

CONDITIONALITEIT IN HET LICHT VAN HET UNIEBUDGET

**EEN ANTWOORD OP DE HANDHAVINGSPROBLEMEN VAN HET
RECHTSSTAATBEGINSEL IN DE EUROPESE UNIE?**

Aantal woorden: 53.872

Jarne De Geyter

Studentennummer: 01702592

Promotor: Prof. dr. Inge Govaere

Commissaris: Femke Gremmelprez

Masterproef voorgelegd voor het behalen van de graad master in de Rechten.

Deze masterproef is een examendocument waarvan de inhoud niet werd gecorrigeerd.

Academiejaar: 2021 – 2022



“Article 2 TEU is not merely a statement of policy guidelines or intentions, but contains values which (...) are an integral part of the very identity of the European Union as a common legal order, values which are given concrete expression in principles containing legally binding obligations for the Member States.”¹

¹ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §232; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §264.

I. Inhoudsopgave

I. Inhoudsopgave	- 5 -
II. Samenvatting.....	- 7 -
III. Introductie.....	- 8 -
IV. Gekozen mechanismen	- 10 -
V. Tekortkomingen van reeds eerder bestaande mechanismen	- 12 -
1. Kopenhagen-criteria.....	- 12 -
1.1. Introductie en verhouding met het algemeen conditionaliteitsregime	- 12 -
1.2. Tekortkoming 1: “rechtsstaat”, <i>quid?</i>	- 13 -
1.3. Tekortkoming 2: hoe <i>in concreto</i> beoordelen of de vereiste benchmarks gehaald worden? ...	- 17 -
1.4. Tekortkoming 3: gebrek aan objectiviteit	- 18 -
1.5. Tekortkoming 4: slechts een momentopname	- 22 -
2. Pre-artikel-7-procedure.....	- 25 -
2.1. Introductie en verhouding met het algemeen conditionaliteitsregime	- 25 -
2.2. Tekortkoming 1: “systemische bedreiging”, <i>quid?</i>	- 27 -
2.3. Tekortkoming 2: gebrek aan objectiviteit	- 32 -
2.4. Tekortkoming 3: gebrek aan concrete en afdwingbare deadlines.....	- 35 -
2.5. Tekortkoming 4: gebrek aan doeltreffende methode en sancties.....	- 37 -
3. Artikel 7 VEU.....	- 40 -
3.1. Introductie en verhouding met het algemeen conditionaliteitsregime	- 40 -
3.2. Tekortkoming 1: “duidelijk gevaar voor een ernstige schending” of “ernstige en voortdurende schending”, <i>quid?</i>	- 41 -
3.3. Tekortkoming 2: politiek, non-transparant en non-objectief karakter	- 44 -
3.4. Tekortkoming 3: procedurele drempels.....	- 50 -
3.5. Tekortkoming 4: sancties	- 53 -
VI. Algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting.....	- 56 -
1. Introductie.....	- 56 -
2. Toetsing aan blootgelegde tekortkomingen	- 57 -
2.1. “Rechtsstaatprincipe”, <i>quid?</i>	- 57 -
2.2. Activatiedrempel	- 61 -
2.3. Beoordelingsmethode	- 66 -
2.4. Objectiviteit	- 71 -
2.5. Deadlines.....	- 81 -

2.6. Sancties.....	- 86 -
2.7. Procedurele drempels	- 91 -
3. Tekortkomingen eigen aan het algemeen conditionaliteitsregime	- 94 -
3.1. Algemeen.....	- 94 -
3.2. Beperkt toepassingsgebied	- 95 -
3.3. Bescherming van eindontvangers	- 102 -
VI. Conclusie	- 107 -
VII. Bibliografie	- 109 -

II. Samenvatting

De laatste jaren kampt de Europese Unie met het verval van de rechtsstaat in verschillende lidstaten, met Polen en Hongarije op kop. De EU beschikt reeds over verscheidene mechanismen ter handhaving van de rechtsstaat, echter zonder veel succes. In respons hierop werd een nieuw mechanisme, het “algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van het Uniebudget”, geïntroduceerd. Onder dit mechanisme wordt een lidstaat EU-financiering onthouden wanneer deze inbreuken op het rechtsstaatsprincipe pleegt met gevolgen voor het Uniebudget. Hiermee vervoegt het algemeen conditionaliteitsregime het rijtje van op conditionaliteit gebaseerde handhavingsmechanismen, waaronder zich de Kopenhagen-criteria, de pre-artikel-7-procedure en artikel 7 VEU bevinden.

In het eerste deel van dit onderzoek worden laatstgenoemde mechanismen bestudeerd met als doel het ontwaren van de tekortkomingen die ervoor zorgen dat het rechtsstaatsverval zich in verschillende lidstaten ongehinderd kan verder zetten. In het tweede deel wordt het algemeen conditionaliteitsregime aan deze tekortkomingen getoetst, in combinatie met een analyse van eigen tekortkomingen, om te bepalen of dit nieuwe mechanisme een antwoord weet te bieden op de bestaande handhavingsproblemen. Uit dit onderzoek vloeit voort dat het algemeen conditionaliteitsregime geen *game changer* blijkt te zijn wanneer het aankomt op de bescherming van de rechtsstaat.

Het algemeen conditionaliteitsregime kent immers in eerste instantie slechts een beperkt en subsidiair karakter; het toepassingsgebied strekt zich immers enkel uit tot rechtsstaatinbreuken met een voldoende rechtstreekse impact op het Uniebudget, overige rechtsstaatinbreuken worden buiten schot gehouden, en dit slechts in zoverre andere mechanismen het Uniebudget niet op effectievere wijze kunnen beschermen. De vereiste van een voldoende rechtstreekse band tussen de rechtsstaatinbreuk en de bescherming van het Uniebudget verhoogt daarnaast de bewijslast waardoor het remediëren van rechtsstaatinbreuken verder bemoeilijkt wordt. Het is voorts onduidelijk wat exact onder het rechtsstaatsprincipe verstaan dient te worden in het kader van het mechanisme, en dit ondanks een uitgebreide definitie in de Conditionaliteitsverordening. Centraal in de toepassing van het mechanisme staat bovendien de Commissie, waarbij er vragen rijzen met betrekking tot haar beoordelingsmethode en objectiviteit. Deze objectiviteit wordt tevens in gevaar gebracht doordat via zowel de Raad als de Europese Raad politieke overwegingen de besluitvormingsprocedure kunnen beïnvloeden. Lange termijnen en twijfels met betrekking tot de effectiviteit van financiële maatregelen dragen verder bij aan de ineffectiviteit van het mechanisme. Tot slot kan een inadequate bescherming van eindontvangers van EU-financiering leiden tot ongewenste neveneffecten daar waar het ertoe kan leiden dat EU-burgers zich tegen de EU keren omwille van mogelijks negatieve financiële gevolgen, waardoor de betrokken overheden nog meer gesterkt zullen worden in hun anti-rechtsstaat-discours.

III. Introductie

De Europese Unie (EU) berust op een set van gemeenschappelijke waarden, opgesomd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).² Een van deze waarden is het rechtsstaatprincipe. Het belang van dit principe voor het goed functioneren van de EU blijkt uit volgende overweging:

“De eerbiediging van de rechtsstaat is niet alleen van wezenlijk belang voor burgers van de Unie, maar ook voor bedrijfsinitiatieven, innovatie, investeringen, economische, sociale en territoriale cohesie, en de goede werking van de interne markt, welke het meest zullen gedijen bij een gedegen juridisch en institutioneel kader.”³

Ondanks het fundamentele belang van dit principe voor de EU en de vereiste dat zowel bij als na toetreding elke lidstaat aan dit principe dient te voldoen,⁴ hebben de voorbije jaren aangetoond dat in bepaalde lidstaten het rechtsstaatprincipe niet zo stevig verankerd is als verwacht. Centraal de voorbije jaren stonden Polen en Hongarije, die reeds openlijk de confrontatie met de EU aangingen en hierdoor ook het voorwerp uitmaken van verscheidene procedures om hun tekortkomingen met betrekking tot de rechtsstaat te remediëren.⁵ Ook in andere lidstaten is er echter op bepaalde vlakken ruimte voor verbetering.⁶ Om deze reden heeft de EU een verscheidenheid aan mechanismen ter harer beschikking om het rechtsstaatsbeginsel te handhaven na toetreding van de betrokken lidstaat. Hieronder bevinden zich onder andere de inbreukprocedure uit artikel 258 VWEU, het Europees rechtsstaatkader ofte de pre-artikel-7-procedure en de procedure uit artikel 7 VEU.⁷

Deze mechanismen worden echter bekritiseerd door hun gebrek aan effectiviteit, weerspiegeld in de aanhoudende schendingen van de rechtsstaat door Polen en Hongarije en erkend door de aanname van een nieuw mechanisme: het “algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting” (hierna: algemeen conditionaliteitsregime).⁸ Onder dit mechanisme wordt een lidstaat

² Art. 2 Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie, *Pb.L.* 7 juni 2016, afl. 202, 13-45 (hierna: VEU).

³ Overweging 11 Verordening (EU) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad, 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, *Pb.L.* 22 december 2020, afl. 433I, 1-10.

⁴ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §126; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §144.

⁵ Voor een actueel overzicht zie: Verslag over de rechtsstaat 2021 m.b.t. Hongarije, SWD (2021) 714 def., 20 juli 2021. Verslag over de rechtsstaat 2021 m.b.t. Polen, SWD (2021) 722 def., 20 juli 2021.

⁶ Voor een algemeen overzicht zie: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende een Verslag over de rechtsstaat 2021 – De situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie, COM (2021) 700 def, 20 juli 2021.

⁷ Voor een volledig overzicht zie: “Rule of Law Report 2021 – Toolbox”, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ruleoflaw2021_toolbox_factsheet_en.pdf>.

⁸ Verordening (EU) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad, 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, *Pb.L.* 22 december 2020, afl. 433I, 1-10 (hierna: Conditionaliteitsverordening).

EU-financiering onthouden ingeval van rechtsstaatinbreuken met een voldoende rechtstreekse impact op het Uniebudget.⁹ Het mechanisme zorgde echter voor heel wat controverse reeds voor de aanname ervan. Zo dreigden Polen en Hongarije ermee het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027 en het COVID-19-herstelinstrument NextGenerationEU te blokkeren indien het algemeen conditionaliteitsregime aangenomen zou worden.¹⁰ Uiteindelijk werd er een compromis gesloten, waardoor zowel het Meerjarig Financieel Kader als NextGenerationEU en het algemeen conditionaliteitsregime aangenomen werden.¹¹ Onderdeel van dat compromis was het uitstel van de toepassing van het mechanisme tot de aanname van richtsnoeren door de Commissie, die op haar beurt voor de aanname van die richtsnoeren een eventueel annulatieverzoek tegen de Conditionaliteitsverordening diende af te wachten.¹² Polen en Hongarije betwistten de geldigheid van het mechanisme dan ook voor het Hof van Justitie, waarop het Hof van Justitie in februari 2022 het algemeen conditionaliteitsregime uiteindelijk over de gehele lijn in overeenstemming met het Unierecht verklaarde.¹³ De vraag blijft echter of dit nieuwe mechanisme deze keer wél een verschil kan maken en de rechtsstaat op effectieve wijze zal weten te handhaven. De Commissie kondigde alvast de formele activatie van het mechanisme ten aanzien van Hongarije aan.¹⁴

Dit onderzoek beoogt dan ook te onderzoeken of het nieuwe “algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting” tegemoetkomt aan de tekortkomingen waarmee zijn voorgangers te kampen hebben. Hiervoor zullen in eerste instantie volgende eerder bestaande en reeds gehanteerde mechanismen geanalyseerd worden met het oog op het blootleggen van hun tekortkomingen: de Kopenhagen-criteria, de pre-artikel-7-procedure en de procedure uit artikel 7 VEU. Vervolgens zal het nieuwe mechanisme getoetst worden aan de blootgelegde tekortkomingen om te oordelen of het nieuwe mechanisme een verbetering vormt ten opzichte van deze mechanismen. Tot slot zal onderzocht worden of het algemeen conditionaliteitsregime zelf bepaalde tekortkomingen, eigen aan het mechanisme, kent om te oordelen of het in staat zal zijn de rechtsstaat op effectieve wijze te vrijwaren.

⁹ Art. 4(1) Conditionaliteitsverordening.

¹⁰ Polen, “Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary”, <<https://www.gov.pl/web/eu/joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary>> geraadpleegd op 24 April 2022; Hongarije, “Here's the Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary”, <<https://abouthungary.hu/news-in-brief/heres-the-joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary>> geraadpleegd op 24 april 2022.

¹¹ Concl.Raad bij de Europese Raad in Brussel van 10 en 11 december 2020.

¹² §2(c) Concl.Raad bij de Europese Raad in Brussel van 10 en 11 december 2020.

¹³ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98.

¹⁴ EU-Commissaris Margaritis Schinás op persconferentie van 27 april 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=BkCKb8hY1kk&ab_channel=EUDebates%7Ceudebates.tv> (0:05 tot 0:22).

IV. Gekozen mechanismen

Het nieuwe mechanisme dat ingevoerd werd op 16 december 2020 bij Verordening (EU) 2020/2092 kreeg als officiële naam het “algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting”. De naam van het nieuwe mechanisme verwijst dus in geen enkel opzicht naar het principe van de rechtsstaat. Artikel 1 van de Verordening geeft dan ook aan dat “bij deze verordening de regels vastgesteld [worden] die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de Uniebegroting bij schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten.”¹⁵ Het opzet van het nieuwe mechanisme is dus officieel niet het beschermen van de rechtsstaat, maar het beschermen van het Uniebudget tegen schendingen van de rechtsstaat. Dit werd ook erkend door het Hof van Justitie:

“The purpose of the procedure established by that regulation is to ensure (...) the protection of the Union budget in the event of a breach of the principles of the rule of law in a Member State and not to penalise, through the Union budget, breaches of the principles of the rule of law.”¹⁶

Desalniettemin is het mogelijk om de effectiviteit van dit nieuwe mechanisme te toetsen op basis van de tekortkomingen die mechanismen die specifiek gericht zijn op het remediëren van rechtsstaatinbreuken en/of -tekortkomingen, vertonen. Volgens het Hof van Justitie is het Uniebudget een van de voornaamste EU-instrumenten om uiting te geven aan het solidariteitsprincipe, een van de waarden vervat in artikel 2 VEU.¹⁷ Dit vereist wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten dat elke lidstaat op een verantwoorde wijze omgaat met die gemeenschappelijke middelen.¹⁸ Dat wederzijds vertrouwen is op haar beurt gebaseerd op de premisse dat elke lidstaat de waarden uit artikel 2 VEU, inclusief het rechtsstaatprincipe, naleeft.¹⁹ Respect voor de rechtsstaat is dus fundamenteel voor het goed functioneren van de EU, dat mede afhangt van een goed financieel beheer van het Uniebudget, wat op haar beurt het bestaan van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten vereist.²⁰ Daarnaast is het zo dat het algemeen conditionaliteitsregime, zelfs al is het niet het hoofddoel van het mechanisme,

¹⁵ Art. 1 Verordening (EU) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad, 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, *Pb.L.* 22 december 2020, afl. 433I, 1-10.

¹⁶ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §171; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §210.

¹⁷ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §129; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §147.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ §2 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

indirect toch bijdraagt tot de remediëring van rechtsstaatinbreuken door de onthouding van EU-financiering.

De mechanismen die in Deel V als eerste zullen worden geanalyseerd op hun tekortkomingen en waartegen het nieuwe mechanisme getoetst zal worden in Deel VI, zijn de Kopenhagen-criteria, de pre-artikel-7-procedure en de procedure uit artikel 7 VEU. De reden voor deze keuze is tweemaal. Ten eerste zijn deze mechanismen, net zoals het nieuwe mechanisme, gebaseerd op conditionaliteit, waarbij er aan het (niet-)naleven van het rechtsstaatprincipe bepaalde gevolgen gekoppeld wordt. Zo zit de conditionaliteit bij de Kopenhagen-criteria in het al dan niet toetreden tot de EU, bij de pre-artikel-7-procedure in het al dan niet opstarten van de procedure uit art. 7 VEU en bij artikel 7 VEU in het al dan niet opschorten van bepaalde lidmaatschapsrechten. Ten tweede beogen ook deze mechanismen wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten te creëren, in stand te houden en te herstellen door respect voor de rechtsstaat te verzekeren, met als ultiem doel het goed functioneren van de EU.²¹

Alle mechanismen, zowel de eerder bestaande en reeds gehanteerde mechanismen als het nieuwe algemeen conditionaliteitsregime, trachten dus, door middel van de handhaving van het rechtsstaatprincipe, wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten te garanderen opdat de Unie goed zou functioneren. In essentie hebben al deze mechanismen dus hetzelfde uiteindelijke doel voor ogen. De effectiviteit van het nieuwe mechanisme in het bereiken van dit doel kan dan ook gemeten worden door toetsing aan de tekortkomingen van de voordien bestaande en gehanteerde mechanismen.

²¹ M.b.t. de Kopenhagen-criteria: Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §125; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §143; m.b.t. de pre-artikel-7-procedure: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM(2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 2; m.b.t. artikel 7 VEU: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, COM (2003) 606 def., 15 oktober 2003, p. 5.

V. Tekortkomingen van reeds eerder bestaande mechanismen

1. Kopenhagen-criteria

1.1. Introductie en verhouding met het algemeen conditionaliteitsregime

Op basis van art. 49 VEU kan elke Europese staat “die de in artikel 2 [VEU] bedoelde waarden eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen”, verzoeken om lid te worden van de Europese Unie. Volgens datzelfde artikel zal er bij een eventuele beslissing tot toetreding rekening gehouden worden met de door de Raad overeengekomen criteria voor toetreding.²² Deze zinsnede verwijst naar de zogenaamde ‘Kopenhagen-criteria’ die door de Raad aangenomen werden tijdens een top in Kopenhagen in 1993 en aangevuld werden in Madrid in 1995.²³ Een van de toen vooropgestelde criteria omhelst de vereiste van stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen.²⁴ Dit criterium weerspiegelt enkele van de waarden vermeld in artikel 2 VEU waarop de Unie berust.²⁵ Door respect voor deze waarden zowel direct via artikel 49 VEU als indirect via de Kopenhagen-criteria te vereisen, wordt het belang van deze waarden voor de Unie dubbel onderlijnd.

De Kopenhagen-criteria vereisen dus dat de kandidaat-lidstaten bij hun toetreding onder andere de beginselen die voortvloeien uit het rechtsstaatprincipe, naleven. De rol van de Kopenhagen-criteria neemt dan wel formeel een einde bij de toetreding van de betrokken kandidaat-lidstaat, deze criteria blijven echter verder doorwerken na die de toetreding.²⁶ Zo stelde het Hof van Justitie in het annulatieverzoek ten aanzien van het algemeen conditionaliteitsregime op duidelijke wijze dat naleving van de waarden uit artikel 2 VEU (en dus van de Kopenhagen-criteria) niet zomaar een verplichting vormt waaraan een kandidaat-lidstaat dient te voldoen om toe te kunnen treden en die het, na die toetreding, mag veronachtzamen.²⁷ Hiermee verduidelijkt en versterkt het Hof van Justitie het non-regressieprincipe dat het introduceerde in de *Repubblika*-zaak, waarin het stelde dat lidstaten elke achteruitgang met betrekking tot het rechtsstaatprincipe dienen te vermijden.²⁸ De naleving van de rechtsstaat dient dus niet enkel vóór de toetreding afgedwongen te worden door middel van de Kopenhagen-criteria, maar dient ook na toetreding verder gehandhaafd te worden door het gebruik

²² Art. 49 VEU.

²³ Concl.Raad bij de Europese Raad in Kopenhagen van 21 en 22 juni 1993 *jo.* Concl.Raad bij de Europese Raad in Madrid van 15 en 16 december 1995.

²⁴ Concl.Raad bij de Europese Raad in Kopenhagen van 21 en 22 juni 1993 *jo.* Concl.Raad bij de Europese Raad in Madrid van 15 en 16 december 1995.

²⁵ Art. 2 VEU.

²⁶ Zie overwegingen 4-5 Conditionaliteitsverordening.

²⁷ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §126; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §144.

²⁸ Arrest van 20 april 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, §64-65.

van verscheidene andere mechanismen, waaronder het algemeen conditionaliteitsregime. Beide mechanismen worden dus noodzakelijkerwijze in verschillende stadia van het EU-lidmaatschap gehanteerd. Desalniettemin blijkt dat er reeds tijdens de pre-toetredingsfase verscheidene tekortkomingen opduiken die vragen doen rijzen naar de werkelijke garantie van de naleving van het rechtsstaatprincipe.

1.2. Tekortkoming 1: “rechtsstaat”, quid?

Een van de vereisten die naar voren geschoven wordt door de Kopenhagen-criteria om in aanmerking te komen voor lidmaatschap van de EU, is de vereiste van stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden, zoals vervat in artikel 2 VEU, garanderen.²⁹ Wat er meer specifiek verstaan wordt onder begrippen zoals “democratie” of “rechtsstaat”, wordt echter niet verder gespecificeerd in de conclusies van de Raad. De conclusies geven dan ook geen houvast voor de kandidaat-lidstaten aangaande welke concrete maatregelen en hervormingen er door hen ondernomen dienen te worden opdat ze aan de voorwaarden voor lidmaatschap zouden voldoen.³⁰

De rechtspraak van het Hof van Justitie biedt in deze tevens weinig hulp ondanks dat het Hof van Justitie het rechtsstaatprincipe over de jaren heen meer en meer vorm gegeven heeft. De eerste verwijzing door het Hof van Justitie naar dit principe is terug te vinden in *Les Verts* uit 1986 waarin het Hof verklaarde dat de toenmalige EEG “een rechtsgemeenschap is in die zin, dat noch haar Lid-Staten noch haar instellingen ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met het constitutionele handvest waarop de Gemeenschap is gegrond.”³¹ In de loop der jaren heeft het Hof van Justitie de draagwijdte van deze “rechtsgemeenschap” verder verduidelijkt en gespecificeerd in verschillende beginselen. Onder deze beginselen vallen onder andere het legaliteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het verbod van willekeur van de uitvoerende macht, een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke macht, respect voor fundamentele mensenrechten en gelijkheid voor de wet.³² In het annulatieverzoek ten aanzien van het algemeen conditionaliteitsregime oordeelde het Hof van Justitie dan ook dat lidstaten niet kunnen claimen dat zij de inhoud van en de vereisten

²⁹ Concl.Raad bij de Europese Raad in Kopenhagen van 21 en 22 juni 1993 *jo.* Concl.Raad bij de Europese Raad in Madrid van 15 en 16 december 1995.

³⁰ P. REZLER, “The Copenhagen Criteria: are they helping or hurting the European Union?”, *Touro International Law Review* 2011, afl. 2, (390) 404-405; D. KOCHENOV, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 2008, p. 34 en 301; H. GRABBE, “European Union Conditionality and the “Acquis Communautaire””, *International Political Science Review* 2002, afl. 3, (249) 251-252.

³¹ Arrest van 23 april 1986, *Les Verts*, C-294/83, EU:C:1986:166, §23.

³² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM(2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 2-3; L. PECH, J. GROGAN, “Meaning and Scope of the EU Rule of Law”, *Reconnect* 2020, p. 16-18.

voortvloeiend uit deze beginselen niet kunnen bepalen, gezien de extensieve rechtspraak van het Hof met betrekking tot deze beginselen.³³ Deze beginselen capteren echter enkel de grote lijnen en principes die de hervormingen van de kandidaat-lidstaten moeten bewerkstelligen om aan de Kopenhagen-criteria te voldoen, maar deze brengen geen verduidelijking wanneer het over de concreet te nemen maatregelen gaat.

Een algemene definitie van het rechtsstaatprincipe die deze beginselen weerspiegelt, lijkt dan ook niet aangewezen gezien het gebrek aan concrete hervormingsdoelstellingen van zo een algemene definitie. Zo een algemene definitie laat de EU-instellingen immers niet toe om *in concreto* na te gaan of een kandidaat-lidstaat voldoende hervormingen doorgevoerd heeft om toe te kunnen treden tot de EU. Deze definitie zou dan ook niet meer bijbrengen dan de door het Hof van Justitie ontwikkelde algemene beginselen die voortvloeien uit het rechtsstaatprincipe. Zo een definitie brengt voorts ook potentiële interpretatieproblemen met zich mee, zoals blijkt uit de interpretatieproblemen die gepaard gaan met de algemene definitie van het rechtsstaatprincipe zoals verstrekt in de Conditionaliteitsverordening (zie Deel VI – Hoofdstuk 2.1).

Het was uiteindelijk de taak van de Europese Commissie om verder te verduidelijken hoe het rechtsstaatprincipe concreet ingevuld dient te worden in het licht van haar rol in de toetredingsprocedure.³⁴ Op basis van artikel 49 VEU wordt immers aan de Commissie een adviserende rol toegekend in het kader van de toetredingsprocedure. Zo zal de Raad pas over de al dan niet toetreding van een kandidaat-lidstaat oordelen na raadpleging van de Commissie.³⁵ Opdat de Commissie een onderbouwd advies zou kunnen geven over de mogelijke toetreding van een nieuwe lidstaat, dient zij dan ook de progressie van die kandidaat-lidstaat te kunnen monitoren. Om die functie te vervullen is het nodig om een duidelijk begrip te hebben over wat begrippen zoals “democratie” en “rechtsstaat” inhouden, niet alleen om concrete doelstellingen te kunnen formuleren voor de kandidaat-lidstaten, maar ook om voor zichzelf een degelijke monitoring mogelijk te maken.³⁶

De taak van de Commissie in het kader van de toetreding van nieuwe lidstaten rond de eeuwwisseling was “zonder precedent”, aldus de Commissie, “omdat de criteria van Kopenhagen politiek en economisch gezien breed geformuleerd zijn en meer bestrijken dan het *acquis communautaire*.”³⁷ De

³³ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §236 jo. §240.

³⁴ R. JANSE, “Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement”, *International Journal of Constitutional Law* 2019, afl. 1, (43) 47-48; D. KOCHENOV, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 2008, p. 65-66.

³⁵ Art. 49 VEU.

³⁶ R. JANSE, “Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement”, *International Journal of Constitutional Law* 2019, afl. 1, (43) 47-48.

³⁷ Mededeling van de Commissie betreffende Agenda 2000 – Voor een sterkere en grotere Unie, COM(97)2000 def., 15 juli 1997, p. 46.

Commissie was er immers toe gehouden een analyse van de Kopenhagen-criteria in de praktijk te brengen na de Europese Raad in Kopenhagen van 1993 en de Europese Raad van 1995 in Madrid.³⁸ Zediende daarom de breed geformuleerde criteria verder te verduidelijken in concrete benchmarks.

Dit bleek echter een bijzonder moeilijke taak gezien de bestaande institutionele en constitutionele verschillen tussen de lidstaten. Men ging er dan wel van uit dat de toenmalige lidstaten zelf allen voldeden aan de vereisten die voortvloeiden uit het rechtsstaatprincipe, de nationale invulling ervan is allesbehalve uniform.³⁹ Zo onderschrijven alle lidstaten bijvoorbeeld de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, maar verschilt de manier waarop rechters benoemd worden van lidstaat tot lidstaat aangezien de organisatie van het gerecht tot de bevoegdheden van de lidstaten behoort.⁴⁰ De achterliggende idee is dan ook dat de lidstaten de waarden uit artikel 2 VEU gemeen hebben en dat zij deze waarden eenzelfde betekenis toedichten, maar dat zij zelf mogen kiezen hoe zij deze waarden in de praktijk vorm geven, zolang deze invulling past binnen deze gemeenschappelijke betekenis.⁴¹ Het is immers niet de bedoeling van de EU om de politieke en constitutionele verschillen tussen de lidstaten onderling enerzijds en tussen de lidstaten en kandidaat-lidstaten anderzijds te elimineren.⁴² Deze gedachte wordt vandaag gereflecteerd in artikel 4(2) VEU.⁴³ Artikel 2 VEU voorziet dus in een gelijke resultaatsverbintenis voor alle lidstaten,⁴⁴ waarbij deze op basis van artikel 4(2) VEU vrij zijn om zelf de wijze te bepalen waarop zij dat resultaat wensen te bereiken.

De Commissie diende dus een delicaat evenwicht te vinden door de Kopenhagen-criteria en de door het Hof van Justitie geformuleerde rechtsstaatprincipes verder te specificeren en tegelijkertijd de nationale identiteit van elke kandidaat-lidstaat te respecteren. De Commissie slaagde er echter niet in om dit op een duidelijke en consistente wijze te doen. Doorheen de jaren heeft de Commissie in haar pre-toetredingsstrategie een verscheidenheid aan documenten opgesteld om de voortgang van kandidaat-lidstaten te monitoren, gaande van adviezen in het licht van toetredingsverzoeken over

³⁸ Concl.Raad bij de Europese Raad in Kopenhagen van 21 en 22 juni 1993 jo. Concl.Raad bij de Europese Raad in Madrid van 15 en 16 december 1995.

³⁹ R. JANSE, "Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement", *International Journal of Constitutional Law* 2019, afl. 1, (43) 51.

⁴⁰ Arrest van 2 maart 2021, *A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)*, C-824/18, EU:C:2021:153, §68; Arrest van 20 april 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, §48.

⁴¹ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §233-234; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §265-266.

⁴² R. JANSE, "Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement", *International Journal of Constitutional Law* 2019, afl. 1, (43) 51; D. KOCHENOV, "Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law", *European Integration Online Papers* 2004, afl. 10, p. 12; H. GRABBE, "European Union Conditionality and the "Acquis Communautaire"", *International Political Science Review* 2002, afl. 3, (249) 251-252.

⁴³ Art. 4(2) VEU.

⁴⁴ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §233; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §265.

Agenda 2000, *roadmaps*, verslagen in de vorm van *Composite Papers* en *Strategy Papers* tot toetredingspartnerschappen en jaarlijkse verslagen in het kader van deze partnerschappen.⁴⁵ Deze verscheidenheid aan documenten en tools vertaalde zich uiteindelijk ook in een verscheidenheid aan invullingen van het rechtsstaatprincipe, verschillend van tijd tot tijd, van document tot document en van kandidaat-lidstaat tot kandidaat-lidstaat.⁴⁶ Zo omvat het rechtsstaatprincipe in haar rapporten van 2016 volgens de Commissie bijvoorbeeld de strijd tegen de georganiseerde misdaad, maar valt dit in haar rapport van 2018 niet meer onder dit principe.⁴⁷ In de rapporten van 2018 wordt de beoordeling van de rechtsstaat dan ook beperkt tot het functioneren van de rechterlijke macht en de strijd tegen corruptie.⁴⁸ 8 jaar eerder werden onder het rechtsstaatprincipe nochtans ook het functioneren van het parlement, de regering en de publieke administratie in de beoordeling meegenomen.⁴⁹

Uit het voorgaande blijkt dat de Commissie gedurende de voorbije 30 jaar sinds de aanname van de Kopenhagen-criteria er niet in slaagde om op een eenduidige manier aan te geven wat zij onder het rechtsstaatprincipe verstaat en wat er van de kandidaat-lidstaten verwacht wordt. Daarnaast maakt dit het ook voor de EU zelf moeilijk om de toetreding van nieuwe lidstaten adequaat te beoordelen. Deze tekortkoming werd recentelijk door de Commissie erkend in haar mededeling in het kader van de mogelijke toetreding van de Westelijke Balkanlanden, waarin zij stelt dat “zowel de lidstaten als de landen van de Westelijke Balkan dringend [verzochten] om een proces dat beter voorspelbaar is en dat meer duidelijkheid creëert over wat de Unie verwacht van de uitbreidingslanden”.⁵⁰ Het blijft echter afwachten of de Commissie er in de toekomst in zal slagen om meer duidelijkheid te bieden met betrekking tot de inhoud van het rechtsstaatbeginsel.

⁴⁵ D. KOCHENOV, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 2008, p. 67-70.

⁴⁶ R. JANSE, “Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement”, *International Journal of Constitutional Law* 2019, afl. 1, (43) 49-55; P. REZLER, “The Copenhagen Criteria: are they helping or hurting the European Union?”, *Touro International Law Review* 2011, afl. 2, (390) 395-396; D. KOCHENOV, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 2008, p. 300-305.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld: Staff working document van de Commissie Montenegro 2016 verslag bij het document Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende mededeling over het EU-uitbreidingsbeleid 2016, SWD(2016) 360 def., 9 november 2016.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld Staff working document van de Commissie Montenegro 2018 verslag bij het document Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende mededeling inzake het uitbreidingsbeleid van de EU voor 2018, SWD(2018) 150 def., 17 april 2018.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld: Staff working document van de Commissie Kroatië 2010 progressierapport bij het document Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2010-2011, SEC(2010) 1326, 9 november 2010.

⁵⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende bevordering van het toetredingsproces - Een geloofwaardig EU-perspectief voor de Westelijke Balkan, COM (2020) 57 def., 5 februari 2020, p. 5.

1.3. Tekortkoming 2: hoe *in concreto* beoordelen of de vereiste benchmarks gehaald worden?

Een verder probleem dat zich stelt bij het monitoren van de progressie van de kandidaat-lidstaten is de meetbaarheid van de politieke Kopenhagen-criteria. In tegenstelling tot de verplichting onder de Kopenhagen-criteria om het *acquis communautaire* te implementeren in de nationale rechtsorde, zijn begrippen als “democratie” of “rechtsstaat” of beginselen zoals het legaliteitsbeginsel of rechtszekerheidsbeginsel niet-kwantificeerbare concepten en dientengevolge moeilijk te meten en beoordelen.⁵¹

In haar Agenda 2000 naar aanleiding van de big bang uitbreiding van 2004 maakte de Commissie nochtans duidelijk dat het niet zou volstaan dat een kandidaat-lidstaat louter op papier voldoet aan de vooropgestelde vereisten onder het rechtsstaatprincipe:

“Landen die lid van de Unie wensen te worden, worden geacht niet alleen de beginselen van democratie en rechtsstaat te onderschrijven maar deze ook feitelijk in het dagelijkse leven gestalte te geven.”⁵²

Om een beoordeling te maken van de progressie van de kandidaat-lidstaten beroept de Commissie zich op een verscheidenheid aan bronnen. Deze bronnen variëren van gesprekken met en antwoorden van de kandidaat-lidstaten zelf tot verslagen en resoluties van het Europees Parlement en documenten van verschillende internationale organisaties en ngo's.⁵³

Het probleem zit hem echter in de onduidelijkheid van de te bereiken standaarden, wat het op zijn beurt moeilijk maakt om te meten of die standaarden behaald zijn. Men kan dan wel over voldoende bronnen beschikken die de situatie in de kandidaat-lidstaten beschrijft, men moet de realiteit die uit die bronnen blijkt, ook aan bepaalde standaarden kunnen toetsen. Niet alleen weten de kandidaat-lidstaten zelf niet wat er concreet van hen verwacht wordt, ook de Commissie zelf, en de EU in het algemeen, slaagt er niet in om de lat op een duidelijke wijze op een bepaald niveau te leggen.⁵⁴ Zo

⁵¹ D. DUDLEY, “European Union membership conditionality: the Copenhagen criteria and the quality of democracy”, *Southeast European and Black Sea Studies* 2020, afl. 4, (525) 530; V. VEEBEL, “Relevance of Copenhagen Criteria in Actual Accession: Principles, Methods and Shortcomings of EU Pre-accession Evaluation”, *Studies of Transition States and Societies* 2011, afl. 3, (3) 4 ; H. GRABBE, “European Union Conditionality and the “Acquis Communautaire””, *International Political Science Review* 2002, afl. 3, (249) 250-252

⁵² Mededeling van de Commissie betreffende Agenda 2000 – Voor een sterkere en grotere Unie, COM(97)2000 def., 15 juli 1997, p. 47.

⁵³ Mededeling van de Commissie betreffende Agenda 2000 – Voor een sterkere en grotere Unie, COM(97)2000 def., 15 juli 1997, p. 45; R. JANSE, “Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement”, *International Journal of Constitutional Law* 2019, afl. 1, (43) 64.

⁵⁴ R. JANSE, “Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement”, *International Journal of Constitutional Law* 2019, afl. 1, (43) 53.

zouden de Europese Partnerschappen, gesloten met de kandidaat-lidstaten naar aanleiding van hun mogelijke toetreding, hen moeten leiden in hun hervormingen. Deze richtlijnen zijn echter zo vaag geformuleerd dat het moeilijk is hier enige standaard uit te ontwaren. Richtlijnen zoals “Ervoor zorgen dat de rechtbanken en het openbaar ministerie volledig onafhankelijk zijn” of “De rechten van vrouwen en kinderen beter beschermen” bieden dan ook geen enkel houvast inzake het te bereiken minimum.⁵⁵ Deze richtlijnen kunnen dan ook moeilijk gebruikt worden als maatstaf om de progressie van de kandidaat-lidstaten te meten. In haar recente mededeling met betrekking tot de toetreding van de Westelijke Balkanlanden lijkt de Commissie dit ook toe te geven wanneer zij verklaart dat “vanaf het begin de voorwaarden helder [moeten] zijn. Het is van belang dat de kandidaat-lidstaten weten aan welke benchmarks hun prestaties zullen worden afgemeten.”⁵⁶

De oppervlakkigheid van de maatstaven kan dan wel verklaard worden door de wil van de Unie om de nationale identiteit van de (kandidaat-)lidstaten te vrijwaren door geen gedetailleerde institutionele en politieke hervormingen op te leggen (zie Deel V – Hoofdstuk 1.2),⁵⁷ dit komt desalniettemin de meetbaarheid van de Kopenhagen-criteria niet ten goede. In haar jaarlijkse progressierapporten formuleert de Commissie per kandidaat-lidstaat dan weer wel concretere aanbevelingen omtrent de door hen nog door te voeren hervormingen. De Commissie maakt echter niet duidelijk op welke wijze deze hervormingen de expressie vormen van een meer algemene standaard die toepasselijk is en de toetsingsstandaard vormt voor elke lidstaat. Dit doet op zijn beurt vragen rijzen met betrekking tot de objectiviteit van de Commissie in haar beoordeling, wat ons brengt bij de derde tekortkoming van het systeem van de Kopenhagen-criteria.

1.4. Tekortkoming 3: gebrek aan objectiviteit

Op basis van artikel 49 VEU heeft de Commissie een adviserende rol in het hele toetredingsproces. De Raad zal immers slechts een finale beslissing nemen over het al dan niet toetreden van een kandidaat-lidstaat tot de Unie na de Commissie te hebben geraadpleegd.⁵⁸ De Commissie vervult hierdoor dus een cruciale rol als *gatekeeper* die bepaalt of een kandidaat-lidstaat al dan niet voldoet aan de vereisten en dus al dan niet klaar is voor EU-lidmaatschap.

⁵⁵ Bijlage 2 bij B.Raad nr. 2008/213/EG, 18 februari 2008 inzake de beginselen, prioriteiten en voorwaarden die zijn opgenomen in het Europees partnerschap met Servië, met inbegrip van Kosovo als gedefinieerd bij Resolutie 1244 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 10 juni 1999, en tot intrekking van Besluit 2006/56/EG, *Pb.L.* 19 maart 2008, afl. 80, 50-51.

⁵⁶ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende bevordering van het toetredingsproces - Een geloofwaardig EU-perspectief voor de Westelijke Balkan, COM (2020) 57 def., 5 februari 2020, p. 5.

⁵⁷ Art. 4(2) VEU; R. JANSE, “Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement”, *International Journal of Constitutional Law* 2019, afl. 1, (43) 51.

⁵⁸ Art. 49 VEU.

In verscheidene van haar progressierapporten stipuleert de Commissie met duidelijke bewoordingen dat de beoordeling die zij maakt, een objectieve beoordeling van de kandidaat-lidstaten is:

*“Progress is measured on the basis of decisions taken, legislation adopted and measures implemented (...) This approach ensures equal treatment across all reports and permits an objective assessment.”*⁵⁹

Desalniettemin is een vaak voorkomende kritiek dat de Commissie er niet in slaagt haar beoordelingsrol op een objectieve wijze uit te voeren. Zo verschillen de te bereiken doelstellingen en geanalyseerde onderwerpen vaak van land tot land en van rapport tot rapport (zie Deel V – Hoofdstuk 1.2).⁶⁰ De enige gelijkheid tussen de kandidaat-lidstaten zit hem uiteindelijk louter in het feit dat ze allen door de Commissie onderworpen werden en worden aan dezelfde vage standaarden en onsamenhangende beoordelingsmethoden.⁶¹ De inhoud van die standaarden en de beoordelingsmethoden zijn echter niet op een duidelijke manier vastgelegd. Het gebrek aan consistentie staat dan ook een objectieve en gelijke beoordeling van elke kandidaat-lidstaat in de weg. Dit gebrek aan objectiviteit in de beoordelingen door de Commissie werd door de EU-wetgever erkend in de Conditionaliteitsverordening, waar deze stelt dat procedures onder het algemeen conditionaliteitsregime objectief, onpartijdig en billijk dienen te verlopen.⁶² Om deze beginselen te garanderen nam de Commissie (weliswaar omstreden, zie Deel VI – Hoofdstuk 2.3) richtsnoeren aan.⁶³ De expliciete bepaling in de Conditionaliteitsverordening en de richtsnoeren lijken zich echter op het eerste gezicht in de praktijk niet onmiddellijk te vertalen in werkelijke objectiviteit (zie Deel VI – Hoofdstuk 2.4).

Het gebrek aan consistentie en objectiviteit en de brede beoordelingsmarge van de Commissie blijkt bovendien ook wanneer de progressierapporten van de Commissie met betrekking tot (voormalige) kandidaat-lidstaten vergeleken worden met de analyses van onafhankelijke evaluatoren. Uit onderzoek van Veebel blijkt immers dat, terwijl er bijna geen verschil was tussen de analyse van de Commissie en die van onafhankelijke revisoren wat betrof Bulgarije, er wel degelijk een opmerkelijk

⁵⁹ Staff working document van de Commissie Kroatië 2010 progressierapport bij het document Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2010-2011, SEC(2010) 1326, 9 november 2010; Staff working document van de Commissie betreffende Bosnië en Herzegovina progressierapport 2006, SEC (2006) 1384, 8 november 2006.

⁶⁰ P. REZLER, “The Copenhagen Criteria: are they helping or hurting the European Union?”, *Touro International Law Review* 2011, afl. 2, (390) 396 en 405; D. KOCHENOV, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 2008, p. 300; D. KOCHENOV, “Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law”, *European Integration Online Papers* 2004, p. 24.

⁶¹ D. KOCHENOV, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 2008, p. 309.

⁶² Overwegingen 16 en 26 Conditionaliteitsverordening.

⁶³ Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

verschil bestond met betrekking tot Roemenië en Kroatië.⁶⁴ Zo werd Roemenië door de Commissie beter beoordeeld met betrekking tot het vervullen van de Kopenhagen-criteria dan door de onafhankelijke revisoren.⁶⁵ Kroatië werd daarentegen dan weer negatiever beoordeeld door de Commissie dan wat bleek uit analyses door de onafhankelijke revisoren.⁶⁶ Met betrekking tot Kroatië oordeelden de onafhankelijke revisoren zelfs dat dat land de meeste progressie gemaakt had en het meest in aanmerking kwam voor EU-lidmaatschap.⁶⁷ Het is dan ook opmerkelijk dat zowel Bulgarije als Roemenië reeds in 2007 toegelaten werden tot de Unie, terwijl het voor Kroatië tot 2013 duurde alvorens dat land het EU-lidmaatschap toegekend kreeg.

Dit verschil kan op zijn beurt volgens sommige auteurs dan weer verklaard worden door de rol van politieke overwegingen in de beoordeling van de Kopenhagen-criteria.⁶⁸ De algemene situatie in de kandidaat-lidstaten voor de vijfde toetredingsgolf in 2004, evenals in Bulgarije en Roemenië in 2007, werd immers positief beoordeeld door de Commissie, ondanks het feit dat sommige van deze landen in realiteit op verscheidene vlakken nog niet de gewenste hervormingen doorgevoerd hadden om te voldoen aan de Kopenhagen-criteria.⁶⁹ Zo werd het gerecht in landen zoals Tsjechië en Letland bijvoorbeeld nog steeds in grote mate beheerd door de uitvoerende macht en nam de Commissie geen aanstoot aan een gebrek aan onafhankelijkheid van Slovaakse lokale beambten die *de facto* een rechterlijke rol bekleedden en waarvoor dit land reeds veroordeeld was door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.⁷⁰ De Commissie lijkt hiermee de Kopenhagen-criteria dan ook eerder te interpreteren in het licht van de politieke wenselijkheid van de toetreding van een kandidaat-lidstaat; hoe wenselijker de toetreding, hoe minder strikt er toegezien wordt op de naleving van de

⁶⁴ V. VEEBEL, "Relevance of Copenhagen Criteria in Actual Accession: Principles, Methods and Shortcomings of EU Pre-accession Evaluation", *Studies of Transition States and Societies* 2011, afl. 3, (3) 17.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ V. VEEBEL, "Relevance of Copenhagen Criteria in Actual Accession: Principles, Methods and Shortcomings of EU Pre-accession Evaluation", *Studies of Transition States and Societies* 2011, afl. 3, (3) 18.

⁶⁸ D. DUDLEY, "European Union membership conditionality: the Copenhagen criteria and the quality of democracy", *Southeast European and Black Sea Studies* 2020, afl. 4, (525) 536; P. REZLER, "The Copenhagen Criteria: are they helping or hurting the European Union?", *Touro International Law Review* 2011, afl. 2, (390) 396; V. VEEBEL, "Relevance of Copenhagen Criteria in Actual Accession: Principles, Methods and Shortcomings of EU Pre-accession Evaluation", *Studies of Transition States and Societies* 2011, afl. 3, (3) 18; D. KOCHENOV, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 2008, p. 302.

