uit zowel het doel als de inhoud van de **verordening** dat deze **een financiële regeling is in de zin van artikel 322 VWEU**, lid 1, onder a), **en kon dit artikel** bijgevolg **een juiste rechtsgrondslag vormen voor de vaststelling ervan**.

In de tweede plaats is de advocaat-generaal van mening dat artikel 7 VEU de Uniewetgever niet de mogelijkheid biedt om een ander vergelijkbaar mechanisme in te voeren dat eveneens beoogt de rechtsstaat te beschermen en in soortgelijke sancties voorziet. Daarentegen staat **artikel 7 VEU er volgens hem niet aan in de weg dat die bescherming wordt gewaarborgd door andere instrumenten dan het in die bepaling vastgestelde mechanisme**, mits de wezenlijke kenmerken daarvan verschillen van die welke inherent zijn aan de bescherming die door dat artikel wordt geboden. Hij wijst erop dat het Hof in zijn rechtspraak over het Europees aanhoudingsbevel en de onafhankelijkheid van de nationale rechters al consequenties heeft verbonden aan de schending van de waarden van de Unie, zonder daarbij gebruik te maken van artikel 7 VEU.

Naar de mening van de advocaat-generaal zijn regels van de instellingen van de Unie waarmee deze **op specifieke gebieden** beogen te reageren tegen bepaalde schendingen van de rechtsstaat die gevolgen hebben voor het beheer van de begroting, **verenigbaar met de Verdragen**. Artikel 7 VEU stelt de vaststelling van maatregelen afhankelijk van de constatering dat een lidstaat de waarden van de Unie ernstig en voortdurend heeft geschonden, terwijl **de verordening alleen ziet 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**.

Volgens de advocaat-generaal **vertoont het mechanisme van de verordening gelijkenis met andere instrumenten inzake financiële conditionaliteit en uitvoering van de begroting die op verschillende gebieden van het Unierecht bestaan**, maar niet met dat van artikel 7 VEU. Anders dan de verordening verlangt artikel 7 VEU dat er sprake is van een ernstige en voortdurende schending **van een van de waarden van de Unie**, en niet uitsluitend van de rechtsstaat. Bijgevolg geldt de beperking die artikel 269 VWEU met betrekking tot artikel 7 VEU stelt aan de bevoegdheid van het Hof niet voor de verordening, waarvan het Hof de wettigheid overeenkomstig artikel 263 VWEU volledig kan onderzoeken. Ook de besluitvormingsprocedure die is vastgelegd in artikel 6 van de verordening verschilt van die van artikel 7 VEU. Die procedure is niet in strijd met het beginsel van institutioneel evenwicht, aangezien de toekenning van uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad valt onder het ruime begrip uitvoering van de begroting in de zin van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU, en schendt evenmin artikel 317 VWEU, dat de Commissie de bevoegdheid tot uitvoering van de begroting in strikte zin verleent. De advocaat-generaal is dan ook van mening dat **de verordening verenigbaar is met artikel 7 VEU**.

In de derde plaats zet de advocaat-generaal uiteen dat het begrip rechtsstaat, als waarde van de Unie, weliswaar een ruim begrip is, maar dat **de Uniewetgever dit begrip nader kan bepalen** op een specifiek materieel gebied, zoals dat van de uitvoering van de begroting, teneinde een financieel conditionaliteitsmechanisme in te voeren. Dienaangaande wijst hij erop dat de verordening **zeven rechtsbeginselen**³ noemt die moeten worden uitgelegd in het licht van de overige waarden en beginselen van de Unie die zijn neergelegd in artikel 2 VEU. Verder merkt hij op dat artikel 3 van de verordening bepaalde factoren vermeldt die kunnen wijzen op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, en dat artikel 4, lid 2, ervan een indicatief overzicht bevat van aspecten waarop de schending van die beginselen betrekking kan hebben. Daarmee preciseert deze laatste bepaling welke schendingen kunnen leiden tot de vaststelling van de conditionaliteitsmaatregelen waarin de verordening voorziet, waarvoor er een rechtstreeks verband

³ Het legaliteitsbeginsel, dat een transparante, controleerbare, democratische en pluralistische wetgevingsprocedure vereist; het rechtszekerheidsbeginsel; het verbod op willekeur van de uitvoerende macht; het beginsel van effectieve rechtsbescherming door onafhankelijke en onpartijdige gerechten, ook wat de grondrechten betreft, met inbegrip van toegang tot de rechter; het beginsel van de scheiding der machten en het beginsel van non-discriminatie en van gelijkheid voor de wet.

met de uitvoering van de Uniebegroting moet bestaan. Beide elementen wijzen op het streven van de wetgever om de toepassing van de beginselen van de rechtsstaat te vergemakkelijken en de rechtszekerheid te vergroten.

Volgens de advocaat-generaal **voldoet** de beschrijving van de rechtsstaat op basis van die beginselen **aan de minimumvereisten van duidelijkheid, nauwkeurigheid en voorzienbaarheid die de rechtszekerheid vereist**. De lidstaten zijn immers voldoende bekend met de verplichtingen die daaruit voortvloeien, temeer omdat de meeste daarvan door de rechtspraak van het Hof zijn ontwikkeld.

In die omstandigheden stelt de advocaat-generaal **het Hof** voor om **de door Hongarije en Polen ingestelde beroepen tot nietigverklaring te verwerpen**.

NOTA BENE: De conclusie van de advocaat-generaal bindt het Hof van Justitie niet. De advocaten-generaal hebben tot taak, in volledige onafhankelijkheid het Hof een juridische oplossing te bieden voor het concrete geschil. De rechters van het Hof beginnen vandaag met de beraadslagingen over het arrest, dat op een latere datum zal worden gewezen.

NOTA BENE: Het beroep tot nietigverklaring strekt tot nietigverklaring van met het recht van de Unie strijdige handelingen van de instellingen van de Unie. Onder bepaalde voorwaarden kunnen de lidstaten, de Europese instellingen en particulieren bij het Hof van Justitie of het Gerecht een beroep tot nietigverklaring instellen. Indien het beroep gegrond is, wordt de handeling nietig verklaard. De betrokken instelling moet in voorkomend geval voorzien in de door de nietigverklaring van de handeling ontstane leemte in de regelgeving.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De volledige tekst van de gevoegde arresten [C-156/21](#) en [C-157/21](#) wordt gepubliceerd op de website CURIA op de dag waarop de conclusie wordt genomen.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170.

Beelden zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106.