



Het Hof viert dat het 20 jaar geleden is dat 10 landen tot de Europese Unie zijn toegetreden: een nieuw constitutioneel moment voor Europa

Op 1 mei 2004 zijn tien nieuwe lidstaten tot de Europese Unie toegetreden: Tsjechië, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië. Dat was de grootste uitbreiding in één keer, zowel wat aantal inwoners als landen betreft. Bovendien vormden deze tien nieuwe lidstaten zeer heterogene groep wat betreft de nationale geschiedenis, rechtscultuur en tradities die zij aan de gemeenschappelijke juridische ruimte van de EU hebben bijgedragen. Het belang van dat moment kan niet worden overschat als we denken aan de mate van integratie die de EU in 2004 had bereikt en aan de verschillen tussen de tien nieuwe lidstaten. We kunnen met recht stellen dat de uitbreiding van 2004 op zich een constitutioneel moment was – een paradigmawijziging – waardoor Oost-Europa en West-Europa in een gemeenschappelijk constitutioneel project zijn opgenomen. De Europese Unie heeft haar waarden en beginselen verspreid in delen van Europa met een complexe geschiedenis. De tien nieuwe lidstaten waren, toen zij de EU binnenkwamen, bijzonder vastberaden en vol hoop op vrijheid, rechtvaardigheid en welvaart, maar die vastberadenheid zou door heikele knelpunten op de proef worden gesteld.

De Europese Unie is gebaseerd op loyaliteit en samenwerking tussen lidstaten en op de voorrang van EU-recht. Daarnaast wordt diversiteit van nationale tradities binnen het gemeenschappelijke project van de Europese Unie gezien als een belangrijke waarde. De zesde overweging van de preambule van het VEU drukt het verlangen uit „de solidariteit tussen [...] volkeren te verdiepen met inachtneming van hun geschiedenis, cultuur en tradities”.

Met deze conferentie wordt gevierd dat het twintig jaar geleden is dat de uitbreiding van 2004 heeft plaatsgevonden, door te onderzoeken hoe die uitbreiding heeft bijgedragen tot de verdere integratie van de EU. Heeft zij geleid tot een grotere consolidatie van EU-recht en tot nadere regulering van sommige gebieden die onder de bevoegdheid van de Unie vallen? Of heeft zij juist nieuwe obstakels voor de toepassing van EU-recht opgeworpen? Wat zijn twintig jaar na dato de lessen die we hebben geleerd over de uitbreiding en verdieping van de Europese integratie? Heeft de grootste uitbreiding met de successen en knelpunten ervan gezorgd voor een sterkere Unie van Europese burgers?

Met die vragen in gedachten worden tijdens de conferentie drie thema's uitgediept.

Eerste sessie: *Het verhaal van de grootste uitbreiding van de EU*

Na de val van de Berlijnse Muur waaide er een frisse wind door Europa. Bijna onmiddellijk meldde zich een aantal landen in het oosten en zuiden bij de Unie, vooral die landen die zich hadden vrijgemaakt uit de greep van het totalitarisme, met de wens om toe te treden tot de gemeenschappelijke interne markt, gebaseerd op de vier economische vrijheden van de EG en eerlijke mededinging. Ter voorbereiding van de uitbreiding van de Europese Unie (toen Gemeenschap) zijn tijdens de Europese Raad van Kopenhagen in 1993 criteria vastgesteld (bekend als de criteria van Kopenhagen) waaraan toekomstige lidstaten zouden moeten voldoen. Die criteria zijn door de Europese Raad van Madrid in 1995 verder uitgewerkt. Daardoor is een van de grootste hervormingsprocessen – een omvangrijke bouwput – in Europa geopend, waarbij toekomstige lidstaten zich verbonden tot het volgende: „1) stabiele instellingen hebben die **democratie**, de **rechtsstaat**, **mensenrechten** en respect voor en bescherming van **minderheden** garanderen; 2) een functionerende markteconomie hebben, alsmede het vermogen om **mededinging** en marktwerking in de EU het hoofd te bieden; 3) het vermogen hebben om de verplichtingen van het lidmaatschap, met inbegrip van de doelstellingen van de politieke, **economische en monetaire unie**, op zich te nemen en effectief uit te voeren”.

Dat hervormingsproces vergde van de lidstaten in spe niet alleen een grote hoeveelheid nieuwe wetgeving en institutionele aanpassingen, maar ook een fundamentele transformatie van de mentaliteit en de cultuur van de bevolking. 20 jaar later heeft het Hof in het arrest Repubblika, C-896/19¹, het beginsel geformuleerd dat lidstaten teruggang wat betreft de waarde van de rechtsstaat moeten vermijden. In deze sessie kijken we terug op de afgelopen 20 jaar en gaan we in op de complexe omstandigheden van de uitbreiding van 2004 en de bijdrage van de tien nieuwe lidstaten aan de ontwikkeling van het EU-recht. Daardoor wordt duidelijk hoe belangrijk het is dat onze gemeenschappelijke waarden bij elke stap van de Europese integratie in het middelpunt staan.