⁶⁹ D. DUDLEY, "European Union membership conditionality: the Copenhagen criteria and the quality of democracy", *Southeast European and Black Sea Studies* 2020, afl. 4, (525) 536; P. REZLER, "The Copenhagen Criteria: are they helping or hurting the European Union?", *Touro International Law Review* 2011, afl. 2, (390) 396; V. VEEBEL, "Relevance of Copenhagen Criteria in Actual Accession: Principles, Methods and Shortcomings of EU Pre-accession Evaluation", *Studies of Transition States and Societies* 2011, afl. 3, (3) 19; D. KOCHENOV, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 2008, p. 301-303.

⁷⁰ D. KOCHENOV, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 2008, p. 263 en 269.

Kopenhagen-criteria.⁷¹ Deze constatacie staat dan ook haaks op de verklaring van de Commissie in haar Agenda 2000 dat de eerbiediging van de Kopenhagen-criteria door een kandidaat-lidstaat een noodzakelijke voorwaarde voor toetreding vormt.⁷²

Bovendien stelt de Commissie zich hierdoor deels in de plaats van de Raad. Volgens artikel 49 VEU is het immers aan de Raad om, na raadpleging van de Commissie, zich uit te spreken over (de politieke wenselijkheid van) een toetreding, rekening houdend met de Kopenhagen-criteria.⁷³ Het is echter onmogelijk voor de Raad om een objectieve beslissing te nemen wanneer het zich hiervoor dient te beroepen op een non-objectieve analyse van de realisatie van de Kopenhagen-criteria vanwege de Commissie. Dit leidt er op zijn beurt dan ook toe dat geen enkele kandidaat-lidstaat beoordeeld kan worden op basis van eenzelfde, objectieve maatstaf.

De ongelijke behandeling van de kandidaat-lidstaten en de invloed van de politieke wenselijkheid van toetreding op de controle van de Kopenhagen-criteria wordt ook weerspiegeld in de toetreding van Bulgarije en Roemenië. Zo werden beide landen in 2007 toegelaten tot de EU, ondanks het feit dat er nog verdere hervormingen doorgevoerd dienden te worden, voornamelijk op het vlak van de rechterlijke macht en anti-corruptie maatregelen.⁷⁴ De Commissie constateerde in haar advies aan de Raad dat “de Republiek Bulgarije en Roemenië voldoen aan de politieke criteria voor het lidmaatschap” terwijl ze in datzelfde advies “de Republiek Bulgarije en Roemenië [oproept] de verbeteringen die nog noodzakelijk zijn in de context van de politieke en economische criteria van het lidmaatschap (...) krachtadig door te voeren.”⁷⁵ De Commissie beschouwde op een paradoxale wijze de Kopenhagen-criteria dus als vervuld terwijl ze erkende dat bijkomende hervormingen nodig zijn om aan de Kopenhagen-criteria te voldoen. De tekortkomingen van Bulgarije en Roemenië werden echter wel erkend in de vorm van het Coöperatie- en Verificatiemechanisme (CVM).⁷⁶ Ondanks hun toetreding, werden beide landen door middel van het CVM onder een verdergezet toezicht geplaatst wat betreft het realiseren van de vereiste hervormingen. Er rijzen echter vragen inzake objectiviteit en gelijkheid bij de (voortijdige) toetreding van beide landen tot de EU en de toepassing van het CVM. Men kan zich

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Mededeling van de Commissie betreffende Agenda 2000 – Voor een sterkere en grotere Unie, COM(97)2000 def., 15 juli 1997, p. 46.

⁷³ Art. 49 VEU.

⁷⁴ Mededeling van de Commissie - Monitoringverslag inzake de stand van de voorbereidingen van Bulgarije en Roemenië op het EU-lidmaatschap, COM (2006) 214 def., 16 mei 2006, p. 3-4 en p. 6-7.

⁷⁵ Overwegingen 5 en 9 Advies van de Commissie van 22 februari 2005 betreffende het verzoek van de Republiek Bulgarije en van Roemenië om toetreding tot de Europese Unie, COM (2005) 0055 def., 18 april 2005.

⁷⁶ Beschikking 2006/929/EG van de Commissie tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Bulgarije ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, COM (2006) 6570, 13 december 2006; Beschikking 2006/928/EG van de Commissie tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie, COM (2006) 6569, 13 december 2006.

immers afvragen waarom het CVM niet toegepast werd ten opzichte van (enkele van) de nieuwe lidstaten in 2004 of Kroatië in 2013 en wel ten opzichte van Bulgarije en Roemenië en waarom beide landen toch tot de EU mochten toetreden ondanks de expliciete erkenning dat zij niet volledig voldeden aan de Kopenhagen-criteria.⁷⁷

Concluderend kan er gesteld worden dat de Commissie, ondanks verklaringen in die richting, er niet in slaagde om haar taak op een objectieve wijze uit te oefenen. Daarnaast werd ze in haar beoordeling van de kandidaat-lidstaten tevens beïnvloed door politieke en opportunistische overwegingen.

1.5. Tekortkoming 4: slechts een momentopname

Een vierde en laatste tekortkoming van de Kopenhagen-criteria is het feit dat het vervuld zijn van die criteria bij toetreding slechts een momentopname vormt. Zo legden lidstaten zoals Polen en Hongarije na hun toetreding de voorbije jaren regelmatig de principes van de rechtsstaat naast zich neer door middel van nieuwe hervormingen,⁷⁸ ondanks dat ze bij hun toetreding geacht werden te voldoen aan de Kopenhagen-criteria.

Dit kan enerzijds verklaard worden door de reeds aangekaarte inconsistente en politiek georiënteerde aanpak van de Commissie bij het hanteren van de Kopenhagen-criteria. Zo oordeelde de Commissie vaak dat kandidaat-lidstaten voldeden aan de Kopenhagen-criteria terwijl deze nog niet alle nodige hervormingen doorgevoerd hadden.⁷⁹ De verklaring voor de democratische terugval in lidstaten zoals Polen en Hongarije kan dan ook liggen in het feit dat de nodige nationale mechanismen ter verzekering van de rechtsstaat reeds bij hun toetreding tot de Unie niet of niet voldoende aanwezig waren.⁸⁰ Daarnaast is het zo dat het louter bestaan van een institutioneel kader niet voldoende is; dit kader dient gepaard te gaan met een gelijkgestemde politieke cultuur die volledig achter deze hervormingen

⁷⁷ C. LACATUS, U. SEDELMEIER, "Does monitoring without enforcement make a difference? The European Union and anti-corruption policies in Bulgaria and Romania after accession", *Journal of European Public Policy* 2020, afl. 8, (1236) 1241; F. GREMMELPREZ, "Enforcing compliance of the Rule of Law by the Member States of the EU: Emphasising the EU's Failure?", *Institute of European Law Working Papers* 2016, 10.

⁷⁸ Zoals blijkt uit de jaarlijkse verslagen van de Commissie m.b.t. de rechtsstaat, met als meest recente: Verslag over de rechtsstaat 2021 m.b.t. Hongarije, SWD (2021) 714 def., 20 juli 2021; Verslag over de rechtsstaat 2021 m.b.t. Polen, SWD (2021) 722 def., 20 juli 2021.

⁷⁹ D. DUDLEY, "European Union membership conditionality: the Copenhagen criteria and the quality of democracy", *Southeast European and Black Sea Studies* 2020, afl. 4, (525) 536; P. REZLER, "The Copenhagen Criteria: are they helping or hurting the European Union?", *Touro International Law Review* 2011, afl. 2, (390) 396; V. VEEBEL, "Relevance of Copenhagen Criteria in Actual Accession: Principles, Methods and Shortcomings of EU Pre-accession Evaluation", *Studies of Transition States and Societies* 2011, afl. 3, (3) 19; D. KOCHENOV, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 2008, p. 301-303.

⁸⁰ I. CENEVSKA, "Safeguarding the Rule of Law in the European Union: Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Reality", *TEPSA Briefs* 2020, p. 4.

staat.⁸¹ Naar aanleiding van de big bang uitbreiding in 2004 verklaarde de Commissie dan wel dat “de analyse niet beperkt [blijft] tot een formele beschrijving: er wordt integendeel naar gestreefd te evalueren hoe de democratie en de rechtsstaat werkelijk functioneren”,⁸² toch blijken de democratie en de rechtsstaat achteraf in bepaalde lidstaten onvoldoende politiek en constitutioneel verankerd te zijn.⁸³

De democratische terugval die men terugziet in sommige lidstaten eens deze toegetreden zijn tot de EU, kan door sommigen tevens toegeschreven worden aan een gebrek aan *incentives* om de Kopenhagen-criteria nog na te leven na toetreding. Daar waar de EU voorafgaand aan de toetreding van kandidaat-lidstaten nog de wortel van het lidmaatschap kan voorhouden om de nodige hervormingen te bewerkstelligen, ontbreekt het na de toetreding aan de nodige daadkracht en daadkrachtige mechanismen om de naleving te handhaven.⁸⁴

Een goed voorbeeld hiervan zijn Roemenië en Bulgarije en het speciaal voor hen ontworpen CVM. Beide landen traden in 2007 toe tot de EU, maar hebben 15 jaar later nog steeds niet alle nodige hervormingen doorgevoerd om ontslagen te worden van de supervisie onder het CVM. Ondanks dat het CVM voorziet in “vrijwaringsmechanismen”, i.e. maatregelen genomen in respons op tekortkomingen door beide lidstaten met betrekking tot hun hervormingsverbintenissen,⁸⁵ werden deze mechanismen echter nooit aangewend. De Commissie constateerde in 2008 dan ook dat “steun doeltreffender [is] dan sancties” en merkte toen tevens met enigszins profetische woorden op dat “het mechanisme voor samenwerking en toetsing dan ook enige tijd noodzakelijk [zal] blijven”.⁸⁶

Aangezien de vrijwaringsmechanismen voorzien in het CVM slechts ingeroepen konden worden tot 3 jaar na hun toetreding,⁸⁷ wat tevens een indicatie kan geven van de door de EU initieel verwachte periode van supervisie onder het CVM, vallen Roemenië en Bulgarije *de facto* enkel nog onder de reguliere handhavingsmechanismen die binnen de EU op elke lidstaat van toepassing zijn. Ze worden

⁸¹ G. HALMAI, “Second-grade Constitutionalism? The Cases of Hungary and Poland”, *SSSUP Working Paper Series* 2017, p. 19.

⁸² O.a. Advies van de Commissie van 15 juli 1997 inzake het verzoek van Polen om toetreding tot de Europese Unie, COM (97) 2002 def., 15 juli 1997, p. 15; Advies van de Commissie van 15 juli 1997 inzake het verzoek van Hongarije om toetreding tot de Europese Unie, COM (97) 2001 def., 15 juli 1997, p. 13.

⁸³ G. HALMAI, “Second-grade Constitutionalism? The Cases of Hungary and Poland”, *SSSUP Working Paper Series* 2017, p. 19.

⁸⁴ D. DUDLEY, “European Union membership conditionality: the Copenhagen criteria and the quality of democracy”, *Southeast European and Black Sea Studies* 2020, afl. 4, (525) 541; E. GATEVA, “Post-accession conditionality – translating benchmarks into political pressure?”, *East Eur. Politics* 2013, (420) 430.

⁸⁵ Art. 37 en 38 Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond, *Pb.L.* 21 juni 2005, afl. 157, 203–375.

⁸⁶ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de voortgang van Roemenië met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing, COM (2008) 0494 def., 23 juli 2008.

⁸⁷ Art. 37 en 38 Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond, *Pb.L.* 21 juni 2005, afl. 157, 203–375.

immers wel nog gemonitord onder het CVM, maar hier staan geen concrete sancties in het kader van dit mechanisme meer tegenover.⁸⁸ De toetreding van beide lidstaten tot Schengen wordt echter wel nog als officieus handhavingsmiddel door enkele lidstaten tegengehouden omwille van bezorgdheden inzake onder andere de rechtsstaat die blijken uit de CVM rapporten,⁸⁹ en dit ondanks dat de Commissie reeds in de periode 2010-2011 aangaf dat beide landen klaar waren voor toetreding tot Schengen.⁹⁰

Aangezien het risico dus bestaat dat de democratische hervormingen gedaan naar aanleiding van hun toetreding door sommige lidstaten na die toetreding terug worden geschroefd eens ze de wortel van het lidmaatschap binnengehaald hebben, is het nodig om een voldoende effectieve stok achter de deur te hebben. De EU beschikt dan wel over een verscheidenheid aan monitorings- en handhavingsmechanismen,⁹¹ de vraag blijft of deze voldoende daadkrachtig en effectief zijn. In het vervolg van dit onderzoek zal de focus dan ook gelegd worden op enkele van deze post-toetredingsmechanismen.

⁸⁸ F. GREMMELPREZ, "Enforcing compliance of the Rule of Law by the Member States of the EU: Emphasising the EU's Failure?", *Institute of European Law Working Papers* 2016, 11-12; D. KOCHENOV, L. PECH, "Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid", *Reconnect* 2019, 8;.

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld J.J. RIJPMAN, "Let's not forget about Schengen", *EU Immigration and Asylum Law and Policy - Droit et Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE* 2021, <<https://eumigrationlawblog.eu/lets-not-forget-about-schengen/>>.

⁹⁰ Commissie, "Towards a stronger and more resilient Schengen area: Questions and Answers", 2 juni 2021, p. 3, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_2707>.

⁹¹ Voor een overzicht, zie: briefing van het Europees Parlement, "Protecting the rule of law in the EU: Existing mechanisms and possible improvements", 6 november 2019, p. 3-10, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI\(2019\)642280_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI(2019)642280_EN.pdf)>.

2. Pre-artikel-7-procedure

2.1. Introductie en verhouding met het algemeen conditionaliteitsregime

In 2014 introduceerde de Europese Commissie een nieuw mechanisme ter bescherming van de rechtsstaat, het “EU-kader voor de rechtsstaat” ofte de “pre-artikel-7-procedure”.⁹² Dit nieuwe mechanisme kwam er naar aanleiding van de vraag van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken om het debat met betrekking tot de nood aan en vorm van een nieuw handhavingsmechanisme verder te zetten.⁹³ De nood aan een nieuw mechanisme werd ook erkend door toenmalig Commissievoorzitter José Manuel Barroso in zijn *State of the Union* van 2013, waarin hij verklaarde:

“(…) dat er meer mogelijkheden moeten komen dan de keuze tussen politieke overreding en gerichte inbreukprocedures enerzijds, en wat ik noem de "nucleaire optie" van artikel 7 van het Verdrag (dat wil zeggen schorsing van bepaalde rechten van een lidstaat) anderzijds.”⁹⁴

Het kader voorziet in een procedure bestaande uit drie fasen: een evaluatie van de Commissie, een aanbeveling van de Commissie en een follow-up van de aanbeveling. In de eerste fase zal de Commissie de nodige informatie verzamelen om na te gaan of er in bepaalde lidstaten sprake is van een systemische bedreiging voor de rechtsstaat.⁹⁵ Het nieuwe kader zal immers slechts op gang gebracht worden indien er sprake is van aanwijzingen in die richting.⁹⁶ Indien de Commissie vaststelt dat er sprake is van zo een systemische bedreiging, zal de Commissie in dialoog proberen te treden met de desbetreffende lidstaat door middel van een rechtsstaataadvies, met het oog op het vinden van een oplossing voor de blootgelegde bedreigingen.⁹⁷

Ingeval er in de eerste fase geen oplossing bereikt wordt, zal de Commissie overgaan tot de tweede fase, waarin het een rechtsstaataanbeveling doet toekomen aan de betrokken lidstaat.⁹⁸ In deze aanbeveling zal de Commissie haar bezorgdheden uiten en aangeven dat zij oplossingen verwacht voor deze tekortkomingen binnen een door haar bepaalde termijn, eventueel met concrete aanbevelingen

⁹² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014.

⁹³ Concl. Raad inzake fundamentele rechten en de rechtsstaat en inzake het rapport van de Commissie van 2012 m.b.t. de toepassing van het Handvest van de Grondrechten van de EU van 6 en 7 juni 2013, p. 4.

⁹⁴ Commissie, “State of the Union 2013”, SPEECH/13/684, 11 september 2013, 12.

⁹⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 8.

⁹⁶ *Ibid*, p. 7.

⁹⁷ *Ibid*, p. 8.

⁹⁸ *Ibid*, p. 9.

van de Commissie met betrekking tot de te nemen maatregelen.⁹⁹ De lidstaat wordt hierbij verwacht de Commissie op de hoogte te houden van de door haar genomen maatregelen.¹⁰⁰

In een derde en laatste fase zal de Commissie nagaan in welke mate de door haar in de tweede fase gedane aanbevelingen gevolgd worden.¹⁰¹ Indien de lidstaat geen of onvoldoende gevolg geeft aan de door de Commissie naar voren geschoven aanbevelingen, zal de Commissie overwegen of het dient over te gaan tot de procedure onder artikel 7 VEU.¹⁰² De Commissie beschikt immers over het initiatiefrecht (samen met de lidstaten zelf en het Europees Parlement) om de procedure uit artikel 7 VEU op te starten.¹⁰³

Zowel de pre-artikel-7-procedure als het algemeen conditionaliteitsregime behoren tot de post-toetreding-*toolbox* van de EU. Beide mechanismen zijn tevens respectievelijk geheel en gedeeltelijk preventief van aard. Daar waar de pre-artikel-7-procedure door de Commissie gehanteerd wordt in geval van “systemische bedreigingen” voor de rechtsstaat,¹⁰⁴ kan het algemeen conditionaliteitsregime reeds geactiveerd worden wanneer rechtsstaatinbreuken voldoende rechtstreekse gevolgen *dreigen* te hebben voor de bescherming van het Uniebudget.¹⁰⁵ Desalniettemin kennen beide mechanismen een verschillend doel. Zo is de pre-artikel-7-procedure erop gericht te voorkomen dat systemische bedreigingen van de rechtsstaat zich zo zouden ontwikkelen dat artikel 7 VEU geactiveerd dient te worden.¹⁰⁶ Het algemeen conditionaliteitsregime is er echter slechts op gericht om rechtsstaatinbreuken te remediëren in die mate dat zij geen gevaar meer zouden vormen voor de bescherming van het Uniebudget.¹⁰⁷ Tot slot kan de Commissie in het kader van haar pre-artikel-7-procedure dit doel slechts bereiken door middel van dialoog gezien het *soft law* karakter van het mechanisme,¹⁰⁸ terwijl het algemeen conditionaliteitsregime voorziet in harde sancties in de vorm van financiële maatregelen.¹⁰⁹

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Art. 7(1) en 7(2) VEU.

¹⁰⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 5.

¹⁰⁵ Art. 4(1) Conditionaliteitsverordening.

¹⁰⁶ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 7.

¹⁰⁷ Art. 1 Conditionaliteitsverordening.

¹⁰⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 8.

¹⁰⁹ Art. 5(1) Conditionaliteitsverordening.

2.2. Tekortkoming 1: “systemische bedreiging”, quid?

Opdat de Commissie de pre-artikel-7-procedure zou opstarten ten opzichte van een lidstaat, volstaan individuele inbreuken op grondrechten of rechterlijke dwalingen niet, maar dient er sprake te zijn van “bedreigingen voor de rechtsstaat die een systemisch karakter hebben”.¹¹⁰ Daar waar onder de Kopenhagen-criteria de vraag luidde welke concrete hervormingen de kandidaat-lidstaten dienden door te voeren opdat ze aan het principe van de rechtsstaat zouden voldoen, is de vraag ditmaal omgekeerd: welke hervormingen kunnen de lidstaten *niet* doorvoeren opdat ze het rechtsstaatprincipe niet zouden schenden? Beide mechanismen dienen immers een verschillend doel. Waar de Kopenhagen-criteria vooruitgang op het vlak van de rechtsstaat wensen te bewerkstelligen,¹¹¹ tracht de Commissie via de pre-artikel-7-procedure een terugval op dit vlak te voorkomen.¹¹² Vanaf hun lidmaatschap worden lidstaten immers geacht en vermoed de waarden uit artikel 2 VEU, waaronder het rechtsstaatprincipe, na te leven.¹¹³

De Commissie verstrekt geen exacte definitie van wat zij onder het concept “rechtsstaat” verstaat aangezien “de precieze inhoud van de beginselen en normen die uit het rechtsstaatsbeginsel voortvloeien, kunnen variëren op nationaal niveau”.¹¹⁴ Ze voorziet echter wel in een non-exhaustieve lijst van algemene beginselen die voortvloeien uit het rechtsstaatsbeginsel, gebaseerd op de rechtspraak van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, evenals op documenten van de Raad van Europa.¹¹⁵ Deze lijst omvat onder meer het legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel, het verbod van willekeur van de uitvoerende macht, onafhankelijke en onpartijdige rechters, onafhankelijke en doeltreffende rechterlijke toetsing, met inbegrip van de eerbiediging van de grondrechten, en gelijkheid voor de wet.¹¹⁶ De lidstaten dienen er dus voor te zorgen dat hun voorgenomen hervormingen steeds voldoen aan deze beginselen. De Commissie zal op haar beurt deze beginselen hanteren als standaard om de hervormingen van de lidstaten aan te toetsen

¹¹⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 7.

¹¹¹ Mededeling van de Commissie betreffende Agenda 2000 – Voor een sterkere en grotere Unie, COM(97)2000 def., 15 juli 1997, p. 46-47.

¹¹² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 7.

¹¹³ Art. 2 VEU *jo.* art. 49 VEU; Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §125; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §143; Arrest van 22 februari 2022, *Commissaire général aux réfugiés and aux apatrides (Unité familiale – Protection déjà accordée)*, C-483/20, EU:C:2022:103, §27.

¹¹⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 4.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

indien er aanwijzingen opduiken dat deze mogelijks een systemische bedreiging van de rechtsstaat inhouden.¹¹⁷ Hierbij hanteert de Commissie een grote discretie (zie Deel V – Hoofdstuk 2.3).

In het kader van de pre-artikel-7-procedure zal de Commissie echter nationale hervormingen en maatregelen slechts toetsen aan deze beginselen wanneer er sprake is van “een systemische bedreiging voor de rechtsstaat”.¹¹⁸ Wanneer een dergelijke “systemische bedreiging” zich voordoet, is echter onduidelijk. De Commissie is hier immers niet eenduidig over.¹¹⁹ Volgens de mededeling van de Commissie zal zij de procedure in werking stellen wanneer een lidstaat maatregelen treft of situaties gedooft “die een groot risico inhouden van een systematisch en nadelig effect op de integriteit, stabiliteit of de juiste werking van de instellingen *en* de waarborgingsmechanismen die op nationaal niveau zijn vastgesteld om de rechtsstaat te beschermen”.¹²⁰ Elders in haar mededeling geeft de Commissie echter aan dat er vooreerst sprake dient te zijn van een bedreiging van “de politieke, institutionele en/of rechtsorde van een lidstaat als zodanig, de constitutionele structuur, de scheiding der machten, de onafhankelijkheid of onpartijdigheid van de rechterlijke macht of het systeem van rechterlijke toetsing” (hierna: nationale instituties en rechtsstaatgaranties).¹²¹ Slechts wanneer blijkt dat de nationale mechanismen ter bescherming van de rechtsstaat er zelf niet in slagen deze bedreigingen op effectieve wijze aan te pakken, zal de pre-artikel-7-procedure in werking gesteld worden.¹²²

Het is daardoor onduidelijk of zowel de nationale instituties en rechtsstaatgaranties als de nationale mechanismen ter bescherming van de rechtsstaat op systematische wijze bedreigd dienen te worden, of dat men ervan uitgaat dat er sprake is van een systemische bedreiging wanneer de nationale mechanismen ter bescherming van de rechtsstaat (non-systemische) bedreigingen van de nationale instituties en rechtsstaatgaranties niet op effectieve wijze kunnen aanpakken. Onder de eerste hypothese blijft de vraag wat men verstaat onder een “systemische bedreiging”, en daarmee de vraag naar de door de Commissie gehanteerde standaard, echter onbeantwoord, wat *a fortiori* zelf niet

¹¹⁷ *Ibid*, p. 8.

¹¹⁸ *Ibid*.

¹¹⁹ R. UITZ, “The perils of defending the rule of law through dialogue”, *EUConst* 2019, afl. 15, (1) 8; A. VON BOGDANDY, C. ANTPÖHLER, M. IOANNIDIS, “Protecting EU Values – Reverse Solange and the Rule of Law Framework”, *MPIL Research Paper Series* 2016, afl. 4, 13; D. KOCHENOV, L. PECH, “Better Late than Never? On the European Commission’s Rule of Law Framework and its First Activation”, *JCMS* 2016, afl. 5, (1062) 1070.

¹²⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 7.

¹²¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 7.

¹²² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 8.

strookt met het rechtszekerheidsbeginsel.¹²³ Dit beginsel vereist immers dat rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn en dat hun toepassing voorzienbaar is, in het bijzonder wanneer deze negatieve gevolgen met zich mee kunnen brengen.¹²⁴ Dit betekent niet dat men geen gebruik kan maken van abstracte juridische noties,¹²⁵ zoals de notie “systemisch bedreiging”, op voorwaarde echter dat de omvang en wijze van uitoefening van de hieraan verbonden discretie voldoende duidelijk zijn omschreven opdat willekeur zou vermeden worden.¹²⁶ Gezien de mogelijke activering van artikel 7 VEU bij nalaten te handelen onder de pre-artikel-7-procedure, is het vereist dat lidstaten in de mogelijkheid zijn om op duidelijke wijze uit te maken wat er onder “systemische bedreiging” bedoeld wordt. De Commissie geniet echter volledige discretie bij de bepaling of er sprake is van zo een dreiging, discretie die gekenmerkt wordt door de willekeur die het rechtszekerheidsbeginsel net probeert te vermijden. Hiervan getuige de activering van het mechanisme ten aanzien van Polen en niet ten aanzien van Hongarije (zie Deel V – Hoofdstuk 2.3).¹²⁷ In het licht van het voorgaande kan het ontbreken van een duidelijke definitie, ondanks de hiermee gepaard gaande (mogelijks positieve) manoeuvreerruimte van de Commissie, dan ook moeilijk verdedigd worden.

Onder de tweede hypothese lijkt de vraag naar de drempel voor het in werking treden van het mechanisme, i.e. wanneer er sprake is van een “systemische bedreiging”, op het eerste gezicht duidelijker, namelijk wanneer de nationale beschermingsmechanismen niet meer in staat zijn om zelf op effectieve wijze bedreigingen van de rechtsstaat aan te pakken. Al rijst de vraag hierbij natuurlijk ook wat “op effectieve wijze” inhoudt. Deze tweede interpretatie kan tevens gezien worden als een uiting van het subsidiariteitsbeginsel ex artikel 5(3) VEU. Op basis van deze verdragsbepaling zal de Unie pas optreden indien en voor zover de voorgenomen doelstellingen niet voldoende door de lidstaten zelf verwezenlijkt kunnen worden.¹²⁸

¹²³ A. VON BOGDANDY, C. ANTPÖHLER, M. IOANNIDIS, “Protecting EU Values – Reverse Solange and the Rule of Law Framework”, *MPIL Research Paper Series* 2016, afl. 4, 13.

¹²⁴ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §223; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §319.

¹²⁵ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §224; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §320.

¹²⁶ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §225; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §321; arrest van 18 juli 2013, *Schindler Holding e.a./Commissie*, C-501/11 P, EU:C:2013:522, §57.

¹²⁷ G. HALMAI, “The Fall of the Rule of Law in Hungary and the Complicity of the EU”, *Italian J. Pub. Law* 2020, (204) 211; U. SEDELMEIER, “Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure”, *J. Eur. Public Policy* 2017, afl. 3, (337) 346; K.L. SCHEPPELE, L. PECH, “Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2017, (3) 21-24.

¹²⁸ Art. 5(3) VEU.

De onduidelijkheid met betrekking tot de gehanteerde drempel om de pre-artikel-7-procedure in werking te stellen werd in 2016 door de Commissie alleen nog maar versterkt door overweging 3 van haar eerste rechtsstaataanbeveling aan Polen, volgens dewelke:

*“Het rechtsstatelijk kader een leidraad [vormt] voor een dialoog tussen de Commissie en de betrokken lidstaat **om te voorkomen dat er een systemische bedreiging voor de rechtsstaat ontstaat.**”¹²⁹*

Op basis van deze overweging zou het bestaan van een systemische bedreiging voor het in werking stellen van de pre-artikel-7-procedure niet eens vereist zijn. Integendeel, eens zo een systemische dreiging zich reeds voordoet, zou het activeren van het mechanisme haar doel voorbijschieten aangezien het doel volgens deze overweging er net in bestaat om zo een systemische bedreiging te voorkomen. In diezelfde rechtsstaataanbeveling, geeft de Commissie echter verder dan weer aan dat het een dialoog zal starten in het kader van het mechanisme “wanneer er duidelijke aanwijzingen zijn van een systemische bedreiging”¹³⁰ en oordeelt ze dat er in Polen sprake is van zo een systemische bedreiging.¹³¹ De Commissie leek zich tevens bewust te zijn van de door overweging 3 gecreëerde verwarring. In haar aanvullende aanbevelingen aan Polen nam de Commissie overweging 3 van haar eerste aanbeveling zo goed als letterlijk over, maar vulde deze aan (hieronder in vet) opdat de doelstelling van de pre-artikel-7-procedure terug in lijn zou zijn met haar oorspronkelijke bedoeling:

*“Het kader voor de rechtsstaat biedt een leidraad voor een dialoog tussen de Commissie en de lidstaat om te voorkomen dat een systemische bedreiging voor de rechtsstaat zich ontwikkelt **tot een duidelijk gevaar voor een ernstige schending die mogelijkerwijze de toepassing van de procedure van artikel 7 van het EU-Verdrag zou vereisen.**”¹³²*

Overweging 3 van de eerste rechtsstaataanbeveling kan dan ook eerder beschouwd worden als een anomalie die in haar latere aanbevelingen rechtgezet werd door de Commissie. Een systemische bedreiging blijft dus vereist voor het activeren van de pre-artikel-7-procedure, waarbij het echter

¹²⁹ Overweging 3 Aanbeveling van de Commissie nr. (EU) 2016/1374, 27 juli 2016 over de rechtsstaat in Polen, *Pb.L.* 12 augustus 2016, afl. 217, 53-68.

¹³⁰ Overweging 4 Aanbeveling van de Commissie nr. (EU) 2016/1374, 27 juli 2016 over de rechtsstaat in Polen, *Pb.L.* 12 augustus 2016, afl. 217, 53-68.

¹³¹ §72 Aanbeveling van de Commissie nr. (EU) 2016/1374, 27 juli 2016 over de rechtsstaat in Polen, *Pb.L.* 12 augustus 2016, afl. 217, 53-68.

¹³² Overweging 2 Aanbeveling van de Commissie nr. (EU) 2017/146, 21 december 2016 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van Aanbeveling (EU) 2016/1374, *Pb.L.* 27 januari 2017, afl. 22, 65-81; Overweging 2 Aanbeveling van de Commissie nr. (EU) 2017/1520, 26 juli 2017 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van de Aanbevelingen (EU) 2016/1374 en (EU) 2017/146, *Pb.L.* 2 september 2017, afl. 228, 19-32; Overweging 2 Aanbeveling van de Commissie nr. (EU) 2018/103, 20 december 2017 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van de Aanbevelingen (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 en (EU) 2017/1520, *Pb.L.* 23 januari 2018, afl. 17, 50-64.

onduidelijk blijft wanneer een bedreiging systemisch van aard is.¹³³ Dit kan verklaard worden door het feit dat bedreigingen dan ook moeilijk(er) te kwantificeren zijn (dan concrete inbreuken) met het oog op het naar voren schuiven van een drempel vanaf wanneer een bedreiging systemisch is.¹³⁴ Enerzijds volstaan volgens de Commissie, in tegenstelling tot onder het algemeen conditionaliteitsregime (zie Deel VI – Hoofdstuk 2.2), individuele inbreuken niet voor het activeren van het mechanisme; deze dienen afgehandeld te worden door de nationale rechtsstelsels en het EHRM.¹³⁵ Anderzijds kan de Commissie ook niet wachten tot er zich een groot aantal inbreuken hebben voorgedaan aangezien men dan niet meer kan spreken van een “systemische bedreiging”, maar er dan eerder sprake is van “systemische inbreuken”.¹³⁶ In dat laatste geval wordt de lijn met de vereiste “ernstige en voortdurende schending” van artikel 7(2) VEU wel erg dun en kan men zich afvragen of het mechanisme nog een toegevoegde waarde vormt.¹³⁷ De Commissie dient hierin dus een delicate balans te vinden.

Daarnaast is het tevens moeilijk om een duidelijk onderscheid te maken tussen de “systemische bedreiging” van de pre-artikel-7-procedure en het “duidelijk gevaar voor een ernstige schending” van de rechtsstaat in artikel 7(1) VEU.¹³⁸ Met termen als “bedreiging” en “gevaar” duiden beide concepten op een preventieve aanpak.¹³⁹ De onderlinge verwisselbaarheid van beide begrippen blijkt tevens duidelijk uit de Duitstalige versie van de Commissies mededeling met betrekking tot de pre-artikel-7-procedure. Hierin wordt er naar een “systemische bedreiging” verwezen als een “*systemische*

¹³³ R. UITZ, “The perils of defending the rule of law through dialogue”, *EUConst* 2019, afl. 15, (1) 8; A. VON BOGDANDY, C. ANTPÖHLER, M. IOANNIDIS, “Protecting EU Values – Reverse Solange and the Rule of Law Framework”, *MPIL Research Paper Series* 2016, afl. 4, 13; D. KOCHENOV, L. PECH, “Better Late than Never? On the European Commission’s Rule of Law Framework and its First Activation”, *JCMS* 2016, afl. 5, (1062) 1070.

¹³⁴ D. KOCHENOV, L. PECH, “Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission’s ‘Pre-Article 7 Procedure’ as a Timid Step in the Right Direction”, *EUI Working Papers* 2015, afl. 24, 20.

¹³⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 7.

¹³⁶ Meijers Committee - Standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law, “Note on the Commission Communication “A new EU Framework to strengthen the Rule of Law””, Ref. CM1406, 15 juni 2014, p. 1.

¹³⁷ M. SMITH, “Staring into the abyss: A crisis of the rule of law in the EU”, *Eur. Law J.* 2019, afl. 25, (561) 572; D. KOCHENOV, L. PECH, “Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission’s ‘Pre-Article 7 Procedure’ as a Timid Step in the Right Direction”, *EUI Working Papers* 2015, afl. 24, 7.

¹³⁸ I. ÖSTERDAHL, “Article 7 TEU and the rule of law mechanism: A dissuasive weapon or a paper tiger?” in W. HEUSEL, J.P. RAGEADE (eds), “The Authority of EU Law - Do We Still Believe in It?”, Heidelberg, Springer Berlijn, 2019, (241) 258; F. GREMMELPREZ, “Enforcing compliance of the Rule of Law by the Member States of the EU: Emphasising the EU’s Failure?”, *Institute of European Law Working Papers* 2016, 16.

¹³⁹ I. ÖSTERDAHL, “Article 7 TEU and the rule of law mechanism: A dissuasive weapon or a paper tiger?” in W. HEUSEL, J.P. RAGEADE (eds), “The Authority of EU Law - Do We Still Believe in It?”, Heidelberg, Springer Berlijn, 2019, (241) 250-253; L. BESSELINK, “The Bite, the Bark and the Howl - Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives”, *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series* 2016, afl. 1, 14-17; C. HILLION, “Overseeing the rule of law in the European Union - Legal mandate and means”, *Sieps* 2016, afl. 1, 10-12.

Gefährdung”,¹⁴⁰ waarbij “*Gefährdung*” zowel “bedreiging” als “gevaar” betekent. Daarenboven onderstreepte toenmalig Commissievoorzitter José Manuel Barroso dat er enkel een beroep dient gedaan te worden op de pre-artikel-7-procedure ingeval van “een *ernstige*, fundamentele bedreiging van de rechtsstaat”.¹⁴¹ Het is dan ook onduidelijk waar de exacte scheidingslijn ligt tussen deze “*ernstige*, fundamentele bedreiging” en het vereiste “gevaar voor een *ernstige* schending” uit artikel 7(1) VEU. Nochtans bestaat er een onderscheid aangezien volgens de Commissie de pre-artikel-7-procedure dient “om te voorkomen dat een systemische bedreiging voor de rechtsstaat zich ontwikkelt tot een „duidelijk gevaar voor een ernstige schending””.¹⁴² Met de pre-artikel-7-procedure introduceerde de Commissie dus een soort van pre-preventief mechanisme.¹⁴³ Er bestaat dientengevolge wel degelijk een verschil in vereiste intensiteit tussen beide procedures, ondanks de gelijkaardige terminologie, al maakt de Commissie niet duidelijk wat de gehanteerde graadmeter is.

2.3. Tekortkoming 2: gebrek aan objectiviteit

In zijn *State of the Union* van 2013 rechtvaardigde toenmalig Commissievoorzitter José Manuel Barroso de centrale rol van de Commissie in de nieuwe pre-artikel-7-procedure door te stellen dat:

*“De ervaring het nut aangetoond [heeft] van de rol van de Commissie als onafhankelijke en objectieve scheidsrechter. Deze ervaring moet worden geconsolideerd door middel van een breder kader, dat wordt gebaseerd op het beginsel van gelijkheid tussen de lidstaten en waarop alleen een beroep moet worden gedaan bij een ernstige, fundamentele bedreiging van de rechtsstaat, waarvoor van tevoren criteria moeten worden vastgesteld.”*¹⁴⁴

Beginselen als objectiviteit en gelijkheid tussen de lidstaten liggen volgens de voormalige Commissievoorzitter ten grondslag aan de nieuwe procedure. Dit wordt tevens bevestigd in de mededeling van de Commissie. Volgens de mededeling is het de bedoeling “[te] waarborgen dat een objectieve en grondige evaluatie van de desbetreffende situatie plaatsvindt” en “het beginsel van gelijke behandeling van de lidstaten [te] eerbiedigen”.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014.

¹⁴¹ Commissie, “State of the Union 2013”, SPEECH/13/684, 11 september 2013, 12.

¹⁴² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 7.

¹⁴³ T.V. OLSEN, “Liberal Democratic Sanctions in the EU” in A. MALKOPOULOU, A. KIRSHNER (eds), “Militant Democracy and Its Critics - Populism, Parties, Extremism”, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2019, (150) 158; C. HILLION, “Overseeing the rule of law in the European Union - Legal mandate and means”, *Sieps* 2016, afl. 1, 12.

¹⁴⁴ Commissie, “State of the Union 2013”, SPEECH/13/684, 11 september 2013.

¹⁴⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 8.

Ondanks de duidelijke bewoordingen van de Commissie, trekken verschillende auteurs de objectiviteit van de Commissie echter sterk in twijfel. Een veelvoorkomende kritiek is het verwijt dat de Commissie de pre-artikel-7-procedure (nog) niet in werking stelde ten aanzien van Hongarije en wel ten opzichte van Polen, ondanks het feit dat Hongarije reeds in gelijkaardige mate het rechtsstaatprincipe schond.¹⁴⁶ Zo gaf toenmalig EU-Commissaris Viviane Reding reeds in 2013 aan dat problemen met het Hongaarse rechtssysteem, maar ook met de rechtsstaat in Roemenië en de bescherming van de rechten van Roma in Frankrijk, een “systemische dimensie” aannamen en “systemische rechtsstaatproblemen” blootlegden.¹⁴⁷ Ondanks deze “systemische” rechtsstaattekortkomingen, stelde de Commissie haar pre-artikel-7-procedure sinds 2014 echter alleen in werking ten opzichte van Polen.

Het niet toepassen van de pre-artikel-7-procedure met betrekking tot Hongarije werd daarnaast meermaals door het Europees Parlement aan de kaak gesteld in verscheidene resoluties.¹⁴⁸ Tijdens een plenair debat hierover reageerde EU-Commissaris Věra Jourová hierop dat de voorwaarden voor het activeren van de pre-artikel-7-procedure zich nog niet voltrokken hadden in hoofde van Hongarije aangezien men de bestaande situatie probeerde op te lossen door middel van inbreukprocedures en door het nationale Hongaarse rechtssysteem.¹⁴⁹ Nochtans somde het Commissielid net voor dit statement een hele lijst aan Hongaarse tekortkomingen met betrekking tot de rechtsstaat op.¹⁵⁰ Los van het statement dat de voorwaarden voor activatie niet vervuld zijn, gaat de Commissie dan ook niet dieper in op het verschil in toepassing van het mechanisme tussen Polen en Hongarije.

Het is dan ook onduidelijk waar de drempel voor de Commissie ligt. Volgens de mededeling van de Commissie zal de procedure op dezelfde wijze op alle lidstaten van toepassing zijn “op basis van dezelfde criteria voor wat als een systemische bedreiging voor de rechtsstaat wordt aangemerkt”.¹⁵¹ Zoals reeds bleek is de Commissie er echter niet in geslaagd om duidelijke criteria naar voren te

¹⁴⁶ Z. FLECK, N. CHRONOWSKI, P. BÁRD, “The Crisis of the Rule of Law, Democracy and Fundamental Rights in Hungary”, *MTA Law Working Papers* 2022, (1) 18; G. HALMAI, “The Fall of the Rule of Law in Hungary and the Complicity of the EU”, *Italian J. Pub. Law* 2020, (204) 211; U. SEDELMEIER, “Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure”, *J. Eur. Public Policy* 2017, afl. 3, (337) 346.

¹⁴⁷ Commissie, “The EU and the Rule of Law – What next?”, SPEECH/13/677, 4 september 2013.

¹⁴⁸ §11 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2015/2700(RSP), 10 juni 2015 over de situatie in Hongarije, *Pb.L.* 4 november 2016, afl. 407, 46-49; §8 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2015/2935(RSP), 16 december 2015 over de situatie in Hongarije, *Pb.L.* 24 november 2017, afl. 399, 127-129; §8 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2017/2656(RSP), 17 mei 2017 over de situatie in Hongarije, *Pb.L.* 30 augustus 2018, afl. 307, 75-78.

¹⁴⁹ Verklaring van EU-Commissaris Věra Jourová tijdens het debat in de plenaire vergadering van het Parlement van 2 december 2015 over de situatie in Hongarije, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2015-12-02-ITM-017_NL.html>.

¹⁵⁰ Verklaring van EU-Commissaris Věra Jourová tijdens het debat in de plenaire vergadering van het Parlement van 2 december 2015 over de situatie in Hongarije, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2015-12-02-ITM-017_NL.html>.

¹⁵¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 7.

schuiven om te bepalen wanneer de pre-artikel-7-procedure in werking gesteld dient te worden (zie Deel V – Hoofdstuk 2.2). Deze onduidelijkheid wordt verder versterkt door de gedeeltelijke confidentialiteit van de gesprekken met de betrokken lidstaat. Zo wordt in de eerste fase de inhoud van de uitwisselingen met de betrokken lidstaat geheim gehouden; enkel de activatie van de procedure en het feit dat een rechtsstaatadvies verstuurd werd, worden bekend gemaakt.¹⁵² Het is pas in de tweede fase, wanneer een rechtsstaataanbeveling verstuurd wordt en de procedure dus reeds enige tijd opgestart is, dat deze aanbevelingen openbaar gemaakt worden.¹⁵³ Nochtans zou het openbaar maken van – op zijn minst – het rechtsstaatadvies uit de eerste fase meer duidelijkheid en transparantie kunnen bieden over de door de Commissie gehanteerde standaarden en methodes om de procedure op te starten en bijdragen tot de principes van objectiviteit en gelijke behandeling.¹⁵⁴

Een andere kritiek luidt dat de Commissie in haar beoordeling, tegen de principes van objectiviteit en gelijke behandeling in, ook politieke overwegingen zou laten meespelen in de beslissing om de pre-artikel-7-procedure al dan niet te activeren.¹⁵⁵ Zo zou volgens sommige auteurs het feit dat de Hongaarse regeringspartij Fidesz lid was van de grootste partij in het Europees Parlement, de EVP, verklaren dat de pre-artikel-7-procedure niet gestart werd tegen Hongarije, maar wel ten aanzien van Polen, aangezien de Poolse regeringspartij PiS slechts tot de kleinere ECR-partij behoort.¹⁵⁶ De meeste (toenmalige) Commissieleden zouden immers geaffilieerd geweest zijn met de EVP.¹⁵⁷ Gelinkt hieraan is de kritiek op het exclusieve initiatiefrecht van de Commissie in het activeren van de pre-artikel-7-procedure. Sommigen pleiten er dan ook voor om eventuele politieke overwegingen weg te filteren door het initiatiefrecht bij meerdere partijen te leggen en/of bijkomende partijen bij de procedure te betrekken, waaronder, naast de Commissie, het Europees Parlement, nationale parlementen en mensenrechteninstituten, de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa of

¹⁵² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 9.

¹⁵³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 9.

¹⁵⁴ L. BESSELINK, “The Bite, the Bark and the Howl - Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives”, *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series* 2016, afl. 1, 29-30; F. GREMMELPREZ, “Enforcing compliance of the Rule of Law by the Member States of the EU: Emphasising the EU’s Failure?”, *Institute of European Law Working Papers* 2016, 19.

¹⁵⁵ A. GOSTYNSKA-JAKUBOWKSA, “Poland: Europe’s new enfant terrible?”, *CER Bulletin* 2016, 2; K.L. SCHEPPELE, L. PECH, “Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2017, (3) 28; D. KOCHENOV, L. PECH, “Better Late than Never? On the European Commission’s Rule of Law Framework and its First Activation”, *JCMS* 2016, afl. 5, (1062) 1071.

