



Pers en Voorlichting

Hof van Justitie van de Europese Unie
PERSCOMMUNIQUÉ nr. 28/22
Luxemburg, 16 februari 2022

Arresten in de zaken C-156/21 Hongarije / Parlement en Raad
en C-157/21 Polen / Parlement en Raad

Maatregelen ter bescherming van de begroting van de Unie: het Hof van Justitie verwerpt in voltallige zitting de beroepen van Hongarije en Polen tegen het conditionaliteitsmechanisme dat de ontvangst van middelen uit de EU-begroting afhankelijk stelt van de naleving door de lidstaten van de beginselen van de rechtsstaat

Dat mechanisme is vastgesteld op basis van een juiste rechtsgrondslag, is verenigbaar met de procedure van artikel 7 VEU en eerbiedigt met name de grenzen van de aan de Unie verleende bevoegdheden en het rechtszekerheidsbeginsel

Op 16 december 2020 hebben het Parlement en de Raad een verordening¹ vastgesteld die voorziet in een algemeen conditionaliteitsregime dat de Uniebegroting moet beschermen wanneer de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat worden geschonden. Om dat doel te bereiken, staat de verordening de Raad toe om op voorstel van de 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.²

Hongarije en Polen hebben zich allebei tot het Hof van Justitie gewend met een verzoek tot nietigverklaring van de verordening. In hun beroep stellen zij onder meer dat een passende rechtsgrondslag in het VEU en het VWEU ontbreekt, dat de procedure van artikel 7 VEU is omzeild³, dat de bevoegdheden van de Unie zijn overschreden en dat het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden. Ter ondersteuning van hun betoog hebben Hongarije en Polen gewezen op een **vertrouwelijk advies van de juridische dienst van de Raad** over het oorspronkelijke voorstel dat tot de verordening heeft geleid. Het Hof heeft dit, ondanks de bezwaren van de Raad, toegelaten op grond van **het hoger openbaar belang van de transparantie van de wetgevingsprocedure**.

In beide zaken hebben Hongarije en Polen elkaar gesteund, terwijl België, Denemarken, Duitsland, Ierland, Spanje, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Finland, Zweden en de Commissie zich aan de zijde van het Parlement en de Raad hebben geschaard. Op verzoek van het Parlement heeft het Hof deze zaken volgens de versnelde procedure behandeld. Wegens het fundamentele belang van de vraag die zij opwerpen over de mogelijkheden die de Verdragen de Unie kunnen bieden om haar budgettaire en financiële belangen te verdedigen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten, zijn de zaken bovendien voorgelegd aan de voltallige zitting van het Hof.

Wat in de eerste plaats de rechtsgrondslag van de verordening betreft, stelt het Hof vast dat de bij de verordening ingevoerde procedure slechts kan worden ingeleid wanneer op basis van redelijke gronden niet alleen kan worden aangenomen dat in een lidstaat de beginselen van de rechtsstaat worden geschonden, maar vooral ook kan worden vastgesteld dat deze schendingen het goed

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 In de verordening worden in dergelijke gevallen echter de rechtmatige belangen van de eindontvangers en de begunstigden beschermd.

³ Artikel 7 VEU voorziet in de mogelijkheid om tegen een lidstaat een procedure in te leiden in geval van een ernstige schending van de waarden van de Unie of een duidelijk gevaar voor een dergelijke schending.

financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie op voldoende rechtstreekse wijze aantasten of een ernstig gevaar voor een dergelijke aantasting inhouden. Bovendien hebben de maatregelen die op grond van de verordening kunnen worden vastgesteld, uitsluitend betrekking op de uitvoering van de Uniebegroting en zijn zij alle van dien aard dat zij de financiering uit die begroting beperken naargelang van de gevolgen die een dergelijke aantasting of een dergelijk ernstig gevaar voor aantasting heeft voor die begroting. **De verordening strekt er dan ook toe de begroting van de Unie te beschermen tegen aantastingen die voldoende rechtstreeks voortvloeien uit schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, en niet om dergelijke schendingen op zichzelf te bestraffen.**

In dit verband herinnert het Hof eraan dat **de eerbiediging door de lidstaten van de door hen vastgestelde en gedeelde gemeenschappelijke waarden – waaronder de rechtsstaat en de solidariteit – waarop de Unie is gegrondvest en die de identiteit zelf ervan bepalen als een rechtsorde die deze staten gemeen hebben⁴, het wederzijdse vertrouwen tussen deze staten rechtvaardigt. Aangezien deze eerbiediging dus een voorwaarde is voor het genot van alle rechten die uit de toepassing van de Verdragen op een lidstaat voortvloeien, moet de Unie in staat zijn deze waarden binnen de grenzen van haar bevoegdheden te verdedigen.**

Op dit punt preciseert het Hof dat **de eerbiediging van deze waarden niet kan worden teruggebracht tot een verplichting die een kandidaat-lidstaat moet nakomen om tot de Unie toe te treden** en waarvan hij zich na zijn toetreding zou kunnen bevrijden. Ook benadrukt het Hof dat **de begroting van de Unie een van de belangrijkste instrumenten is om in het beleid en de maatregelen van de Unie concreet uitdrukking te geven aan het fundamentele beginsel van solidariteit** tussen de lidstaten, en dat de uitvoering van dit beginsel via deze begroting is gebaseerd op hun wederzijds vertrouwen dat de in de begroting opgenomen gemeenschappelijke middelen op een verantwoorde wijze zullen worden gebruikt.