¹ Arrest van 20 april 2021, [Repubblika](#), C-896/19, EU:C:2021:311, punt 64.

Tweede sessie: *Gemeenschappelijke Europese waarden*

Vervolgens richten we de schijnwerper op de bijdrage die de uitbreiding van 2004 heeft geleverd aan de ontwikkeling van de EU als „Unie van waarden”. De waarden in artikel 2 VEU worden door alle burgers van de EU gedeeld en gekoesterd, want zij maken deel uit van hun gemeenschappelijke erfgoed. Zij behoren „tot de wezenlijke identiteit van de [EU] als gemeenschappelijke rechtsorde”.² Die identiteit is niet opgebouwd door enkel traditionele elementen van de nationale identiteit, zoals taal, geschiedenis en traditie, in die rechtsorde op te nemen. Wij Europeanen spreken wel verschillende talen, hebben verschillende religies of overtuigingen en verschillende opvattingen over wat familie betekent, maar toch voelen wij ons deel van een waardengemeenschap. Europeanen delen de opvatting dat de politieke meerderheid van een bepaald moment minderheden niet mag discrimineren; dat het recht moet regeren, niet mensen, en dat we recht hebben op een persoonlijke sfeer van autonomie waarin de overheid niet mag treden. Dat is wat de EU maakt tot wat ze is.

Het doel van de tweede sessie is dus de waarden in artikel 2 nader te bekijken aan de hand van de volgende vragen: Wat is de juridische aard van die waarden? Wat is de relatie tussen deze waarden en de structurele beginselen van het EU-recht, zoals de beginselen van voorrang, wederzijds vertrouwen, doeltreffendheid en loyale samenwerking? Wat is de rol van de EU-rechters en van de nationale rechterlijke instanties bij de verwezenlijking van die waarden? Bieden waarden ruimte voor verschillen tussen landen? Hoe verhouden zich EU-waarden en de verplichting om de nationale identiteit van de lidstaten in acht te nemen tot elkaar?

Derde sessie: *Economische regelgeving in de EU*

Zoals wordt onderstreept door de criteria van Kopenhagen was economische integratie voor de nieuwe lidstaten zowel een doelstelling als een uitdaging. Convergentie tussen de economieën van de nieuwe lidstaten en de rest van de EU en naleving van de economische regelgeving van de EU was van groot belang om de politieke integratie vooruit te helpen.

Daarvoor waren omvangrijke hervormingen nodig. De economische en financiële voordelen van het lidmaatschap waren de motor van veel van deze – inhoudelijke maar ook institutionele – hervormingen. Voor de fondsen van de EU was een cruciale rol weggelegd bij deze hervorming. Om te zorgen dat lidstaten zich aan de regels van het spel zouden houden en de rechtsstaat in acht

² Arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, EU:C:2022:97, punt 232.

zouden nemen, gold voor de verstrekking van die fondsen op verschillende rechtsgebieden een conditionaliteitsmechanisme. Daarnaast moesten de nieuwe lidstaten het mededingingsrecht en sectorale regelgeving toepassen (vooral in netwerksectoren en het bankwezen), vaak op een nieuwe, gedecentraliseerde manier, zoals bijvoorbeeld was neergelegd in verordening 1/2003 voor het mededingingsrecht. Daarvoor werden nieuwe nationale mededingingsautoriteiten of toezichthouders verantwoordelijk.

Tegen de achtergrond daarvan zal in de derde sessie (die is onderverdeeld in drie subthema's) worden onderzocht hoe het EU-recht in de afgelopen twintig jaar, onder toezicht van de EU-rechters, heeft gezorgd voor coherentie en convergentie van nationale economieën in de EU, met name van de nieuwe lidstaten. De volgende vraagstukken zullen aan bod komen:

- Hoe hebben de voorwaarden voor de toekenning van structuurfondsen bijgedragen tot convergentie van en solidariteit tussen nieuwe en oude lidstaten? Hoe zijn de nieuwe lidstaten te werk gegaan bij de bestrijding van fraude en corruptie, waartoe zij verplicht waren?
- Op het vlak van de economische regelgeving van de EU: Wat was de impact van het mededingingsrecht en het staatssteunrecht op de modernisatie van de economie van de nieuwe lidstaten en hoe hebben zij bijgedragen tot een gelijk speelveld binnen de interne markt? Welke stappen moesten worden genomen om onafhankelijke nationale mededingingsautoriteiten of toezichthouders met voldoende middelen op te richten? Hoe is na 20 jaar de samenwerking tussen de Commissie en nationale autoriteiten en wat zijn op dit moment de knelpunten? Wat is de omvang van de toetsing door de EU-rechters van de werking en de besluiten van de nationale mededingingsautoriteiten of toezichthouders?
- Hoe hebben de EU-rechters er met hun beslissingen in prejudiciële zaken of rechtstreekse beroepen (over de EU-fondsen, mededinging en economische regelgeving) op horizontaal vlak toe bijgedragen dat de Commissie, nationale rechters en nationale toezichthouders op een effectieve manier samenwerken zonder dat zij op elkaars terrein komen?