¹⁵⁶ I. BOND, A. GOSTYNSKA-JAKUBOWKSA, “Democracy and the rule of law - Failing partnership?”, *CER* 2020, (1) 10; K.L. SCHEPPELE, L. PECH, “Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2017, (3) 28; D. KOCHENOV, L. PECH, “Better Late than Never? On the European Commission’s Rule of Law Framework and its First Activation”, *JCMS* 2016, afl. 5, (1062) 1071.

¹⁵⁷ A. GOSTYNSKA-JAKUBOWKSA, “Poland: Europe’s new enfant terrible?”, *CER Bulletin* 2016, 2.

het Europees Bureau voor de grondrechten.¹⁵⁸ Anderen, zoals von Bogdandy, Antpöhler en Ioannidis, pleiten er dan weer voor om het activeren van de procedure volledig uit handen van de Commissie te nemen en toe te vertrouwen aan een nieuw op te richten orgaan dat op onafhankelijke wijze beoordeelt of aan de voorwaarden voor het activeren van de procedure voldaan is.¹⁵⁹

2.4. Tekortkoming 3: gebrek aan concrete en afdwingbare deadlines

Een bijkomende tekortkoming van de pre-artikel-7-procedure betreft een gebrek aan concrete, afdwingbare deadlines. In de eerste fase, waarin de Commissie de nodige informatie verzamelt en een dialoog aangaat met de betrokken lidstaat op basis van haar rechtsstaatadvies, wordt er niet voorzien in enige termijnen, noch voor de Commissie om haar rechtsstaatadvies te formuleren noch voor de betrokken lidstaat om op de Commissie te reageren. In realiteit duurde het in het geval van Polen 7 maanden vanaf de eerste signalen die de Commissie opving in november 2015 tot haar rechtsstaatadvies op 1 juni 2016.¹⁶⁰ Kort daarop, op 27 juli 2016, activeerde de Commissie de tweede fase, waarin het een rechtsstaataanbeveling deed toekomen aan Polen.¹⁶¹ Volgens haar mededeling zal de Commissie hierin aanbevelen dat de lidstaat de geconstateerde problemen binnen een vastgestelde termijn oplost.¹⁶² De mededeling bepaalt hiervoor echter geen concrete of indicatieve termijn; deze termijn wordt door de Commissie op discretionaire basis bepaald. Zo varieerden de door haar toegekende termijnen doorheen haar verschillende rechtsstaataanbevelingen aan Polen van 1 tot 3 maanden.¹⁶³ Tot slot ging de Commissie op 20 december 2017 over tot de derde fase van het

¹⁵⁸ D. KOCHENOV, L. PECH, "Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid", *Reconnect* 2019, p. 9; Meijers Committee - Standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law, "Note on the Commission Communication "A new EU Framework to strengthen the Rule of Law"", Ref. CM1406, 15 juni 2014, p. 2.

¹⁵⁹ A. VON BOGDANDY, C. ANTPÖHLER, M. IOANNIDIS, "Protecting EU Values – Reverse Solange and the Rule of Law Framework", *MPIL Research Paper Series* 2016, afl. 4, 15-17.

¹⁶⁰ Commissie, "Commission adopts Rule of Law Opinion on the situation in Poland", 1 juni 2016, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_16_2015>.

¹⁶¹ Aanbeveling van de Commissie nr. (EU) 2016/1374, 27 juli 2016 over de rechtsstaat in Polen, *Pb.L.* 12 augustus 2016, afl. 217, 53-68.

¹⁶² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 9.

¹⁶³ §76 Aanbeveling van de Commissie nr. (EU) 2016/1374, 27 juli 2016 over de rechtsstaat in Polen, *Pb.L.* 12 augustus 2016, afl. 217, 53-68; §68 Aanbeveling van de Commissie nr. (EU) 2017/146, 21 december 2016 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van Aanbeveling (EU) 2016/1374, *Pb.L.* 27 januari 2017, afl. 22, 65-81; §55 Aanbeveling van de Commissie nr. (EU) 2017/1520, 26 juli 2017 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van de Aanbevelingen (EU) 2016/1374 en (EU) 2017/146, *Pb.L.* 2 september 2017, afl. 228, 19-32; §49 Aanbeveling van de Commissie nr. (EU) 2018/103, 20 december 2017 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van de Aanbevelingen (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 en (EU) 2017/1520, *Pb.L.* 23 januari 2018, afl. 17, 50-64.

mechanisme door artikel 7(1) VEU in werking te stellen.¹⁶⁴ Uiteindelijk nam de hele procedure ongeveer 2 jaar in beslag, vanaf de eerste indicaties tot de uiteindelijke overgang naar de derde fase.

De kritiek luidt dan ook dat het gebrek aan duidelijke en concrete deadlines ervoor zorgt dat de procedure te lang duurt en hierdoor niet effectief is.¹⁶⁵ De vrijblijvendheid van de procedure laat de betrokken lidstaat immers de mogelijkheid om ondertussen haar hervormingen verder te zetten tegen het rechtsstaatprincipe in, zo getuige de hervormingen doorgevoerd in Polen gedurende de pre-artikel-7-procedure.¹⁶⁶ Dit werd tevens door de Commissie erkend in haar voorstel aan de Raad om artikel 7(1) VEU te activeren, waarin ze stelde dat “ondanks de drie aanbevelingen van de Commissie de situatie voortdurend verslechterd [is]”.¹⁶⁷ Reeds in 2019 stelde de Commissie dan ook voor om in het kader van haar pre-artikel-7-procedure te voorzien in striktere en welomschreven termijnen.¹⁶⁸ Desalniettemin werd deze procedure sindsdien nog niet geüpdatet door de Commissie. Toch valt ook op te merken dat deadlines niet zaligmakend zijn. Zo voorziet het nieuw algemeen conditionaliteitsregime wel in deadlines, maar duurde het uiteindelijk toch nog 1 jaar en 4 maand alvorens de Commissie de procedure opstartte ten aanzien van Hongarije, en dit ondanks eerdere aanwijzingen dat de voorwaarden voor activatie reeds vervuld waren (zie Deel VI – Hoofdstuk 2.4).

De door de Commissie in haar rechtsstaataanbevelingen opgelegde termijnen (en de voorgestelde maatregelen, zie Deel V – Hoofdstuk 2.5) zijn daarnaast moeilijk af te dwingen. Indien de betrokken lidstaat binnen de opgelegde termijn de door de Commissie gedane aanbevelingen niet doorvoert, “zal de Commissie de mogelijkheid *overwegen* om een van de in artikel 7 VEU vastgestelde mechanismen in werking te stellen”.¹⁶⁹ Niet alleen is de Commissie op basis van haar mededeling dus niet verplicht

¹⁶⁴ Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat, COM (2017) 835 def., 20 december 2017.

¹⁶⁵ D. KOCHENOV, L. PECH, “Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid”, *Reconnect* 2019, p. 3; K. NIKLEWICZ, “Safeguarding the rule of law within the EU: lessons from the Polish experience”, *European View* 2017, afl. 2, (281) 287; K.L. SCHEPPELE, L. PECH, “Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2017, (3) 27-28; D. KOCHENOV, L. PECH, “Better Late than Never? On the European Commission’s Rule of Law Framework and its First Activation”, *JCMS* 2016, afl. 5, (1062) 1070.

¹⁶⁶ Z. FLECK, N. CHRONOWSKI, P. BÁRD, “The Crisis of the Rule of Law, Democracy and Fundamental Rights in Hungary”, *MTA Law Working Papers* 2022, (1) 14; K. NIKLEWICZ, “Safeguarding the rule of law within the EU: lessons from the Polish experience”, *European View* 2017, afl. 2, (281) 287; K.L. SCHEPPELE, L. PECH, “Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2017, (3) 27-28.

¹⁶⁷ §175 Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat, COM (2017) 835 def., 20 december 2017.

¹⁶⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad betreffende Verdere versterking van de rechtsstaat in de Unie - Stand van zaken en mogelijke volgende stappen, COM(2019) 163 def., 3 april 2019, p. 16; Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s betreffende Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie - Een blauwdruk voor actie, COM(2019) 343 def., 17 juli 2019, p. 16.

¹⁶⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 9.

om artikel 7 VEU te activeren ingeval de betrokken lidstaat de door de Commissie opgelegde deadlines niet naleeft, in de praktijk is de Commissie ook niet snel geneigd om artikel 7 VEU in werking te stellen bij gebrek aan tijdige opvolging. Zo ging de Commissie in het kader van de pre-artikel-7-procedure met betrekking tot Polen pas over tot het activeren van artikel 7 VEU bij haar vierde rechtsstaataanbeveling, een jaar en half na haar eerste rechtsstaataanbeveling.¹⁷⁰ De dreiging van artikel 7 VEU als sanctie voor het niet tijdig implementeren van de door de Commissie gedane aanbevelingen blijkt tevens slechts een holle dreiging gezien de eigen tekortkomingen van dat mechanisme (zie Deel V – Hoofdstuk 3).

2.5. Tekortkoming 4: gebrek aan doeltreffende methode en sancties

De pre-artikel-7-procedure is gestoeld op de idee dat een achteruitgang met betrekking tot de rechtsstaat, en daarmee gepaard gaand de activatie van artikel 7 VEU, voorkomen kan worden op basis van dialoog, in combinatie met de dreiging van de activatie van artikel 7 VEU. Beide elementen blijken echter problematisch te zijn met het oog op het beschermen en/of herstellen van de rechtsstaat.

Vooreerst luidt de kritiek dat louter in dialoog gaan met de betrokken lidstaat weinig verandering zal teweegbrengen. Nochtans is de pre-artikel-7-procedure gericht op het “doelgericht streven naar het vinden van een oplossing via een dialoog met de betrokken lidstaat”.¹⁷¹ Alvorens de pre-artikel-7-procedure aangewend wordt, dient er echter reeds sprake te zijn van een systemische bedreiging voor de rechtsstaat.¹⁷² In de literatuur gaat men er dan ook vanuit dat, eens er sprake is van zo een systemische bedreiging, de lidstaat in kwestie er reeds bewust voor gekozen heeft om de waarden uit artikel 2 VEU, waaronder het rechtsstaatprincipe, naast zich neer te leggen.¹⁷³ Loutere dialoog zal hier dan ook geen verandering in brengen. Integendeel, het gevaar bestaat dat de betrokken politici politiek garen proberen te spinnen op nationaal vlak in het kader van een discours van nationale soevereiniteit door de aanbevelingen van de Commissie openlijk naast zich neer te leggen.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat, COM (2017) 835 def., 20 december 2017.

¹⁷¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 8.

¹⁷² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 7.

¹⁷³ S. PAULÍK, “The Rule of Law Framework and its Effectiveness”, *Journal of Jurisprudence and Legal Practice* 2021, afl. 29, (7) 24; L. PECH, P. WACHOWIEC, D. MAZUR, “Poland’s Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU’s (In)Action”, *Hague J. Rule Law* 2021, afl. 1, (1) 21; K. NIKLEWICZ, “Safeguarding the rule of law within the EU: lessons from the Polish experience”, *European View* 2017, afl. 2, (281) 286.

¹⁷⁴ Meijers Committee - Standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law, “Note on the Commission Communication “A new EU Framework to strengthen the Rule of Law””, Ref. CM1406, 15 juni 2014, p. 2.

De aanbevelingen van de Commissie zijn dan ook louter aanbevelingen en dus niet wettelijk bindend en afdwingbaar.¹⁷⁵ De Commissie geeft in haar mededeling dan wel aan dat het verwacht dat de betrokken lidstaat gedurende de hele procedure handelt in lijn met de plicht tot loyale samenwerking uit artikel 4(3) VEU,¹⁷⁶ maar koppelt aan het verzaken aan deze plicht geen mogelijkheid om een inbreukprocedure op te starten voor het Hof van Justitie. Volgens de Commissie zal het niet naleven van de plicht tot loyale samenwerking immers louter in aanmerking genomen worden bij de beoordeling van de ernst van de bedreiging.¹⁷⁷ De Commissie startte dan wel inbreukprocedures op tegen Polen met betrekking tot enkele van de rechtsstaatkwesties die het problematisch achtte in het kader van de pre-artikel-7-procedure, de argumentatie van de Commissie was dan ook niet gebaseerd op de niet-naleving door Polen van de loyaliteitsplicht uit artikel 4(3) VEU in het kader van de pre-artikel-7-procedure.¹⁷⁸ Nochtans oordeelde het Hof van Justitie reeds in het kader van het CVM dat de betrokken lidstaat de door de Commissie gedane aanbevelingen ter bevordering van de naleving van het rechtsstaatprincipe terdege in acht dient te nemen in het licht van artikel 4(3) VEU.¹⁷⁹ Een soortgelijke argumentatie zou eventueel in het kader van de pre-artikel-7-procedure bepleit kunnen worden. Het niet opvolgen van de door de Commissie gedane aanbevelingen in het kader van de gevoerde dialoog zal tot hiertoe echter hoogstens leiden tot politiek reputatieverlies en eventueel tot het in werking stellen van artikel 7 VEU.

Het activeren van het mechanisme uit artikel 7 VEU is daarnaast geen zekerheid. Volgens haar mededeling zal de Commissie het in werking stellen van artikel 7 VEU immers slechts “overwegen” ingeval de betrokken lidstaat de door haar gedane aanbevelingen niet naleeft.¹⁸⁰ De Commissie is in principe dus niet verplicht om artikel 7 VEU in werking te stellen ingeval van niet-naleving van haar rechtsstaataanbevelingen. In het geval van Polen ging de Commissie dan ook slechts over tot het

¹⁷⁵ A. NOWAK-FAR, “The Rule of Law Framework in the European Union: Its Rationale, Origins, Role and International Ramifications” in A. VON BOGDANDY, P. BOGDANOWICZ, I. CANOR, C. GRABENWARTER, M. TABOROWSKI, M. SCHMIDT (eds), “Defending Checks and Balances in EU Member States - Taking Stock of Europe’s Actions”, Berlijn, Springer, 2021, (305) 322; K.L. SCHEPPELE, L. PECH, “Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2017, (3) 27; D. KOCHENOV, L. PECH, “Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission’s ‘Pre-Article 7 Procedure’ as a Timid Step in the Right Direction”, *EUI Working Papers* 2015, afl. 24, 12-13.

¹⁷⁶ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 8-9.

¹⁷⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 8-9.

¹⁷⁸ Arrest van 15 juli 2021, *Commissie/Polen (Régime disciplinaire des juges)*, C-791/19, EU:C:2021:596; arrest van 5 november 2019, *Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties)*, C-192/18, EU:C:2019:924; arrest van 24 juni 2019, *Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy)*, C-619/18, EU:C:2019:531.

¹⁷⁹ Arrest van 18 mei 2021, *Asociația “Forumul Judecătorilor din România”*, C-83/19, EU:C:2021:393, §174-178.

¹⁸⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 9.

activeren van artikel 7 VEU bij haar vierde rechtsstaataanbeveling in plaats van onmiddellijk bij het niet naleven van haar eerste aanbeveling,¹⁸¹ en dit ondanks het feit dat de mededeling van de Commissie slechts in het zenden van een enkele rechtsstaataanbeveling voorziet.¹⁸² De dreiging van artikel 7 VEU kan dan ook moeilijk aanzien worden als een sterk pressiemiddel van de Commissie om naleving van de door haar gedane aanbevelingen te bekomen indien ze telkenmale het activeren van dat mechanisme uitstelt.¹⁸³ Dit geldt des te meer omdat de procedure uit artikel 7 VEU haar eigen tekortkomingen kent en tevens aanschouwd wordt als weinig effectief (zie Deel V – Hoofdstuk 3). Het blijft voorts gissen waar de Commissie in 2019 op doelde wanneer zij stelde dat er, in het kader van de pre-artikel-7-procedure, “overwogen [kan worden] om zwaardere gevolgen te verbinden aan een weigering van een lidstaat om de situatie te verhelpen”.¹⁸⁴ Het is onduidelijk of de Commissie hiermee doelt op een snellere activering van artikel 7 VEU, onmiddellijk na het niet-naleven van de eerste rechtsstaataanbeveling, of dat ze hiermee nog andere handhavingsacties in gedachten heeft gezien de beperkte gevolgen van een activering van artikel 7 VEU.

Daar waar de Commissie met de pre-artikel-7-procedure beoogde haar handhavingsmogelijkheden uit te breiden met een instrument dat “[haar] meer keuze geeft dan alleen die tussen de “soft power” van politieke overreding en de “nucleaire optie” van artikel 7 van het Verdrag”,¹⁸⁵ lijkt dit instrument uiteindelijk toch terug te vallen in de eerste categorie van instrumenten die draaien rond “de soft power van politieke overreding”. Zoals blijkt uit het gebruik van het mechanisme ten aanzien van Polen, lijkt het gebruik van deze “soft power” echter weinig effectief te zijn in het voorkomen en/of herstellen van rechtsstaatinbreuken.

¹⁸¹ Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat, COM (2017) 835 def., 20 december 2017.

¹⁸² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM (2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 9; S. PAULÍK, “The Rule of Law Framework and its Effectiveness”, *Journal of Jurisprudence and Legal Practice* 2021, afl. 29, (7) 14.

¹⁸³ K.L. SCHEPPELE, L. PECH, “Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2017, (3) 27; D. KOCHENOV, L. PECH, “Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission’s ‘Pre-Article 7 Procedure’ as a Timid Step in the Right Direction”, *EUI Working Papers* 2015, afl. 24, 13.

¹⁸⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad betreffende Verdere versterking van de rechtsstaat in de Unie - Stand van zaken en mogelijke volgende stappen, COM(2019) 163 def., 3 april 2019, p. 16.

¹⁸⁵ Commissie, “State of the Union 2012”, SPEECH/12/596, 12 september 2012.

3. Artikel 7 VEU

3.1. Introductie en verhouding met het algemeen conditionaliteitsregime

Artikel 7 VEU voorziet in een mechanisme ter bescherming van de waarden uit artikel 2 VEU, waaronder het rechtsstaatprincipe, op een politiek niveau. In het kader van dit mechanisme zijn het immers de lidstaten zelf die de nodige beslissingen nemen.¹⁸⁶ De procedure uit artikel 7 VEU voorziet in 3 verschillende fases. Artikel 7(1) VEU bepaalt dat de Raad kan constateren dat er in een lidstaat een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden. Deze constatering brengt op zich geen verdere gevolgen met zich mee, afgezien van een regelmatige monitoring door de Raad.¹⁸⁷ Ook wanneer er geen sprake (meer) is van een louter risico, maar er zich reeds een “ernstige en voortdurende schending van de in artikel 2 bedoelde waarden” voordoet, kan ditmaal de Europese Raad op basis van artikel 7(2) VEU overgaan tot de constatering hiervan. Hierbij is het niet vereist dat er een eerdere constatering op basis van het eerste lid plaatsvond.¹⁸⁸ Eens de Europese Raad zo een “ernstige en voortdurende schending” heeft vastgesteld, kan de Raad eventueel op basis van art. 7(3) VEU overgaan tot de schorsing van bepaalde rechten, inclusief de stemrechten van die lidstaat in de Raad.

Overweging 14 van de Conditionaliteitsverordening bepaalt dat het algemeen conditionaliteitsregime een aanvulling vormt op de instrumenten waarover de Unie reeds beschikt, waaronder artikel 7 VEU.¹⁸⁹ Het Hof van Justitie bevestigde tevens dat, in tegenstelling tot wat Polen en Hongarije claimden, de Conditionaliteitsverordening geen procedure parallel aan de procedure uit artikel 7 VEU creëerde.¹⁹⁰ Beide mechanismen streven dan ook een verschillend doel na; het doel van artikel 7 VEU bestaat erin om rechtsstaatinbreuken te bestraffen, daar waar het algemeen conditionaliteitsregime enkel het Uniebudget beoogt te beschermen tegen rechtsstaatinbreuken.¹⁹¹ Voorts beperkt artikel 7 VEU zich niet tot de handhaving van het rechtsstaatprincipe, maar strekt het zich uit tot alle waarden vervat in artikel 2 VEU, terwijl het algemeen conditionaliteitsregime zich beperkt tot schendingen van

¹⁸⁶ Zie art. 7(1)-(3) VEU.

¹⁸⁷ Art. 7(1) VEU.

¹⁸⁸ P. BÁRD, N. CHRONOWSKI, Z. FLECK, A. KOVÁCS, Z. KÖRTVÉLYESI, G. MÉSZÁROS, “Is the EU Toothless? An Assessment of the EU Rule of Law Enforcement Toolkit”, *MTA Law Working Papers* 2022, (1) 4; Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, COM (2003) 606 def., 15 oktober 2003, p. 5.

¹⁸⁹ Overweging 14 Conditionaliteitsverordening.

¹⁹⁰ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §180; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §219.

¹⁹¹ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §170-171; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §209-210.

de rechtsstaat (al dient dit laatste enigszins genuanceerd te worden, zie Deel VI – Hoofdstuk 2.1).¹⁹² Tot slot zijn de mogelijke sancties onder artikel 7 VEU niet louter financieel van aard (o.a. ook de opschorting van stemrechten is mogelijk),¹⁹³ terwijl de maatregelen onder het algemeen conditionaliteitsregime essentieel financieel van aard zijn.¹⁹⁴ Een eerste mogelijke kruisbestuiving tussen beide mechanismen werd door het Europees Parlement alvast aangemoedigd door de Raad Algemene Zaken op te roepen de schriftelijke kennisgeving ten aanzien van Hongarije *ex* artikel 6(1) Conditionaliteitsverordening in rekening te houden tijdens de geplande hoorzitting eind mei in het kader van artikel 7(1) VEU.¹⁹⁵

Tot hiertoe werd de procedure uit artikel 7 VEU slechts tweemaal opgestart, in 2017 ten opzichte van Polen en in 2018 ten opzichte van Hongarije.¹⁹⁶ Ondanks dat toenmalig Commissievoorzitter José Manuel Barroso deze procedure “de nucleaire optie” noemde,¹⁹⁷ gezien de – in theorie – mogelijks verstrekende sancties, blijkt de praktijk echter ver te staan van de theorie. De artikel-7-procedure kampt dan ook met verscheidene tekortkomingen die de procedure in de praktijk weinig krachtadig maken. Het “nucleaire” karakter van de procedure wordt in de literatuur dan ook sterk in vraag gesteld.¹⁹⁸

3.2. Tekortkoming 1: “duidelijk gevaar voor een ernstige schending” of “ernstige en voortdurende schending”, *quid?*

Het sanctiemechanisme uit artikel 7 VEU werd in de Verdragen ingeschreven met het Verdrag van Amsterdam.¹⁹⁹ Op basis van deze verdragsbepaling kon er echter slechts overgegaan worden tot een vaststelling van een “ernstige en voortdurende schending”. Door het Verdrag van Nice werd er een

¹⁹² Arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, EU:C:2022:97, §173-174; Arrest van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad, C-157/21, EU:C:2022:98, §212.

¹⁹³ Art. 7(3) VEU.

¹⁹⁴ Art. 5(1) Conditionaliteitsverordening.

¹⁹⁵ §15 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2022/2647(RSP), 5 mei 2022 over lopende hoorzittingen uit hoofde van artikel 7, lid 1, VEU met betrekking tot Polen en Hongarije.

¹⁹⁶ Resolutie van het Europees Parlement nr. 2017/2131(INL), 12 september 2018 over een voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust, *Pb.L.* 23 december 2019, afl. 433, 66-85.; Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat, COM (2017) 835 def., 20 december 2017.

¹⁹⁷ Commissie, “State of the Union 2013”, SPEECH/13/684, 11 september 2013, 12.

¹⁹⁸ Zie o.a. M. COLI, “Article 7 TEU: From a Dormant Provision to an Active Enforcement Tool?”, *Perspectives on Federalism* 2018, afl. 3, (272) 284; D. KOCHENOV, “Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU”, *EU Working Papers* 2017, afl. 10.

¹⁹⁹ Art. F.1(1) Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, *Pb.L.* 10 november 1997, afl. 340, 1-144.

preventieve optie toegevoegd, namelijk de constatering van een “duidelijk gevaar voor een ernstige schending”.²⁰⁰ Deze optie kwam er na de zogenaamde “Haider affaire”, waarbij de extreemrechtse partij FPÖ, onder leiding van Jörg Haider, in 2000 deelnam aan de nieuwe Oostenrijkse regering. In respons hierop namen de toenmalige lidstaten sancties tegen Oostenrijk en ontstond de idee dat de lidstaten preventief moeten kunnen optreden ter voorkoming van eventuele rechtsstaatinbreuken.²⁰¹ Deze redenering werd ook onder het algemeen conditionaliteitsregime doorgetrokken door preventief optreden reeds toe te laten in geval van een dreiging voor het Uniebudget; een werkelijke impact dient zich nog niet voorgedaan te hebben (zie Deel VI – Hoofdstuk 2.2).

Om over te gaan tot een constatering op basis van artikel 7 VEU dient er sprake te zijn van een “duidelijk gevaar voor een ernstige schending” of een “ernstige en voortdurende schending” van de waarden uit artikel 2 VEU.²⁰² Wat er precies onder deze noties verstaan wordt, wordt echter niet op heldere wijze verduidelijkt door de centrale partijen in de procedure.²⁰³

Het vereiste van een “duidelijk gevaar” in artikel 7(1) VEU duidt er volgens de Commissie op dat het slechts om een “gewone potentiële mogelijkheid” van een schending dient te gaan.²⁰⁴ De schending dient zich bijgevolg nog niet voltrokken te hebben. Het adjectief “duidelijk” duidt er volgens de Commissie wel op dat het gevaar gekwalificeerd moet zijn zodat “nog zeer voorwaardelijke gevaren” niet onder de toepassing van artikel 7(1) VEU vallen.²⁰⁵ Voor de activering van artikel 7(1) VEU dient de ernstige schending volgens de Commissie dus nog voorwaardelijk te zijn (indien deze zich al voltrokken zou hebben, dient men immers een beroep te doen op artikel 7(2) VEU), maar de schending mag niet meer “zeer voorwaardelijk” zijn. Een activeringsstandaard waarbij de scheidingslijn ligt tussen “voorwaardelijke” en “zeer voorwaardelijke” schendingen biedt echter weinig houvast wat

²⁰⁰ Art. 7(1) Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, *Pb.L.* 10 maart 2001, afl. 80, 1-87.

²⁰¹ D. KOCHENOV, L. PECH, K.L. SCHEPPELE, “The European Commission’s Activation of Article 7: Better Late than Never?” *Verfassungsblog* 2017, <<https://verfassungsblog.de/the-european-commissions-activation-of-article-7-better-late-than-never/>>; K.L. SCHEPPELE, L. PECH, “Didn’t the EU Learn That These Rule-of-Law Interventions Don’t Work?”, *Verfassungsblog* 2018, <<https://verfassungsblog.de/didnt-the-eu-learn-that-these-rule-of-law-interventions-dont-work/>>.

²⁰² Art. 7(1) VEU of art. 7(2) VEU respectievelijk.

²⁰³ M. COLI, “Article 7 TEU: From a Dormant Provision to an Active Enforcement Tool?”, *Perspectives on Federalism* 2018, afl. 3, (272) 283-284; F. GREMMELPREZ, “Enforcing compliance of the Rule of Law by the Member States of the EU: Emphasising the EU’s Failure?”, *Institute of European Law Working Papers* 2016, 6.

²⁰⁴ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, COM (2003) 606 def., 15 oktober 2003, p. 8.

²⁰⁵ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, COM (2003) 606 def., 15 oktober 2003, p. 8.

betreft de vraag wanneer het mechanisme uit artikel 7(1) precies kan of dient geactiveerd te worden, noch voor de partijen met initiatiefrecht noch voor de lidstaten.

Om te bepalen of er sprake is van een “(duidelijk gevaar voor een) *ernstige* schending”, dient volgens de Commissie rekening gehouden te worden met verschillende aspecten om de ernst te bepalen, zoals het voorwerp of het resultaat van de schending.²⁰⁶ Welke andere elementen in acht genomen kunnen of moeten worden voor het bepalen van de ernst van de schending, geeft de Commissie echter niet mee. Wat betreft het criterium ‘resultaat’, geeft de Commissie aan dat “de schending of het gevaar voor schending van een van de gemeenschappelijke waarden volstaat voor de inwerkingstelling van de mechanismen van artikel 7 [VEU]”.²⁰⁷ De verhoogde drempel die men wou inbouwen door de invoeging van het adjectief “ernstig” wordt op basis van deze interpretatie echter compleet uitgehold aangezien een (duidelijk gevaar voor een) schending van de waarden uit artikel 2 VEU volgens de Commissie voldoende is om de vereiste ernst te bereiken.

Ten slotte is het in het kader van artikel 7(2) VEU tevens vereist dat er sprake is van een “voortdurende schending”. In haar mededeling geeft de Commissie met weinigzeggende woorden aan dat “een schending per definitie voortdurend [is] wanneer zij blijft voortduren”,²⁰⁸ waarop zij enkele voorbeelden geeft in welke gevallen een schending als voortdurend aanzien kan worden. Buiten de nietszeggende definitie en de voorbeelden biedt de Commissie echter geen concrete en objectieve handvaten over hoe deze vereiste *in concreto* beoordeeld dient te worden.

Een verdere verduidelijking van de criteria voor het activeren van artikel 7 VEU wordt daarnaast niet voorzien door de andere partijen die een centrale rol spelen in de procedure, i.e. het Europees Parlement en de lidstaten. Nochtans gaf het Europees Parlement in een resolutie reeds aan dat het wenste “een inter-institutionele dialoog op gang te brengen over de gemeenschappelijke criteria (...) voor de toepassing van de procedure uit hoofde van artikel 7 van het EU-Verdrag”.²⁰⁹

²⁰⁶ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, COM (2003) 606 def., 15 oktober 2003, p. 8.

²⁰⁷ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, COM (2003) 606 def., 15 oktober 2003, p. 9.

²⁰⁸ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, COM (2003) 606 def., 15 oktober 2003, p. 9.

²⁰⁹ §12 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2003/2249(INI), 20 april 2004 over de mededeling van de Commissie over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie: Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, *Pb.L.* 30 april 2004, afl. 104, 408-411.

Gezien de beperkte bevoegdheid van het Hof van Justitie in het kader van artikel 7 VEU, zal ook het Hof hier geen verduidelijking in kunnen brengen. Op basis van artikel 269 VWEU kan het Hof van Justitie immers “uitsluitend wat de naleving van de procedurele bepalingen van artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie betreft” een uitspraak doen over een constatering door de Raad of de Europese Raad.²¹⁰ Volgens het Hof gaat het bij deze “procedurele bepalingen” om de bepalingen waarnaar er in artikel 7(5) VEU verwezen wordt, i.e. de in artikel 354 VWEU neergelegde stemprocedures.²¹¹ Artikel 269 VWEU beperkt zich echter tot handelingen van de Raad en de Europese Raad, waardoor resoluties van het Europees Parlement en voorstellen van de Commissie tot activering van artikel 7 VEU in een vroegere fase wel aangevochten kunnen worden onder de algemene jurisdictie van artikel 263 VWEU.²¹² In principe leidt dit ertoe dat het Hof zich toch inhoudelijk zou kunnen uitspreken over de noties “duidelijk gevaar voor een ernstige schending” en “ernstige en voortdurende schending” in het kader van zo een procedure aangezien artikel 263 VWEU zowel een procedurele als een inhoudelijke beoordeling toelaat.²¹³ Desalniettemin oordeelde het Hof van Justitie reeds dat artikel 263 VWEU, in het kader van een annulatieverzoek ten aanzien van een resolutie van het Europees Parlement of een voorstel van de Commissie tot activering van artikel 7 VEU, geïnterpreteerd dient te worden in het licht van artikel 269 VWEU, met als gevolg dat het Hof zich ten aanzien van deze handelingen tevens enkel kan uitspreken over de procedurele bepalingen.²¹⁴ Het Hof van Justitie kan bijgevolg geen inhoudelijke beoordeling maken van de constatering door de Raad of de Europese Raad noch van de voorafgaande resoluties van het Europees Parlement of voorstellen van de Commissie en kan daardoor de noties “duidelijk gevaar voor een ernstige schending” en “ernstige en voortdurende schending” niet interpreteren. Het blijft hierdoor onduidelijk wat deze centrale noties exact betekenen.

3.3. Tekortkoming 2: politiek, non-transparant en non-objectief karakter

In haar mededeling met betrekking tot artikel 7 VEU benadrukt de Commissie “het politieke karakter van artikel 7 van het VEU”.²¹⁵ Het uiterst politieke karakter van dit mechanisme kan dan ook verklaard worden door de – in theorie (zie Deel V – Hoofdstuk 3.5) – verregaande sancties die op basis van artikel 7(3) VEU genomen kunnen worden en de daarmee gepaard gaande delicate discussies omtrent

²¹⁰ Art. 269(1) VWEU.

²¹¹ Arrest van 3 juni 2021, *Hongarije/Parlement*, C-650/18, EU:C:2021:426, §77.

²¹² Arrest van 3 juni 2021, *Hongarije/Parlement*, C-650/18, EU:C:2021:426, §32-33.

²¹³ Art. 263(2) VWEU.

²¹⁴ Arrest van 3 juni 2021, *Hongarije/Parlement*, C-650/18, EU:C:2021:426, §52 & §59.

²¹⁵ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, COM (2003) 606 def., 15 oktober 2003, p. 6.

ationale identiteit en soevereiniteit.²¹⁶ Tegelijkertijd maakt de politieke aard van het mechanisme het voorwerp uit van kritiek en wordt de ineffectiviteit van dit mechanisme in grote mate aan haar politieke aard gelinkt.²¹⁷

Vooreerst is het zo dat het initiatief voor het opstarten van de procedure dan wel kan uitgaan van de Commissie of het Europees Parlement door middel van een met redenen omkleed voorstel, en dat het Europees Parlement haar goedkeuring dient te geven bij een constatering op basis van artikelen 7(1) en 7(2) VEU, toch beschikken de lidstaten over het uiteindelijke beslissingsrecht of men al dan niet overgaat tot zo een constatering.²¹⁸ Opmerkelijk is tevens dat de Raad de Commissie wel de mogelijkheid laat om haar met redenen omkleed voorstel uit de doeken te doen tijdens de hoorzittingen voorafgaand aan deze beslissing, maar het Europees Parlement niet.²¹⁹ Nochtans werd deze – weliswaar beperktere – mogelijkheid in een ontwerpversie van haar leidraad voor artikel-7 hoorzittingen wel voorzien.²²⁰ Ondanks oproepen van zowel het Europees Parlement zelf als de Commissie,²²¹ lijkt de Raad hier geen verandering in te brengen. Het statement van de Raad dat de door haar opgestelde leidraad ertoe bijdraagt dat de drie mogelijke gevallen van initiatie (een met redenen omkleed voorstel van een groep lidstaten, van het Europees Parlement of van de Commissie) op gelijke voet geplaatst worden,²²² klinkt in dit licht dan ook hol.

De leidraad zou er volgens de Raad ook toe moeten leiden dat alle betrokken lidstaten gelijkelijk behandeld worden.²²³ Nochtans blijken Polen en Hongarije in de praktijk niet gelijk behandeld te worden. Aangezien de procedure tegen Polen geïnitieerd werd door de Commissie en gezien de prominente rol die de Commissie door de Raad toegewezen kreeg, worden beide landen ongelijk

²¹⁶ U. SEDELMEIER, “Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure”, *J. Eur. Public Policy* 2017, afl. 3, (337) 340; L. BESSELINK, “The Bite, the Bark and the Howl - Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives”, *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series* 2016, afl. 1, 3.

²¹⁷ M. COLI, “Article 7 TEU: From a Dormant Provision to an Active Enforcement Tool?”, *Perspectives on Federalism* 2018, afl. 3, (272) 280; L. BESSELINK, “The Bite, the Bark and the Howl - Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives”, *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series* 2016, afl. 1, 12-13.

²¹⁸ Art. 7(1) VEU en art. 7(2) VEU.

²¹⁹ §§11 en 17 Standaardregelingen voor hoorzittingen bedoeld in artikel 7, lid 1, VEU van 1 augustus 2019, nr. 10641/2/19.

²²⁰ §12 Ontwerpversie Standaardregelingen voor hoorzittingen bedoeld in artikel 7, lid 1, VEU van 5 juli 2019, nr. 10641/1/19.

²²¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie – Een blauwdruk voor actie, COM(2019) 343 def., 17 juli 2019, p. 16; §2 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2020/2513(RSP), 16 januari 2020 over hoorzittingen die plaatsvinden in het kader van artikel 7, lid 1, van het VEU met betrekking tot Polen en Hongarije, *Pb.L.* 7 juli 2021, afl. 270, 91-93; §7 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2022/2647(RSP), 5 mei 2022 over lopende hoorzittingen uit hoofde van artikel 7, lid 1, VEU met betrekking tot Polen en Hongarije.

²²² §5 Standaardregelingen voor hoorzittingen bedoeld in artikel 7, lid 1, VEU van 1 augustus 2019, nr. 10641/2/19.

²²³ §5 Standaardregelingen voor hoorzittingen bedoeld in artikel 7, lid 1, VEU van 1 augustus 2019, nr. 10641/2/19.

behandeld sinds de procedure tegen Hongarije ingeleid werd door het Europees Parlement en die laatste niet dezelfde kritische rol als de Commissie kan spelen tijdens de hoorzittingen.²²⁴ De leidraad van de Raad betreft voorts enkel de te volgen procedurele regels, maar geeft geen verdere verduidelijking over de inhoudelijke beoordeling onder artikel 7 VEU, zoals bijvoorbeeld een interpretatie van de kernbegrippen “een duidelijk gevaar voor een ernstige schending” of “een ernstige en voortdurende schending”. Nochtans droeg de Raad in het kader van het algemeen conditionaliteitsregime de Commissie wél op om richtsnoeren op te stellen over de manier waarop zij haar inhoudelijke beoordeling zal uitvoeren, en dit tevens ter waarborging van de objectiviteit (zie Deel VI – Hoofdstuk 2.4).²²⁵ Het gebrek aan gelijke behandeling en objectiviteit bevindt zich echter ook reeds in een vroegere fase, namelijk bij de initiatie van artikel 7 VEU. Niet alleen luidde de kritiek dat de Commissie de procedure onterecht enkel startte tegenover Polen terwijl ook een activatie ten aanzien van Hongarije gerechtvaardigd was,²²⁶ volgens sommigen zouden ook andere lidstaten zoals Malta, Bulgarije of Roemenië het voorwerp van de procedure dienen uit te maken.²²⁷

De lidstaten genieten dus de grootst mogelijke discretiemarge om over tekortkomingen van hun *peers* te oordelen, waardoor politieke en ideologische overwegingen vrij spel krijgen. Sinds de procedure ex artikel 7(1) VEU ten aanzien van Polen en Hongarije opgestart werd in 2017 en 2018 respectievelijk, werden er ten opzichte van Polen vijf en ten opzichte van Hongarije drie hoorzittingen gehouden in de Raad.²²⁸ Tussen de derde en vierde hoorzitting voor Polen en de tweede en derde hoorzitting voor Hongarije zat er dan ook nog eens een periode van respectievelijk drie en twee jaar onder het mom dat de COVID-19-pandemie de lidstaten niet toeliet om fysiek bijeen te komen.²²⁹ Noch artikel 7 VEU noch de door de Raad aangenomen leidraad voor hoorzittingen onder artikel 7(1) VEU verplichten de Raad echter om de betrokken lidstaat fysiek te horen; een online hoorzitting was dus een valabel alternatief.²³⁰ Tot hiertoe werd er respectievelijk vijf en vier jaar na de initiatie van de procedure dan

²²⁴ L. PECH, “From “Nuclear Option” to Damp Squib? – A Critical Assessment of the Four Article 7(1) TEU Hearings to Date”, *Reconnect* 2019, <<https://reconnect-europe.eu/blog/blog-fourart71teuhearings-pec/>>.

²²⁵ §2(b)-(c) Concl. Raad bij de Europese Raad in Brussel van 10 en 11 december 2020.

²²⁶ K.L. SCHEPPELE, L. PECH, “Why Poland and not Hungary?”, *Verfassungsblog* 2018, <<https://verfassungsblog.de/why-poland-and-not-hungary/>>; D. KOCHENOV, K.L. SCHEPPELE, L. PECH, “The European Commission’s Activation of Article 7: Better Late than Never?”, *Verfassungsblog* 2017, <<https://verfassungsblog.de/the-european-commissions-activation-of-article-7-better-late-than-never/>>.

²²⁷ B. GRABOWSKA-MOROZ, “Rule of law framework – is it time for Romania?”, *Reconnect* 2019, <<https://reconnect-europe.eu/blog/grabowska-moroz-rule-of-law-romania-timmermans/>>; S. CARRERA, P. BÁRD, “The European Parliament vote on Article 7 TEU against the Hungarian government - Too late, too little, too political?”, *Ceps* 2018, 4.

²²⁸ Achtergrondnota Raad Algemene Zaken 22 juni 2021, <<https://www.consilium.europa.eu/media/50540/background-brief-gac-210622.pdf>>, p. 4; Achtergrondnota Raad Algemene Zaken 22 februari 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/54424/background-gac-22-feb_en.pdf>, p. 3.

²²⁹ Uitkomst van de bijeenkomst van de Raad Algemene Zaken van 22 september 2020, nr. 11024/20, p. 5.

²³⁰ Art. 7 VEU; Standaardregelingen voor hoorzittingen bedoeld in artikel 7, lid 1, VEU van 1 augustus 2019, nr. 10641/2/19; L. PECH, P. WACHOWIEC, D. MAZUR, “Poland’s Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU’s (In)Action”, *Hague J. Rule Law* 2021, afl. 1, (1) 19.

ook nog niet overgegaan tot een constatering op basis van artikel 7(1) VEU. Het ontbreekt artikel 7 VEU dan ook aan enige deadline. Het Europees Parlement riep de Raad dan ook reeds meermaals op om de hoorzittingen op regelmatige basis te houden en dit minstens een keer per voorzitterschap (i.e. minstens twee maal per jaar).²³¹ Daarnaast maakte de Raad, opnieuw in weerwil van herhaaldelijke oproepen hiertoe door het Europees Parlement,²³² tevens nog geen gebruik van haar mogelijkheid om in het kader van en in respons op de hoorzittingen aanbevelingen te doen aan de betrokken lidstaat op basis van artikel 7(1) *in fine* VEU.²³³

Niet alleen is er bijgevolg sprake van een zekere inactiviteit *van* de Raad, maar ook van inactiviteit *in* de Raad. In haar leidraad nodigt de Raad de lidstaten dan wel uit tijdens de hoorzittingen twee vragen te stellen aan de betrokken lidstaat,²³⁴ in de praktijk blijkt niet elke lidstaat hier gebruik van te maken. Wat hierbij opvalt is dat het vooral de voormalige Visegrádlanden, en bij uitbreiding zo goed als alle Oost-Europese landen, zijn die geen enkele vraag stelden in het kader van deze hoorzittingen. Onderstaande kaarten geven een duidelijk beeld hiervan.²³⁵ Ondanks dat deze kaarten enkel betrekking hebben op de eerste drie hoorzittingen van Polen en de eerste hoorzitting van Hongarije, blijkt uit de rapporten van de latere hoorzittingen dat hier geen substantiële veranderingen te merken zijn.²³⁶

²³¹ §3 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2022/2647(RSP), 5 mei 2022 over lopende hoorzittingen uit hoofde van artikel 7, lid 1, VEU met betrekking tot Polen en Hongarije; §1 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2020/2513(RSP), 16 januari 2020 over hoorzittingen die plaatsvinden in het kader van artikel 7, lid 1, van het VEU met betrekking tot Polen en Hongarije, *Pb.L.* 7 juli 2021, afl. 270, 91-93.

²³² §6 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2022/2647(RSP), 5 mei 2022 over lopende hoorzittingen uit hoofde van artikel 7, lid 1, VEU met betrekking tot Polen en Hongarije; §1 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2020/2513(RSP), 16 januari 2020 over hoorzittingen die plaatsvinden in het kader van artikel 7, lid 1, van het VEU met betrekking tot Polen en Hongarije, *Pb.L.* 7 juli 2021, afl. 270, 91-93.