Het goed financieel beheer van de begroting van de Unie en de financiële belangen van de Unie kunnen door schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat ernstig worden aangetast. Dergelijke schendingen kunnen namelijk onder meer tot gevolg hebben dat er geen garantie is dat de door de begroting van de Unie gedekte uitgaven voldoen aan alle in het recht van de Unie vastgestelde financieringsvoorwaarden en dus aan de doelstellingen die de Unie met de financiering van die uitgaven nastreeft.

Een horizontaal „**conditionaliteitsmechanisme**” zoals dat waarin de verordening voorziet, dat de ontvangst van financiering uit de begroting van de Unie afhankelijk stelt van de naleving door een lidstaat van de beginselen van de rechtsstaat, **kan derhalve vallen onder de bevoegdheid die bij de Verdragen aan de Unie is verleend om „financiële regels” vast te stellen met betrekking tot de uitvoering van de Uniebegroting.**

In de tweede plaats stelt het Hof vast dat de bij **de verordening** ingevoerde procedure **de procedure van artikel 7 VEU niet omzeilt en de grenzen van de aan de Unie toegekende bevoegdheden eerbiedigt.**

De procedure van artikel 7 VEU heeft immers ten doel de Raad in staat te stellen, ernstige en voortdurende schendingen van elk van de gemeenschappelijke waarden waarop de Unie is gegrondvest en die haar identiteit bepalen, te bestraffen, teneinde met name de betrokken lidstaat te gelasten aan deze schendingen een einde te maken. De verordening beoogt daarentegen de begroting van de Unie te beschermen, en dan nog uitsluitend indien er in een lidstaat sprake is van een schending van de beginselen van de rechtsstaat die de doeltreffende uitvoering van die begroting aantast of een ernstig gevaar voor een dergelijke aantasting inhouden. Bijgevolg **streven de procedure van artikel 7 VEU en de procedure van de verordening verschillende doelstellingen na en hebben zij elk een duidelijk onderscheiden voorwerp.**

⁴ De waarden waarop de Unie berust en die de lidstaten gemeen hebben, zoals neergelegd in artikel 2 VEU, zijn onder meer eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, in een samenleving die met name gekenmerkt wordt door non-discriminatie, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.

Bovendien **gaan** de bij de verordening aan de Commissie en de Raad **toegekende bevoegdheden niet verder dan die welke aan de Unie zijn verleend**, aangezien deze instellingen volgens de verordening enkel situaties of gedragingen kunnen onderzoeken die aan overheidsinstanties van een lidstaat zijn toe te rekenen en die relevant zijn voor de doeltreffende uitvoering van de Uniebegroting.

Wat in de derde plaats het argument van Hongarije en Polen inzake schending van het **rechtszekerheidsbeginsel** betreft, volgens hetwelk de verordening met name geen definitie bevat van het begrip rechtsstaat, noch van de beginselen daarvan, benadrukt het Hof dat de in de verordening als constitutieve bestanddelen van dit begrip neergelegde beginselen⁵ in zijn rechtspraak zeer grondig zijn uitgewerkt, dat deze beginselen hun oorsprong vinden in **gemeenschappelijke waarden die ook door de lidstaten** in hun eigen rechtsstelsels **worden erkend en toegepast**, en dat zij voortvloeien uit een **door de lidstaten gedeelde** en onderschreven **opvatting van de „rechtsstaat”** als een waarde die hun constitutionele tradities gemeen hebben. Bijgevolg is het Hof van oordeel dat **de lidstaten voldoende nauwkeurig kunnen bepalen wat de wezenlijke inhoud is van deze beginselen en welke vereisten uit elk van die beginselen voortvloeien**.

Voorts kunnen volgens de verordening de beschermende maatregelen waarin zij voorziet slechts worden vastgesteld indien er een **reëel verband** bestaat tussen een schending van een beginsel van de rechtsstaat en de aantasting of het ernstig gevaar voor aantasting van het goed financieel beheer van de Unie of haar financiële belangen, en moet een dergelijke schending betrekking hebben op een **situatie of gedraging** die aan een overheidsinstantie van een lidstaat kan worden toegerekend en **die relevant is voor de doeltreffende uitvoering van de Uniebegroting**. Het Hof merkt op dat het begrip „**ernstig gevaar**” is gespecificeerd in de financiële regelgeving van de Unie, en benadrukt dat de **beschermende maatregelen** die kunnen worden genomen **strikt evenredig moeten zijn met de gevolgen** van de schending voor de Uniebegroting. Inzonderheid kunnen deze maatregelen volgens het Hof slechts worden vastgesteld tegen andere acties en programma's dan die welke door een dergelijke schending worden getroffen, voor zover zij strikt noodzakelijk zijn om het doel van **bescherming van die begroting in haar geheel** te bereiken. Ten slotte stelt het Hof vast dat de Commissie, onder toezicht van de Unierechter, **streng procedurevoorschriften** moet naleven, die met name **verscheidene raadplegingen van de betrokken lidstaat** inhouden, en concludeert het dat **de verordening voldoet aan de vereisten van het rechtszekerheidsbeginsel**.

In deze omstandigheden **verwerpt het Hof de door Hongarije en Polen ingestelde beroepen in hun geheel**.

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 de door de nietigverklaring van de handeling ontstane leemte in de regelgeving verhelpen.

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

De [volledige tekst](#) en de samenvatting van de arresten ([C-156/21](#) en [C-157/21](#)) zijn op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

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

Beelden van de uitspraak van de arresten zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106

⁵ Volgens de verordening omvat dit begrip de beginselen van legaliteit, hetgeen een transparante, controleerbare, democratische en pluralistische wetgevingsprocedure 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.