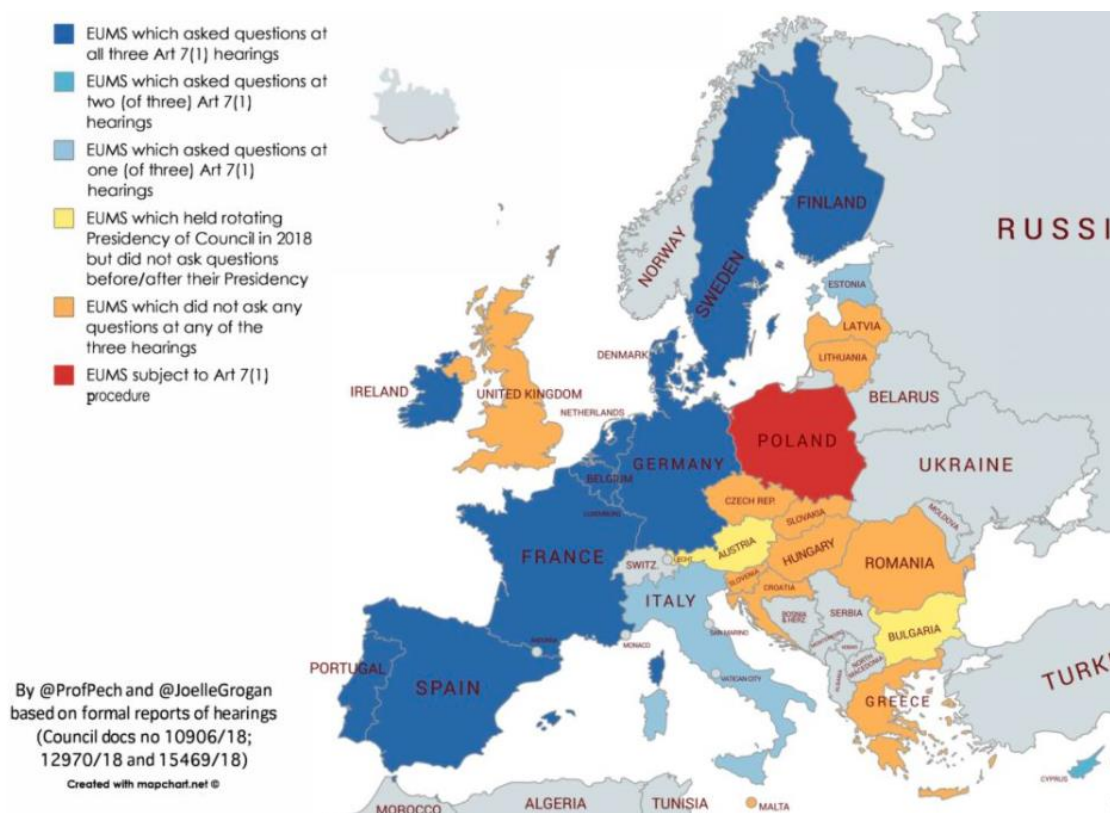
²³³ L. PECH, P. WACHOWIEC, D. MAZUR, "Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action", *Hague J. Rule Law* 2021, afl. 1, (1) 40.

²³⁴ §§8, 14 en 20 Standaardregelingen voor hoorzittingen bedoeld in artikel 7, lid 1, VEU van 1 augustus 2019, nr. 10641/2/19.

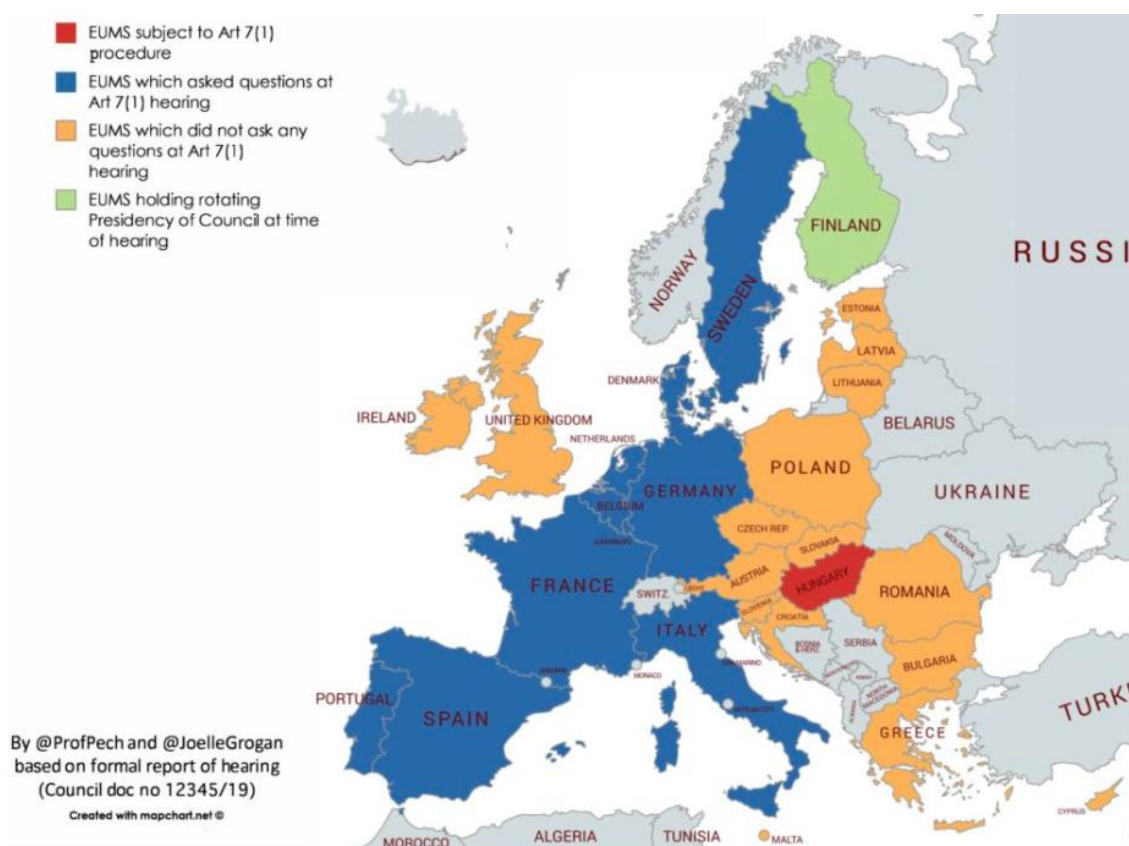
²³⁵ Kaarten uit L. PECH, "From "Nuclear Option" to Damp Squib? – A Critical Assessment of the Four Article 7(1) TEU Hearings to Date", *Reconnect* 2019, <<https://reconnect-europe.eu/blog/blog-fourart71teuhearings-pech/>>.

²³⁶ O.a. Rule of Law in Poland - Article 7(1) TEU Reasoned Proposal - Report on the hearing held by the Council on 22 June 2021 van 9 juli 2021, nr. 10246/21; Values of the Union - Hungary - Article 7(1) TEU Reasoned Proposal - Report on the hearing held by the Council on 22 June 2021 van 9 juli 2021, nr. 10247/21.

Kaart 1 – Deelname van lidstaten in artikel 7(1) VEU hoorzittingen m.b.t. Polen



Kaart 2 – Deelname van lidstaten in artikel 7(1) VEU hoorzittingen m.b.t. Hongarije



In haar resolutie in respons op de mededeling van de Commissie betreffende artikel 7 VEU, geeft het Europees Parlement daarnaast aan dat deze procedure dient te verlopen met in acht name van het openbaarheidsbeginsel, wat met zich meebrengt dat:

*“Alle beslissingen op grond van artikel 7 van het EU-Verdrag voor de Europese burgers zo geloofwaardig mogelijk [moeten] zijn. De desbetreffende procedures moeten derhalve, los van diplomatiek overleg en politieke onderhandelingen, transparant, begrijpelijk en open zijn.”*²³⁷

De door de Raad gehouden hoorzittingen verlopen echter allesbehalve transparant en open en het is vaak onduidelijk waarom en hoe bepaalde keuzes gemaakt worden. Documenten die betrekking hebben op de procedure uit artikel 7 VEU worden immers niet automatisch openbaar gemaakt noch worden documenten die uiteindelijk toch gepubliceerd worden in het kader van verzoeken tot openbaarheid, verzameld op een centrale website.²³⁸ Nochtans zou het systematisch openbaar maken van de minuten van de hoorzittingen bij kunnen dragen tot de *naming and shaming* functie van artikel 7(1) VEU.²³⁹ Het Europees Parlement riep de Raad dan ook reeds op om na elke hoorzitting gedetailleerde notulen te publiceren.²⁴⁰ Het is daarnaast ook onduidelijk op welke basis de Raad beslist welke schendingen er tijdens de hoorzitting besproken zullen worden en, *a fortiori*, waarom de Raad niet altijd alle schendingen adresseert.²⁴¹ Zo werden tijdens de eerste hoorzitting ten aanzien van Hongarije slechts zes van de twaalf onderwerpen die het Europees Parlement in haar resolutie als problematisch aanmerkte, besproken, waardoor zaken zoals het recht op gelijke behandeling en de rechten van minderheden niet besproken werden.²⁴²

De prominente rol van de lidstaten in en de politieke aard van de artikel-7-procedure blijkt daarnaast ook uit het eigenlijke sanctiemechanisme uit artikel 7(3) VEU. Zo is het enkel aan de lidstaten, in de

²³⁷ §11, d) Resolutie van het Europees Parlement nr. 2003/2249(INI), 20 april 2004 over de mededeling van de Commissie over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie: Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, *Pb.L.* 30 april 2004, afl. 104, 408-411.

²³⁸ L. PECH, “From “Nuclear Option” to Damp Squib? – A Critical Assessment of the Four Article 7(1) TEU Hearings to Date”, *Reconnect* 2019, <<https://reconnect-europe.eu/blog/blog-fourart71teuhearings-pec/>>; D. KOCHENOV, L. PECH, “Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid”, *Reconnect* 2019, 7.

²³⁹ M. COLI, “Article 7 TEU: From a Dormant Provision to an Active Enforcement Tool?”, *Perspectives on Federalism* 2018, afl. 3, (272) 292; A. VON BOGDANDY, C. ANTPÖHLER, M. IOANNIDIS, “Protecting EU Values – Reverse Solange and the Rule of Law Framework”, *MPIL Research Paper Series* 2016, afl. 4, 22.

²⁴⁰ §5 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2022/2647(RSP), 5 mei 2022 over lopende hoorzittingen uit hoofde van artikel 7, lid 1, VEU met betrekking tot Polen en Hongarije.

²⁴¹ L. PECH, “From “Nuclear Option” to Damp Squib? – A Critical Assessment of the Four Article 7(1) TEU Hearings to Date”, *Reconnect* 2019, <<https://reconnect-europe.eu/blog/blog-fourart71teuhearings-pec/>>.

²⁴² L. PECH, “From “Nuclear Option” to Damp Squib? – A Critical Assessment of the Four Article 7(1) TEU Hearings to Date”, *Reconnect* 2019, <<https://reconnect-europe.eu/blog/blog-fourart71teuhearings-pec/>>.

vorm van de Raad, om te beslissen over het al dan niet opleggen van sancties op basis van artikel 7(3) VEU.²⁴³ Hierin spelen de Commissie en het Europees Parlement geen enkele rol. Een samenspel van politiek-ideologische overwegingen en hoge procedurele drempels maken het opleggen van sancties dan ook uiterst onzeker.

3.4. Tekortkoming 3: procedurele drempels

Wat de effectieve werking van de procedure uit artikel 7 VEU in grote mate hindert, en de voorspiegeling van een “nucleaire optie” in grote mate teniet doet, zijn de hoge procedurele drempels om over te gaan tot effectieve actie onder het mechanisme.

De procedure in artikel 7(1) VEU voor het vaststellen van “een duidelijk gevaar voor een ernstige schending” wordt in werking gesteld op een met redenen omkleed voorstel van een derde van de lidstaten, van het Europees Parlement of van de Europese Commissie.²⁴⁴ Op basis van artikel 354(4) VWEU dient het voorstel van het Europees Parlement aangenomen te worden “met een meerderheid van twee derde der uitgebrachte stemmen welke tevens de meerderheid van zijn leden vertegenwoordigt”.²⁴⁵ Er dient dus cumulatief aan twee voorwaarden voldaan te worden: van alle uitgebrachte stemmen moet twee derde vóór de aanneming van het voorstel stemmen én het aantal leden dat vóór stemde moet groter zijn 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.²⁴⁶ Hiermee legt deze procedure de lat heel wat hoger dan de gewone meerderheid die in de meeste gevallen vereist wordt van het Europees Parlement op basis van artikel 294 VWEU.²⁴⁷

Eenmaal zo een met redenen omkleed voorstel werd voorgelegd door een derde van de lidstaten, het Europees Parlement of de Commissie, kan de Raad, na een bijkomende goedkeuring van het Europees Parlement, met een vier vijfden meerderheid overgaan tot de constatering dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van de waarden uit artikel 2 VEU, waaronder het rechtsstaatprincipe.²⁴⁸ Volgens Halmai is het echter onwaarschijnlijk dat deze vier vijfden meerderheid behaald zal worden ten opzichte van Polen en Hongarije gezien de aanwezigheid van populistische Oost-Europese regeringen in de Raad die hen het hand boven het hoofd zouden

²⁴³ Art. 7(3) VEU.

²⁴⁴ Art. 7(1) VEU.

²⁴⁵ Art. 354(4) Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *Pb.L.* 7 juni 2016, afl. 202, 47-199 (hierna: VWEU).

²⁴⁶ Arrest van 3 juni 2021, *Hongarije/Parlement*, C-650/18, EU:C:2021:426, §87.

²⁴⁷ Art. 294(7) en (13) VWEU.

²⁴⁸ Art. 7(1) VEU.

houden.²⁴⁹ Of dit inderdaad het geval is, of dat de inactiviteit van de Raad ten opzichte van beide landen eerder te wijten is aan de terughoudendheid van de hele Raad,²⁵⁰ valt echter moeilijk te zeggen aangezien er weinig transparantie bestaat over de inhoud van de hoorzittingen die reeds gehouden werden (zie Deel V – Hoofdstuk 3.3). De Commissie trachtte deze inactiviteit door de lidstaten onder het algemeen conditionaliteitsregime te beteugelen door een omgekeerde gekwalificeerde meerderheid voor de aanneming van maatregelen voor te stellen; maatregelen werden geacht aangenomen te zijn, tenzij een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten actief tegen de aanneming stemde.²⁵¹ Uiteindelijk werd dit tijdens de wetgevingsprocedure herleidt tot een gewone gekwalificeerde meerderheid.²⁵² Ondanks de lagere drempel van deze gekwalificeerde meerderheid in vergelijking met de vereiste vier vijfden meerderheid van artikel 7(1) VEU, blijft de deur onder het algemeen conditionaliteitsregime echter opnieuw openstaan voor politieke inactiviteit vanwege de lidstaten (zie Deel VI – Hoofdstuk 2.7).

Op basis van artikel 7(2) VEU kan ditmaal de Europese Raad overgaan tot het vaststellen van een “ernstige en voortdurende schending” van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden. In deze fase, wanneer de situatie reeds verder geëscaleerd is en er geen sprake meer is van een loutere dreiging, kan een voorstel hiertoe slechts door een derde van de lidstaten of door de Commissie gedaan worden; het Europees Parlement heeft in deze geen rechtstreekse bevoegdheid om een constatering van een ernstige en voortdurende schending voor te stellen.²⁵³ Volgens het Europees Parlement vormt dit echter geen probleem aangezien dit “geen afbreuk doet aan de normale en gebruikelijke rol van het Parlement, wat betekent dat het Parlement weliswaar juridisch geen formeel verzoek kan doen, maar het Parlement niets in de weg staat om gebruik te maken van zijn controlerende bevoegdheid om langs politieke weg een maatregel van de Raad te verlangen”.²⁵⁴ Zo kan het Europees Parlement op basis van artikel 89 van haar Reglement de Commissie of de lidstaten verzoeken om een met redenen omkleed

²⁴⁹ G. HALMAI, “The Alternatives to a Bite or a Bark - Launching Article 7 TEU Against the Hungarian Government” in U. BELAVUSAU, A. GLISZCZYŃSKA-GRABIAS (eds.), “Constitutionalism under stress: essays in honour of Wojciech Sadurski”, Oxford, Oxford University Press, 2020, (63) 70.

²⁵⁰ U. SEDELMEIER, “Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure”, *J. Eur. Public Policy* 2017, afl. 3, (337) 340.

²⁵¹ Art. 5(7)-(8) 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, COM (2018) 324 def., 2 mei 2018.

²⁵² Art. 6(10)-(11) Conditionaliteitsverordening.

²⁵³ Art. 7(2) VEU.

²⁵⁴ Resolutie van het Europees Parlement nr. 2003/2249(INI), 20 april 2004 over de mededeling van de Commissie over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie: Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, *Pb.L.* 30 april 2004, afl. 104, 408-411.

voorstel in te dienen opdat de Europese Raad zou overgaan tot een constatering op basis van artikel 7(2) VEU.²⁵⁵

Om tot de constatering van een “ernstige en voortdurende schending” over te gaan, dient de Europese Raad hiertoe met eenparigheid van stemmen te besluiten, na goedkeuring door het Europees Parlement.²⁵⁶ Deze constatering met eenparigheid van stemmen is dan ook een voorwaarde om uiteindelijk over te gaan tot het opleggen van sancties op basis van artikel 7(3) VEU, dit laatste bij gekwalificeerde meerderheid.²⁵⁷ De mogelijkheid om verregaande sancties te nemen leidde ertoe dat dit mechanisme een “nucleaire optie” genoemd werd.²⁵⁸

Het nucleaire karakter van artikel 7 VEU wordt echter sterk in twijfel getrokken gezien de hoge drempel van eenparigheid die vereist is voor de noodzakelijke voorafgaande constatering van een “ernstige en voortdurende schending”.²⁵⁹ Op basis van artikel 354 VWEU wordt de lidstaat die het voorwerp uitmaakt van de procedure dan wel niet meegerekend bij het bepalen van het vereiste aantal stemmen,²⁶⁰ het volstaat dat de betrokken lidstaat één medestander heeft in de Europese Raad opdat eventuele sancties niet genomen kunnen worden door een gebrek aan een constatering van een “ernstige en voortdurende schending”. Zo verklaarde Hongarije reeds dat het tegen elke mogelijke sanctie ten aanzien van Polen haar veto zal inzetten.²⁶¹ Artikel 354 VWEU bepaalt dan ook enkel expliciet dat “de betrokken lidstaat”, i.e. de lidstaat waarover op dat moment gestemd wordt, niet meegeteld wordt voor het berekenen van het vereiste aantal stemmen.²⁶² Auteurs zoals Scheppele, Pech en Kochenov pleiten er dan ook voor dat artikelen 7 VEU *jo.* 354 VWEU zo geïnterpreteerd dienen te worden dat alle lidstaten die onderworpen zijn aan de procedure uit artikel 7 VEU, niet meegerekend zouden mogen worden wanneer er gestemd wordt ten aanzien van andere lidstaten, en

²⁵⁵ Art. 89 Reglement van het Europees Parlement – negende zittingsperiode – juli 2019, *Pb.L.* 22 november 2019, afl. 302, 1-128.

²⁵⁶ Art. 7(2) VEU.

²⁵⁷ Art. 7(3) VEU.

²⁵⁸ U. SEDELMEIER, “Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure”, *J. Eur. Public Policy* 2017, afl. 3, (337) 342.

²⁵⁹ S. CARRERA, P. BÁRD, “The European Parliament vote on Article 7 TEU against the Hungarian government: Too late, too little, too political?”, *Ceps* 2018, 3; M. COLI, “Article 7 TEU: From a Dormant Provision to an Active Enforcement Tool?”, *Perspectives on Federalism* 2018, afl. 3, (272) 279; G. HALMAI, “The Alternatives to a Bite or a Bark - Launching Article 7 TEU Against the Hungarian Government” in U. BELAVUSAU, A. GLISZCZYŃSKA-GRABIAS (eds.), “Constitutionalism under stress: essays in honour of Wojciech Sadurski”, Oxford, Oxford University Press, 2020, (63) 70.

²⁶⁰ Art. 354(1) VWEU.

²⁶¹ J. CIENSKI, M. DE LA BAUME, “Poland strikes back at EU on media law”, *Politico* 2016, <<https://www.politico.eu/article/poland-strikes-back-at-eu-on-media-law-frans-timmermans-stepkowski-andrzej-duda/>> geraadpleegd op 12 maart 2021.

²⁶² Art. 354(1) VWEU.

dit in het licht van het *effet utile* principe.²⁶³ Dit principe bepaalt immers dat EU-bepalingen niet zo uitgelegd mogen worden dat ze hun nuttig effect zouden verliezen.²⁶⁴ De redenering luidt dan dat, indien artikel 7 VEU zo uitgelegd zou worden dat enkel de lidstaat waarover gestemd wordt, niet mee mag stemmen, het onmogelijk is om sancties op te leggen aangezien een andere lidstaat die het voorwerp uitmaakt van deze procedure, elke sanctie zou kunnen blokkeren gezien de eenparigheidsvereiste. Dit zou artikel 7 VEU van elk nuttig effect ontdoen. Anderen, zoals Halmai en Peers, zijn dan weer van mening dat deze interpretatie moeilijk verdedigd kan worden op basis van de huidige verdragsbepalingen aangezien zo een interpretatie tegen de tekst van de verdragsbepaling in zou gaan.²⁶⁵

Door de hoge procedurele drempels ontbreekt het de procedure uit artikel 7 VEU dan ook aan de nodige slagkracht, des te meer wanneer verschillende lidstaten het voorwerp uitmaken van deze procedure en deze elkaar het hand boven het hoofd houden. Het opleggen van sancties op basis van artikel 7(3) VEU lijkt dan ook praktisch onmogelijk.

3.5. Tekortkoming 4: sancties

Artikel 7(3) VEU voorziet expliciet in de mogelijkheid voor de Raad om sancties op te leggen bij gekwalificeerde meerderheid na een constatering van een “ernstige en voortdurende schending” van de waarden uit artikel 2 VEU op basis van artikel 7(2) VEU. De Raad kan hierbij overgaan “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”.²⁶⁶ Buiten de stemrechten van de betrokken lidstaat in de Raad geeft het artikel echter niet aan welke specifieke rechten de Raad verder kan schorsen. De vage bewoordingen van artikel 7(3) VEU moeten dan ook gezien worden in het licht van het politieke karakter van dit mechanisme; de Raad heeft hierdoor de mogelijkheid om zelf te bepalen welke sancties het opportuun acht zonder gebonden te zijn aan vooraf bepaalde sancties of enige inmenging.²⁶⁷ Wat dit laatste betreft is het immers zo dat,

²⁶³ D. KOCHENOV, “Article 7: A Commentary on a Much Talked-About ‘Dead’ Provision” in A. VON BOGDANDY, P. BOGDANOWICZ, I. CANOR, C. GRABENWARTER, M. TABOROWSKI, M. SCHMIDT (eds.), “Defending Checks and Balances in EU Member States - Taking Stock of Europe’s Actions”, Berlijn, Springer, 2021, (127) 143; K.L. SCHEPPELE, L. PECH, “Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2017, (3) 29.

²⁶⁴ Arrest van 3 juni 2021, *Hongarije/Parlement*, C-650/18, EU:C:2021:426, §51;

²⁶⁵ S. PEERS, “Can a Member State be expelled or suspended from the EU? Updated overview of Article 7 TEU”, *EU Law Analysis* 2022, <<http://eulawanalysis.blogspot.com/2022/04/can-member-state-be-expelled-or.html>>; G. HALMAI, “How the EU Can and Should Cope with Illiberal Member States”, *Quaderni costituzionali* 2018, afl. 2, (313) 327.

²⁶⁶ Art. 7(3) VEU.

²⁶⁷ M. COLI, “Article 7 TEU: From a Dormant Provision to an Active Enforcement Tool?”, *Perspectives on Federalism* 2018, afl. 3, (272) 279-280; D. KOCHENOV, “Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU”, *EUI Working Papers* 2017, afl. 10, 10.

in tegenstelling tot onder paragrafen 1 en 2 van artikel 7 VEU, er bij het opleggen van sancties op basis van paragraaf 3 geen goedkeuring van het Europees Parlement vereist is.

Op basis van artikel 7(3) VEU kunnen er twee beperkingen afgeleid worden met betrekking tot de mogelijke sancties die onder dit mechanisme opgelegd kunnen worden. Vooreerst is het zo dat het onmogelijk is om op basis van artikel 7 VEU de betrokken lidstaat het EU-lidmaatschap te ontnemen.²⁶⁸ Zo bepaalt artikel 7(3) VEU dat de Raad kan besluiten tot de schorsing van *bepaalde* rechten (en dus niet alle rechten) en geeft het tweede lid van artikel 7(3) VEU aan dat, ondanks een schorsing van bepaalde rechten, de betrokken lidstaat “in ieder geval” gebonden blijft door haar verplichtingen uit hoofde van de Verdragen.²⁶⁹ Ongeacht de reikwijdte van de schorsing, blijft de lidstaat dus immer gebonden door haar verplichtingen, wat erop wijst dat de lidstaat het lidmaatschap, een combinatie van rechten en plichten, niet ontzegt kan worden. Dit blijkt ook impliciet uit het feit dat verscheidene voorstellen tot het invoegen van een mogelijkheid tot uitsluiting uiteindelijk niet weerhouden werden in de finale versies van het Verdrag van Amsterdam en de Europese Grondwet (die in grote mate de inspiratie vormde voor het Verdrag van Lissabon).²⁷⁰

Een tweede beperking vloeit voort uit artikel 7(3)(1) *in fine* VEU dat bepaalt dat de Raad “rekening [houdt] met de mogelijke gevolgen van een dergelijke schorsing voor de rechten en verplichtingen van natuurlijke en rechtspersonen”. Dit impliceert dat de Raad ervoor moet zorgen dat de getroffen sancties proportioneel zijn.²⁷¹

Voor het overige blijft het echter gissen naar de mogelijke sancties die de Raad kan aannemen. Zo gaf de Commissie in haar mededeling met betrekking tot artikel 7 VEU aan dat er in de mededeling “niet [wordt] ingegaan op de aspecten met betrekking tot de sancties” aangezien zij van mening is dat “over die vraagstukken niet moet worden gespeculeerd”.²⁷² In een briefing van de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement (EPRS) aan het Europees Parlement geeft de EPRS aan dat er geen eensgezindheid

²⁶⁸ S. PEERS, “Can a Member State be expelled or suspended from the EU? Updated overview of Article 7 TEU”, *EU Law Analysis* 2022, <<http://eulawanalysis.blogspot.com/2022/04/can-member-state-be-expelled-or.html>>; D. KOCHENOV, “Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU”, *EUI Working Papers* 2017, afl. 10, 11.

²⁶⁹ Art. 7(3) VEU.

²⁷⁰ Progressierapport nr. SN 509/1/95 REV 1 van de voorzitter van de reflectiegroep over de IGC van 1996, 1 september 1995, <<http://aei.pitt.edu/34873/1/A1051.pdf>>; Suggestie voor een amendement van artikel I-59 namens de EPP Convention Group, <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/46_Art%20I%2059%20Brok%20EN.pdf>.

²⁷¹ Briefing van het Europees Parlement, “Understanding the EU Rule of Law mechanisms”, 15 januari 2016, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573922/EPRS_BRI\(2016\)573922_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573922/EPRS_BRI(2016)573922_EN.pdf)>, p. 5; L. BESSELINK, “The Bite, the Bark and the Howl - Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives”, *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series* 2016, afl. 1, 9.

²⁷² Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, COM (2003) 606 def., 15 oktober 2003, p. 4.

bestaat over de mogelijke sancties, maar merkt het op dat het niet enkel om de schorsing van rechten uit de Verdragen kan gaan, maar ook om rechten uit secundaire wetgeving.²⁷³ Voorbeelden hiervan zijn volgens de EPRS opschorting van de rechten voortvloeiend uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Cohesiefonds evenals schorsing van landbouw- en andere subsidies.²⁷⁴ Opschorting van EU-subsidies wordt ook in de literatuur erkend als mogelijke sanctie onder artikel 7(3) VEU.²⁷⁵ Potentiële sancties zijn echter niet beperkt tot financiële sancties.²⁷⁶ Dit wordt expliciet erkend door overweging 10 van het Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel dat bepaalt dat de toepassing van die regelgeving opgeschort kan worden “in geval van een ernstige en voortdurende schending door een lidstaat van de in artikel [2 VEU] neergelegde beginselen, welke schending door de Raad is geconstateerd overeenkomstig artikel 7, lid 1, en volgens de procedure van artikel 7, lid 2, van dat Verdrag”.²⁷⁷ Tot slot is het zo dat lidstaten slechts in uitzonderlijke gevallen asielaanvragen van onderdanen van andere lidstaten in aanmerking mogen nemen, gezien het vermoeden dat elke lidstaat in adequate mensenrechtenbescherming voorziet. Dit is onder andere mogelijk in het geval van een constatering op basis van artikel 7(1) of 7(2) VEU.²⁷⁸ Ondanks dat dit een gevolg is van een constatering op basis van artikel 7 VEU, kan dit echter niet aanzien worden als een sanctie onder artikel 7(3) VEU aangezien hiertoe niet beslist dient te worden door de Raad; het is aan de aangesproken lidstaat om te bepalen of zij een asielaanvraag al dan niet in behandeling zal nemen.

Buiten een schorsing van de stemrechten van de betrokken lidstaat in de Raad en de opschorting van de regelgeving met betrekking tot het Europees aanhoudingsbevel, zoals voortvloeit uit het Kaderbesluit, bestaat er voor het overige dus geen eenduidigheid over de mogelijke sancties onder artikel 7(3) VEU. Deze onduidelijkheid, in combinatie met de terughoudendheid van lidstaten bij het opleggen van dergelijke sancties omwille van politiek overwegingen en de hoge procedurele drempels hiervoor, zorgen er dan ook voor dat het mechanisme haar doel, het voorkomen en remediëren van rechtsstaatschendingen, onvoldoende effectief kan nastreven.

²⁷³ Briefing van het Europees Parlement, “Understanding the EU Rule of Law mechanisms”, 15 januari 2016, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573922/EPRS_BRI\(2016\)573922_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573922/EPRS_BRI(2016)573922_EN.pdf)>, p. 4-5.

²⁷⁴ Briefing van het Europees Parlement, “Understanding the EU Rule of Law mechanisms”, 15 januari 2016, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573922/EPRS_BRI\(2016\)573922_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573922/EPRS_BRI(2016)573922_EN.pdf)>, p. 5.

²⁷⁵ U. SEDELMEIER, “Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure”, *J. Eur. Public Policy* 2017, afl. 3, (337) 339; D. KOCHENOV, “Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU”, *EUI Working Papers* 2017, afl. 10, 10-11; L. BESSELINK, “The Bite, the Bark and the Howl - Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives”, *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series* 2016, afl. 1, 9.

²⁷⁶ D. KOCHENOV, “Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU”, *EUI Working Papers* 2017, afl. 10, 10.

²⁷⁷ Overweging 10 Kaderbesluit van de Raad betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, *Pb.L.* 18 juli 2002, afl. 190, 1-20.

²⁷⁸ Enig artikel Protocol (Nr. 24) inzake asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie bij de geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *Pb.L.* 26 november 2012, afl. 326, 305-306.

VI. Algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting

1. Introductie

Op basis van voorgaande analyse van de reeds eerder door de Unie ingezette conditionaliteitsmechanismen kunnen verscheidene tekortkomingen ontwaard worden. Bepaalde tekortkomingen keren bij meerdere mechanismen op min of meer gelijkaardig wijze terug. De blootgelegde tekortkomingen zullen in het vervolg van dit onderzoek gehanteerd worden als maatstaf waartegen het nieuwe “algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting” getoetst zal worden. De centrale vraag hierbij luidt als volgt: biedt het nieuwe mechanisme een antwoord op de tekortkomingen waarmee de reeds eerder ingezette mechanismen kampen? Volgende tekortkomingen zullen als toetsingsmaatstaf dienen in het beantwoorden van deze vraag:

1. Onduidelijkheid over wat er verwacht wordt: wat verstaat men onder het centrale beginsel “rechtsstaat”?
2. Onduidelijkheid met betrekking tot de activeringsdrempel: waar ligt de lat voor het activeren van het mechanisme?
3. Gebrek aan transparantie over de beoordelingsmethode: hoe worden de lidstaten en vermoedelijke schendingen onderzocht en beoordeeld?
4. Gebrek aan objectiviteit: wordt de nodige objectiviteit gegarandeerd?
5. Gebrek aan concrete en afdwingbare deadlines: wordt er voorzien in concrete deadlines en zijn deze afdwingbaar?
6. Gebrek aan (doeltreffende) sancties: in welke sancties wordt er voorzien en kunnen deze doeltreffend zijn?
7. Te hoge procedurele drempels: vormen procedurele drempels een obstakel voor de effectieve werking van het mechanisme?

Naast het vergelijken van het nieuwe mechanisme met de hierboven omschreven tekortkomingen, zullen tevens tekortkomingen eigen aan het nieuwe mechanisme geanalyseerd worden. Hierbij worden het toepassingsgebied van het mechanisme en de bescherming van eindontvangers van EU-financiering geanalyseerd.

2. Toetsing aan blootgelegde tekortkomingen

2.1. “Rechtsstaatprincipe”, *quid?*

Een van de voornaamste tekortkomingen van de manier waarop de Kopenhagen-criteria in de toetredingsstrategie van de Unie gehanteerd werden, was het feit dat men van de kandidaat-lidstaten verwachtte dat ze voldeden aan het rechtsstaatsbeginsel, maar dat het onduidelijk was wat de Unie hier zelf exact onder verstond en wat diens gevolge precies van de kandidaat-lidstaten verwacht werd (zie Deel V – Hoofdstuk 1.2). In het geval van het algemeen conditionaliteitsregime tracht artikel 2(a) Conditionaliteitsverordening hierop een antwoord te bieden door “de rechtsstaat” als volgt te definiëren:

“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.”²⁷⁹

Op basis van de eerste zin van artikel 2(a) Conditionaliteitsverordening zou het rechtsstaatprincipe in de zin van het algemeen conditionaliteitsregime overeenstemmen met het rechtsstaatprincipe vervat in artikel 2 VEU. Desalniettemin geeft artikel 2 Conditionaliteitsverordening aan dat de definitie uit dat artikel enkel “voor de toepassing van deze verordening” geldt.²⁸⁰ Ook het Hof van Justitie en de Commissie benadrukten reeds dat deze definitie geen exhaustieve definitie van het rechtsstaatprincipe inhoudt, maar dat het enkel en alleen de principes die het relevantst zijn in het kader van het doel van het mechanisme, uiteenzet.²⁸¹

Het algemeen conditionaliteitsregime beperkt zich immers tot die rechtsstaatinbreuken die een voldoende rechtstreeks gevolg hebben of dreigen te hebben voor de bescherming van het

²⁷⁹ Art. 2(a) Conditionaliteitsverordening.

²⁸⁰ Art. 2 Conditionaliteitsverordening.

²⁸¹ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §227; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §323; §11 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

Uniebudget,²⁸² terwijl de eerder besproken mechanismen zich uitstrekken tot het rechtsstaatprincipe in het algemeen, zonder enige link met het Uniebudget te vereisen. Gezien het oordeel van het Hof van Justitie dat de lijst van beginselen in artikel 2(a) Conditionaliteitsverordening non-exhaustief is en zich beperkt tot die beginselen die enkel relevant zijn voor het (beperkte) doel van het algemeen conditionaliteitsregime,²⁸³ zou men dus kunnen verwachten dat de lijst van relevante beginselen beperkter is dan onder de overige mechanismen. Hierdoor zou de invulling van het rechtsstaatsbeginsel onder het algemeen conditionaliteitsregime dan ook beperkter zijn.

Desalniettemin somt de tweede zin van artikel 2(a) Conditionaliteitsverordening net meer beginselen op die voortvloeien uit het rechtsstaatprincipe dan bijvoorbeeld de Commissie deed in haar mededeling in het kader van haar qua werkingssfeer bredere pre-artikel-7-procedure.²⁸⁴ Zo ontbreken in de lijst van de Commissie beginselen zoals de scheiding der machten en het non-discriminatiebeginsel, beginselen die wel opgesomd worden in artikel 2(a) van de Conditionaliteitsverordening.²⁸⁵ De opmerkingen van het Hof van Justitie en de Commissie dat artikel 2(a) Conditionaliteitsverordening slechts die beginselen vermeldt die het meest relevant zijn in het licht van het (beperkte) doel van de verordening,²⁸⁶ lijken dan ook weinig te impliceren voor het bepalen van de draagwijdte van het principe onder het algemeen conditionaliteitsregime; het principe lijkt op het eerste gezicht niet op een (substantieel) beperkte manier ingevuld te moeten worden dan het algemene principe uit artikel 2 VEU.

Artikel 2(a) *in fine* Conditionaliteitsverordening geeft echter aan dat het rechtsstaatprincipe begrepen dient te worden “met inachtneming van de andere waarden en beginselen van de Unie die zijn verankerd in artikel 2 VEU”.²⁸⁷ Hieronder bevinden zich waarden zoals democratie, eerbiediging van de mensenrechten en non-discriminatie.²⁸⁸ Volgens het Hof van Justitie moet deze provisie zo uitgelegd worden dat ook de eerbiediging van de overige waarden uit artikel 2 VEU verlangd kan worden onder het algemeen conditionaliteitsregime op voorwaarde dat deze waarden ofwel een onderdeel vormen van het rechtsstaatprincipe (zoals het non-discriminatiebeginsel) ofwel nauw verbonden zijn met een

²⁸² Art. 4(1) Conditionaliteitsverordening.

²⁸³ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §227; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §323.

²⁸⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM(2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 4.

²⁸⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM(2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 4; art. 2(a) Conditionaliteitsverordening.

²⁸⁶ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §227; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §323; §11 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

²⁸⁷ Art. 2(a) Conditionaliteitsverordening.

²⁸⁸ Art. 2 VEU.

samenleving die de rechtsstaat eerbiedigt.²⁸⁹ Op basis van deze interpretatie lijkt het rechtsstaatsbegrip onder het algemeen conditionaliteitsregime zelfs breder ingevuld te moeten worden dan het rechtsstaatsbegrip uit artikel 2 VEU. Artikel 2(a) *in fine* Conditionaliteitsverordening impliceert immers, in het licht van bovenstaande rechtspraak van het Hof van Justitie, dat het rechtsstaatsbegrip onder deze Verordening niet alleen de inhoud van het rechtsstaatsbeginsel uit artikel 2 VEU omvat, maar zich tevens uitstrekt tot andere waarden uit artikel 2 VEU “die nauw verbonden zijn met een samenleving die de rechtsstaat eerbiedigt”,²⁹⁰ maar niet rechtstreeks voortvloeien uit dit beginsel.

Waarden zoals democratie en eerbiediging van de mensenrechten, zoals vervat in artikel 2 VEU, vloeien dan wel niet rechtstreeks voort uit het rechtsstaatsprincipe, ze zijn niettemin nauw verbonden met een samenleving die de rechtsstaat eerbiedigt. Dit wordt ook bevestigd in overweging 6 van de Conditionaliteitsverordening: “De eerbiediging van de rechtsstaat is onlosmakelijk verbonden met de eerbiediging van de democratie en van de grondrechten”.²⁹¹ Deze interpretatie lijkt daarnaast steun te vinden in een resolutie van het Europees Parlement waarin zij stelt dat “aanhoudende schendingen van de democratie en de grondrechten (...) gevolgen hebben voor de projecten die de lidstaten besluiten te financieren met middelen van de Unie, en derhalve een voldoende rechtstreeks effect kunnen hebben op de bescherming van de financiële belangen van de Unie”.²⁹² Ook andere internationale organisaties, zoals de Raad van Europa en de Verenigde Naties, erkennen reeds de nauwe band tussen de rechtsstaat, mensenrechten en democratie.²⁹³ De vraag rijst vervolgens echter hoe deze bredere definitie verenigbaar is met de eerste zin van artikel 2(a) van de Conditionaliteitsverordening dat op duidelijke wijze aangeeft dat het rechtsstaatsbeginsel onder deze Verordening overeenkomt met (en dus beperkt is tot) “de in artikel 2 VEU verankerde waarde van de Unie”.²⁹⁴

Welke concrete inbreuken op het rechtsstaatsprincipe er onder de Conditionaliteitsverordening specifiek geïdendeerd worden, wordt verder verduidelijkt in artikelen 3 en 4(2). Artikel 3 Conditionaliteitsverordening voorziet in drie situaties die kunnen wijzen op schendingen van de

²⁸⁹ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §136; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §154.

²⁹⁰ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §136; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §154.

²⁹¹ Overweging 6 Conditionaliteitsverordening.

²⁹² §20 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2021/2071(INI), 8 juli 2021 over de opstelling van richtsnoeren voor de toepassing van het algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, Pb.L. 1 maart 2022, afl. 99, 146-151.

²⁹³ Rechtsstaatschecklist van de Europese Commissie voor Democratie door Recht (Commissie van Venetië) (18 maart 2016), CDL-AD(2016)007rev (2016); Resolutie 67/97 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (14 december 2012), *UN Doc. A/RES/67/97* (2012).

²⁹⁴ Art. 2(a) Conditionaliteitsverordening.

beginselen van de rechtsstaat. Deze lijst is echter louter indicatief en daarmee niet exhaustief.²⁹⁵ Artikel 4(2) Conditionaliteitsverordening geeft verder aan op welke zaken schendingen van het rechtsstaatsprincipe betrekking dienen te hebben opdat deze schendingen onder het toepassingsgebied van de Verordening zouden vallen.

De opsomming in artikel 4(2) eindigt met de bepaling dat ook “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” onder de toepassing van de Conditionaliteitsverordening vallen.²⁹⁶ Ondanks het hierdoor op het eerste gezicht non-exhaustieve karakter van de lijst, oordeelde het Hof van Justitie, in navolging van de Europese Raad en in tegenstelling tot Advocaat-Generaal Campos Sánchez-Bordona,²⁹⁷ dat het toch gaat om een limitatieve lijst van triggerfactoren.²⁹⁸ Deze conclusie verantwoordt het Hof door te stellen dat de mogelijke situaties die onder artikel 4(2)(h) Conditionaliteitsverordening vallen immers beperkt worden door de substantieve en procedurele vereisten die respectievelijk voortvloeien uit artikelen 4(1) en 6 van de Verordening.²⁹⁹ Het oordeel van het Hof dat het om een gesloten lijst van triggerfactoren gaat is hiermee gestoeld op het argument dat artikel 4(2)(h) beperkt wordt doordat de “andere situaties of gedragingen van overheidsinstanties” waarnaar wordt verwezen in punt h), binnen de werkingssfeer van de Conditionaliteitsverordening en het doel van het mechanisme geïnterpreteerd en toegepast dienen te worden.³⁰⁰ Op basis van deze redenering van het Hof zou elke *open ended* lijst in EU-wetgeving echter een exhaustief karakter hebben aangezien de mogelijke invulling ervan altijd beperkt wordt door het doel van de desbetreffende wetgeving. Het is immers zo dat op basis van de vaste interpretatiepraktijk van het Hof van Justitie open bepalingen noodzakelijkerwijze altijd geïnterpreteerd en toegepast dienen te worden in overeenstemming met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis, *de context en de doelstellingen* beoogd door de wet.³⁰¹ Het lijkt dan ook eerder zo dat het wel degelijk gaat om een non-exhaustieve lijst (aangezien niet elke mogelijke situatie op uitputtende wijze gespecificeerd is), die noodzakelijkerwijze voor de invulling ervan in het licht van

²⁹⁵ §14 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

²⁹⁶ Art. 4(2)(h) Conditionaliteitsverordening.

²⁹⁷ De Europese Raad spreekt over “een gesloten lijst”, zie: §2(f) Concl.Raad bij de Europese Raad in Brussel van 10 en 11 december 2020; de AG spreekt over een louter “indicatieve lijst”, zie: Opinie van AG Campos Sánchez-Bordona bij *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, §281.

²⁹⁸ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §255; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §173.

²⁹⁹ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §253-255.

³⁰⁰ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §252.

³⁰¹ Zie bijvoorbeeld: Arrest van 3 juni 2021, *Hongarije/Parlement*, C-650/18, EU:C:2021:426, §83.

de doelstellingen van het mechanisme geïnterpreteerd dient te worden. Een gelijkaardige zienswijze werd ook bepleit door Advocaat-Generaal Campos Sánchez-Bordona.³⁰²

In de praktijk zal het vraagstuk over het al dan niet exhaustieve karakter echter naar alle waarschijnlijkheid weinig verschil maken. Artikel 4(2)(h) Conditionaliteitsverordening dient immers in ieder geval, zowel in geval van een exhaustief als in geval van een non-exhaustief karakter, in het licht van de doelstellingen van die Verordening geïnterpreteerd te worden om te bepalen welke situaties eronder vallen. De doelstelling van het beschermen van het Uniebudget is dus in beide omstandigheden de standaard voor het bepalen van de situaties die onder de Verordening vallen. Het lijkt er dan ook op dat het exhaustieve karakter dat het Hof toekeende aan artikel 4(2) Conditionaliteitsverordening weinig praktische gevolgen met zich mee zal brengen en eerder een poging van het Hof vormt om op een juridisch creatieve wijze Polen en Hongarije niet voor het hoofd te stoten, in het licht van de eerder gedane concessie in de conclusies van de Europese Raad dat artikel 4(2) voorziet in een gesloten lijst.³⁰³

Ondanks de lovenswaardige poging van de Europese wetgever om in de Conditionaliteitsverordening een uitgebreide definitie te voorzien van het rechtsstaatprincipe,³⁰⁴ blijkt uit bovenstaande analyse dat de invulling van dat principe in het kader van de Verordening uiteindelijk toch minder duidelijk lijkt te zijn dan men op het eerste gezicht zou denken. De richtsnoeren die de Commissie aannam met betrekking tot de Conditionaliteitsverordening bieden hierbij weinig verduidelijking aangezien de Commissie hierin vooral bovenvermelde rechtspraak van het Hof van Justitie slechts herhaalt. Het valt dan ook af te wachten hoe de Commissie in het kader van haar centrale rol in de procedure in de praktijk invulling aan het rechtsstaatbeginsel zal geven en hoe het Hof van Justitie in eventuele latere procedures de inhoud ervan mee vorm zal geven.

2.2. Activatiedrempel

Op basis van artikel 4(1) Conditionaliteitsverordening kunnen er slechts passende maatregelen genomen worden onder de Verordening wanneer 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

³⁰² §§281-284 Opinie van AG Campos Sánchez-Bordona bij *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97.

³⁰³ §2(f) Concl.Raad bij de Europese Raad in Brussel van 10 en 11 december 2020: “De in de verordening genoemde triggerfactoren moeten worden gelezen en toegepast als een gesloten lijst (...)”

³⁰⁴ N. KIRST, “Rule of Law Conditionality: The Long-Awaited Step towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union”, *European Papers* 2021, afl. 1, (101) 105; T. TRIDIMAS, “Editorial Note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?”, *CYELP* 2020, afl. 16, (VII) XIII.

belangen van de Unie”.³⁰⁵ Er dient dus noodzakelijkerwijze een link aangetoond te worden tussen een schending van het rechtsstaatsprincipe en de bescherming van het Uniebudget. Dit werd ook bevestigd in de conclusies van de Europese Raad naar aanleiding van de aanneming van de Verordening, waarin op duidelijke wijze gesteld werd dat “de loutere vaststelling van een schending van de rechtsstaat [niet] volstaat om het mechanisme in werking te stellen.”³⁰⁶ Hieruit volgt tevens dat de genomen maatregelen beëindigd dienen te worden vanaf dat de impact op het Uniebudget ophoudt te bestaan, zelfs wanneer de desbetreffende rechtsstaatinbreuken blijven voortbestaan.³⁰⁷

Los van het feit dat er een link moet bestaan tussen de vastgestelde rechtsstaatschending(en) en de bescherming van het Uniebudget, is het echter niet vereist dat het om systematische schendingen gaat. Overweging 15 van de Conditionaliteitsverordening geeft dan ook aan dat schendingen van de rechtsstaat de financiële belangen van de Unie kunnen schaden en dat dit “geldt voor individuele schendingen van die beginselen en *a fortiori* voor wijdverspreide schendingen”.³⁰⁸ Het algemeen conditionaliteitsregime wijkt hiermee duidelijk af van de pre-artikel-7-procedure en artikel 7 VEU aangezien bij beide mechanismen individuele schendingen niet volstaan voor het activeren van deze procedures.³⁰⁹ Daarnaast werd de drempel ook verlaagd ten opzichte van het initiële voorstel voor een verordening van de Commissie aangezien het initiële voorstel nog een “algemene tekortkoming” vereiste.³¹⁰ Van zo een “algemene tekortkoming” was slechts sprake in geval van “een wijdverbreid of zich herhalend handelen of nalaten”;³¹¹ individuele schendingen volstonden dus niet. De ratio hierachter zit hem in het verschillend doel van deze mechanismen. Het algemeen conditionaliteitsregime heeft tot doel het Uniebudget te beschermen tegen rechtsstaatinbreuken; een enkele, maar serieuze inbreuk kan dan ook reeds een ernstige impact op het Uniebudget hebben.³¹² Onder de pre-artikel-7-procedure en artikel 7 VEU is het echter de bedoeling om de rechtsstaat zelf te vrijwaren, maar dit slechts tegen systematische bedreigingen en inbreuken; individuele inbreuken

³⁰⁵ Artikel 4(1) Conditionaliteitsverordening.

³⁰⁶ §2(e) Concl. Raad bij de Europese Raad in Brussel van 10 en 11 december 2020.

³⁰⁷ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §113 en 178; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §127 en 217.

³⁰⁸ Overweging 15 Conditionaliteitsverordening.

³⁰⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM(2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 7; Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, COM (2003) 606 def., 15 oktober 2003, p. 7.

³¹⁰ Art. 3 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, COM (2018) 324 def., 2 mei 2018.

³¹¹ Art. 2(b) 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, COM (2018) 324 def., 2 mei 2018.

³¹² T. TRIDIMAS, “Editorial Note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?”, *CYELP* 2020, afl. 16, (VII) XIV.

dienen via nationale of internationale rechtsinstanties zoals het Hof van Justitie of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens behandeld worden.³¹³

Doordat individuele inbreuken volstaan lijkt de drempel voor het activeren van het algemeen conditionaliteitsregime op het eerste gezicht dan ook lager te liggen dan onder de bestaande mechanismen, wat er in principe toe zou kunnen leiden dat het mechanisme gemakkelijker en sneller geactiveerd kan worden.³¹⁴ Desalniettemin werd de drempel voor het activeren van de Conditionaliteitsverordening verder verhoogd tijdens de wetgevingsprocedure. Zo volstaat het niet dat de vastgestelde schendingen louter gevolgen (dreigen te) hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie, deze (potentiële) gevolgen dienen “voldoende rechtstreeks” te zijn.³¹⁵ Het Hof van Justitie verduidelijkte reeds dat deze vereiste met zich meebrengt dat het verband tussen de schending en de (potentiële) gevolgen voor het Uniebudget reëel en daadwerkelijk dient te zijn;³¹⁶ indien het verband “louter hypothetisch, te onzeker of te vaag” is kan de procedure niet geactiveerd worden.³¹⁷ Deze vereiste van een voldoende rechtstreeks verband tussen een schending van de rechtsstaat en de bescherming van het Uniebudget wordt dan ook noodzakelijk geacht opdat enerzijds artikel 322 VWEU als rechtsbasis zou kunnen dienen en anderzijds artikel 7 VEU niet geschonden zou worden (zie Deel VI – Hoofdstuk 3.2).³¹⁸

De kritiek luidt echter dat het erg moeilijk is om te bewijzen dat een schending een voldoende rechtstreeks gevolg heeft of kan hebben op het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie.³¹⁹ Sommigen zijn zelfs van mening dat het onmogelijk is een voldoende rechtstreekse band te bewijzen en er dus sprake is van een *probatio*

³¹³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM(2014) 158 def., 11 maart 2014, p. 7; Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, COM (2003) 606 def., 15 oktober 2003, p. 7-8.

³¹⁴ S. PLATON, “Bringing a Knife to a Gunfight: The European Parliament, the Rule of Law Conditionality, and the action for failure to act”, *Verfassungsblog* 2021, <<https://verfassungsblog.de/bringing-a-knife-to-a-gunfight/>>.

³¹⁵ Art. 4(1) Conditionaliteitsverordening.

³¹⁶ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §176; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §288.

³¹⁷ §33 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

³¹⁸ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §147 *jo.* §153 & §167 *jo.* §175-176; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §165 *jo.* §189 & §206 *jo.* §214-215.

³¹⁹ A. DIMITROVS, H. DROSTE, “Conditionality Mechanism: What’s In It?”, *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>>; T. TRIDIMAS, “Editorial Note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?”, *CYELP* 2020, afl. 16, (VII) XV-XVII.

diabolica, een onmogelijke bewijslast.³²⁰ De Commissie stipuleert in haar richtsnoeren dat arresten van het Hof van Justitie en eerdere maatregelen die zij reeds in soortgelijke zaken heeft genomen in het kader van andere procedures ter bescherming van de Uniebegroting, “bijzonder relevant zijn” voor het beoordelen van het bestaan van een voldoende rechtstreekse band.³²¹ Op welke manier deze arresten en eerdere maatregelen concreet in acht genomen zullen worden door de Commissie, wordt echter niet verder verduidelijkt noch geeft de Commissie aan hoe het een voldoende rechtstreekse band zal bewijzen indien er geen relevante arresten of eerdere maatregelen voorhanden zijn. Individuele inbreuken volstaan immers voor het activeren van het mechanisme;³²² een systemische praktijk is niet vereist, terwijl arresten van het Hof van Justitie en eerdere maatregelen ten aanzien van de betrokken lidstaat vaak emblematisch zijn voor een groter en systemisch probleem.

Bij het bepalen of aan de toepassingsvoorwaarden uit artikel 4(1) Conditionaliteitsverordening voldaan is, is het echter niet vereist dat de desbetreffende rechtsstaat-inbreuk(en) reeds een voldoende rechtstreeks gevolg hebben voor de bescherming van het Uniebudget. Dat artikel bepaalt immers dat het volstaat dat zulke rechtsstaat-inbreuken een voldoende rechtstreeks gevolg *dreigen* te hebben.³²³ Hierdoor kent het algemeen conditionaliteitsregime, net zoals artikel 7 VEU, tevens een preventief aspect.³²⁴ Wat echter opvalt, is dat de vereiste drempel niet gelijk ligt in de verschillende taalversies van de Verordening. Zo lijkt op het eerste gezicht de drempel hoger te liggen in onder andere de Engelse en Franse versie van de Verordening dan in de Nederlandse taalversie wanneer men de drie versies met elkaar vergelijkt:

Nederlandse versie

“(…) gevolgen hebben of dreigen te hebben (…)”

Engelse versie

“(…) affect or *seriously* risk affecting (…)”

Franse versie

“(…) portent atteinte ou présentent un risque *sérieux* de porter atteinte (…)”

³²⁰ E. CANNIZZARO, “Neither Representation nor Values? Or, “Europe’s Moment” – Part II”, *European Papers* 2020, afl. 3, (1101) 1102; K.L. SCHEPPELE, L. PECH, S. PLATON, “Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law”, *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>>.

³²¹ §61 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

³²² Overweging 15 Conditionaliteitsverordening.

³²³ Art. 4(1) Conditionaliteitsverordening.

³²⁴ R. COMAN, *The Politics of the Rule of Law in the EU Polity - Actors, Tools and Challenges*, Cham, Springer Nature Switzerland AG, 2022, p. 228-230; A. DIMITROVS, H. DROSTE, “Conditionality Mechanism: What’s In It?”, *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>>.

Op basis van de Nederlandse versie volstaat een simpele dreiging voor de bescherming van het Uniebudget voor het activeren van het algemeen conditionaliteitsregime, terwijl er volgens de Engelse en Franse taalversie sprake dient te zijn van een *ernstige* dreiging. In het laatste geval lijkt de drempel dus hoger te liggen. Vooreerst zij het opgemerkt dat alle taalversies gelijkelijk authentiek zijn; een van de taalversies kan niet als enige voor de uitlegging van een bepaling dienen of voorrang hebben boven de andere taalversies.³²⁵ Wanneer er verschillen bestaan tussen de verschillende taalversies, moet er op basis van de vaste interpretatiepraktijk van het Hof van Justitie bij de uitlegging dan ook rekening gehouden worden met het algemeen opzet en de doelstelling van de desbetreffende wetgeving.³²⁶ Zonder verwijzing naar het verschil in taalversies, lijkt het Hof van Justitie het conflict tussen de verschillende taalversies echter onbewust reeds beslecht te hebben in het voordeel van de hogere drempel. Zo bepaalde het Hof immers op duidelijke wijze dat:

“(…) that provision [art. 4(1) Conditionaliteitsverordening] requires that the breaches of the principles of the rule of law which have been found must ‘seriously’ risk affecting the sound financial management of the Union budget or the financial interests of the Union and requires, therefore, that it be demonstrated that that risk has a high probability of occurring (...).”³²⁷

In navolging van deze rechtspraak verduidelijkt de Commissie in haar richtsnoeren dat er sprake is van een “*ernstige* dreiging” wanneer de gevolgen van een schending, “hoewel nog niet bewezen, niettemin redelijkerwijs kunnen worden voorzien, aangezien de kans groot is dat zij zich zullen voordoen”.³²⁸ De vereiste dat de dreiging ernstig dient te zijn blijkt dus vooral een waarschijnlijkheidsvereiste te zijn; een schending van de rechtsstaat dient (nog) geen negatieve impact te hebben op de bescherming van het Uniebudget om het algemeen conditionaliteitsregime te activeren, een hoge waarschijnlijkheid hiertoe volstaat.

Men kan zich dan echter afvragen in welke mate deze vereiste iets toevoegt aan de vereiste van een “voldoende rechtstreeks” verband tussen de schending en de impact op het Uniebudget. Zoals hierboven reeds aangegeven, is het immers zo dat deze vereiste reeds verlangt dat de gevolgen van de rechtsstaatschending voor het Uniebudget reëel en daarmee niet “louter hypothetisch, te onzeker of te

³²⁵ Arrest van 6 oktober 1982, *CILFIT*, 283/81, EU:C:1982:335, §18; arrest van 6 oktober 2021, *Conorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, §42-43.

³²⁶ Arrest van 21 december 2021, *Trapeza Peiraios*, C-243/20, EU:C:2021:1045, §32.

³²⁷ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §267; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §299.

³²⁸ §31 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

vaag” zijn.³²⁹ Ook deze vereiste vergt dus een hoge waarschijnlijkheid tussen de schending van de rechtsstaat en de impact hiervan op de bescherming van het Uniebudget.

De invoeging van de mogelijkheid om reeds op te treden in geval van een “ernstige dreiging” lijkt op het eerste gezicht de effectiviteit van het algemeen conditionaliteitsregime positief te beïnvloeden in die zin dat men reeds preventief kan ingrijpen ter voorkoming van een effectieve impact op de bescherming van het Uniebudget. De vereiste ernst van de dreiging blijkt hierbij geen drempelverhogende factor te zijn aangezien dit eerder een herhaling blijkt te zijn van de reeds vereiste “voldoende rechtstreekse” band tussen de schending en de bescherming van het Uniebudget. Zoals hierboven reeds uiteengezet, komen beide vereisten – de ernst van de dreiging en een voldoende rechtstreekse band – uiteindelijk immers allebei neer op de vereiste van een hoge waarschijnlijkheid dat de desbetreffende rechtsstaatinbreuken een impact op de bescherming van het Uniebudget (dreigen te) hebben. Desondanks blijft het zo dat het moeilijk – zo niet onmogelijk³³⁰ – blijft om op afdoende wijze aan te tonen dat een rechtsstaatschending “voldoende rechtstreekse” gevolgen heeft voor de bescherming van het Uniebudget, des te meer wanneer deze gevolgen zich nog niet reeds manifesteerden, i.e. in geval van een loutere dreiging. De vraag blijft dan ook in welke mate deze mogelijkheid van vroegtijdig optreden benut zal (kunnen) worden.

2.3. Beoordelingsmethode

Onder de eerder besproken handhavingsmechanismen bleek het vaak onduidelijk op welke manier men de lidstaten beoordeelde op het naleven van het rechtsstaatbeginsel en bleek er vaak sprake te zijn van een *ad hoc* aanpak (met daaraan gelinkt de nodige bedenkingen met betrekking tot objectiviteit). De door de Commissie onder het algemeen conditionaliteitsregime uitgevoerde beoordeling dient volgens overweging 16 van de Conditionaliteitsverordening grondig en kwalitatief te verlopen, met inachtneming van de beginselen van objectiviteit, onafhankelijkheid en billijkheid.³³¹ Om de naleving van deze beginselen te garanderen riep de Europese Raad in haar conclusies van december 2020 de Commissie op om richtsnoeren aan te nemen “over de manier waarop zij de verordening zal toepassen, inclusief een methode voor de uitvoering van de beoordeling ervan”.³³² Op

³²⁹ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §176; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §288; §33 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

³³⁰ E. CANNIZZARO, “Neither Representation nor Values? Or, “Europe’s Moment” – Part II”, *European Papers* 2020, afl. 3, (1101) 1102; K.L. SCHEPPELE, L. PECH, S. PLATON, “Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law”, *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>>.

³³¹ Overweging 16 Conditionaliteitsverordening.

³³² §2(c) Concl. Raad bij de Europese Raad in Brussel van 10 en 11 december 2020.

het eerste gezicht valt de aanname van richtsnoeren enkel maar toe te juichen met het oog op het bieden van duidelijkheid over hoe de Commissie de lidstaten zal beoordelen. Desalniettemin bleek de aanname van deze richtsnoeren omstreden, zelfs los van de discussie over de geldigheid van de conclusies van de Europese Raad waarin de Commissie opgeroepen werd zulke richtsnoeren aan te nemen (zie Deel VI – Hoofdstuk 2.4).

Excursus 1 – geldigheid richtsnoeren Commissie

Het Europees Parlement klaagde reeds meermaals aan dat de Commissie besloot over te gaan tot het opstellen van richtsnoeren omtrent de toepassing van het algemeen conditionaliteitsregime. Volgens het Parlement is de tekst van de Conditionaliteitsverordening immers voldoende duidelijk, waardoor verdere verduidelijking niet nodig is, en hebben de wetgevers de Commissie hiertoe geen bevoegdheden toegewezen.³³³

Wat betreft het argument van het Europees Parlement dat de Conditionaliteitsverordening voldoende duidelijk is en geen verdere verduidelijking vereist, gaf het Hof van Justitie haar hier reeds gelijk in met betrekking tot bepaalde artikelen. Zo oordeelde het Hof in het annulatieverzoek met betrekking tot de Verordening dat artikelen 2(a), 3, 4, 5(3), 6(3) en 6(8) voldoende duidelijk zijn en dat de lidstaten met voldoende zekerheid hun reikwijdte en betekenis kunnen bepalen.³³⁴ Over de duidelijkheid van de overige bepalingen sprak het Hof zich niet uit, maar dit was louter omdat dit niet door Polen en Hongarije betwist werd, wat impliciet kan wijzen op een erkenning door beide lidstaten dat de overige bepalingen voldoende duidelijk zijn en dus voldoende rechtszekerheid bieden. Men kan zich dan ook afvragen of het nodig was om richtsnoeren op te stellen ter verduidelijking van de Conditionaliteitsverordening, *a fortiori* met betrekking tot de door het Hof reeds als duidelijk erkende bepalingen.

Voorts haalt het Europees Parlement aan dat de Commissie hier wettelijk gezien niet toe bevoegd is aangezien de wetgevers haar deze mogelijkheid niet verleend hebben in de Conditionaliteitsverordening.³³⁵ Hiermee ziet het Europees Parlement echter over het hoofd dat

³³³ §9 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2020/2923(RSP), 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, *Pb.L.* 29 oktober 2021, afl. 445, 15-17; §1-4 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2021/2071(INI), 8 juli 2021 over de opstelling van richtsnoeren voor de toepassing van het algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, *Pb.L.* 1 maart 2022, afl. 99, 146-151; §4 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2022/2535(RSP), 10 maart 2022 over de rechtsstaat en de gevolgen van het arrest van het HvJ-EU.

³³⁴ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §223-272; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §318-345.

³³⁵ §9 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2020/2923(RSP), 17 december 2020 over het meerjarig financieel kader 2021-2027, het Interinstitutioneel Akkoord, het herstelinstrument voor de Europese Unie en de verordening

artikel 5(4) Conditionaliteitsverordening expliciet bepaalt dat de Commissie via een website of een internetportaal informatie en richtsnoeren dient te verstrekken met betrekking tot de rechten van de eindontvangers of begunstigden.³³⁶ Dit doet de Commissie dan ook in deel 6 van haar richtsnoeren.³³⁷ Desalniettemin hebben de richtsnoeren ook betrekking op andere aspecten van het algemeen conditionaliteitsregime waarvoor de Conditionaliteitsverordening geen expliciete rechtsbasis voorziet. Ook de Verdragen voorzien niet in een rechtsbasis voor het aannemen van richtsnoeren door de Commissie. Desondanks heeft het Hof van Justitie al meermaals de geldigheid van deze praktijk stilzwijgend aanvaard door richtsnoeren van de Commissie in rekening te nemen bij haar beoordeling.³³⁸ Gezien het niet-bindende karakter,³³⁹ lijkt een rechtsbasis, in tegenstelling tot wat het Europees Parlement claimt, dan ook niet vereist voor de aannahme van richtsnoeren. De richtsnoeren verduidelijken dan ook enkel hoe de Commissie de Conditionaliteitsverordening zal toepassen en “scheppen of wijzigen geen rechten of verplichtingen in vergelijking met die welke zijn vastgelegd in (...) de Conditionaliteitsverordening”.³⁴⁰

In haar richtsnoeren zet de Commissie uiteen op welke manier en met in acht name van welke principes en bronnen ze haar beoordeling – zowel preliminair als in het kader van de formele procedure en bij de opheffing van eventuele maatregelen – zal uitvoeren.³⁴¹ Voor het grootste deel beperkt de Commissie zich echter tot het herhalen van wat reeds voortvloeit uit de wettelijke bepalingen. Dit kan mogelijks verklaard worden door het hierboven aangehaalde feit dat het Hof van

inzake de rechtsstaat, *Pb.L.* 29 oktober 2021, afl. 445, 15-17; §1 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2021/2071(INI), 8 juli 2021 over de opstelling van richtsnoeren voor de toepassing van het algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, *Pb.L.* 1 maart 2022, afl. 99, 146-151; §4 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2022/2535(RSP), 10 maart 2022 over de rechtsstaat en de gevolgen van het arrest van het HvJ-EU.

³³⁶ Art. 5(4) Conditionaliteitsverordening.

³³⁷ §87-97 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

³³⁸ Zie bijvoorbeeld: Arrest van 8 maart 2021, *Pometon v Commission*, C-440/19 P, EU:C:2021:214, §160; arrest van 21 januari 2016, *Galp Energia España and Others v Commission*, C-603/13 P, EU:C:2016:38, §90.

³³⁹ §5 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

³⁴⁰ §5 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

³⁴¹ §§54-86 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

Justitie artikel 6 Conditionaliteitsverordening, dat betrekking heeft op de procedure, reeds (deels) als voldoende duidelijk erkend heeft.³⁴²

Voor haar beoordeling dient de Commissie rekening te 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”.³⁴³ Overweging 16 Conditionaliteitsverordening voorziet in een niet-limitatieve lijst van zulke bronnen. Wat betreft EU-bronnen, gaat het om arresten van het Hof van Justitie, verslagen van de Rekenkamer, de Commissies jaarlijks verslag over de rechtsstaat, het EU-scorebord voor justitie en verslagen van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en het Europees Openbaar Ministerie (EOM).³⁴⁴ Deze lijst vult de Commissie in haar richtsnoeren op niet-limitatieve wijze verder aan met onder andere informatie uit de auditverslagen van de diensten van de Commissie zelf, informatie van nationale instanties en belanghebbenden, en beslissingen van nationale (gerechtelijke) instanties.³⁴⁵ Wat betreft non-EU-bronnen, verwijst de Conditionaliteitsverordening naar organen van de Raad van Europa zoals de Groep van Staten tegen Corruptie (Greco) en de Commissie van Venetië, evenals naar de Europese netwerken van hoogste gerechtshoven en van raden voor justitie voor de rechtspraak.³⁴⁶

Tot slot sluit Overweging 16 Conditionaliteitsverordening af met het statement dat “de Commissie indien nodig ter voorbereiding van een grondige kwalitatieve beoordeling het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en de Commissie van Venetië zo nodig [moet] raadplegen”.³⁴⁷ Het is op het eerste gezicht onduidelijk hoe deze laatste bepaling zich verhoudt ten opzichte van de voorgaande bepalingen; is dit een loutere herhaling van de reeds eerder opgelegde verplichting om elke mogelijke relevante bron te raadplegen of geeft dit een speciale status aan beide bronnen? De Commissie verduidelijkt in haar richtsnoeren dat deze bepaling haar niet beperkt om ook andere relevante organen te raadplegen.³⁴⁸ Daarnaast oordeelde het Hof van Justitie reeds dat de bronnen vermeld in overweging 16 geen enkele specifieke of absolute bewijskracht hebben noch dat die overweging aan

³⁴² Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §280-290; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §336-345.

³⁴³ Art. 6(3) Conditionaliteitsverordening.

³⁴⁴ Overweging 16 Conditionaliteitsverordening.

³⁴⁵ §64 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

³⁴⁶ Overweging 16 Conditionaliteitsverordening.

³⁴⁷ Overweging 16 *in fine* Conditionaliteitsverordening.

³⁴⁸ §65 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

deze bronnen enige rechtsgevolgen hecht.³⁴⁹ Overweging 16 *in fine* Conditionaliteitsverordening moet dus eerder gezien worden als een verdere verduidelijking/herhaling van wat reeds eerder in die overweging bepaald werd, zonder weinig toe te voegen, afgezien van het feit dat ook het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) als mogelijke bron in aanmerking dient genomen worden.

Nochtans pleitten sommigen ervoor om het FRA een centralere rol te laten spelen in de toepassing van het algemeen conditionaliteitsregime door deze een algemene en systematische monitoringsfunctie te geven.³⁵⁰ Hoewel dit weinig zou verschillen van wat de Commissie reeds doet in haar jaarlijks verslag over de rechtsstaat, zou dit wel kunnen bijdragen tot de objectivering van de procedure, een van de vereisten waar de Conditionaliteitsverordening meermaals op hamert.³⁵¹ Zoals reeds eerder bleek in het kader van de eerder besproken rechtsstaatmechanismen (zie Deel V – Hoofdstukken 1.4, 2.3 en 3.3), blijven de activiteiten van de Commissie immers niet altijd gevrijwaard van subjectieve beoordelingen en politieke invloeden en overwegingen. Desalniettemin voorziet de Conditionaliteitsverordening niet in zulke centrale rol voor het FRA en wordt het slechts beschouwd als een van de verscheidene bronnen die door de Commissie in aanmerking genomen kan worden.³⁵²

Daarnaast dient opgemerkt te worden dat de bronnen waarmee de Commissie rekening kan houden voor haar beoordeling onder het algemeen conditionaliteitsregime, niet noodzakelijk focussen op de impact van rechtsstaatschendingen op de bescherming van het Uniebudget.³⁵³ Zoals eerder aangegeven volstaat een rechtsstaatschending op zich immers niet; een voldoende rechtstreekse verband met de bescherming van het Uniebudget is vereist voor de activering van het algemeen conditionaliteitsregime (zie Deel VI – Hoofdstuk 2.2).³⁵⁴ Om die reden riep het Europees Parlement de Commissie reeds meermaals op om in haar jaarverslagen over de rechtsstaat een specifieke sectie te wijden aan rechtsstaatschendingen die een voldoende rechtstreekse impact (dreigen te) hebben op de effectieve bescherming van het Uniebudget.³⁵⁵ De Commissie wijzigde naar aanleiding van de aanname

³⁴⁹ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §285; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §285.

³⁵⁰ M. BLAUBERGER, V. VAN HÜLLEN, “Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?”, *Journal of European Integration* 2021, (1) 12; J. ŠELIH, I. BOND, C. DOHAN, “Can EU funds promote the rule of law in Europe?”, *Centre for European Reform* 2017, 3.

³⁵¹ Overwegingen 16, 20 en 26 Conditionaliteitsverordening.

³⁵² Overweging 16 Conditionaliteitsverordening.

³⁵³ S. PLATON, “Bringing a Knife to a Gunfight - The European Parliament, the Rule of Law Conditionality, and the action for failure to act”, *Verfassungsblog* 2021, <<https://verfassungsblog.de/bringing-a-knife-to-a-gunfight/>>.

³⁵⁴ §2(e) Concl.Raad bij de Europese Raad in Brussel van 10 en 11 december 2020.

³⁵⁵ §11 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2021/2582(RSP), 25 maart 2021 over de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092, het conditionaliteitsmechanisme voor de rechtsstaat, *Pb.L.* 8 december 2021, afl. 494, 61-63; §9 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2021/2711(RSP), 10 juni 2021 over de situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie en de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 inzake conditionaliteit,

van het algemeen conditionaliteitsregime in december 2020 haar methodologie voor het jaarverslag van 2021 echter alvast niet door een specifieke sectie met betrekking tot de bescherming van het Uniebudget in te voegen. Een wijziging naar aanleiding van het jaarverslag van 2022 valt voorts niet te verwachten in het licht van het antwoord van de Commissie op de herhaaldelijke oproepen van het Europees Parlement:

*“The Commission’s annual Rule of Law Report is of course an important source of information (...), [but] the two instruments – the Conditionality Regulation and Commission’s annual Rule of Law report, which is at the centre of the Rule of Law Mechanism – have different objectives and **should remain separate**.”³⁵⁶*

Concluderend is het positief dat de Commissie haar wijze van beoordeling uiteenzet in richtsnoeren. Op deze manier wordt er duidelijkheid gecreëerd over hoe de Commissie het algemeen conditionaliteitsregime zal toepassen, waarmee het tegemoetkomt aan een van de tekortkomingen die de eerder besproken rechtsstaatmechanismen kenden. Men kan zich echter afvragen of de richtsnoeren, en dan vooral het deel met betrekking tot de Commissies beoordelingsmethode, werkelijk een toegevoegde waarde vormen gezien het grotendeels herhalende karakter van de richtsnoeren. Het valt voorts nog af te wachten hoe de Commissie de verscheidenheid aan bronnen die ter harer beschikking staan, zal benaderen en welke concrete rol deze, en vooral haar eigen jaarverslag over de rechtsstaat, zullen spelen bij haar beoordeling.

2.4. Objectiviteit

Overwegingen 16 en 26 Conditionaliteitsverordening benadrukken telkens dat in het kader van het algemeen conditionaliteitsregime “de beginselen van objectiviteit, non-discriminatie en gelijke behandeling van alle lidstaten [moeten] worden geëerbiedigd, en [er] moet een onpartijdige en op feiten gebaseerde aanpak worden gevolgd”.³⁵⁷ De richtsnoeren van de Commissie herhalen deze vereisten in gelijkaardige bewoordingen zelfs tot wel zes maal toe.³⁵⁸ Hiermee lijken de betrokken actoren – het Europees Parlement, de Raad en de Commissie – een van de tekortkomingen van de eerder besproken rechtsstaatmechanismen, namelijk een gebrek aan objectiviteit, te erkennen. De

Pb.L. 8 februari 2022, afl. 67, 86-89; §58 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2021/2025(INI), 24 juni 2021 over het verslag van de Commissie over de rechtsstaat 2020, *Pb.L.* 18 februari 2022, afl. 81, 27-42.

³⁵⁶ Commissie, “Follow up to the European Parliament non-legislative resolution on the rule of law situation in the European Union and the application of the Conditionality Regulation (EU, Euratom) 2020/2092”, 3 november 2021.

³⁵⁷ Overwegingen 16 en 26 Conditionaliteitsverordening.

³⁵⁸ §51, §55, §75, §79, §82 en §86 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

vraag is echter of het algemeen conditionaliteitsregime niet enkel op papier, maar ook in de praktijk, de belofte van objectiviteit waar zal weten te maken.

In november 2021 richtte de Commissie zich op informele wijze tot Polen en Hongarije om informatie te verzamelen opdat ze een voldoende duidelijk beeld over de situatie zou hebben alvorens eventueel over te gaan tot de activatie van het algemeen conditionaliteitsregime ten aanzien van beide lidstaten.³⁵⁹ Tot op heden activeerde de Commissie de procedure echter nog niet ten aanzien van Polen. Wel kondigde de Commissie op 27 april 2022, 1 jaar en 4 maanden na de inwerkingtreding van de Conditionaliteitsverordening, aan dat het de procedure opgestart had ten aanzien van Hongarije door middel van een schriftelijke kennisgeving *ex* artikel 6(1) Conditionaliteitsverordening.³⁶⁰ Nochtans wisten Scheppele, Kelemen en Morijn reeds half 2021 voldoende elementen te verzamelen, zonder de hulp van de betrokken lidstaat, om een met redenen omklede schriftelijke kennisgeving in de zin van artikel 6(1) Conditionaliteitsverordening op te stellen ten aanzien van Hongarije.³⁶¹ Men kan zich dan ook afvragen waarom de Commissie er zo lang over deed om de procedure ten aanzien van Hongarije te activeren. Het Europees Parlement riep de Commissie gedurende deze periode dan ook meermaals op om de procedure op te starten ten aanzien van die lidstaat.³⁶² De inactiviteit van de Commissie kan hoogstwaarschijnlijk verklaard worden op basis van het feit dat de Commissie zich er eind 2020 toe verbond om geen concrete maatregelen te nemen alvorens het richtsnoeren aangenomen had, richtsnoeren die op haar beurt niet aangenomen zouden worden tot na een eventueel annulatieverzoek voor het Hof van Justitie.³⁶³ Voorts kan men zich afvragen waarom de Commissie nog geen gelijkaardige stappen nam ten aanzien van Polen gezien de wijdverbreide problemen met het Poolse gerecht.³⁶⁴ Ook specifiek ten aanzien van Polen riep het Europees Parlement de Commissie immers reeds op om de procedure formeel te openen, voorlopig echter zonder resultaat.³⁶⁵

³⁵⁹ Z. WANAT, L. BAYER, “Brussels takes step toward rule-of-law penalty process with Poland, Hungary - The move comes at a tense moment in the yearslong conflict with the countries over democratic norms.”, *Politico* 2021, <<https://www.politico.eu/article/eu-rule-of-law-penalty-process-poland-hungary/>> geraadpleegd op 30 maart 2022.

³⁶⁰ EU-Commissaris Margaritis Schinas op persconferentie van 27 april 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=BkCKb8hY1kk&ab_channel=EUDebate%7Ceudebates.tv> (0:05 tot 0:22).

³⁶¹ K.L. SCHEPPELE, R.D. KELEMEN, J. MORIJN, “The EU Commission has to Cut Funding to Hungary: The Legal Case”, 2021.

³⁶² Zie o.a.: §24 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2021/2780(RSP), 8 juli 2021 over schending van het EU-recht en van de rechten van lhbtq-burgers in Hongarije als gevolg van de door het Hongaarse parlement aangenomen wetswijzigingen *Pb.L.* 1 maart 2022, afl. 99, 218-225; §7 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2021/2711(RSP), 10 juni 2021 over de situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie en de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 inzake conditionaliteit, *Pb.L.* 8 februari 2022, afl. 67, 86-89.

³⁶³ §2(c) Concl.Raad bij de Europese Raad in Brussel van 10 en 11 december 2020 *jo. notulen* bij de samenkomst van de Raad van 14 december 2020, nr. CM 5358/20, p. 11.

³⁶⁴ §14 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2022/2647(RSP), 5 mei 2022 over lopende hoorzittingen uit hoofde van artikel 7, lid 1, VEU met betrekking tot Polen en Hongarije.

³⁶⁵ §30 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2021/2880(RSP), 16 september 2021 over de mediavrijheid en de verdere achteruitgang van de rechtsstaat in Polen, *Pb.L.* 11 maart 2022, afl. 117, 151-158.

De Commissie beschikt in het kader van de procedure dan ook over heel wat discretie. Dit werd ook op duidelijke wijze onderlijnd door de Commissie in haar antwoord op een brief van het Europees Parlement in het kader van een hieronder besproken artikel-265-VWEU-procedure, waarin zij stelde dat:

*“The different elements that the Commission needs to consider involve a complex assessment for which it has a **large margin of discretion**”.*³⁶⁶

De bewoordingen van de Conditionaliteitsverordening leggen het initiatiefrecht en de beoordelingsmarge dan ook voor een groot deel bij de Commissie:

Artikel 4(1)

“Er worden passende maatregelen genomen indien overeenkomstig artikel 6 wordt vastgesteld dat [de activeringsvoorwaarden vervuld zijn]”

Artikel 6(1)

“Indien de Commissie vaststelt dat zij gegronde redenen heeft om te oordelen dat aan de voorwaarden van artikel 4 is voldaan, zendt zij (...) de betrokken lidstaat een schriftelijke kennisgeving”

Artikel 6(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 (...) dient zij (...) een voorstel voor een uitvoeringsbesluit inzake passende maatregelen in (...)”

Daar waar het Hof van Justitie de discretiemarge verleend in de Conditionaliteitsverordening niet als problematisch ervaart in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel,³⁶⁷ is het Europees Parlement van mening dat de manier waarop die discretiemarge in de praktijk door de Commissie uitgeoefend wordt, wel problematisch is. Het Europees Parlement dreigde dan ook meermaals met het opstarten van een procedure op basis van artikel 265 VWEU tegen de Commissie omwille van haar nalaten te handelen,³⁶⁸ en ging hier uiteindelijk ook tot over gezien de blijvende inactiviteit van de Commissie.³⁶⁹ De succeschansen van deze procedure worden echter laag ingeschat net omwille van de brede

³⁶⁶ Brief van de Commissie aan het Europees Parlement nr. Ares/2021/5230240, 23 augustus 2021.

³⁶⁷ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §223-290; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §319-345.

³⁶⁸ Zie o.a.: §9 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2020/2923(RSP), 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, *Pb.L.* 29 oktober 2021, afl. 445, 15-17; §14 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2021/2582(RSP), 25 maart 2021 over de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092, het conditionaliteitsmechanisme voor de rechtsstaat, *Pb.L.* 8 december 2021, afl. 494, 61-63.

³⁶⁹ Verzoekschrift van 10 december 2021, *Parlement/Commissie*, C-657/21.

discretiemarge die de Commissie geniet;³⁷⁰ hierdoor bevindt ze zich immers niet onder een specifieke verplichting om te handelen, wat vereist is voor een veroordeling op basis van artikel 265 VWEU.³⁷¹ Voorts is het zo dat rechtstreekse beroepen voor het Hof van Justitie volgens haar laatst beschikbare jaarverslag gemiddeld 19,2 maanden duren.³⁷² Op basis hiervan kan een arrest van het Hof van Justitie ten vroegste half 2023 verwacht worden, twee en half jaar na de inwerkingtreding van het algemeen conditionaliteitsregime. Tot slot is dit beroep ondertussen reeds deels zonder voorwerp in de mate dat de Commissie op 27 april 2022 besloot de procedure op te starten ten aanzien van Hongarije.³⁷³

Een ander element dat het Europees Parlement aanhaalt in haar verzoekschrift aan het Hof van Justitie is de onafhankelijkheid van de Commissie in de toepassing van het algemeen conditionaliteitsregime.³⁷⁴ Als onderdeel van het politieke compromis om het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027 en het herstelplan in respons op de COVID-19-pandemie (NextGenerationEU) goedgekeurd te krijgen, nam de Europese Raad in december 2020 conclusies aan waarin het de Commissie opdroeg geen maatregelen op basis van de Conditionaliteitsverordening te nemen alvorens zij richtsnoeren had aangenomen, en deze richtsnoeren op haar beurt slechts af te ronden nadat het Hof van Justitie geoordeeld had over het voorgenomen annulatieverzoek door Polen en Hongarije.³⁷⁵ Deze conclusies werden niet alleen inhoudelijk bekritiseerd, maar ook de legaliteit ervan werd door het Europees Parlement en in academische kringen sterk in twijfel getrokken.³⁷⁶

Excursus 2 – geldigheid conclusies Europese Raad

Artikel 13(2) VEU bepaalt dat elke EU-instelling binnen de haar door de Verdragen toegewezen bevoegdheden dient te handelen.³⁷⁷ Wat betreft de Europese Raad, bepaalt artikel 15 VEU dat deze

³⁷⁰ M. CHAMON, “A Hollow Threat - The European Parliament’s plan to bring the Commission before the Court of Justice”, *Verfassungsblog* 2021, <<https://verfassungsblog.de/a-hollow-threat/>>; S. PLATON, “Bringing a Knife to a Gunfight - The European Parliament, the Rule of Law Conditionality, and the action for failure to act”, *Verfassungsblog* 2021, <<https://verfassungsblog.de/bringing-a-knife-to-a-gunfight/>>.

³⁷¹ Arrest van 21 maart 2014, *Yusef/Commissie*, T-306/10, EU:T:2014:141, §76; arrest van 29 september 2011, *Ryanair/Commissie*, T-442/07, EU:T:2011:547, §28.

³⁷² Hof van Justitie van de Europese Unie, “Jaarverslag 2020 – gerechtelijke werkzaamheden”, februari 2021, p. 15.

³⁷³ Zie met betrekking tot procedures *ex art.* 265 VWEU: arrest van 19 februari 2004, *SIC/Commissie*, T-298/01, EU:T:2004:48, §34-35; arrest van 13 december 1999, *Européenne automobile/Commissie*, T-9/96 en T-211/96, EU:T:1999:319, §64.

³⁷⁴ Verzoekschrift van 10 december 2021, *Parlement/Commissie*, C-657/21.

³⁷⁵ §2(c) Concl. Raad bij de Europese Raad in Brussel van 10 en 11 december 2020.

³⁷⁶ §4-8 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2020/2923(RSP), 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, *Pb.L.* 29 oktober 2021, afl. 445, 15-17; K.L. SCHEPPELE, L. PECH, S. PLATON, “Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law”, *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>>; A. ALEMANN, M. CHAMON, “To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It”, *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>>.

³⁷⁷ Art. 13(2) VEU.

“de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie [geeft] en de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten [bepaalt, maar] hij oefent geen wetgevingstaak uit”.³⁷⁸ De kritiek luidt echter dat de Europese Raad door de aanname van de conclusies de Conditionaliteitsverordening op verscheidene vlakken wijzigde, hiermee in de rol van wetgever kroop en artikel 15 VEU overtrad.³⁷⁹ De beginselen uiteengezet in de conclusies van de Europese Raad zullen hieronder geanalyseerd worden om na te gaan in welke mate deze de Conditionaliteitsverordening inhoudelijk (trachten te) wijzigen, met een focus op de voornaamste bezwaren:

§2(c): De Commissie zal richtsnoeren aannemen, in nauw overleg met de lidstaten, en met in acht name van het arrest van het Hof van Justitie naar aanleiding van een toekomstig annulatieverzoek. De richtsnoeren worden slechts afgerond na het arrest en er worden geen maatregelen op basis van de Conditionaliteitsverordening genomen alvorens de richtsnoeren klaar zijn.

Vooreerst voorziet de Conditionaliteitsverordening, op richtsnoeren ten behoeve van de eindontvangers of begunstigden na,³⁸⁰ niet in de verplichting voor de Commissie om richtsnoeren aan te nemen (zie Deel VI – Hoofdstuk 2.3). De conclusies stellen weliswaar dat “de Commissie voornemens [is] richtsnoeren te ontwikkelen” en verplichten de Commissie hiertoe dus niet; het initiatief komt zogezegd van de Commissie zelf.³⁸¹ Wat daarentegen op het eerste gezicht wel problematisch lijkt, is het feit dat de Europese Raad de Commissie opdraagt slechts maatregelen onder het algemeen conditionaliteitsregime voor te stellen wanneer haar richtsnoeren afgerond zijn, en voor het afronden van die richtsnoeren te wachten tot na het arrest van het Hof van Justitie. Niet alleen schort de Europese Raad ogenschijnlijk hiermee *de facto* de inwerkingtreding van het mechanisme op, hij verleent hierdoor ook een schorsende werking aan het annulatieverzoek voor het Hof van Justitie, een mogelijkheid die op basis van artikel 278 VEU tot de exclusieve prerogatieven van het Hof zelf behoort.³⁸²

Daartegenover staat dat de Commissie reeds verklaarde dat de werking van de Conditionaliteitsverordening niet uitgesteld werd door deze conclusies; de Commissie zou de

³⁷⁸ Art. 15(1) VEU.

³⁷⁹ A. DIMITROVS, “Op-Ed: “Rule of law-conditionality as interpreted by EU leaders””, *EU Law Live* 2020, <<https://eulawlive.com/op-ed-rule-of-law-conditionality-as-interpreted-by-eu-leaders-by-aleksejs-dimitrovs/>>; A. ALEMANN, M. CHAMON, “To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It”, *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>>.

³⁸⁰ Art. 5(4) Conditionaliteitsverordening.

³⁸¹ A. BARAGGIA, M. BONELLI, “Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges”, *Ger. Law J.* 2022, (131) 141; T. NGUYEN, “The EU’s new rule of law mechanism - How it works and why the ‘deal’ did not weaken it”, *Hertie School – Jacques Delors Centre* 2020, 4.

³⁸² K.L. SCHEPPELE, L. PECH, S. PLATON, “Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law”, *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>>; A. ALEMANN, M. CHAMON, “To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It”, *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>>.

Verordening sinds 1 januari 2021 toepassen door de nodige informatie te verzamelen en zal passende maatregelen nemen vanaf dat alle voorwaarden vervuld zijn.³⁸³ Hiermee voldoet de Commissie in principe aan haar verplichting om op basis van artikel 6(1) van de Verordening een schriftelijke kennisgeving te versturen wanneer zijzelf van oordeel is dat de toepassingsvoorwaarden van artikel 4(1) Conditionaliteitsverordening vervuld zijn.³⁸⁴ Op 27 april 2022 stuurde de Commissie dan ook zulke kennisgeving naar Hongarije.³⁸⁵ Tegelijkertijd is het dan weer zo dat Scheppele, Kelemen en Morijn reeds half 2021 aantoonde dat deze voorwaarden al zeker vervuld zijn in hoofde van Hongarije.³⁸⁶

§2(f): De triggerfactoren uit artikel 4(2) Conditionaliteitsverordening vormen een gesloten lijst.

Zoals reeds eerder besproken (zie Deel VI – Hoofdstuk 2.1), lijkt de tekst van artikel 4(2) Conditionaliteitsverordening, in tegenstelling tot wat de Europese Raad claimt, op een open lijst te wijzen gezien de open verwijzing naar “andere situaties of gedragingen van overheidsinstanties” in punt h). Desalniettemin gaf het Hof van Justitie de Europese Raad gelijk door te besluiten dat artikel 4(2) van de Verordening in een exhaustieve lijst voorziet.³⁸⁷

§2(g): Elke formele opening van de procedure zal worden voorafgegaan door een grondige dialoog met de betrokken lidstaat, teneinde deze de mogelijkheid te bieden de situatie te verhelpen.

De Conditionaliteitsverordening bevat geen enkele bepaling waarin de Commissie, alvorens de procedure formeel op te starten, op dwingende wijze verplicht wordt in dialoog te gaan met de betrokken lidstaat. Artikel 6(4) van de Verordening voorziet enkel in de *mogelijkheid* voor de Commissie om, alvorens de procedure formeel op te starten, *aanvullende* informatie te verzoeken van de lidstaat.³⁸⁸ De Verordening voorziet dus noch in de verplichting voor de Commissie om over te gaan tot een grondige dialoog vóór het opstarten van de procedure noch in een soort van preventieve fase waarin de betrokken lidstaat de nodige tijd verleend wordt om de situatie te verhelpen (deze mogelijkheid wordt de lidstaat immers geboden na de schriftelijke kennisgeving van de Commissie op basis van artikel 6(1) Conditionaliteitsverordening³⁸⁹). Met deze bepaling lijkt de Europese Raad dan ook de verplichtingen in hoofde van de Commissie uit te breiden.

³⁸³ Brief van de Commissie aan het Europees Parlement nr. Ares/2021/5230240, 23 augustus 2021.

³⁸⁴ Art. 6(1) *jo.* art. 4(1) Conditionaliteitsverordening.

³⁸⁵ EU-Commissaris Margaritis Schinás op persconferentie van 27 april 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=BkCKb8hY1kk&ab_channel=EUDebates%7Ceudebates.tv> (0:05 tot 0:22).

³⁸⁶ K.L. SCHEPPELE, R.D. KELEMEN, J. MORIJN, “The EU Commission has to Cut Funding to Hungary: The Legal Case”, 2021.

³⁸⁷ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §255; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §173.

³⁸⁸ Art. 6(4) Conditionaliteitsverordening.

³⁸⁹ Art. 6(5) Conditionaliteitsverordening.

§2(j): 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.

Overweging 26 Conditionaliteitsverordening bepaalt dat, indien een lidstaat meent dat hij op een subjectieve, discriminerende of partijdige manier behandeld wordt in het kader van het algemeen conditionaliteitsregime, deze de voorzitter van de Europese Raad *bij wijze van uitzondering* kan verzoeken de zaak op de agenda van de volgende Europese Raad te plaatsen. Dit schort een te nemen besluit over maatregelen op voor een maximum van drie maanden nadat de Commissie haar voorstel bij de Raad heeft ingediend.³⁹⁰ De Europese Raad verbindt er zich in zijn conclusies echter toe om telkens wanneer een lidstaat hierom vraagt, dit punt op zijn agenda te zetten. Hiermee doet de Europese Raad afbreuk aan het uitzonderlijke karakter van deze mogelijkheid, wat de deur openzet voor verdragingsmanoeuvres door de betrokken lidstaat.³⁹¹

Begin 2021 vroeg het Europees Parlement aan haar Juridische Dienst voor een opinie omtrent de succeschansen van een eventueel annulatieverzoek, op basis van enkele van bovenstaande punten, tegen de conclusies van de Europese Raad. De Juridische Dienst was echter niet overtuigd van de slaagchansen van het Europees Parlement. Deze raadde een annulatieverzoek dan ook af, niet alleen omwille van juridische argumenten, maar ook gezien de mogelijke repercussies voor het COVID-19-herstelfonds bij vernietiging van de conclusies of, in geval van geen vernietiging, omwille van mogelijks grote en negatieve politieke gevolgen voor het Parlement zelf.³⁹² Uiteindelijk besloot het Europees Parlement dan ook geen annulatieverzoek in te stellen, waardoor het Hof van Justitie niet in de mogelijkheid gesteld werd om de conclusies te beoordelen.

Niettegenstaande bovenstaande punten van kritiek, bevestigde de Commissie in de notulen van de samenkomst van de Raad waar gestemd werd over de aanname van de Conditionaliteitsverordening, dat het zich ertoe zal inzetten om de in de conclusie naar voren geschoven principes in acht te nemen.³⁹³ Ondanks daaropvolgende herhaaldelijke statements van de Commissie dat ze niet gebonden is door de conclusies van de Europese Raad,³⁹⁴ is het zo dat ze wel degelijk gewacht heeft voor de aanname van haar richtsnoeren op het arrest van het Hof van Justitie en dat ze slechts maatregelen nam na de aanname van deze richtsnoeren (al zij het enkel ten aanzien van Hongarije). De Commissie

³⁹⁰ Overweging 16 Conditionaliteitsverordening.

³⁹¹ C. HILLION, "Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law", *CML Rev.* 2021, (267) 270; K.L. SCHEPPELE, L. PECH, S. PLATON, "Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law", *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>>.

³⁹² Opinie van de Juridische Dienst van het Europees Parlement nr. SJ 2021-000690, 1 februari 2021, §42.

³⁹³ Notulen bij de samenkomst van de Raad van 14 december 2020, nr. CM 5358/20, p. 11.

³⁹⁴ Brief van de Commissie aan het Europees Parlement nr. Ares/2021/5230240, 23 augustus 2021; Commissie, "Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the conclusions of the European Council meeting of 10-11 December 2020", SPEECH/20/2442, 16 december 2020.

mag dan wel beweren niet door de conclusies gebonden te zijn, in de praktijk wijkt ze er dus niet af. Nochtans voorziet artikel 17(3) VEU in het expliciete verbod voor de Commissie om instructies van andere instellingen te aanvaarden gezien haar onafhankelijke rol.³⁹⁵ De Commissie kan zich echter verschuilen achter haar brede appreciatiemarge in het kader van het algemeen conditionaliteitsregime om beschuldigingen met betrekking tot haar onafhankelijkheid te counteren door te stellen dat *zijzelf* de voorwaarden voor de toepassing van het mechanisme nog niet vervuld acht. Het is dan ook moeilijk om te bepalen of de Commissie haar onafhankelijkheidsverplichting *ex* artikel 17(3) VEU al dan niet geschonden heeft.³⁹⁶ De acties van de Commissie kunnen mogelijks verklaard worden in het licht van de wil van de EU-actoren om Polen en Hongarije niet te veel voor het hoofd te stoten door af te wijken van het delicate compromis bereikt in de conclusies van de Europese Raad (zie ook Deel VI – Hoofdstuk 2.1 met betrekking tot het Hof van Justitie).

Een andere manier waarop de Europese Raad (indirect) invloed kan uitoefenen op de toepassing van het algemeen conditionaliteitsregime, is neergelegd in de hierboven reeds geïntroduceerde overweging 26 van de Conditionaliteitsverordening.³⁹⁷ Deze overweging laat de betrokken lidstaat toe om de aannahme van maatregelen tegenover hem uit te stellen met een maximum van drie maanden vanaf dat de Commissie een voorstel tot maatregelen bij de Raad heeft ingediend, en wordt daarom in de literatuur ook wel “de noodrem” genoemd.³⁹⁸ In de realiteit valt het echter nog af te wachten of deze overweging voorziet in een werkelijke noodrem, waardoor de procedure tot stilstand zou komen, of dat het eerder gaat om een vertraging van de procedure.

Louter gelet op de bewoording van de overweging, zou het eerder gaan over een vertraging van de procedure.³⁹⁹ Overweging 26 benadrukt immers dat van deze mogelijkheid slechts gebruik gemaakt kan worden “bij wijze van uitzondering”, in “uitzonderlijke gevallen” en enkel bij “*ernstige* schendingen” van de beginselen van objectiviteit, non-discriminatie en onpartijdigheid.⁴⁰⁰ Daarnaast wordt dit uitstel beperkt tot een maximum van drie maanden.⁴⁰¹ Het uitzonderlijke karakter van deze bepaling wordt echter teniet gedaan door de conclusies van de Europese Raad die bepalen dat, telkens

³⁹⁵ Art. 17(3)(3) VEU.

³⁹⁶ R. COMAN, *The Politics of the Rule of Law in the EU Polity - Actors, Tools and Challenges*, Cham, Springer Nature Switzerland AG, 2022, p. 234.

³⁹⁷ Overweging 26 Conditionaliteitsverordening.

³⁹⁸ S. PLATON, “Bringing a Knife to a Gunfight: The European Parliament, the Rule of Law Conditionality, and the action for failure to act”, *Verfassungsblog* 2021, <<https://verfassungsblog.de/bringing-a-knife-to-a-gunfight/>>; A. DIMITROVS, H. DROSTE, “Conditionality Mechanism: What’s In It?”, *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>>.

³⁹⁹ D. LÖFFLER, “The Conditionality Regulation: Procedural Aspects of the EU’s new Rule of Law Mechanism” in S. HUNGLER (ed), “The Inseparable Triangle: Democracy, Rule of Law and Human Rights in the EU”, Boedapest, Eötvös Loránd University, 2021, (35) 49.

⁴⁰⁰ Overweging 26 Conditionaliteitsverordening.

⁴⁰¹ Overweging 26 Conditionaliteitsverordening.

een lidstaat hiertoe een verzoek doet, de voorzitter dit op de agenda van de Europese Raad zal zetten.⁴⁰² Hierdoor zouden de betrokken lidstaten deze mogelijkheid als een vertragsmanoeuvre kunnen aanwenden – er staat per slot van rekening geen beperking op het aantal keren dat een lidstaat deze mogelijkheid kan inroepen gedurende de gehele procedure⁴⁰³ – en wordt volgens sommige auteurs de vereiste gekwalificeerde meerderheid in de Raad voor de aannahme van maatregelen omgeruild voor de unanimité in de Europese Raad.⁴⁰⁴

Deze interpretatie gaat er echter vanuit dat een standpunt van de Europese Raad een *conditio sine qua non* is om verder te gaan met de procedure onder het algemeen conditionaliteitsregime. Ten eerste is het echter zo dat overweging 26 Conditionaliteitsverordening slechts bepaalt dat maatregelen niet genomen mogen worden zolang de Europese Raad de zaak niet besproken heeft;⁴⁰⁵ een unaniem standpunt van de Europese Raad is dus niet vereist, het volstaat dat de Europese Raad de zaak besproken heeft om verder te gaan met de procedure. Daarnaast onderlijnde het Hof van Justitie reeds dat overwegingen geen bindende kracht hebben, dat overweging 26 Conditionaliteitsverordening de Europese Raad geen formele rol toebedeelt in de procedure en dat deze overweging de procedure in geen enkel opzicht wijzigt.⁴⁰⁶ In principe dient de Commissie dus niet te wachten tot de Europese Raad de zaak besproken heeft of een standpunt ingenomen heeft alvorens maatregelen voor te stellen, des te meer na het verstrijken van de opschortende termijn van drie maanden. Al valt het natuurlijk af te wachten in welke mate de Commissie hiertoe geneigd zal zijn ingeval de Europese Raad geen of geen eenduidig standpunt wist in te nemen.⁴⁰⁷ De Europese Raad beschikt formeel dan wel niet over een vetomogelijkheid zoals onder artikel 7(2) VEU, indirect zou de Europese Raad zo toch de procedure weten te beïnvloeden met als mogelijk gevolg een *de facto* veto tegen de aannahme van maatregelen.

Tot slot kunnen ook in de formele procedure politieke overwegingen doorgang vinden gezien de rol van de Raad.⁴⁰⁸ Zo is de Raad bevoegd om de door de Commissie voorgestelde maatregelen aan te

⁴⁰² §2(j) Concl.Raad bij de Europese Raad in Brussel van 10 en 11 december 2020.

⁴⁰³ J. ŁACNY, “The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is it all About the Money?”, *Hague J. Rule Law* 2021, afl. 13, (79) 97.

⁴⁰⁴ S. PLATON, “Bringing a Knife to a Gunfight: The European Parliament, the Rule of Law Conditionality, and the action for failure to act”, *Verfassungsblog* 2021, <<https://verfassungsblog.de/bringing-a-knife-to-a-gunfight/>>; C. HILLION, “Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law”, *CML Rev.* 2021, (267) 270.

⁴⁰⁵ Overweging 26 Conditionaliteitsverordening.

⁴⁰⁶ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §183 & §191.

⁴⁰⁷ K.L. SCHEPPELE, L. PECH, S. PLATON, “Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law”, *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>>.

⁴⁰⁸ D. LÖFFLER, “The Conditionality Regulation: Procedural Aspects of the EU’s new Rule of Law Mechanism” in S. HUNGLER (ed), “The Inseparable Triangle: Democracy, Rule of Law and Human Rights in the EU”, Boedapest, Eötvös Loránd University, 2021, (35) 47.

nemen, te wijzigen en op te heffen.⁴⁰⁹ Volgens overweging 20 Conditionaliteitsverordening bekleedt de Raad deze centrale rol “teneinde de eenvormige toepassing van deze verordening te waarborgen en gezien het belang van de financiële gevolgen van op grond van deze verordening vastgestelde maatregelen”.⁴¹⁰ “Teneinde de eenvormige toepassing van deze verordening te waarborgen” lijkt hierbij een subtiele terechtwijzing van de Commissie te zijn omwille van haar niet altijd even objectieve aanpak onder de eerder besproken mechanismen (zie Deel V – Hoofdstukken 1.4, 2.3 en 3.3). “Gezien het belang van de financiële gevolgen” lijkt daarnaast eerder een omfloerste manier om de beslissingsmacht naar de Raad toe te trekken, gezien de link met het politiek delicate thema van de rechtsstaat; onder andere instrumenten ter bescherming van het Uniebudget wordt de beslissingsbevoegdheid om betalingen op te schorten immers wel overgelaten aan de Commissie.⁴¹¹ Uitvoeringsbesluiten worden op het Unieniveau in principe dan ook genomen door de Commissie en slechts bij uitzondering, “in naar behoren gemotiveerde specifieke gevallen”, door de Raad.⁴¹² De discretiemarge van de Raad wordt tot slot weerspiegeld in het feit dat het de door de Commissie voorgestelde maatregelen eenzijdig kan wijzigen alvorens deze aan te nemen,⁴¹³ waardoor politieke overwegingen door de Raad meegenomen kunnen worden bij het bepalen van (de reikwijdte van) maatregelen.

Teneinde de objectiviteit van het algemeen conditionaliteitsregime te vergroten, stelde het Europees Parlement tijdens de wetgevingsprocedure de oprichting van een panel van onafhankelijke deskundigen voor. Het panel zou enerzijds een jaarlijks rapport opstellen waarin het de situatie in alle lidstaten beoordeelt en zou anderzijds de Commissie adviseren met betrekking tot specifieke schendingen van de rechtsstaat in bepaalde lidstaten.⁴¹⁴ Dit voorstel haalde het uiteindelijk echter niet tot de finale versie van de Conditionaliteitsverordening. Zo wees de Commissie dit voorstel bijvoorbeeld af door te wijzen op problemen inzake “legitimiteit, evenwichtige input en

⁴⁰⁹ Art. 6-7 Conditionaliteitsverordening.

⁴¹⁰ Overweging 20 Conditionaliteitsverordening.

⁴¹¹ Zie bijvoorbeeld: art. 52 Verordening (EU) Nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad, 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 van de Raad, *Pb.L.* 20 december 2013, afl. 347, 549-607; art. 101(8) Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad, 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.L.* 30 juli 2018, afl. 193, 1-222.

⁴¹² Art. 291(2) VWEU.

⁴¹³ Art. 6(11) Conditionaliteitsverordening.

⁴¹⁴ Verslag nr. A8-0469/2018, 17 december 2018 over het 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 (COM(2018)0324 – C8-0178/2018 – 2018/0136(COD)), p. 28.

verantwoording van de resultaten”.⁴¹⁵ Een ander voorstel van het Europees Parlement ter bevordering van de objectiviteit bestaat erin om het jaarlijks rechtsstaatverslag van de Commissie te hanteren als algemeen monitoringsmechanisme en aan de bevinding van tekortkomingen onmiddellijke gevolgen te koppelen door onder andere het algemeen conditionaliteitsregime automatisch te activeren na zo een vaststelling.⁴¹⁶ Tot hiertoe werd hier echter (nog) geen gehoor aan gegeven door de Commissie.

Voorlopig ligt de hoop voor een objectieve, weliswaar *ex post*, beoordeling onder het algemeen conditionaliteitsregime dan ook vooral bij het Hof van Justitie. In tegenstelling tot onder de eerder besproken rechtsstaatmechanismen, waar de rol van het Hof van Justitie beperkt werd omwille van politieke overwegingen, beschikt het Hof onder het algemeen conditionaliteitsregime namelijk over volle bevoegdheid *ex* artikel 263 VWEU.⁴¹⁷ De kans is dan ook groot dat een lidstaat de tegen hem genomen maatregelen zal aanvechten voor het Hof van Justitie, waarbij het Hof zich, in tegenstelling tot onder artikel 7 VEU (zie Deel V – Hoofdstuk 3.2), niet alleen kan uitspreken over de procedurele regels, maar ook over de inhoud van de genomen beslissingen.⁴¹⁸

Concluderend laat het algemeen conditionaliteitsregime verscheidene actoren – de Commissie, de Raad en de Europese Raad – een brede discretiemarge en de mogelijkheid om politieke overwegingen mee te laten spelen in de toepassing van het mechanisme. Hierdoor weet het nieuwe mechanisme geen adequaat antwoord te bieden op een van de meest problematische tekortkomingen van de eerder besproken mechanismen. Een mogelijke objectieve toetsing wordt immers slechts *ex post* voorzien door een potentiële tussenkomst van het Hof van Justitie na een annulatieverzoek door een gesanctioneerde lidstaat. Een beoordeling in het kader van een beroep omwille van nalaten te handelen *ex* artikel 265 VWEU, zoals ingesteld door het Europees Parlement ten aanzien van de Commissie, wordt immers weinig slaagkansen toegedicht (zie Deel VI – Hoofdstuk 2.4).

2.5. Deadlines

Een wederkerende tekortkoming bij de eerder besproken mechanismen is een gebrek aan concrete en afdwingbare deadlines. Dit leidt ertoe dat het doorlopen van de procedure traag verloopt en dat de

⁴¹⁵ EU-Commissaris Didier Reynders in LIBE Comité zitting van 29 juni 2020, <https://multimedia.europarl.europa.eu/nl/webstreaming/libe-committee-meeting_20200629-1345-COMMITTEE-LIBE> (14:03:42 tot 14:04:14).

⁴¹⁶ Studie in opdracht van LIBE en AFCO Comités, “The Commission’s Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values”, 21 februari 2022, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/727551/IPOL_STU\(2022\)727551_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/727551/IPOL_STU(2022)727551_EN.pdf)>, p. 100; Briefing van het Europees Parlement, “The European Commission’s annual rule of law reports - A new monitoring tool”, 25 januari 2022, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698891/EPRS_BRI\(2022\)_698891_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698891/EPRS_BRI(2022)_698891_EN.pdf)>, p. 5.

⁴¹⁷ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §193; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §226.

⁴¹⁸ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §193 en §358; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §226 en §343.

uiteindelijke aanname van maatregelen vaak uitgesteld wordt waardoor deze mechanismen moeten inboeten aan effectiviteit. Het algemeen conditionaliteitsregime probeert op deze tekortkoming een antwoord te bieden door de introductie van deadlines in de te volgen procedure. Desalniettemin blijft het de vraag of deze deadlines de procedure en de aanname van maatregelen wel degelijk zal versnellen en hierdoor zal bijdragen aan de effectiviteit van het mechanisme. Hoe sneller na het optreden van rechtsstaatinbreuken er maatregelen genomen worden, hoe effectiever deze maatregelen over het algemeen immers zijn.⁴¹⁹

Maatregelen kunnen onder het algemeen conditionaliteitsregime slechts genomen worden na vooreerst een schriftelijke kennisgeving aan de betrokken lidstaat toe te zenden, een essentiële voorwaarde om de procedure formeel op te starten.⁴²⁰ Het al dan niet zenden van een schriftelijke kennisgeving wordt echter volledig overgelaten aan de discretie van de Commissie. De Commissie dient enkel over te gaan tot kennisgeving indien het zelf van oordeel is dat aan de toepassingsvoorwaarden van het mechanisme voldaan is, en, zelfs wanneer deze voorwaarden vervuld zijn, voorziet de Conditionaliteitsverordening niet in een deadline binnen dewelke de Commissie de procedure dient op te starten.⁴²¹ Dit werd ook expliciet door de Commissie erkend in een brief aan het Europees Parlement:

“Regulation 2020/2092 does not establish any time limit by which the Commission is required to start the procedure, should the relevant conditions be fulfilled.”⁴²²

Anderzijds is het, gezien het feit dat de beoordeling met betrekking tot het vervuld zijn van de toepassingsvoorwaarden volledig aan de Commissie overgelaten wordt, moeilijk om hierop een deadline te kleven. De Commissie werd immers een brede discretiemarge verleend (zie Deel VI – Hoofdstuk 2.4), waardoor, zelfs wanneer de Conditionaliteitsverordening in een deadline zou voorzien, het moeilijk zou zijn om te bewijzen dat de Commissie deze deadline naast zich neerlegde. De Commissie kan een dergelijke claim immers eenvoudigweg afwijzen door erop te wijzen dat

⁴¹⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie – Een blauwdruk voor actie, COM(2019) 343 def., 17 juli 2019, p. 16; M. BLAUBERGER, V. VAN HÜLLEN, “Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?”, *Journal of European Integration* 2021, (1) 4-5.

⁴²⁰ Art. 6(1) Conditionaliteitsverordening.

⁴²¹ S. PLATON, “Bringing a Knife to a Gunfight: The European Parliament, the Rule of Law Conditionality, and the action for failure to act”, *Verfassungsblog* 2021, <<https://verfassungsblog.de/bringing-a-knife-to-a-gunfight/>>.

⁴²² Brief van de Commissie aan het Europees Parlement nr. Ares/2021/5230240, 23 augustus 2021.

volgens haar de toepassingsvoorwaarden nog niet vervuld zijn, zoals het reeds eerder deed als antwoord op oproepen van het Europees Parlement om de procedure op te starten.⁴²³

Een mogelijke oplossing zou erin kunnen bestaan om de Commissie expliciet te verplichten te handelen binnen een bepaalde termijn vanaf dat de toepassingsvoorwaarden voor de activering van het mechanisme daadwerkelijk vervuld zijn. Om de discretiemarge van de Commissie met betrekking tot deze beoordeling in te perken, kan dan eventueel teruggegrepen worden naar het onafhankelijk panel van deskundigen dat door het Europees Parlement voorgesteld werd tijdens de wetgevingsprocedure (zie Deel VI – Hoofdstuk 2.4).⁴²⁴ De voorziene termijn waarbinnen de Commissie dient te handelen zou dan beginnen te lopen vanaf ontvangst van een negatieve beoordeling vanwege het deskundigenpanel. Een andere optie bestaat erin om in het jaarlijks rechtsstaatverslag van de Commissie een sectie op te nemen die specifiek betrekking heeft op rechtsstaatinbreuken die een voldoende rechtstreekse impact op het Uniebudget (dreigen te) hebben en aan een bevinding in die richting een verplichte activatie van het algemeen conditionaliteitsregime door de Commissie te koppelen.⁴²⁵ Hierdoor zou er op de Commissie een concrete verplichting rusten waarbij het nalaten te handelen door het Hof van Justitie beoordeeld zou kunnen worden in het kader van een procedure *ex* artikel 265 VWEU.⁴²⁶

Daarnaast kan de Commissie op basis van artikel 6(4) Conditionaliteitsverordening de betrokken lidstaat om aanvullende informatie vragen alvorens de schriftelijke kennisgeving aan de lidstaat toe te laten komen.⁴²⁷ Ondanks dat het Europees Parlement reeds benadrukte dat zulke verzoeken

⁴²³ Antwoord van de Commissie op resolutie van het Europees Parlement nr. 2021/2582(RSP), 25 maart 2021 over de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092, het conditionaliteitsmechanisme voor de rechtsstaat, *Pb.L.* 8 december 2021, afl. 494, 61-63; Antwoord van de Commissie op resolutie van het Europees Parlement nr. 2021/2071(INI), 8 juli 2021 over de opstelling van richtsnoeren voor de toepassing van het algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, *Pb.L.* 1 maart 2022, afl. 99, 146-151.

⁴²⁴ Verslag nr. A8-0469/2018, 17 december 2018 over het 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 (COM(2018)0324 – C8-0178/2018 – 2018/0136(COD)), p. 28.

⁴²⁵ Studie in opdracht van LIBE en AFCO Comités, "The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values", 21 februari 2022, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/727551/IPOL_STU\(2022\)727551_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/727551/IPOL_STU(2022)727551_EN.pdf)>, p. 100; Briefing van het Europees Parlement, "The European Commission's annual rule of law reports - A new monitoring tool", 25 januari 2022, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698891/EPRS_BRI\(2022\)_698891_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698891/EPRS_BRI(2022)_698891_EN.pdf)>, p. 5.

⁴²⁶ Het ontbreken van een concrete verplichting staat een succesvolle vordering o.b.v. art. 265 VWEU immers in de weg, zie: arrest van 21 maart 2014, *Yusef/Commissie*, T-306/10, EU:T:2014:141, §76; arrest van 29 september 2011, *Ryanair/Commissie*, T-442/07, EU:T:2011:547, §28; M. CHAMON, "A Hollow Threat - The European Parliament's plan to bring the Commission before the Court of Justice", *Verfassungsblog* 2021, <<https://verfassungsblog.de/a-hollow-threat/>>.

⁴²⁷ Art. 6(4) Conditionaliteitsverordening.

“uitzonderlijk en eenmalig van aard” dienen te zijn,⁴²⁸ voorziet de Conditionaliteitsverordening in geen enkele beperking op het aantal keren dat de Commissie zo een verzoek kan doen. De Europese Raad benadrukte dan ook reeds dat de formele opening van de procedure voorafgegaan dient te worden door een “grondige dialoog”,⁴²⁹ wat eerder wijst op meerdere uitwisselingen dan een eenmalig verzoek om aanvullende informatie. De praktijk van de Commissie zal moeten uitwijzen hoe ze deze mogelijkheid zal invullen en in welke mate de formele toepassing van het algemeen conditionaliteitsregime uitgesteld zal worden onder het voorwendsel dat aanvullende informatie gevraagd dient te worden.

Tot hiertoe is er enkel weet van informele brieven die naar Polen en Hongarije gestuurd werden in november 2021 in het kader van deze preliminaire informatiegaring, zonder duidelijkheid over de concrete inhoud van die brieven en of er sindsdien nog verdere correspondentie plaatsgevonden heeft tussen de Commissie en die lidstaten met het oog op het verkrijgen van verdere verduidelijking.⁴³⁰ Op 5 april 2022 kondigde Commissievoorzitster Ursula von der Leyen wel aan dat het de procedure formeel zou opstarten ten aanzien van Hongarije na die lidstaat “een brief” met vragen gestuurd te hebben en de antwoorden daarop bestudeerd te hebben,⁴³¹ wat erop wijst dat de Commissie, in dit specifieke geval alleszins, gehandeld heeft in lijn met het standpunt van het Europees Parlement. Het blijft echter onduidelijk hoe de Commissie verder zal handelen ten aanzien van Polen en of het deze lidstaat wel om nog meer bijkomende informatie zal vragen alvorens eventueel de procedure ten aanzien van deze lidstaat op te starten.

Vanaf de formele opening van de procedure door toezending van een schriftelijke kennisgeving op basis van artikel 6(1) Conditionaliteitsverordening, voorziet de Verordening daarentegen wel in deadlines. Deze moeten in principe de lange doorlooptijden van de eerder besproken rechtsstaatmechanismen verhelpen. Desalniettemin kent de volledige procedure – vanaf de schriftelijke kennisgeving door de Commissie tot de vaststelling van maatregelen door de Raad – nog steeds een doorlooptijd van minstens vijf en maximaal negen maanden.⁴³² Hierbij wordt er nog geen rekening gehouden met mogelijks bijkomende vragen tot aanvullende informatie, met open noties

⁴²⁸ §25 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2021/2071(INI), 8 juli 2021 over de opstelling van richtsnoeren voor de toepassing van het algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, *Pb.L.* 1 maart 2022, afl. 99, 146-151.

⁴²⁹ §2(g) Concl.Raad bij de Europese Raad in Brussel van 10 en 11 december 2020.

⁴³⁰ Z. WANAT, L. BAYER, “Brussels takes step toward rule-of-law penalty process with Poland, Hungary - The move comes at a tense moment in the yearslong conflict with the countries over democratic norms.”, *Politico* 2021, <<https://www.politico.eu/article/eu-rule-of-law-penalty-process-poland-hungary/>> geraadpleegd op 6 april 2022.

⁴³¹ Commissievoorzitster Ursula von der Leyen in de plenaire zitting van het Europees Parlement van 5 april 2022, <<https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/vod.html?mode=unit&vodLanguage=EN&vodId=ac26863e-f1c524e7-ba7f-a04112111afd&date=20220405#>> (15:48:05 tot 15:49:53).

⁴³² Art. 6 Conditionaliteitsverordening.

zoals “binnen een indicatieve termijn” en “binnen een redelijke termijn” vervat in artikel 6 van de Conditionaliteitsverordening of met de mogelijkheid van overweging 26 van die Verordening om de vaststelling van maatregelen met maximaal drie maanden uit te stellen door de zaak op de agenda van de Europese Raad te laten plaatsen (zie Deel VI – Hoofdstuk 2.4).⁴³³ De doorlooptijd van de formele procedure kan hierdoor dan ook nog verder oplopen. Daarnaast moet ook de mogelijke duur van de informele fase voorafgaand aan de schriftelijke kennisgeving in rekening genomen worden. In het geval van Hongarije duurde deze fase een vijftal maanden vanaf het verzenden van de vraag om aanvullende informatie in november 2021.⁴³⁴ Ten aanzien van Polen werden er nog geen formele stappen ondernomen sinds de vraag om verduidelijking eind november 2021, waardoor deze preliminaire fase nog steeds lopende is ten aanzien van deze lidstaat.

Rekening houdend met het voorgaande, kan de gehele doorlooptijd van de procedure, inclusief de preliminaire informatievergaring, in het meest optimistische geval oplopen tot meer dan 1,5 jaar vanaf het ontstaan van een rechtsstaatinbreuk die een impact heeft of dreigt te hebben op de bescherming van het Uniebudget, tot het opleggen van sancties. Het zij echter opgemerkt dat er hierbij vanuit wordt gegaan dat de Commissie onmiddellijk handelt in geval van zo een inbreuk, wat in de praktijk niet zo blijkt te zijn – zo getuige bijvoorbeeld de schriftelijke kennisgeving die Scheppele, Kelemen en Morijn bijna een jaar voor de Commissie reeds wisten op te stellen ten aanzien van Hongarije.⁴³⁵

Ondanks de erkenning door de Uniewetgevers dat “bij de uitvoering door de lidstaten van de Uniebegroting (...) eerbiediging van de rechtsstaat een essentiële voorwaarde [is]”,⁴³⁶ blijft het dan ook nog maar de vraag of het algemeen conditionaliteitsregime erin zal slagen om de Uniebegroting op een effectieve wijze te beschermen in het licht van de tijd die mogelijks verstrijkt tussen de rechtsstaatinbreuk in kwestie en eventuele maatregelen. De Conditionaliteitsverordening introduceert dan wel deadlines die een excessief uitstel van maatregelen tegen dienen te gaan, het mechanisme wordt nog steeds gekarakteriseerd door verscheidene elementen die van de aannahme van maatregelen een langdurig proces kunnen maken. De mogelijke duur van de procedure staat dan ook haaks op de premisse dat “eerbiediging van de rechtsstaat een essentiële voorwaarde [is]”.⁴³⁷

⁴³³ Art. 6(6) & overweging 26 Conditionaliteitsverordening.

⁴³⁴ Z. WANAT, L. BAYER, “Brussels takes step toward rule-of-law penalty process with Poland, Hungary - The move comes at a tense moment in the yearslong conflict with the countries over democratic norms.”, *Politico* 2021, <<https://www.politico.eu/article/eu-rule-of-law-penalty-process-poland-hungary/>> geraadpleegd op 6 april 2022.

⁴³⁵ K.L. SCHEPPELE, R.D. KELEMEN, J. MORIJN, “The EU Commission has to Cut Funding to Hungary: The Legal Case”, 2021.

⁴³⁶ Overweging 7 Conditionaliteitsverordening.

⁴³⁷ Overweging 7 Conditionaliteitsverordening.

2.6. Sancties

Indien de Commissie van oordeel is dat aan de toepassingsvoorwaarden uit artikel 4 Conditionaliteitsverordening voldaan is en dat de door de betrokken lidstaat voorgestelde corrigerende maatregelen onvoldoende zijn, kan de Commissie, na de lidstaat hierover gehoord te hebben, een voorstel tot passende maatregelen voorleggen aan de Raad.⁴³⁸ Artikel 5 Conditionaliteitsverordening voorziet in een lijst van financiële maatregelen die de Commissie kan voorstellen en de Raad kan opleggen.⁴³⁹ Niettegenstaande beweringen vanwege Hongarije dat de activatie van het algemeen conditionaliteitsregime geen impact zal hebben op de goedkeuring van zijn deel in het COVID-19-herstelinstrument NextGenerationEU,⁴⁴⁰ kunnen maatregelen op basis van het mechanisme wel degelijk betrekking op zowel het algemeen Uniebudget als op NextGenerationEU.⁴⁴¹

Wanneer de Commissie maatregelen voorstelt aan de Raad, dient zij ervoor te zorgen dat deze maatregelen evenredig zijn in het licht van de werkelijke of potentiële gevolgen van de rechtsstaatschending(en) voor de bescherming van het Uniebudget.⁴⁴² Hiervoor dient ze de aard, duur, ernst en omvang van de schendingen evenals de intentie en de medewerking van de betrokken lidstaat in acht te nemen.⁴⁴³ Het Hof van Justitie verduidelijkte reeds dat deze criteria slechts elementen zijn die in rekening gehouden dienen te worden om de impact van de rechtsstaatschending op de bescherming van het Uniebudget te bepalen, waarbij de impact de enige bepalende factor is voor de aard en reikwijdte van de maatregelen.⁴⁴⁴ Men kan zich echter afvragen of niet alleen de impact van de rechtsstaatschending op het Uniebudget, maar ook de impact van de maatregelen op de lidstaat in kwestie, in rekening genomen zou moeten worden bij het bepalen van de aard en reikwijdte van de maatregelen; maatregelen zijn immers enkel effectief wanneer de kost om de rechtsstaat niet na te leven voor de getroffen lidstaat groter is dan de kost om de rechtsstaat na te leven.⁴⁴⁵

Op het eerste gezicht lijkt er echter toch een mogelijkheid te bestaan opdat de Commissie indirect de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen in rekening zou kunnen nemen bij het voorstellen van maatregelen. Bij haar beoordeling van de impact van de rechtsstaatschending, waarvan de aard en

⁴³⁸ Art. 6(9) Conditionaliteitsverordening.

⁴³⁹ Art. 5(1) Conditionaliteitsverordening.

⁴⁴⁰ Hongarije, "General Information for Investors On Recent EU Developments Regarding Hungary", <<https://about.hungary.hu/news-in-brief/general-information-for-investors-on-recent-eu-developments-regarding-hungary>>, geraadpleegd op 9 april 2022.

⁴⁴¹ Overweging 7 Conditionaliteitsverordening.

⁴⁴² Art. 5(3) Conditionaliteitsverordening.

⁴⁴³ Art. 5(3) *jo.* overweging 18 Conditionaliteitsverordening.

⁴⁴⁴ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §331; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §361.

⁴⁴⁵ M. BLAUBERGER, V. VAN HÜLLEN, "Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?", *Journal of European Integration* 2021, (1) 4.

reikwijdte van de voorgestelde maatregelen noodzakelijkerwijs afhangt, dient de Commissie immers rekening te houden met de intentie van de betrokken lidstaat om die schending stop te zetten.⁴⁴⁶ Wanneer de aard en reikwijdte van een genomen maatregel niet van die aard zouden zijn dat de lidstaat de schending stopzet, zal de impact op de bescherming van het Uniebudget groter zijn dan mocht de genomen maatregel van die grootteorde zijn dat zij de lidstaat ertoe zou aanzetten de schending te beëindigen. Gezien de grotere impact op het Uniebudget van een “zwakke” maatregel zou de aanname van een zwaardere maatregel dan ook gerechtvaardigd zijn indien men verwacht dat de zwakkere maatregel de intentie van de betrokken lidstaat niet zou wijzigen. Het is echter twijfelachtig of deze redenering gevolgd kan worden. Op deze manier zou men immers voor het bepalen van de evenredigheid van de voorgestelde maatregelen rekening houden met de (indirecte) impact van diezelfde maatregelen op het Uniebudget, terwijl volgens het Hof van Justitie enkel de impact van de rechtsstaatschending op het Uniebudget een beslissende factor is voor de evenredigheid van maatregelen.⁴⁴⁷

Voorts blijft de vraag onbeantwoord hoeveel procent van het Uniebudget bestemd voor de betrokken lidstaat achtergehouden kan worden opdat de maatregel evenredig zou zijn.⁴⁴⁸ Zowel de Conditionaliteitsverordening als de richtsnoeren van de Commissie bieden hier geen concrete verduidelijking. Wat wel duidelijk is, is dat de genomen maatregelen volgens de Commissie aanzienlijk kunnen zijn, en dit wanneer “een systemische schending van de beginselen van de rechtsstaat (...) op cumulatieve wijze en/of gedurende een aanzienlijke periode gevolgen heeft”.⁴⁴⁹ De Conditionaliteitsverordening geeft daarnaast ook aan dat een van de mogelijke maatregelen uit een “gehele of gedeeltelijke schorsing van de betaling van tranches of een vervroegde terugbetaling van door de Uniebegroting gegarandeerde leningen” bestaat.⁴⁵⁰ Dit wijst er op dat ook een algehele onthouding van bepaalde financiële voordelen tot de mogelijkheden behoort. Of een algehele onthouding van alle financiële voordelen mogelijk is, is echter niet duidelijk. Het lijkt echter onwaarschijnlijk dat de Commissie zo een verregaande maatregel zou voorstellen aangezien de Raad hier waarschijnlijk niet mee zou instemmen bij de uiteindelijke beslissing tot het opleggen van

⁴⁴⁶ Overweging 18 Conditionaliteitsverordening *jo.* arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §332.

⁴⁴⁷ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §331; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §361.

⁴⁴⁸ A. JAKAB, L. KIRCHMAIR, “How to Quantify a Proportionate Financial Punishment in the New EU Rule of Law Mechanism?”, *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/how-to-quantify-a-proportionate-financial-punishment-in-the-new-eu-rule-of-law-mechanism/>>.

⁴⁴⁹ §50 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

⁴⁵⁰ Art. 5(1)(iii) Conditionaliteitsverordening.

maatregelen.⁴⁵¹ De Raad beschikt daarnaast tevens over de bevoegdheid om door de Commissie voorgestelde maatregelen te wijzigen en eventueel te minderen.⁴⁵² Hongarije blijkt dit ook te beseffen. Zo verklaarde het land, na aankondiging door Commissievoorzitster Ursula von der Leyen van de activatie van het mechanisme, dat het simpelweg onmogelijk is om alle EU-financiering te weerhouden in het licht van het proportionaliteitsbeginsel.⁴⁵³ De Conditionaliteitsverordening lijkt een algehele onthouding van EU-subsidies dan wel niet uit te sluiten, in de praktijk lijkt dit echter weinig realistisch.

Een mogelijke oplossing, met het oog op het creëren van voorspelbaarheid en gelijkheid onder de lidstaten, bestaat er volgens Jakab en Kirchmeier in om de bepaling van evenredige maatregelen te koppelen aan een objectieve rechtsstaatindex, waarbij de ernst van de impact op de bescherming van het Uniebudget gekoppeld wordt aan een bepaald percentage van subsidies die achtergehouden zal worden.⁴⁵⁴ Als te hanteren rechtsstaatindex stellen zij een aangepaste versie van het EU-scorebord voor justitie voor.⁴⁵⁵ Een andere mogelijkheid voor de Commissie zou erin kunnen bestaan om, in navolging van haar praktijk met betrekking tot de bepaling van forfaitaire sommen en dwangsommen naar aanleiding van procedures voor het Hof van Justitie omwille van het niet naleven van arresten van dat Hof, met een standaardformule te werken voor het bepalen van geschikte financiële maatregelen. De geldigheid van deze praktijk voor het bepalen van financiële sancties werd reeds door het Hof van Justitie erkend.⁴⁵⁶ Daarnaast zij het echter opgemerkt dat het Hof tevens reeds oordeelde dat zulke richtsnoeren de doorzichtigheid, voorspelbaarheid en rechtszekerheid weliswaar ten goede komen, maar dat het ontbreken van zulke richtsnoeren niet noodzakelijkerwijze impliceert dat het opleggen van financiële maatregelen in strijd met deze beginselen zou gebeuren.⁴⁵⁷ De praktijk zal dan ook moeten uitwijzen hoe de Commissie zal bepalen hoe een bepaalde impact op de bescherming van het Uniebudget gekwantificeerd dient te worden in concrete cijfers. Het valt echter aan te bevelen dat

⁴⁵¹ M. BLAUBERGER, V. VAN HÜLLEN, "Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?", *Journal of European Integration* 2021, (1) 12.

⁴⁵² Art. 6(11) Conditionaliteitsverordening.

⁴⁵³ Hongarije, "General Information for Investors On Recent EU Developments Regarding Hungary", <<https://about.hungary.hu/news-in-brief/general-information-for-investors-on-recent-eu-developments-regarding-hungary>>, geraadpleegd op 3 mei 2022.

⁴⁵⁴ A. JAKAB, L. KIRCHMAIR, "How to Quantify a Proportionate Financial Punishment in the New EU Rule of Law Mechanism?", *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/how-to-quantify-a-proportionate-financial-punishment-in-the-new-eu-rule-of-law-mechanism/>>.

⁴⁵⁵ A. JAKAB, L. KIRCHMAIR, "How to Develop the EU Justice Scoreboard into a Rule of Law Index: Using an Existing Tool in the EU Rule of Law Crisis in a More Efficient Way", *Ger. Law J.* 2021, 936-955; A. JAKAB, L. KIRCHMAIR, "How to Quantify a Proportionate Financial Punishment in the New EU Rule of Law Mechanism?", *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/how-to-quantify-a-proportionate-financial-punishment-in-the-new-eu-rule-of-law-mechanism/>>.

⁴⁵⁶ Arrest van 4 juli 2000, *Commissie/Griekenland*, C-387/97, EU:C:2000:356, §84.

⁴⁵⁷ Arrest van 12 juli 2005, *Commissie/Frankrijk*, C-304/02, EU:C:2005:444, §85.

de Commissie, uit objectiviteits- en gelijkheidsoverwegingen, hiervoor een objectieve maatstaf of berekeningswijze tracht te formuleren.

Daarnaast rijst de vraag naar de effectiviteit van (de dreiging van) financiële maatregelen voor het voorkomen en/of verhelpen van een negatieve impact van rechtsstaatinbreuken op de bescherming van het Uniebudget. Sinds de inwerkingtreding van het algemeen conditionaliteitsregime op 1 januari 2021 en de daarmee gepaard gaande dreiging van financiële maatregelen lijken landen zoals Polen en Hongarije immers niet minder geneigd om hun inbreuken ten aanzien van de rechtsstaat verder te zetten.⁴⁵⁸ Zo blijft Polen bijvoorbeeld weigeren hervormingen door te voeren met betrekking tot de gerechtelijke tuchtkamer en tuchtregeling waarvoor het door het Hof van Justitie in juli 2021 veroordeeld werd.⁴⁵⁹ Voorts blijken niet alleen de dreiging van mogelijks toekomstige onthoudingen, maar ook werkelijke onthoudingen van financiering ten aanzien van Polen en Hongarije in de praktijk weinig resultaat op te leveren. Het is het immers zo dat, met betrekking tot onder andere Polen en Hongarije, de Commissie nu reeds geld weerhoudt uit het COVID-19-herstelfonds NextGenerationEU – buiten het algemeen conditionaliteitsregime om.⁴⁶⁰ Ook het recentelijk weerhouden van meer dan 200 miljoen euro aan financiering voor Hongarije door EER-landen Noorwegen, IJsland en Liechtenstein, omwille van rechtsstaatoverwegingen, bracht Hongarije er tot hiertoe nog niet toe de bezorgdheden van die landen weg te werken.⁴⁶¹

Een andere kritiek op het algemeen conditionaliteitsregime luidt voorts dat het mechanisme discriminerend zou zijn aangezien EU-lidstaten die de meeste EU-financiering krijgen, hierdoor het hardst getroffen kunnen worden.⁴⁶² De sancties genomen ten aanzien van grootontvangers kunnen noodzakelijkerwijze immers hoger zijn dan sancties genomen tegen lidstaten die veel minder financiering van de EU genieten.⁴⁶³ Het Hof van Justitie beweert dan wel dat het gelijkheidsbeginsel hierdoor niet geschonden wordt aangezien maatregelen evenredig dienen te zijn en deze

⁴⁵⁸ C. HILLION, “Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law”, *CML Rev.* 2021, (267) 275.

⁴⁵⁹ Arrest van 15 juli 2021, *Commissie/Polen (Régime disciplinaire des juges)*, C-791/19, EU:C:2021:596; Commissievoorzitster Ursula von der Leyen in de plenaire zitting van het Europees Parlement van 5 april 2022, <<https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/vod.html?mode=unit&vodLanguage=EN&playerStartTime=20220405-16:18:31&playerEndTime=20220405-16:19:34#>> (16:18:31 tot 16:19:33).

⁴⁶⁰ P. STOYKOVA, V. GORGIEVA, “Monitoring the Implementation of the Recovery and Resilience Facility: stocktaking against the clock”, *European Institute of Public Administration (EIPA)* 2022, <<https://www.eipa.eu/blog/recovery-and-resilience-facility-stocktaking-against-the-clock/>>.

⁴⁶¹ EEA Grants, “No agreement reached on funding for Hungary”, <<https://eeagrants.org/news/no-agreement-reached-funding-hungary>> geraadpleegd op 13 april 2022.

⁴⁶² A. BARAGGIA, M. BONELLI, “Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges”, *Ger. Law J.* 2022, (131) 152; F. HEINEMANN, “Going for the Wallet? Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multiannual Financial Framework”, *Intereconomics* 2018, afl. 6, (297) 298; A. MATTELAER, “Exploring the Boundaries of Conditionality in the EU”, *European Policy Briefs* 2018, 1 (4).

⁴⁶³ Opinie van AG Campos Sánchez-Bordona bij *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, §328.

proportionaliteitsvereiste gelijkelijk op elke lidstaat van toepassing is,⁴⁶⁴ toch bepaalt de Conditionaliteitsverordening dat voor de bepaling van de evenredigheid enkel de impact van de rechtsstaatinbreuk op het Uniebudget in rekening dient genomen te worden,⁴⁶⁵ en niet de mate waarin de betrokken lidstaat afhankelijk is van EU-financiering. Logischerwijze is het echter zo dat men een lidstaat die meer afhankelijk is van EU-financiering meer EU-geld kan onthouden dan, voor gelijkaardige feiten, een lidstaat die minder EU-financiering ontvangt; men kan een lidstaat immers niet meer geld onthouden dan waar het recht op heeft.

Men kan zich echter afvragen of de potentieel hogere sancties ten aanzien van grootontvangers wel degelijk een verschil zullen maken. Polen en Hongarije zijn immers beide grootontvangers wat betreft EU-financiering,⁴⁶⁶ maar blijken, zoals hierboven aangegeven, weinig geneigd om hun gedrag aan te passen, ondanks (de dreiging van) aanzienlijke financiële maatregelen. Men kan zich dan ook afvragen of de bemerking met betrekking tot de pre-artikel-7-procedure dat de impact van loutere dialoog gering is wanneer lidstaten er bewust en systematisch voor kiezen om de waarden uit artikel 2 VEU naast zich neer te leggen (zie Deel V – Hoofdstuk 2.5), ook niet van toepassing is wat betreft financiële sancties.⁴⁶⁷ Voor een antwoord hierop zal men echter de reactie van de betrokken lidstaten op de werkelijke toepassing van het algemeen conditionaliteitsregime moeten afwachten om te zien of zij deze lijn doortrekken of dat dit mechanisme wel degelijk een verschil kan maken.

Tot slot bestaat er nog het gevaar dat de dreiging met en/of aanname van sancties net een tegenovergesteld resultaat bereikt dan wat het algemeen conditionaliteitsregime beoogt. De betrokken lidstaat kan de financiële maatregelen immers voorstellen als sancties vanwege de EU, zagezegd omwille van volgens de EU door de bevolking verkeerdelijk gemaakte keuzes. Zo claimde de Hongaarse regering naar aanleiding van de aankondiging vanwege de Commissie dat het de procedure zou opstarten ten aanzien van dat land, dat de EU hiermee de Hongaarse bevolking wil straffen voor haar keuzes tijdens de verkiezingen twee dagen eerder.⁴⁶⁸ Daarnaast kunnen lidstaten waartegen maatregelen onder het mechanisme genomen worden, ondanks de verplichting *ex* artikel 5(2) Conditionaliteitsverordening om in verdere betaling van de eindbegunstigden te voorzien (zie Deel VI – Hoofdstuk 3.3), deze betalingen stopzetten en de schuld voor de daarmee gepaard gaande financiële

⁴⁶⁴ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §316.

⁴⁶⁵ Overweging 18 *jo.* art. 5(3) Conditionaliteitsverordening.

⁴⁶⁶ ŁACNY, J., "The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is it all About the Money?", *Hague J. Rule Law* 2021, afl. 13, 79-105.

⁴⁶⁷ M. BLAUBERGER, V. VAN HÜLLEN, "Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?", *Journal of European Integration* 2021, (1) 6; I. GOLDNER LANG, "The Rule of Law, the Force of Law and the Power of Money in the EU", *CYELP* 2019, afl. 15, 1 (5).

⁴⁶⁸ Hongarije, "Gulyás: Brussels is wrong to 'play the same tune' as the Hungarian Left", <<https://abouthungary.hu/news-in-brief/gulyas-brussels-is-wrong-to-play-the-same-tune-as-the-hungarian-left>> geraadpleegd op 13 april 2022.

gevolgen voor de begunstigden doorschuiven naar de EU.⁴⁶⁹ Dit kan er enerzijds toe leiden dat de bevolking van de betrokken lidstaat zich (verder) afkeert van de EU en zich (nog meer) achter de op ramkoers met de EU zijnde regering schaart.⁴⁷⁰ Zulk een risico werd ook door het Europees Economisch en Sociaal Comité erkend, en dan vooral in lidstaten waar de media gecontroleerd worden door de overheid.⁴⁷¹ Anderzijds kunnen de negatieve financiële gevolgen ertoe leiden dat de bevolking zich net wil afzetten van de regering en een meer EU-georiënteerde koers wil varen.⁴⁷² Hiervoor zijn vrije media en vrije verkiezingen echter essentieel opdat de getroffen bevolking weet kan hebben van de werkelijke redenen voor de EU-sancties en over de mogelijkheid beschikt om zich tegen de keuzes van de heersende regering te verzetten.⁴⁷³ Wat betreft Hongarije, blijkt uit het jaarlijks rechtsstaatverslag van de Commissie echter dat er ernstige tekortkomingen zijn met betrekking tot de mediavrijheid.⁴⁷⁴ In een ontwerpresolutie van het Europees Parlement, waarvan de aanname gepland staat binnen twee maand, wordt de Hongaarse overheid zelfs bestempeld als “een hybride regime van electorale autocratie”.⁴⁷⁵ Met betrekking tot de Hongaarse verkiezingen van 3 april 2022 verklaarde de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) dan weer dat de verkiezingen vrij verlopen waren, maar met een gebrek aan een gelijk speelveld omwille van een gebrek aan mediavrijheid.⁴⁷⁶

2.7. Procedurele drempels

Indien de Commissie van oordeel is dat aan de toepassingsvoorwaarden voor de activering van het algemeen conditionaliteitsregime voldaan is, en wanneer zij meent dat de door de betrokken lidstaat

⁴⁶⁹ M. LUKIC RADOVIC, M. VLAJKOVIC, “How firm are the bonds that tie the EU together? EU rule of law conditionality mechanism and the Next Generation Recovery Fund”, *ECLIC* 2021, (57) 77-78; M. BLAUBERGER, V. VAN HÜLLEN, “Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?”, *Journal of European Integration* 2021, (1) 13.

⁴⁷⁰ M. LUKIC RADOVIC, M. VLAJKOVIC, “How firm are the bonds that tie the EU together? EU rule of law conditionality mechanism and the Next Generation Recovery Fund”, *ECLIC* 2021, (57) 77-78; G. HALMAI, “The possibility and desirability of economic sanction: Rule of law conditionality requirements against illiberal EU Member States”, *EUI Working Papers* 2018, afl. 6, (1) 18.

⁴⁷¹ §4.10 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het 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, *Pb.L.* 15 februari 2019, afl. 62, 173-177.

⁴⁷² T. THEUNS, “The Need for an EU Expulsion Mechanism: Democratic Backsliding and the Failure of Article 7”, *Res Publica* 2022, (1) 18.

⁴⁷³ G. HALMAI, “The possibility and desirability of economic sanction: Rule of law conditionality requirements against illiberal EU Member States”, *EUI Working Papers* 2018, afl. 6, (1) 18.

⁴⁷⁴ Verslag over de rechtsstaat 2021 m.b.t. Hongarije, SWD (2021) 714 def., 20 juli 2021, p. 17-23.

⁴⁷⁵ §2 Ontwerpresolutie van het Europees Parlement nr. 2018/0902R(NLE), 26 april 2022 over het voorstel voor een besluit van de Raad houdende de constatering, overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust.

⁴⁷⁶ OVSE, “International election observation mission – Hungary – Parliamentary Elections and Referendum, 3 April 2022”, <[https://www.osce.org/files/f/documents/4/6/515111 .pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/4/6/515111.pdf)>.

voorgestelde corrigerende maatregelen onvoldoende zijn, kan zij een voorstel voor een uitvoeringsbesluit inzake passende maatregelen indienen bij de Raad.⁴⁷⁷ De Raad dient dan op haar beurt het uitvoeringsbesluit vast te stellen binnen een maand na ontvangst van het voorstel, uitzonderlijk te verlengen met maximaal twee maanden.⁴⁷⁸ Het uitvoeringsbesluit dient aangenomen te worden met een gekwalificeerde meerderheid.⁴⁷⁹ Dit betekent dat ten minste 55 % van de leden van de Raad die ten minste 65 % van de gehele EU-bevolking vertegenwoordigen, vóór de aanneming van de maatregelen moet stemmen.⁴⁸⁰

Besluitneming bij gekwalificeerde meerderheid was echter niet deel van het initiële voorstel van de Commissie. Zo werd het voorstel van de Commissie inzake passende maatregelen geacht aangenomen te zijn indien de Raad binnen een maand het voorstel niet verworpen had met een gekwalificeerde meerderheid.⁴⁸¹ In plaats van een gekwalificeerde meerderheid te vereisen voor de aanneming, vereiste het voorstel dus een gekwalificeerde meerderheid opdat de voorgestelde maatregelen niet aangenomen zouden worden. Deze “omgekeerde gekwalificeerde meerderheid” werd door de Commissie nodig geacht “om het gemakkelijker te maken de besluiten te nemen die noodzakelijk zijn om de financiële belangen van de Unie te beschermen”.⁴⁸² Dit idee werd ook duidelijk onderlijnd door EU-Commissaris Didier Reynders tijdens een zitting van het LIBE Comité:

“Nous devons mettre en place un processus de décision qui peut être appliqué efficacement. Les modalités de vote de la majorité qualifiée inversée (...) doivent être maintenues. C’est le cas ici que l’efficacité du mécanisme sera garantie. Si la majorité qualifiée est choisie à la place, nous pourrions facilement nous trouver dans une impasse.”⁴⁸³

Men kan zich echter afvragen of de huidige vereiste van een gekwalificeerde meerderheid wel degelijk tot een impasse zal leiden bij het opleggen van maatregelen. In tegenstelling tot onder artikel 7 VEU (zie Deel V – Hoofdstuk 3.4),⁴⁸⁴ wordt de lidstaat waarover gestemd wordt dan wel niet buiten beschouwing gelaten bij de berekening van deze gekwalificeerde meerderheid, deze lidstaat zal,

⁴⁷⁷ Art. 6(9) Conditionaliteitsverordening.

⁴⁷⁸ Art. 6(10) Conditionaliteitsverordening.

⁴⁷⁹ Art. 6(11) Conditionaliteitsverordening.

⁴⁸⁰ Art. 238(3)(a) VWEU.

⁴⁸¹ Art. 5(7)-(8) 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, COM (2018) 324 def., 2 mei 2018.

⁴⁸² Overweging 15 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, COM (2018) 324 def., 2 mei 2018

⁴⁸³ EU-Commissaris Didier Reynders in LIBE Comité zitting van 29 juni 2020, <https://multimedia.europarl.europa.eu/nl/webstreaming/libe-committee-meeting_20200629-1345-COMMITTEE-LIBE> (14:06:38 tot 14:06:59).

⁴⁸⁴ Art. 354 VWEU.

eventueel zelfs gesteund door enkele andere lidstaten, hoogstwaarschijnlijk de aanname van maatregelen niet kunnen blokkeren aangezien die lidstaat ongeveer de helft van de lidstaten zou moeten overtuigen om tegen te stemmen.⁴⁸⁵ Naast het actief blokkeren van zulke sancties, kan er echter ook sprake zijn van het passief blokkeren ervan. Een overgroot deel van de lidstaten mag er dan wel niet actief voor ijveren om rechtsstaatinbreuken met gevolgen voor het Uniebudget niet te sanctioneren (zo stemden alle lidstaten uitgezonderd Polen en Hongarije vóór de aanname van het algemeen conditionaliteitsregime⁴⁸⁶), in het verleden bleken de lidstaten vaak de politieke wil te ontbreken om daadwerkelijk sancties te nemen. Getuige hiervan is de inactiviteit van de lidstaten onder artikel 7 VEU (zie Deel VI – Hoofdstuk 3.3). Het Europees Economisch en Sociaal Comité was om die reden dan ook een voorstander van de omgekeerde gekwalificeerde meerderheid die de Commissie voorstelde, aangezien hierdoor “het risico van inactiviteit of politieke selectiviteit als gevolg van een vereiste stemming in de Raad tot een minimum [kan] worden beperkt”.⁴⁸⁷

Door te vereisen dat de Raad actief stemt over de toepassing van maatregelen ten aanzien van de betrokken lidstaat, wordt de “sanctielast” dan ook overgelaten aan de lidstaten zelf, wat de deur terug openzet voor politieke overwegingen (zie Deel V – Hoofdstuk 3.3).⁴⁸⁸ Een omgekeerde gekwalificeerde meerderheid zou daarentegen deze “sanctielast” – althans deels – verschoven hebben naar de Commissie en de verantwoordelijkheid meer bij de betrokken lidstaat zelf gelegd hebben aangezien zij dan actief haar zaak bij de overige lidstaten zou dienen te bepleiten opdat een gekwalificeerde meerderheid tegen de aanname van maatregelen zou gestemd hebben.⁴⁸⁹

De politieke gevoeligheid bij het opleggen van sancties onder het algemeen conditionaliteitsregime blijkt ook uit de mogelijkheid voor de Raad om, alvorens de door de Commissie voorgestelde maatregelen aan te nemen, deze nog te wijzigen bij gekwalificeerde meerderheid.⁴⁹⁰ Deze mogelijkheid wordt in overweging 20 Conditionaliteitsverordening impliciet verantwoord door te wijzen op “het belang van de financiële gevolgen van op grond van deze verordening vastgestelde maatregelen”.⁴⁹¹

⁴⁸⁵ C. CLOSA MONTERO, “Paradoxes and Dilemmas in Compliance and Enforcement – Framing the EUCO compromise on Rule of Law”, *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/paradoxes-and-dilemmas-in-compliance-and-enforcement/>>; E. RUBIO, “Rule of law conditionality – What could an acceptable compromise look like?”, *Institut Jacques Delors* 2020, (1) 2.

⁴⁸⁶ Notulen bij de samenkomst van de Raad van 14 december 2020, nr. CM 5358/20, p. 4.

⁴⁸⁷ §4.2 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het 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, *Pb.L.* 15 februari 2019, afl. 62, 173-177.

⁴⁸⁸ A. BARAGGIA, M. BONELLI, “Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges”, *Ger. Law J.* 2022, (131) 146; T. TRIDIMAS, “Editorial Note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?”, *CYELP* 2020, afl. 16, (VII) XIX.

⁴⁸⁹ N. KIRST, “Rule of Law Conditionality: The Long-Awaited Step towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union”, *European Papers* 2021, afl. 1, (101) 106.

⁴⁹⁰ Art. 6(11) Conditionaliteitsverordening.

⁴⁹¹ Overweging 20 Conditionaliteitsverordening.

Dit belang wordt tevens geïllustreerd door het feit dat, door de Raad toe te staan af te wijken van het voorstel van de Commissie bij gekwalificeerde meerderheid, deze bepaling afwijkt van de algemene regel uit artikel 293(1) VWEU dat de Raad voorstellen van de Commissie enkel kan wijzigen met eenparigheid van stemmen.⁴⁹² Hierdoor wordt de Raad een grotere discretiemarge verleend in het bepalen van passende maatregelen en wordt de hoogst politieke en gevoelige aard van het rechtsstaatthema nogmaals onderlijnd.

Daar waar een omgekeerde gekwalificeerde meerderheid de aanneming van maatregelen waarschijnlijk gemakkelijker had gemaakt in vergelijking met de vereiste van een gewone gekwalificeerde meerderheid, is het echter zo dat deze gewone gekwalificeerde meerderheid reeds een grote vooruitgang betekent ten opzichte van de unanimiteitsvereiste voor een constatering *ex* artikel 7(2) VEU, een noodzakelijke voorwaarde voor het opleggen van sancties onder artikel 7(3) VEU.⁴⁹³ Door de unanimiteitsvereiste van artikel 7(2) VEU volstaat het voor de betrokken lidstaat immers om de steun van slechts een andere lidstaat te genieten om buiten schot te blijven (zie Deel V – Hoofdstuk 3.4). Dit zal onder het algemeen conditionaliteitsregime niet mogelijk zijn. In theorie komt het algemeen conditionaliteitsregime dus tegemoet aan deze tekortkoming van artikel 7 VEU. Het blijft echter nog afwachten welke politieke dynamieken zich in de praktijk in de Raad zullen vormen, en of en hoe deze dynamieken zich zullen vertalen in concrete beslissingen. Uit de procedures tegen Polen en Hongarije onder artikel 7(1) VEU blijkt immers tevens dat, zelfs wanneer er geen unanimiteitsvereiste bestaat en het nog niet eens om sancties draait, bepaalde politieke dynamieken en overwegingen leiden tot besluiteloosheid bij de lidstaten (zie Deel V – Hoofdstuk 3.3).

3. Tekortkomingen eigen aan het algemeen conditionaliteitsregime

3.1. Algemeen

Uit de analyse hierboven, waarbij het algemeen conditionaliteitsregime getoetst werd aan de tekortkomingen van de eerder besproken rechtsstaatmechanismen, blijkt dat het nieuwe mechanisme niet aan al deze tekortkomingen wist tegemoet te komen. Hierdoor rijst de vraag of het mechanisme ook haar eigen tekortkomingen kent, tekortkomingen eigen aan het mechanisme en verschillend van degene die reeds eerder ontwaard werden met betrekking tot de reeds eerder besproken mechanismen. Ook deze kunnen immers een impact hebben op de effectiviteit van het mechanisme. In

⁴⁹² Art. 293(1) VWEU.

⁴⁹³ C. CLOSA MONTERO, "Paradoxes and Dilemmas in Compliance and Enforcement – Framing the EUCO compromise on Rule of Law", *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/paradoxes-and-dilemmas-in-compliance-and-enforcement/>>

de volgende sectie zullen dan ook twee tekortkomingen eigen aan het nieuwe algemeen conditionaliteitsregime geanalyseerd worden.

3.2. Beperkt toepassingsgebied

Het algemeen conditionaliteitsregime heeft als doel de bescherming van de Uniebegroting tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat door de lidstaten.⁴⁹⁴ Er kunnen dan ook enkel maatregelen onder het mechanisme genomen worden indien rechtsstaatschendingen voldoende rechtstreekse gevolgen hebben of dreigen te hebben “voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie”.⁴⁹⁵ Het Hof van Justitie stelde dan ook reeds op duidelijke wijze dat het doel van het mechanisme erin bestaat het Uniebudget te beschermen ingeval van rechtsstaatschendingen en niet om, aan de hand van het Uniebudget, rechtsstaatinbreuken te bestraffen.⁴⁹⁶

Hiermee wijkt het huidige mechanisme enigszins af van het initiële voorstel van de Commissie. Het officiële doel van het voorgestelde mechanisme was, gelijkaardig aan het huidige mechanisme, ook om het Uniebudget te beschermen, zij het enkel ten aanzien van algemene tekortkomingen met betrekking tot de rechtsstaat;⁴⁹⁷ individuele inbreuken volstonden niet.⁴⁹⁸ Verklaringen vanwege de Commissie zoals “instellingen als het Europees Parlement alsook het grote publiek [hebben] de EU duidelijk verzocht om actie te ondernemen ter bescherming van de rechtsstaat” of “de bestaande verplichtingen om te zorgen voor doeltreffende controlesystemen [dienen] te worden aangevuld met maatregelen om de eerbieding van de rechtsstaat te waarborgen”,⁴⁹⁹ droegen echter bij tot het beeld dat de Commissie officieus eerder de bescherming van de rechtsstaat beoogde.⁵⁰⁰ Na analyse van het voorstel door de Juridische Dienst van de Raad, oordeelde deze dan ook dat het voorgestelde mechanisme zich te weinig

⁴⁹⁴ Art. 1 Conditionaliteitsverordening.

⁴⁹⁵ Art. 4(1) Conditionaliteitsverordening.

⁴⁹⁶ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §171; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §260.

⁴⁹⁷ Art. 1 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, COM (2018) 324 def., 2 mei 2018.

⁴⁹⁸ Art. 2(b) 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, COM (2018) 324 def., 2 mei 2018.

⁴⁹⁹ 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, COM (2018) 324 def., 2 mei 2018, p. 2.

⁵⁰⁰ I. GOLDNER LANG, “The Rule of Law, the Force of Law and the Power of Money in the EU”, *CYELP* 2019, afl. 15, (1) 9; K.L. SCHEPPELE, L. PECH, D. KELEMEN, “Never Missing an Opportunity to Miss an Opportunity: The Council Legal Service Opinion on the Commission’s EU budget-related rule of law mechanism”, *Verfassungsblog* 2018, <<https://verfassungsblog.de/never-missing-an-opportunity-to-miss-an-opportunity-the-council-legal-service-opinion-on-the-commissions-eu-budget-related-rule-of-law-mechanism/>>.

onderscheidde van artikel 7 VEU aangezien het doel en de gevolgen van beide mechanismen te veel overlappen.⁵⁰¹ Zo vereiste het initiële voorstel, gelijkaardig aan artikel 7(2) VEU, in een eerste stap de vaststelling van een algemene tekortkoming op het vlak van de rechtsstaat en vormen de financiële maatregelen sancties die ook onder artikel 7(3) VEU genomen kunnen worden.⁵⁰² Het Hof van Justitie bevestigde dat het instellen van een mechanisme met hetzelfde voorwerp, dezelfde doelstelling en dezelfde maatregelen als artikel 7 VEU, een schending van dat artikel uitgemaakt zou hebben.⁵⁰³

Aan deze bezwaren werd uiteindelijk tegemoet gekomen door een voldoende rechtstreekse band te vereisen tussen rechtsstaatinbreuken enerzijds en de bescherming van het Uniebudget anderzijds.⁵⁰⁴ Daarnaast verduidelijken verscheidene overwegingen van de Conditionaliteitsverordening de vereiste link tussen (een) rechtsstaatinbreuk(en) en de effectieve bescherming van het Uniebudget.⁵⁰⁵ Het Hof van Justitie oordeelde hierdoor dat het doel van artikel 7 VEU en het nieuwe algemeen conditionaliteitsregime verschillend is; daar waar artikel 7 VEU rechtsstaatinbreuken beoogt te bestraffen, heeft het algemeen conditionaliteitsregime tot doel de bescherming van het Uniebudget tegen rechtsstaatinbreuken.⁵⁰⁶ Wat betreft het voorwerp van beide mechanismen, stelde het Hof dat het voorwerp van artikel 7 VEU breder is aangezien deze procedure alle waarden van artikel 2 VEU betreft, en dit ongeacht of er een link met het Uniebudget is, terwijl het algemeen conditionaliteitsregime zich beperkt tot inbreuken op de rechtsstaat met (potentiële) negatieve gevolgen voor de bescherming van het Uniebudget.⁵⁰⁷ Tot slot oordeelde het Hof dat de mogelijke maatregelen onder artikel 7 VEU betrekking kunnen hebben op elk mogelijk recht dat voortvloeit uit de Verdragen, terwijl de maatregelen onder het algemeen conditionaliteitsregime beperkt zijn tot de financiële maatregelen uit artikel 5(1) Conditionaliteitsverordening.⁵⁰⁸ Om die redenen besloot het Hof

⁵⁰¹ §17-34 Opinie van de Juridische Dienst, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States - Compatibility with the EU Treaties van 25 oktober 2018, nr. 13593/18.

⁵⁰² §31-32 Opinie van de Juridische Dienst, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States - Compatibility with the EU Treaties van 25 oktober 2018, nr. 13593/18.

⁵⁰³ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §167; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §206.

⁵⁰⁴ Art. 4(1) Conditionaliteitsverordening; Opinie van AG Campos Sánchez-Bordona bij *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, §165-166.

⁵⁰⁵ Overwegingen 2, 7, 8, 9, 13, 14 en 15 Conditionaliteitsverordening.

⁵⁰⁶ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §169-172; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §208-211.

⁵⁰⁷ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §173-176; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §212-215.

⁵⁰⁸ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §177; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §216.

dat het algemeen conditionaliteitsregime geen procedure parallel aan artikel 7 VEU inhoudt en daarmee dat artikel niet schendt.⁵⁰⁹

De strikte link met het Uniebudget was daarnaast tevens vereist om gebruik te kunnen maken van artikel 322(1)(a) VWEU als rechtsbasis. Artikel 322(1)(a) VWEU voorziet in de mogelijkheid om bij verordening financiële regels vast te leggen.⁵¹⁰ Deze regels omvatten de wijze waarop de begroting wordt opgesteld en uitgevoerd, alsmede de wijze waarop rekening en verantwoording afgelegd dient te worden.⁵¹¹ Het doel van deze regels is om een goed financieel beheer te verzekeren.⁵¹² Teneinde dit doel te bereiken, laat artikel 322(1)(a) VWEU toe dat er een conditionaliteitsmechanisme ingesteld wordt waarbij het ontvangen van EU-financiering afhankelijk wordt gesteld van de naleving van bepaalde voorwaarden, waaronder de principes van de rechtsstaat.⁵¹³ Rechtsstaatinbreuken kunnen het goed financieel beheer en de financiële belangen van de EU immers ernstig in het gedrag brengen.⁵¹⁴ Het Hof van Justitie oordeelde dan ook dat artikel 322(1)(a) VWEU de correcte rechtsbasis is voor het algemeen conditionaliteitsregime in zoverre het enkel rechtsstaatinbreuken beteugelt die een voldoende rechtstreekse impact hebben of dreigen te hebben op het Uniebudget.⁵¹⁵

Vanuit een wettelijk oogpunt was de beperking van het toepassingsgebied tot die rechtsstaatinbreuken die gevolgen (dreigen te) hebben voor het Uniebudget dientengevolge een noodzakelijke voorwaarde. Voor de bescherming van de rechtsstaat valt deze beperking echter enigszins te betreuren.⁵¹⁶ Ondanks de positieve uitbreiding van het toepassingsgebied van louter algemene tekortkomingen naar zowel algemene tekortkomingen als individuele inbreuken,⁵¹⁷ vallen door de vereiste impact op het Uniebudget immers nog steeds heel wat rechtsstaatinbreuken buiten

⁵⁰⁹ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §179-180; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §218-219.

⁵¹⁰ Art. 322(1)(a) VWEU.

⁵¹¹ Art. 322(1)(a) VWEU.

⁵¹² Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §105; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §119.

⁵¹³ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §122 & §128; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §140 & §146.

⁵¹⁴ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §131; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §149.

⁵¹⁵ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §133; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §151.

⁵¹⁶ P. BÁRD, N. CHRONOWSKI, Z. FLECK, A. KOVÁCS, Z. KÖRTVÉLYESI, G. MÉSZÁROS, "Is the EU Toothless? An Assessment of the EU Rule of Law Enforcement Toolkit", *MTA Law Working Papers* 2022, (1) 52; N. KIRST, "Rule of Law Conditionality: The Long-Awaited Step towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union", *European Papers* 2021, afl. 1, (101) 105.

⁵¹⁷ J. ŁACNY, "The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is it all About the Money?", *Hague J. Rule Law* 2021, afl. 13, (79) 89.

de werkingssfeer van de Conditionaliteitsverordening.⁵¹⁸ Het valt immers moeilijk te bewijzen hoe inperkingen van de mediavrijheid of schendingen van LGBT- en vrouwenrechten een impact kunnen hebben op de bescherming van het Uniebudget.⁵¹⁹

Een van de eindvoorstellen van de Conferentie over de toekomst van Europa bestaat er dan ook in om het algemeen conditionaliteitsregime uit te breiden tot alle rechtsstaatinbreuken door afschaffing van de huidige vereiste impact op het Uniebudget, en dit eventueel zelfs door middel van een verdragswijziging.⁵²⁰ Dit laatste lijkt immers nodig te zijn opdat de Uniewetgever over een adequate rechtsbasis hiervoor zou beschikken. Tot op heden voorzien de Verdragen immers niet in een algemene rechtsbasis op basis waarvan men een conditionaliteitsmechanisme ter handhaving van de rechtsstaat kan aannemen zonder een link met andere domeinen zoals het Uniebudget te moeten bewijzen, of artikel 7 VEU te schenden.⁵²¹ Het Europees Parlement lijkt een verdragswijziging in die zin alvast genegen te zijn.⁵²² Onder de lidstaten blijkt er echter een grotere verdeeldheid te bestaan. Zo verklaarden landen zoals Frankrijk en Italië al dat zij openstaan voor een eventuele verdragswijziging,⁵²³ terwijl 13 andere lidstaten in een non-paper reeds op sceptische wijze te kennen gaven dat een verdragswijziging nooit het doel van de Conferentie over de toekomst van Europa was.⁵²⁴

Het valt voorts af te wachten hoe de Commissie het huidige toepassingsgebied van het algemeen conditionaliteitsregime zal interpreteren en de Conditionaliteitsverordening *in concreto* zal toepassen.

⁵¹⁸ N. KIRST, "Rule of Law Conditionality: The Long-Awaited Step towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union", *European Papers* 2021, afl. 1, (101) 105; C. HILLION, "Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law", *CML Rev.* 2021, (267) 284.

⁵¹⁹ C. PINELLI, "The EU unease about populism" in J.M. CASTELLÀ ANDREU, M.A. SIMONELLI (eds), "Populism and Contemporary Democracy in Europe - Old Problems and New Challenges", Cham, Palgrave Macmillan, 2022, (181) 187; C. HILLION, "Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law", *CML Rev.* 2021, (267) 284.

⁵²⁰ Aanbeveling 25(4) van het ontwerpvoorstel van de Conferentie over de toekomst van Europa van 27 april 2022; aanbeveling 10 van aanbevelingen in het kader van de Conferentie over de toekomst van Europa van Panel 2 "Europese democratie/waarden, rechten, de rechtsstaat, veiligheid" van 11-12 december.

⁵²¹ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §167; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §206.

⁵²² Punt I. van Resolutie van het Europees Parlement nr. 2022/2648(RSP), 4 mei 2022 over de follow-up van de conclusies van de Conferentie over de toekomst van Europa.

⁵²³ Frans president Emmanuel Macron tijdens het slotevenement van de Conferentie over de toekomst van Europa van 9 mei 2022, <https://multimedia.europarl.europa.eu/de/video/-conference-on-the-future-of-europe---closing-event-testimonials-by-citizens-of-the-national-citizens-panels_1224701> (19:11 tot 20:40); Italiaans premier Mario Draghi tijdens de plenaire zitting van 3 mei 2022, <<https://www.europarl.europa.eu/plenary/nl/vod.html?mode=unit&vodLanguage=NL&playerStartTime=20220503-11:43:32&playerEndTime=20220503-12:17:40#>> (11:48:14 tot 11:48:57).

⁵²⁴ Non-paper door Bulgarije, Kroatië, Tsjechië, Denemarken, Estland, Finland, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië, Slovenië en Zweden met betrekking tot de uitkomst van en opvolging van de Conferentie over de toekomst van Europa van 9 mei 2022, <<https://www.government.se/information-material/2022/05/non-paper-by-bulgaria-croatia-the-czech-republic-denmark-estonia-finland-latvia-lithuania-malta-poland-romania-slovenia-and-sweden/>>.

Sommige auteurs en leden van het Europees Parlement vrezen immers dat de Commissie het toepassingsgebied van het mechanisme eng zal interpreteren en het eerder zal hanteren als een louter anti-corruptiemechanisme in plaats van het toe te passen op elke rechtsstaatinbreuk die een voldoende rechtstreekse impact op het Uniebudget heeft of dreigt te hebben.⁵²⁵ In haar conclusies van december 2020 lijkt de Europese Raad het toepassingsgebied van het mechanisme dan ook in die zin te interpreteren door te stellen dat “de Uniebegroting, met inbegrip van NextGenerationEU, moet worden beschermd tegen elke vorm van fraude, corruptie en belangenconflict”.⁵²⁶ Zoals reeds gesteld, is de Commissie echter niet gebonden door deze conclusies (zie Deel VI – Hoofdstuk 2.4). Desalniettemin geeft de Commissie ook signalen in de richting van deze beperktere interpretatie in het kader van de procedure die het opstartte ten aanzien van Hongarije. Zo stelde Commissievoorzitster Ursula von der Leyen in het Europees Parlement dat de procedure ten aanzien van Hongarije opgestart werd omwille van corruptieredenen.⁵²⁷ Nochtans bewezen Scheppele, Pech en Morijn dat ook problemen met betrekking tot de onafhankelijkheid van het Hongaarse gerecht problematisch zijn onder het algemeen conditionaliteitsregime.⁵²⁸ Ook EU-Commissaris Věra Jourová voedde reeds de vermoedens dat de Commissie zich vooral zal focussen op (of zelfs beperken tot) corruptie:

*“When shall we trigger the conditionality [mechanism against Poland]? Here the answer will be simple: when we have sufficient evidence that Poland is not investigating, prosecuting and reacting in a proper way on cases of fraud, corruption and conflicts of interest (...)”*⁵²⁹

Ten aanzien van Polen beweerde EU-Commissaris Johannes Hahn immers reeds dat de Commissie de activering van het mechanisme niet overweegt aangezien in Polen de problemen zich louter binnen

⁵²⁵ Auteurs: R.D. KELEMEN, “Will Brussels stop funding autocracy? Hungarian Prime Minister Viktor Orban’s power rests in part on how he distributes E.U. funds to oligarchs and local authorities in exchange for support”, *The Washington Post* 2022, <<https://www.washingtonpost.com/politics/2022/04/13/hungary-eu-subsidies-backsliding-democracy/>>; A. JAKAB, L. KIRCHMAIR, “How to Quantify a Proportionate Financial Punishment in the New EU Rule of Law Mechanism?”, *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/how-to-quantify-a-proportionate-financial-punishment-in-the-new-eu-rule-of-law-mechanism/>>, Europarlementsleden: Daniel Freund in LIBE Comité zitting van 20 april 2022, <https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/libe-committee-meeting_20220420-1345-COMMITTEE-LIBE> (15:42:03 tot 15:42:24); Michal Šimečka in de plenaire zitting van het Europees Parlement van 3 mei 2022, <<https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/vod.html?mode=unit&vodLanguage=EN&vodId=0a356aae-7990-5997-fe9c-03e157bb4ffd&date=20220503#>> (13:41:21 tot 13:41:32).

⁵²⁶ §2(a) Concl. Raad bij de Europese Raad in Brussel van 10 en 11 december 2020.

⁵²⁷ Commissievoorzitster Ursula von der Leyen in de plenaire zitting van het Europees Parlement van 5 april 2022, <<https://www.europarl.europa.eu/plenary/nl/vod.html?mode=unit&vodLanguage=NL&playerStartTime=20220405-15:33:18&playerEndTime=20220405-15:35:22#>> (15:34:31 tot 15:35:09).

⁵²⁸ K.L. SCHEPPELE, R.D. KELEMEN, J. MORIJN, “The EU Commission has to Cut Funding to Hungary: The Legal Case”, 2021, (1) 16-21.

⁵²⁹ EU-Commissaris Věra Jourová in LIBE Comité zitting van 11 mei 2022, <https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/committee-on-civil-liberties-justice-and-home-affairs_20220511-1345-COMMITTEE-LIBE> (14:46:53 tot 14:47:10).

het gerechtssysteem bevinden.⁵³⁰ EU-Commissaris Věra Jourová erkende later weliswaar de mogelijks negatieve impact van het gebrek aan een onafhankelijk gerecht voor het Uniebudget, maar voegde hieraan toe dat een voldoende rechtstreekse band tussen de aantasting van de onafhankelijkheid van het gerecht en de bescherming van het Uniebudget moeilijk hard te maken is.⁵³¹ Artikel 3 Conditionaliteitsverordening geeft nochtans aan dat het in gevaar brengen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in het bijzonder op rechtsstaatschendingen relevant voor de toepassing van het mechanisme kan wijzen.⁵³² De Commissie erkende zelfs in haar richtsnoeren dat aantastingen van de gerechtelijke onafhankelijkheid “van bijzonder belang [zijn], aangezien daarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen [in artikel 3 Conditionaliteitsverordening]”.⁵³³

Het is echter onmogelijk om met zekerheid te bepalen omwille van welke concrete rechtsstaatinbreuken de Commissie de procedure opstartte ten aanzien van Hongarije gezien het feit dat zij de schriftelijke kennisgeving *ex* artikel 6(1) Conditionaliteitsverordening niet openbaar maakt. Desondanks lijkt de Commissie, op basis van haar verklaringen, op het eerste gezicht eerder een nauwe interpretatie van het toepassingsgebied genegen te zijn, met een focus op corruptiebestrijding. Een resolutie van het Europees Parlement van 5 mei 2022 lijkt deze beperkende interpretatie door de Commissie althans te bevestigen waar het Parlement stelt te betreuren dat de Commissie de Conditionaliteitsverordening “bijzonder eng interpreteert” en waarin het herhaalt dat het in gevaar brengen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht door de Verordening expliciet aangemerkt wordt als een rechtsstaatinbreuk relevant voor de toepassing van het mechanisme.⁵³⁴

Daarnaast is het zo dat, zelfs wanneer aan alle voorwaarden voor de activering van het algemeen conditionaliteitsregime voldaan is, de Commissie niet tot de activering van het mechanisme mag overgaan indien “zij van oordeel is dat zij de Uniebegroting door middel van andere procedures uit de Uniewetgeving effectiever kan beschermen”.⁵³⁵ Dit subsidiaire karakter van het algemeen conditionaliteitsregime werd door de Europese Raad ook onderlijnd in haar conclusies van december

⁵³⁰ G. STARCK, “Hahn: Ungarn droht Kürzung der EU-Mittel”, *Tiroler Tageszeitung* 2022, <<https://www.tt.com/artikel/30816892/hahn-ungarn-droht-kuerzung-der-eu-mittel>>.

⁵³¹ EU-Commissaris Věra Jourová in LIBE Comité zitting van 11 mei 2022, <https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/committee-on-civil-liberties-justice-and-home-affairs_20220511-1345-COMMITTEE-LIBE> (15:30:20 tot 15:32:37).

⁵³² Art. 3(a) Conditionaliteitsverordening.

⁵³³ §47 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

⁵³⁴ §14 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2022/2647(RSP), 5 mei 2022 over lopende hoorzittingen uit hoofde van artikel 7, lid 1, VEU met betrekking tot Polen en Hongarije.

⁵³⁵ Art. 6(1) *jo.* overweging 17 Conditionaliteitsverordening

2020. De Europese Raad leek hiermee echter haar bevoegdheden te overschrijden door de verplichting in hoofde van de Commissie enigszins uit te breiden.⁵³⁶ Zo stelde de Europese Raad dat:

*“Maatregelen in het kader van het mechanisme alleen in overweging [zullen] 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**.”*⁵³⁷

Door de algemene term ‘Unierecht’ te hanteren en te verwijzen naar inbreukprocedures als mogelijk alternatief voor de toepassing van het algemeen conditionaliteitsregime, wijkt de Europese Raad af van de tekst van de Conditionaliteitsverordening. De Conditionaliteitsverordening vermeldt immers enkel de beperktere term ‘Uniewetgeving’,⁵³⁸ wat erop wijst dat enkel procedures uit secundaire wetgeving, en niet uit de Verdragen, in acht genomen dienen te worden door de Commissie.⁵³⁹ Overweging 17 Conditionaliteitsverordening verduidelijkt voorts dat het hierbij enkel gaat om financiële secundaire wetgeving.⁵⁴⁰ Een gelijkaardige zienswijze werd tevens door de Raad bepleit in het annulatieberoep tegen het algemeen conditionaliteitsregime.⁵⁴¹ De Commissie dient diensgevolge de procedure uit artikel 7 VEU of inbreukprocedures ex artikel 258 VWEU niet in acht te nemen wanneer het dient uit te maken of andere procedures effectiever zijn. Door de verwijzing naar ‘Uniewetgeving’ dient de Commissie daarnaast tevens geen rekening te houden met mechanismen die niet neergelegd zijn in wetgeving, zoals haar eigen pre-artikel-7-procedure of het EU-scorebord voor justitie.⁵⁴² Dat zij enkel financiële secundaire wetgeving in acht dient te nemen, wordt ook (impliciet) door de Commissie bevestigd in haar richtsnoeren.⁵⁴³ In de praktijk blijken de conclusies van de Europese Raad dan ook geen effect te zullen hebben op de beoordeling door de Commissie met betrekking tot het subsidiaire karakter van het mechanisme.

⁵³⁶ A. BARAGGIA, M. BONELLI, “Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges”, *Ger. Law J.* 2022, (131) 140; T. TRIDIMAS, “Editorial Note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?”, *CYELP* 2020, afl. 16, (VII) XVIII-XIX.

⁵³⁷ §2(d) Concl. Raad bij de Europese Raad in Brussel van 10 en 11 december 2020.

⁵³⁸ Art. 6(1) jo. overweging 17 Conditionaliteitsverordening.

⁵³⁹ K.L. SCHEPPELE, R.D. KELEMEN, J. MORIJN, “The EU Commission has to Cut Funding to Hungary: The Legal Case”, 2021, (1) 51.

⁵⁴⁰ Overweging 17 Conditionaliteitsverordening.

⁵⁴¹ Zie Opinie van AG Campos Sánchez-Bordona bij *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, §171.

⁵⁴² K.L. SCHEPPELE, R.D. KELEMEN, J. MORIJN, “The EU Commission has to Cut Funding to Hungary: The Legal Case”, 2021, (1) 51.

⁵⁴³ §34-35 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

Tot slot valt het nog af te wachten hoe de Commissie deze beoordeling of andere instrumenten het Uniebudget op (on)voldoende effectieve wijze kunnen beschermen, zal doorvoeren. Volgens de Commissie vereist deze beoordeling een gedetailleerde (en dus geen *prima facie*) analyse.⁵⁴⁴ In haar richtsnoeren geeft de Commissie twee indicatieve criteria aan die ze in rekening zal nemen bij deze beoordeling. Deze criteria zijn de omvang van de gevolgen en/of van de risico's van de desbetreffende rechtsstaatschendingen voor de bescherming van het Uniebudget en de maatregelen waarin andere instrumenten voorzien en de geschiktheid hiervan.⁵⁴⁵ In het geval van Hongarije was de Commissie alleszins van oordeel dat andere instrumenten het Uniebudget onvoldoende kunnen beschermen, zo getuige de activatie van het algemeen conditionaliteitsregime ten aanzien van die lidstaat.⁵⁴⁶ Het blijft echter onduidelijk hoe en in welke mate de Commissie de subsidiariteitsbeoordeling uitgevoerd heeft gezien het feit dat de Commissie de schriftelijke kennisgeving aan Hongarije niet openbaar maakt.

Zowel het beperkte toepassingsgebied als het subsidiaire karakter van het algemeen conditionaliteitsregime beperken dus de toepassing van het nieuwe mechanisme. De effectiviteit van het mechanisme kan daarnaast verder beperkt worden indien de Commissie het toepassingsgebied eng zou interpreteren,⁵⁴⁷ zoals de eerste signalen uitwijzen. Vanuit rechtsstatelijk oogpunt valt deze beperking te betreuren aangezien hierdoor heel wat rechtsstaatinbreuken buiten de toepassing van het mechanisme zullen vallen. Men dient hierbij echter het officiële doel van de huidige Conditionaliteitsverordening indachtig te houden, namelijk de bescherming van het Uniebudget tegen rechtsstaatinbreuken, en niet de sanctionering van rechtsstaatinbreuken door middel van het Uniebudget.⁵⁴⁸

3.3. Bescherming van eindontvangers

Tenzij het uitvoeringsbesluit tot vaststelling van passende maatregelen anders bepaalt, blijft de betrokken lidstaat *ex artikel 5 Conditionaliteitsverordening* gehouden haar betalingsverplichtingen ten aanzien van de eindontvangers na te leven.⁵⁴⁹ De idee hierachter is dat de gevolgen van de

⁵⁴⁴ Brief van de Commissie aan het Europees Parlement nr. Ares/2021/5230240, 23 augustus 2021, p. 2.

⁵⁴⁵ §42-43 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

⁵⁴⁶ Commissievoorzitster Ursula von der Leyen in de plenaire zitting van het Europees Parlement van 5 april 2022, <<https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/vod.html?mode=unit&vodLanguage=EN&vodId=ac26863e-f1c524e7-ba7f-a04112111afd&date=20220405#>> (15:48:05 tot 15:49:53).

⁵⁴⁷ I. CAMISÃO, B.T. LUCIANO, "Challenges to democracy in the European Union" in EU-LAC Foundation, "Multilateralism and Regionalism in Challenging Times: Relations between Europe and Latin America and the Caribbean" <<https://eulacfoundation.org/sites/default/files/2022-04/eu-lac-Multilateralismo-regionalismo-EN-2.pdf#page=38>>, 2022, (26) 32.

⁵⁴⁸ Art. 1 Conditionaliteitsverordening; Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §171; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §210.

⁵⁴⁹ Art. 5(2) Conditionaliteitsverordening.

financiële maatregelen gedragen dienen te worden door degene die verantwoordelijk zijn voor de relevante rechtsstaatinbreuken, en dat deze gevolgen niet doorgeschoven mogen worden naar de eindontvangers.⁵⁵⁰ Om die reden erkende het Europees Parlement in 2018 dan wel de noodzaak om financiële gevolgen te koppelen aan de niet-naleving van de rechtsstaat, zij gaf tevens aan dat het Uniebudget hier niet voor geschikt is omwille van de mogelijks nadelige gevolgen voor eindontvangers dat dit met zich mee zou brengen.⁵⁵¹ Het is enkel wanneer de eindontvanger zelf bijgedragen heeft tot de rechtsstaatinbreuk (bijvoorbeeld in geval van corruptie), dat de Commissie zal voorstellen de betalingsverplichting in hoofde van de betrokken lidstaat op te heffen.⁵⁵² Uiteindelijk ging het Europees Parlement toch akkoord met een koppeling aan het Uniebudget, maar in ruil vroeg zij dan ook extra garanties voor eindontvangers.⁵⁵³ Zo dient de Commissie via een website of internetportaal informatie te verstrekken met betrekking tot de rechten van eindontvangers en dient zij deze eindontvangers de mogelijkheid te bieden de Commissie op de hoogte te stellen van eventuele schendingen van deze rechten opdat de Commissie actie zou kunnen ondernemen.⁵⁵⁴

Toch blijft het gevaar bestaan dat de gevolgen van de maatregelen uiteindelijk – al dan niet tijdelijk – toch door de eindontvangers gedragen dienen te worden. Aangezien de betrokken lidstaat, ondanks de financiële maatregelen vanwege de EU en tenzij anders bepaald, haar betalingsverplichtingen ten aanzien van eindontvangers dient na te leven, zal deze lidstaat genoodzaakt zijn om, bij gebrek aan EU-financiering, hiervoor nationale middelen aan te wenden. Dit vereist natuurlijk dat er voldoende nationale middelen voorhanden zijn; indien dit niet het geval zou blijken te zijn, zullen de eindontvangers hoogstwaarschijnlijk geen betaling ontvangen.⁵⁵⁵ Dit probleem werd tevens erkend door de Europese Rekenkamer in haar advies in het kader van de wetgevende procedure.⁵⁵⁶ De

⁵⁵⁰ 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, COM (2018) 324 def., 2 mei 2018, p. 2; Opinie van AG Campos Sánchez-Bordona bij *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, §196.

⁵⁵¹ §119 Resolutie van het Europees Parlement nr. 2017/2052(INI), 14 maart 2018 over het volgende MFK: voorbereiding van het standpunt van het Parlement ten aanzien van het MFK voor de periode na 2020, *Pb.L.* 10 mei 2019, afl. 162, 51-70.

⁵⁵² §91 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

⁵⁵³ Amendementen 23 & 49-50 Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement, 4 april 2019 over het 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 (COM(2018)0324 – C8-0178/2018 – 2018/0136(COD)).

⁵⁵⁴ Art. 5(4)-(5) Conditionaliteitsverordening.

⁵⁵⁵ M. BLAUBERGER, V. VAN HÜLLEN, "Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?", *Journal of European Integration* 2021, (1) 13.

⁵⁵⁶ §29 Advies nr. 1/2018 (uitgebracht krachtens artikel 322, lid 1, onder a), VWEU) over het voorstel van 2 mei 2018 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, *Pb.L.* 17 augustus 2018, afl. 291, 1-7.

Europese Rekenkamer beval om die reden de wetgever aan om de Commissie te verplichten met de nationale budgettaire impact rekening te houden bij de bepaling van passende maatregelen.⁵⁵⁷ Deze aanbeveling werd niet expliciet in de Conditionaliteitsverordening overgenomen, maar overweging 19 van de Verordening bepaalt wel op gelijkaardige wijze dat de Commissie, bij het bepalen van maatregelen, rekening dient te houden met de impact hiervan op de eindontvangers.⁵⁵⁸ Indien maatregelen van die aard zouden zijn dat er onvoldoende nationale middelen voorhanden zouden zijn om eindontvangers uit te betalen, dient de Commissie met deze impact op de eindontvangers rekening te houden, waardoor zij indirect dus ook rekening dient te houden met de nationale budgettaire impact van de voorgestelde maatregelen, zoals voorgesteld door de Rekenkamer.

Het is echter zo dat, zelfs wanneer er voldoende nationale middelen voorhanden zouden zijn om de eindontvangers uit te betalen, deze betalingen niet gegarandeerd zijn. Zo gaf het Europees Economisch en Sociaal Comité in haar advies in het kader van de wetgevingsprocedure aan dat een blijvende betalingsverplichting op de betrokken lidstaat weliswaar juridisch verdedigbaar is, maar dat dit “een lidstaat er in de praktijk nauwelijks van [zou] weerhouden om te weigeren de middelen in kwestie te verdelen en om de schuld af te schuiven op de Commissie voor politiek gewin”.⁵⁵⁹

In geval van wanbetaling kan de betrokken eindontvanger de Commissie hiervan in kennis stellen na, zonder resultaat, een formele klacht ingediend te hebben bij de relevante autoriteit in de betrokken lidstaat.⁵⁶⁰ De Commissie lijkt in haar richtsnoeren de verplichting die rust op eindontvangers echter uit te breiden. Zo stelt de Commissie dat eindontvangers, ingeval van wanbetaling:

*“eerst de zaak [moeten] voorleggen aan de bevoegde nationale instanties door **alle acties uit te voeren** die krachtens de toepasselijke nationale voorschriften mogelijk zijn, **met inbegrip van klachten bij de relevante instantie van de betrokken lidstaat**.”*⁵⁶¹

De Commissie lijkt hiermee te impliceren dat eindontvangers alle mogelijke nationale middelen dienen uit te putten alvorens zij zich tot de Commissie kunnen wenden, met inbegrip van – en dus niet enkel

⁵⁵⁷ §29 Advies nr. 1/2018 (uitgebracht krachtens artikel 322, lid 1, onder a), VWEU) over het voorstel van 2 mei 2018 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, *Pb.L.* 17 augustus 2018, afl. 291, 1-7.

⁵⁵⁸ Overweging 19 Conditionaliteitsverordening.

⁵⁵⁹ §4.10 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het 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, *Pb.L.* 15 februari 2019, afl. 62, 173-177.

⁵⁶⁰ Art. 5(4) *in fine* Conditionaliteitsverordening.

⁵⁶¹ §93 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

– een formele klacht bij de betrokken instantie. Deze vereiste wordt verder kracht bijgezet waar de Commissie stelt dat de betrokken lidstaat ervoor moet zorgen dat juridische acties een passend gevolg krijgen en dat eindontvangers moeten bewijzen dat zij gerechtelijke stappen ondernomen hebben.⁵⁶² Hiermee interpreteert de Commissie de Conditionaliteitsverordening *contra legem* aangezien de Verordening enkel vereist dat eindontvangers een formele klacht bij de betrokken autoriteit indienen alvorens de Commissie in kennis te stellen van enige wanbetaling.⁵⁶³ Het valt nog af te wachten hoe de Commissie in de praktijk zal ageren ingeval een eindontvanger de Commissie in kennis stelt van een wanbetaling na enkel een formele klacht bij de betrokken autoriteit ingediend te hebben.

Daarnaast bepaalt de Commissie in haar richtsnoeren dat eindontvangers die corrigerende maatregelen, inclusief schadevergoeding, wensen te verkrijgen van de betrokken lidstaat, zich hiervoor dienen te wenden tot de nationale (gerechtelijke) instanties.⁵⁶⁴ Niet alleen kan het doorlopen van de nationale (rechts)middelen veel tijd in beslag nemen gedurende dewelke de betrokken eindontvanger niet over de financiële middelen waarop hij of zij recht heeft, kan beschikken, men kan zich ook afvragen in welke mate dit een effectieve optie is gezien de problemen in verband met rechterlijke onafhankelijkheid in bepaalde lidstaten.⁵⁶⁵ Men kan daarnaast, bij wijze van alternatief, tevens een klacht indienen op Unieniveau, waarop de Commissie verplicht is al het mogelijke te doen om ervoor te zorgen dat de eindontvangers betaling ontvangen vanwege de betrokken lidstaat.⁵⁶⁶ Dit kan erin bestaan de naleving zelf af te dwingen op basis van de toepasselijke sectorspecifieke en financiële wetgeving (bijvoorbeeld door verrichte betalingen terug te vorderen of door Uniesteun voor een programma te verminderen)⁵⁶⁷ of door een inbreukprocedure *ex* artikel 258 VWEU.⁵⁶⁸

⁵⁶² §93 *in fine* Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

⁵⁶³ Art. 5(4) *in fine* Conditionaliteitsverordening.

⁵⁶⁴ §67 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

⁵⁶⁵ Zo bestaan er bezorgdheden m.b.t. de onafhankelijkheid van het gerecht in onder andere Polen, Hongarije, Roemenië, Slowakije en Bulgarije, zie: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende een Verslag over de rechtsstaat 2021 – De situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie, COM (2021) 700 def, 20 juli 2021, p. 9-10.

⁵⁶⁶ Art. 5(4)-(5) Conditionaliteitsverordening.

⁵⁶⁷ Overweging 19(2) *in fine* Conditionaliteitsverordening.

⁵⁶⁸ §97 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

De Commissie geeft in haar richtsnoeren aan dat zij, alvorens zulke maatregelen te nemen, de procedurele rechten van de betrokken lidstaat zal eerbiedigen.⁵⁶⁹ De Commissie zal dus eerst in dialoog gaan met de betrokken lidstaat. Een indicatie van hoe lang dit zou kunnen duren volgt uit paragraaf 70 van haar richtsnoeren dat stelt dat “de Commissie ernaar [zal] streven klagers binnen een indicatieve termijn van [bv. acht maanden] (*sic*) na de ontvangst van de klacht in kennis te stellen van het gevolg dat zij voornemens is hieraan te geven”.⁵⁷⁰ Deze indicatieve termijn voor dialoog leidt, in combinatie met een gemiddelde duur van directe beroepen voor het Hof van Justitie van 19,2 maanden,⁵⁷¹ tot een mogelijke doorlooptijd van meer dan 2 jaar vanaf het in kennis stellen van de Commissie. Hierdoor blijven eindontvangers, rekening houdend met de hieraan reeds voorafgaande periode van uitputting van de nationale middelen, voor een lange periode verstoken van de EU-financiering waarop zij recht hebben. Zoals reeds eerder beschreven (zie Deel VI – Hoofdstuk 2.6), kan dit ofwel resulteren in eurosceptis ofwel leiden tot verzet tegen de heersende macht in de betrokken lidstaat, dit laatste echter op voorwaarde van het bestaan van vrije media en vrije verkiezingen.⁵⁷²

Gedurende de wetgevingsprocedure dienden de EU-wetgevers een delicate balans te vinden tussen enerzijds het verzekeren van de effectiviteit van het mechanisme en anderzijds adequate bescherming van de eindontvangers. Voorstellen ten voordele van eindontvangers, zoals een verplichting voor de EU om rechtstreeks de eindontvangers uit te betalen ingeval van wanbetaling door de betrokken lidstaat,⁵⁷³ zouden enerzijds de effectiviteit van het mechanisme ernstig ondermijnen aangezien die lidstaat op deze manier de druk van de eigen bevolking zou ontlopen. Het ontbreken van adequate garanties voor eindontvangers zou anderzijds kunnen leiden tot de hierboven beschreven eurosceptis. Het blijft echter de vraag of de in de Conditionaliteitsverordening ingeschreven garanties voor eindontvangers voldoende zullen zijn. Vooral de omslachtige en langdurige procedure om uiteindelijk toch betaling te verkrijgen, zouden problemen kunnen opleveren met betrekking tot de effectiviteit van het mechanisme en zouden zelfs kunnen leiden tot ongewenste neveneffecten in de vorm van een toegenomen afkeer voor de EU.

⁵⁶⁹ §97 *in fine* Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

⁵⁷⁰ §70 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

⁵⁷¹ Hof van Justitie van de Europese Unie, “Jaarverslag 2020 – gerechtelijke werkzaamheden”, februari 2021, p. 15.

⁵⁷² M. LUKIC RADOVIC, M. VLAJKOVIC, “How firm are the bonds that tie the EU together? EU rule of law conditionality mechanism and the Next Generation Recovery Fund”, *ECLIC* 2021, (57) 77-78; G. HALMAI, “The possibility and desirability of economic sanction: Rule of law conditionality requirements against illiberal EU Member States”, *EU Working Papers* 2018, afl. 6, (1) 18.

⁵⁷³ §4.11 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het 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, *Pb.L.* 15 februari 2019, afl. 62, 173-177.

VI. Conclusie

Tijdens een debat met betrekking tot het algemeen conditionaliteitsregime stelde EU-Commissaris Didier Reynders dat het nieuwe mechanisme een mogelijke *game changer* zou kunnen zijn.⁵⁷⁴ Tot hiertoe werd het algemeen conditionaliteitsregime enkel ten aanzien van Hongarije formeel opgestart.⁵⁷⁵ Een mogelijke eindbeslissing houdende maatregelen kan, in het licht van de voorziene termijnen, ten vroegste binnen vijf tot negen maand verwacht worden.⁵⁷⁶ Het valt hierdoor nog af te wachten hoe de procedure zich de komende maanden zal ontwikkelen. Gezien het recente karakter van het mechanisme en de beperkte toepassing ervan is het dan ook moeilijk om reeds definitieve uitspraken te doen met betrekking tot de werkelijke effectiviteit van het mechanisme.

Desalniettemin heeft de voorgaande analyse aangetoond dat de tekst van de Conditionaliteitsverordening, in combinatie met de richtsnoeren en de eerste schuchtere handhavingsstappen van de Commissie, erop wijzen dat het nieuwe mechanisme op het eerste gezicht op bepaalde vlakken niet tegemoet weet te komen aan tekortkomingen van de eerder bestaande en reeds gehanteerde rechtsstaatmechanismen. Voorts kent het nieuwe mechanisme tekortkomingen die eigen zijn aan het mechanisme zelf. Het valt hierdoor dan ook te betwijfelen of dit mechanisme een ware *game changer* zal weten te zijn met het oog op het beschermen van de rechtsstaat.⁵⁷⁷

De bescherming en het remediëren van de rechtsstaat is echter niet het hoofddoel van het mechanisme; het algemeen conditionaliteitsregime beoogt slechts het Uniebudget te beschermen tegen rechtsstaatinbreuken.⁵⁷⁸ Hierdoor draagt het mechanisme weliswaar indirect bij aan de handhaving van de rechtsstaat in de EU, maar een werkelijk antwoord op de bestaande handhavingsproblemen van de rechtsstaat lijkt het algemeen conditionaliteitsregime op het eerste gezicht niet te zullen bieden, mede omwille van de verscheidene tekortkomingen die hierboven besproken werden. Het nieuwe mechanisme dient dan ook eerder gezien te worden als een aanvulling op het bestaande handhavingsinstrumentarium van de EU, zoals overweging 17 van de

⁵⁷⁴ EU-Commissaris Didier Reynders tijdens een debat betreffende de rechtsstaat in de EU van het CEU Democracy Institute van 25 januari 2021, <https://www.youtube.com/watch?time_continue=1987&v=jCVrfqIJlM&feature=emb_title> (32:29 tot 34:26).

⁵⁷⁵ EU-Commissaris Margaritis Schinás op persconferentie van 27 april 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=BkCKb8hY1kk&ab_channel=EUDebate%7Ceudebates.tv> (0:05 tot 0:22).

⁵⁷⁶ Art. 6 Conditionaliteitsverordening.

⁵⁷⁷ C. HILLION, "Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law", *CML Rev.* 2021, (267) 280.

⁵⁷⁸ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97, §171; Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98, §260.

Conditionaliteitsverordening tevens erkent,⁵⁷⁹ in plaats van een op zich zelf staand mechanisme dat voor een revolutie zal zorgen in het handhavingslandschap op EU-niveau.

De toekomst zal verder moeten uitwijzen of en welke concrete bijdrage het nieuwe mechanisme zal weten te bieden in de strijd tegen het verval van de rechtsstaat in verscheidene EU-lidstaten. Een eerste verslag met betrekking tot de effectiviteit van het algemeen conditionaliteitsregime wordt van de Commissie verwacht begin 2024,⁵⁸⁰ met het oog op eventuele (wetgevende) verbeteringen naar de toekomst toe. Een van de aanbevelingen vanwege de EU-burgers in het kader van de Conferentie over de toekomst van Europa bestaat er alvast in om de werking en reikwijdte van het algemeen conditionaliteitsregime te evalueren, inclusief de mogelijkheid om het toepassingsgebied van het mechanisme uit te breiden tot alle rechtsstaatinbreuken, en niet enkel die inbreuken met een impact op het Uniebudget,⁵⁸¹ met het oog op het verstevigen van de respons vanwege de Unie op het rechtsstaatverval in bepaalde lidstaten. Zulk een uitbreiding vereist echter noodzakelijkerwijze een verdragswijziging.⁵⁸² Het Europees Parlement blijkt een wijziging van de Verdragen in die zin alvast genegen te zijn.⁵⁸³ Onder de lidstaten heerst er echter een grotere verdeeldheid wat betreft een eventuele verdragswijziging.⁵⁸⁴ De hierboven blootgelegde tekortkomingen geven thans reeds een duidelijke indicatie op welke vlakken toekomstige aanpassingen opportuun kunnen zijn om een echte *game changer* van het algemeen conditionaliteitsregime te maken.

⁵⁷⁹ Overweging 17 Conditionaliteitsverordening.

⁵⁸⁰ Art. 9 Conditionaliteitsverordening.

⁵⁸¹ Aanbeveling 25(4) van het ontwerpvoorstel van de Conferentie over de toekomst van Europa van 27 april 2022; aanbeveling 10 van aanbevelingen in het kader van de Conferentie over de toekomst van Europa van Panel 2 “Europese democratie/waarden, rechten, de rechtsstaat, veiligheid” van 11-12 december.

⁵⁸² Het ontbreekt de EU-wetgever immers aan een algemene rechtsbasis voor een conditionaliteitsregime met betrekking tot de rechtsstaat dat los staat van een ander gebied van het EU-recht (zoals het Uniebudget): zie Deel VI – Hoofdstuk 3.2.

⁵⁸³ Punt I. van Resolutie van het Europees Parlement nr. 2022/2648(RSP), 4 mei 2022 over de follow-up van de conclusies van de Conferentie over de toekomst van Europa.

⁵⁸⁴ Landen zoals Frankrijk en Italië verklaarden reeds expliciet voorstander te zijn van een verdragswijziging, terwijl 13 andere lidstaten gezamenlijk reeds op duidelijke wijze stelden dat het doel van de Conferentie over de toekomst van Europa er niet in bestond de Verdragen te wijzigen: zie Deel VI – Hoofdstuk 3.2.

VII. Bibliografie

Wetgeving & documenten van de instellingen

Primaire wetgeving

Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, *Pb.L.* 10 november 1997, afl. 340, 1-144.

Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, *Pb.L.* 10 maart 2001, afl. 80, 1-87.

Protocol (Nr. 24) inzake asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie bij de geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *Pb.L.* 26 november 2012, afl. 326, 305-306.

Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie, *Pb.L.* 7 juni 2016, afl. 202, 13-45.

Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *Pb.L.* 7 juni 2016, afl. 202, 47-199.

Secundaire wetgeving

Kaderbesluit van de Raad betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, *Pb.L.* 18 juli 2002, afl. 190, 1-20.

Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond, *Pb.L.* 21 juni 2005, afl. 157, 203-375.

Bijlage 2 bij B.Raad nr. 2008/213/EG, 18 februari 2008 inzake de beginselen, prioriteiten en voorwaarden die zijn opgenomen in het Europees partnerschap met Servië, met inbegrip van Kosovo als gedefinieerd bij Resolutie 1244 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 10 juni 1999, en tot intrekking van Besluit 2006/56/EG, *Pb.L.* 19 maart 2008, afl. 80, 50-51.

Verordening (EU) Nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad, 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 van de Raad, *Pb.L.* 20 december 2013, afl. 347, 549-607.

Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad, 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.L.* 30 juli 2018, afl. 193, 1-222.

Verordening (EU) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad, 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, *Pb.L.* 22 december 2020, afl. 433I, 1-10.

Documenten van het Europees Parlement

Resolutie van het Europees Parlement nr. 2003/2249(INI), 20 april 2004 over de mededeling van de Commissie over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie: Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, *Pb.L.* 30 april 2004, afl. 104, 408-411.

Resolutie van het Europees Parlement nr. 2015/2700(RSP), 10 juni 2015 over de situatie in Hongarije, *Pb.L.* 4 november 2016, afl. 407, 46-49.

Resolutie van het Europees Parlement nr. 2015/2935(RSP), 16 december 2015 over de situatie in Hongarije, *Pb.L.* 24 november 2017, afl. 399, 127-129.

Resolutie van het Europees Parlement nr. 2017/2656(RSP), 17 mei 2017 over de situatie in Hongarije, *Pb.L.* 30 augustus 2018, afl. 307, 75-78.

Resolutie van het Europees Parlement nr. 2017/2052(INI), 14 maart 2018 over het volgende MFK: voorbereiding van het standpunt van het Parlement ten aanzien van het MFK voor de periode na 2020, *Pb.L.* 10 mei 2019, afl. 162, 51-70.

Resolutie van het Europees Parlement nr. 2017/2131(INL), 12 september 2018 over een voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust, *Pb.L.* 23 december 2019, afl. 433, 66-85.

Verslag nr. A8-0469/2018, 17 december 2018 over het 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 (COM(2018)0324 – C8-0178/2018 – 2018/0136(COD)).

Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement, 4 april 2019 over het 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 (COM(2018)0324 – C8-0178/2018 – 2018/0136(COD)).

Reglement van het Europees Parlement – negende zittingsperiode – juli 2019, *Pb.L.* 22 november 2019, afl. 302, 1-128.

Resolutie van het Europees Parlement nr. 2020/2513(RSP), 16 januari 2020 over hoorzittingen die plaatsvinden in het kader van artikel 7, lid 1, van het VEU met betrekking tot Polen en Hongarije, *Pb.L.* 7 juli 2021, afl. 270, 91-93.

Resolutie van het Europees Parlement nr. 2020/2923(RSP), 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, *Pb.L.* 29 oktober 2021, afl. 445, 15-17.

Opinie van de Juridische Dienst van het Europees Parlement nr. SJ 2021-000690, 1 februari 2021.

Resolutie van het Europees Parlement nr. 2021/2582(RSP), 25 maart 2021 over de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092, het conditionaliteitsmechanisme voor de rechtsstaat, *Pb.L.* 8 december 2021, afl. 494, 61-63.

Resolutie van het Europees Parlement nr. 2021/2711(RSP), 10 juni 2021 over de situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie en de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 inzake conditionaliteit, *Pb.L.* 8 februari 2022, afl. 67, 86-89.

Resolutie van het Europees Parlement nr. 2021/2025(INI), 24 juni 2021 over het verslag van de Commissie over de rechtsstaat 2020, *Pb.L.* 18 februari 2022, afl. 81, 27-42.

Resolutie van het Europees Parlement nr. 2021/2071(INI), 8 juli 2021 over de opstelling van richtsnoeren voor de toepassing van het algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, *Pb.L.* 1 maart 2022, afl. 99, 146-151.

Resolutie van het Europees Parlement nr. 2021/2780(RSP), 8 juli 2021 over schending van het EU-recht en van de rechten van lhbtq-burgers in Hongarije als gevolg van de door het Hongaarse parlement aangenomen wetswijzigingen *Pb.L.* 1 maart 2022, afl. 99, 218-225.

Resolutie van het Europees Parlement nr. 2021/2880(RSP), 16 september 2021 over de mediavrijheid en de verdere achteruitgang van de rechtsstaat in Polen, *Pb.L.* 11 maart 2022, afl. 117, 151-158.

Resolutie van het Europees Parlement nr. 2022/2535(RSP), 10 maart 2022 over de rechtsstaat en de gevolgen van het arrest van het HvJ-EU.

Ontwerpresolutie van het Europees Parlement nr. 2018/0902R(NLE), 26 april 2022 over het voorstel voor een besluit van de Raad houdende de constatering, overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust.

Resolutie van het Europees Parlement nr. 2022/2648(RSP), 4 mei 2022 over de follow-up van de conclusies van de Conferentie over de toekomst van Europa.

Resolutie van het Europees Parlement nr. 2022/2647(RSP), 5 mei 2022 over lopende hoorzittingen uit hoofde van artikel 7, lid 1, VEU met betrekking tot Polen en Hongarije.

Documenten van de Europese Raad

Concl.Raad bij de Europese Raad in Kopenhagen van 21 en 22 juni 1993.

Concl.Raad bij de Europese Raad in Madrid van 15 en 16 december 1995.

Concl.Raad inzake fundamentele rechten en de rechtsstaat en inzake het rapport van de Commissie van 2012 m.b.t. de toepassing van het Handvest van de Grondrechten van de EU van 6 en 7 juni 2013.

Concl.Raad bij de Europese Raad in Brussel van 10 en 11 december 2020.

Documenten van de Raad

Opinie van de Juridische Dienst, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States - Compatibility with the EU Treaties van 25 oktober 2018, nr. 13593/18.

Standaardregelingen voor hoorzittingen bedoeld in artikel 7, lid 1, VEU van 1 augustus 2019, nr. 10641/2/19.

Uitkomst van de bijeenkomst van de Raad Algemene Zaken van 22 september 2020, nr. 11024/20.

Notulen bij de samenkomst van de Raad van 14 december 2020, nr. CM 5358/20.

Rule of Law in Poland - Article 7(1) TEU Reasoned Proposal - Report on the hearing held by the Council on 22 June 2021 van 9 juli 2021, nr. 10246/21.

Values of the Union - Hungary - Article 7(1) TEU Reasoned Proposal - Report on the hearing held by the Council on 22 June 2021 van 9 juli 2021, nr. 10247/21.

Documenten van de Europese Commissie

Advies van de Commissie van 15 juli 1997 inzake het verzoek van Polen om toetreding tot de Europese Unie, COM (97) 2002 def., 15 juli 1997.

Advies van de Commissie van 15 juli 1997 inzake het verzoek van Hongarije om toetreding tot de Europese Unie, COM (97) 2001 def., 15 juli 1997.

Mededeling van de Commissie betreffende Agenda 2000 – Voor een sterkere en grotere Unie, COM(97)2000 def., 15 juli 1997.

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, COM (2003) 606 def., 15 oktober 2003.

Advies van de Commissie van 22 februari 2005 betreffende het verzoek van de Republiek Bulgarije en van Roemenië om toetreding tot de Europese Unie, COM (2005) 0055 def., 18 april 2005.

Mededeling van de Commissie - Monitoringverslag inzake de stand van de voorbereidingen van Bulgarije en Roemenië op het EU-lidmaatschap, COM (2006) 214 def., 16 mei 2006.

Staff working document van de Commissie betreffende Bosnië en Herzegovina progressierapport 2006, SEC (2006) 1384, 8 november 2006.

Beschikking 2006/929/EG van de Commissie tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Bulgarije ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, COM (2006) 6570, 13 december 2006.

Beschikking 2006/928/EG van de Commissie tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie, COM (2006) 6569, 13 december 2006.

Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de voortgang van Roemenië met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing, COM (2008) 0494 def., 23 juli 2008.

Staff working document van de Commissie Kroatië 2010 progressierapport bij het document Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2010-2011, SEC(2010) 1326, 9 november 2010.

Commissie, “State of the Union 2012”, SPEECH/12/596, 12 september 2012.

Commissie, “The EU and the Rule of Law – What next?”, SPEECH/13/677, 4 september 2013.

Commissie, “State of the Union 2013”, SPEECH/13/684, 11 september 2013.

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM(2014) 158 def., 11 maart 2014.

Aanbeveling van de Commissie nr. (EU) 2016/1374, 27 juli 2016 over de rechtsstaat in Polen, *Pb.L.* 12 augustus 2016, afl. 217, 53-68.

Staff working document van de Commissie Montenegro 2016 verslag bij het document Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en

het Comité van de Regio's betreffende mededeling over het EU-uitbreidingsbeleid 2016, SWD(2016) 360 def., 9 november 2016.

Aanbeveling van de Commissie nr. (EU) 2017/146, 21 december 2016 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van Aanbeveling (EU) 2016/1374, *Pb.L.* 27 januari 2017, afl. 22, 65-81.

Aanbeveling van de Commissie nr. (EU) 2017/1520, 26 juli 2017 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van de Aanbevelingen (EU) 2016/1374 en (EU) 2017/146, *Pb.L.* 2 september 2017, afl. 228, 19-32.

Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat, COM (2017) 835 def., 20 december 2017.

Aanbeveling van de Commissie nr. (EU) 2018/103, 20 december 2017 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van de Aanbevelingen (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 en (EU) 2017/1520, *Pb.L.* 23 januari 2018, afl. 17, 50-64.

Staff working document van de Commissie Montenegro 2018 verslag bij het document Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende mededeling inzake het uitbreidingsbeleid van de EU voor 2018, SWD(2018) 150 def., 17 april 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, COM (2018) 324 def., 2 mei 2018.

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad betreffende Verdere versterking van de rechtsstaat in de Unie - Stand van zaken en mogelijke volgende stappen, COM(2019) 163 def., 3 april 2019.

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie – Een blauwdruk voor actie, COM(2019) 343 def., 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 betreffende Bevordering van het toetredingsproces - Een geloofwaardig EU-perspectief voor de Westelijke Balkan, COM (2020) 57 def., 5 februari 2020.

Commissie, "Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the conclusions of the European Council meeting of 10-11 December 2020", SPEECH/20/2442, 16 december 2020.

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende een Verslag over de rechtsstaat 2021 – De situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie, COM (2021) 700 def., 20 juli 2021.

Verslag over de rechtsstaat 2021 m.b.t. Hongarije, SWD (2021) 714 def., 20 juli 2021.

Verslag over de rechtsstaat 2021 m.b.t. Polen, SWD (2021) 722 def., 20 juli 2021.

Brief van de Commissie aan het Europees Parlement nr. Ares/2021/5230240, 23 augustus 2021.

Commissie, “Follow up to the European Parliament non-legislative resolution on the rule of law situation in the European Union and the application of the Conditionality Regulation (EU, Euratom) 2020/2092”, 3 november 2021.

Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, C(2022) 1382 def., 2 maart 2022.

Documenten van de Europese Rekenkamer

Advies nr. 1/2018 (uitgebracht krachtens artikel 322, lid 1, onder a), VWEU) over het voorstel van 2 mei 2018 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, *Pb.L.* 17 augustus 2018, afl. 291, 1-7.

Documenten van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het 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, *Pb.L.* 15 februari 2019, afl. 62, 173-177.

Rechtspraak

Verzoekschriften

Verzoekschrift van 10 december 2021, *Parlement/Commissie*, C-657/21.

Arresten en opinies

Arrest van 6 oktober 1982, *CILFIT*, 283/81, EU:C:1982:335.

Arrest van 23 april 1986, *Les Verts*, C-294/83, EU:C:1986:166.

Arrest van 13 december 1999, *Européenne automobile/Commissie*, T-9/96 en T-211/96, EU:T:1999:319.

Arrest van 4 juli 2000, *Commissie/Griekenland*, C-387/97, EU:C:2000:356.

Arrest van 19 februari 2004, *SIC/Commissie*, T-298/01, EU:T:2004:48.

Arrest van 12 juli 2005, *Commissie/Frankrijk*, C-304/02, EU:C:2005:444.

Arrest van 29 september 2011, *Ryanair/Commissie*, T-442/07, EU:T:2011:547.

Arrest van 18 juli 2013, *Schindler Holding e.a./Commissie*, C-501/11 P, EU:C:2013:522.

Opinie 2/13, 18 december 2014, EU:C:2014:2454.

Arrest van 21 maart 2014, *Yusef/Commissie*, T-306/10, EU:T:2014:141.

Arrest van 21 januari 2016, *Galp Energia España and Others v Commission*, C-603/13 P, EU:C:2016:38.

Arrest van 24 juni 2019, *Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy)*, C-619/18, EU:C:2019:531.

Arrest van 5 november 2019, *Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties)*, C-192/18, EU:C:2019:924.

Arrest van 8 maart 2021, *Pometon v Commission*, C-440/19 P, EU:C:2021:214.

Arrest van 2 maart 2021, *A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)*, C-824/18, EU:C:2021:153.

Arrest van 20 april 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311.

Arrest van 3 juni 2021, *Hongarije/Parlement*, C-650/18, EU:C:2021:426.

Arrest van 15 juli 2021, *Commissie/Polen (Régime disciplinaire des juges)*, C-791/19, EU:C:2021:596.

Arrest van 6 oktober 2021, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799.

Arrest van 21 december 2021, *Trapeza Peiraios*, C-243/20, EU:C:2021:1045.

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

Arrest van 16 februari 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, EU:C:2022:98.

Arrest van 22 februari 2022, *Commissaire général aux réfugiés and aux apatrides (Unité familiale – Protection déjà accordée)*, C-483/20, EU:C:2022:103.

Opinies Advocaat-Generaal

Opinie van AG Campos Sánchez-Bordona bij *Hongarije/Parlement en Raad*, C-156/21, EU:C:2022:97.

Literatuur

Boeken

KOCHENOV, D., *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 2008, xxxvii + 358 p.

COMAN, R., *The Politics of the Rule of Law in the EU Polity - Actors, Tools and Challenges*, Cham, Springer Nature Switzerland AG, 2022, xix + 288 p.

Artikelen

ALEMANNO, A., CHAMON, M., “To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It”, *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>>.

BARAGGIA, A., BONELLI, M., “Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges”, *Ger. Law J.* 2022, 131-156.

BÁRD, P., CHRONOWSKI, N., FLECK, Z., KOVÁCS, A., KÖRTVÉLYESI, Z., MÉSZÁROS, G., “Is the EU Toothless? An Assessment of the EU Rule of Law Enforcement Toolkit”, *MTA Law Working Papers* 2022, 1-54.

BESSELINK, L., “The Bite, the Bark and the Howl - Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives”, *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series* 2016, afl. 1, 1-39.

BLAUBERGER, M., VAN HÜLLEN, V., “Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?”, *Journal of European Integration* 2021, 1-16.

BOND, I., GOSTYNSKA-JAKUBOWSKA, A., “Democracy and the rule of law - Failing partnership?”, *CER* 2020, 1-14.

CAMISÃO, I., LUCIANO, B.T., "Challenges to democracy in the European Union" in EU-LAC Foundation, "Multilateralism and Regionalism in Challenging Times: Relations between Europe and Latin America and the Caribbean" <<https://eulacfoundation.org/sites/default/files/2022-04/eu-lac-Multilateralismo-regionalismo-EN-2.pdf#page=38>>, 2022, 26-40.

CANNIZZARO, "Neither Representation nor Values? Or, "Europe's Moment" – Part II", *European Papers* 2020, afl. 3, 1101-1104.

CARRERA, S., BÁRD, P., "The European Parliament vote on Article 7 TEU against the Hungarian government: Too late, too little, too political?", *Ceps* 2018, 1-5.

CENEVSKA, I., "Safeguarding the Rule of Law in the European Union: Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Reality", *TEPSA Briefs* 2020.

CHAMON, M., "A Hollow Threat - The European Parliament's plan to bring the Commission before the Court of Justice", *Verfassungsblog* 2021, <<https://verfassungsblog.de/a-hollow-threat/>>.

CLOSA MONTERO, C., "Paradoxes and Dilemmas in Compliance and Enforcement – Framing the EUCO compromise on Rule of Law", *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/paradoxes-and-dilemmas-in-compliance-and-enforcement/>>.

COLI, M., "Article 7 TEU: From a Dormant Provision to an Active Enforcement Tool?", *Perspectives on Federalism* 2018, afl. 3, 272-302.

DIMITROVS, A., "Op-Ed: "Rule of law-conditionality as interpreted by EU leaders"", *EU Law Live* 2020, <<https://eulawlive.com/op-ed-rule-of-law-conditionality-as-interpreted-by-eu-leaders-by-aleksejs-dimitrovs/>>.

DIMITROVS, A., DROSTE, H., "Conditionality Mechanism: What's In It?", *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>>

DUDLEY, D., "European Union membership conditionality: the Copenhagen criteria and the quality of democracy", *Southeast European and Black Sea Studies* 2020, afl. 4, 525-545.

FLECK, Z., CHRONOWSKI, N., BÁRD, P., "The Crisis of the Rule of Law, Democracy and Fundamental Rights in Hungary", *MTA Law Working Papers* 2022, 1-23.

GATEVA, E., "Post-accession conditionality – translating benchmarks into political pressure?", *East Eur. Politics* 2013, 420-442.

GOLDNER LANG, I., "The Rule of Law, the Force of Law and the Power of Money in the EU", *CYELP* 2019, afl. 15, 1-26.

GOSTYNSKA-JAKUBOWKSA, A., "Poland: Europe's new enfant terrible?", *CER Bulletin* 2016.

GRABBE, H., "European Union Conditionality and the "Acquis Communautaire"", *International Political Science Review* 2002, afl. 3, 249-268.

GRABOWSKA-MOROZ, B., "Rule of law framework – is it time for Romania?", *Reconnect* 2019, <<https://reconnect-europe.eu/blog/grabowska-moroz-rule-of-law-romania-timmermans/>>.

GREMMELPREZ, F., "Enforcing compliance of the Rule of Law by the Member States of the EU: Emphasising the EU's Failure?", *Institute of European Law Working Papers* 2016, 1-21.

HALMAI, G., "Second-grade Constitutionalism? The Cases of Hungary and Poland", *SSSUP Working Paper Series* 2017, 1-21.

HALMAI, G., "How the EU Can and Should Cope with Illiberal Member States", *Quaderni costituzionali* 2018, afl. 2, 313-340.

HALMAI, G., "The possibility and desirability of economic sanction: Rule of law conditionality requirements against illiberal EU Member States", *EUI Working Papers* 2018, afl. 6, 1-20.

HALMAI, G., "The Alternatives to a Bite or a Bark - Launching Article 7 TEU Against the Hungarian Government" in BELAVUSAU, U., GLISZCZYŃSKA-GRABIAS, A., (eds.), "Constitutionalism under stress: essays in honour of Wojciech Sadurski", Oxford, Oxford University Press, 2020, 63-78.

HALMAI, G., "The Fall of the Rule of Law in Hungary and the Complicity of the EU", *Italian J. Pub. Law* 2020, 204-223.

HEINEMANN, F., "Going for the Wallet? Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multiannual Financial Framework", *Intereconomics* 2018, afl. 6, 297-301.

HILLION, C., "Overseeing the rule of law in the European Union - Legal mandate and means", *Sieps* 2016, afl. 1, 1-16.

HILLION, C., "Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law", *CML Rev.* 2021, 267-284.

JAKAB, A., KIRCHMAIR, L., "How to Quantify a Proportionate Financial Punishment in the New EU Rule of Law Mechanism?", *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/how-to-quantify-a-proportionate-financial-punishment-in-the-new-eu-rule-of-law-mechanism/>>.

JAKAB, A., KIRCHMAIR, L., "How to Develop the EU Justice Scoreboard into a Rule of Law Index: Using an Existing Tool in the EU Rule of Law Crisis in a More Efficient Way", *Ger. Law J.* 2021, 936-955.

JANSE, R., "Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement", *International Journal of Constitutional Law* 2019, afl. 1, 43-65.

KELEMEN, R.D., "Will Brussels stop funding autocracy? Hungarian Prime Minister Viktor Orban's power rests in part on how he distributes E.U. funds to oligarchs and local authorities in exchange for support", *The Washington Post* 2022, <<https://www.washingtonpost.com/politics/2022/04/13/hungary-eu-subsidies-backsliding-democracy/>>.

KIRST, N., "Rule of Law Conditionality: The Long-Awaited Step towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union", *European Papers* 2021, afl. 1, 101 (105).

KOCHENOV, D., "Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law", *European Integration Online Papers* 2004, afl. 10, 1-34.

KOCHENOV, D., PECH, L., "Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction", *EUI Working Papers* 2015, afl. 24, 1-15.

KOCHENOV, D., PECH, L., "Better Late than Never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its First Activation", *JCMS* 2016, afl. 5, 1062-1074.

KOCHENOV, D., "Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU", *EUI Working Papers* 2017, afl. 10, 1-13.

KOCHENOV, D., SCHEPPELE, K.L., PECH, L., "The European Commission's Activation of Article 7: Better Late than Never?", *Verfassungsblog* 2017, <<https://verfassungsblog.de/the-european-commissions-activation-of-article-7-better-late-than-never/>>.

KOCHENOV, D., PECH, L., "Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid", *Reconnect* 2019, 1-24.

KOCHENOV, D., "Article 7: A Commentary on a Much Talked-About 'Dead' Provision" in VON BOGDANDY, A., BOGDANOWICZ, P., CANOR, I., GRABENWARTER, C., TABOROWSKI, M., SCHMIDT, M., (eds.), "Defending Checks and Balances in EU Member States - Taking Stock of Europe's Actions", Berlin, Springer, 2021, 127-154.

LACATUS, C., SEDELMEIER, U. "Does monitoring without enforcement make a difference? The European Union and anti-corruption policies in Bulgaria and Romania after accession", *Journal of European Public Policy* 2020, afl. 8, 1236-1255.

ŁACNY, J., "The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is it all About the Money?", *Hague J. Rule Law* 2021, afl. 13, 79-105.

LÖFFLER, D., "The Conditionality Regulation: Procedural Aspects of the EU's new Rule of Law Mechanism" in S. HUNGLER (ed), "The Inseparable Triangle: Democracy, Rule of Law and Human Rights in the EU", Boedapest, Eötvös Loránd University, 2021, 35-51.

LUKIC RADOVIC, M., VLAJKOVIC, M., "How firm are the bonds that tie the EU together? EU rule of law conditionality mechanism and the Next Generation Recovery Fund", *ECLIC* 2021, 57-88.

MATTELAER, A., "Exploring the Boundaries of Conditionality in the EU", *European Policy Briefs* 2018, 1-8.

NGUYEN, T., "The EU's new rule of law mechanism - How it works and why the 'deal' did not weaken it", *Hertie School – Jacques Delors Centre* 2020, 1-6.

NIKLEWICZ, K., "Safeguarding the rule of law within the EU: lessons from the Polish experience", *European View* 2017, afl. 2, 281-291.

NOWAK-FAR, A., "The Rule of Law Framework in the European Union: Its Rationale, Origins, Role and International Ramifications" in VON BOGDANDY, A., BOGDANOWICZ, P., CANOR, I., GRABENWARTER, C., TABOROWSKI, M., SCHMIDT, M., (eds), "Defending Checks and Balances in EU Member States - Taking Stock of Europe's Actions", Berlin, Springer, 2021, 305-331.

OLSEN, T.V., "Liberal Democratic Sanctions in the EU" in A. MALKOPOULOU, A. KIRSHNER (eds), "Militant Democracy and Its Critics - Populism, Parties, Extremism", Edinburgh, Edinburgh University Press, 2019, 150-168.

ÖSTERDAHL, I., "Article 7 TEU and the rule of law mechanism: A dissuasive weapon or a paper tiger?" in W. HEUSEL, J.P. RAGEADE (eds), "The Authority of EU Law - Do We Still Believe in It?", Heidelberg, Springer Berlin, 2019, 241-260.

PAULÍK, S., "The Rule of Law Framework and its Effectiveness", *Journal of Jurisprudence and Legal Practice* 2021, afl. 29, 7-25.

PECH, L., "From 'Nuclear Option' to Damp Squib? – A Critical Assessment of the Four Article 7(1) TEU Hearings to Date", *Reconnect* 2019, <<https://reconnect-europe.eu/blog/blog-fourart71teuhearings-pech/>>.

PECH, L., GROGAN, J., "Meaning and Scope of the EU Rule of Law", *Reconnect* 2020, 1-62.

PECH, L., WACHOWIEC, P., MAZUR, D., "Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action", *Hague J. Rule Law* 2021, afl. 1, 1-43.

PEERS, S., "Should the EU sanction its Member States for breaches of rule of law and human rights? Part 1: The Legal Framework", *EU Law Analysis* 2019, <<http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/07/should-eu-sanction-its-member-states.html>>

PEERS, S., "Can a Member State be expelled or suspended from the EU? Updated overview of Article 7 TEU", *EU Law Analysis* 2022, <<http://eulawanalysis.blogspot.com/2022/04/can-member-state-be-expelled-or.html>>

PINELLI, C., "The EU unease about populism" in J.M. CASTELLÀ ANDREU, M.A. SIMONELLI (eds), "Populism and Contemporary Democracy in Europe - Old Problems and New Challenges", Cham, Palgrave Macmillan, 2022, 181-188.

PLATON, L., "Bringing a Knife to a Gunfight: The European Parliament, the Rule of Law Conditionality, and the action for failure to act", *Verfassungsblog* 2021, <<https://verfassungsblog.de/bringing-a-knife-to-a-gunfight/>>.

REZLER, P., "The Copenhagen Criteria: are they helping or hurting the European Union?", *Touro International Law Review* 2011, afl. 2, 390-411.

RIJPMAN, J.J., "Let's not forget about Schengen", *EU Immigration and Asylum Law and Policy - Droit et Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE* 2021, <<https://eumigrationlawblog.eu/lets-not-forget-about-schengen/>>.

RUBIO, E., "Rule of law conditionality – What could an acceptable compromise look like?", *Institut Jacques Delors* 2020, 1-5.

SCHEPPELE, K.L., PECH, L., "Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2017, 3-47.

SCHEPPELE, K.L., PECH, L., "Why Poland and not Hungary?", *Verfassungsblog* 2018, <<https://verfassungsblog.de/why-poland-and-not-hungary/>>.

SCHEPPELE, K.L., PECH, L., "Didn't the EU Learn That These Rule-of-Law Interventions Don't Work?", *Verfassungsblog* 2018, <<https://verfassungsblog.de/didnt-the-eu-learn-that-these-rule-of-law-interventions-dont-work/>>.

SCHEPPELE, K.L., PECH, L., KELEMEN, D., "Never Missing an Opportunity to Miss an Opportunity: The Council Legal Service Opinion on the Commission's EU budget-related rule of law mechanism", *Verfassungsblog* 2018, <<https://verfassungsblog.de/never-missing-an-opportunity-to-miss-an-opportunity-the-council-legal-service-opinion-on-the-commissions-eu-budget-related-rule-of-law-mechanism/>>.

SCHEPPELE, K.L., PECH, L., PLATON, S., "Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law", *Verfassungsblog* 2020, <<https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>>.

SCHEPPELE, K.L., KELEMEN, R.D., MORIJN, J., "The EU Commission has to Cut Funding to Hungary: The Legal Case", 2021.

SEDELMEIER, U., "Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure", *J. Eur. Public Policy* 2017, afl. 3, 337-351.

ŠELIH, J., BOND, I., DOHAN, C., "Can EU funds promote the rule of law in Europe?", *Centre for European Reform* 2017, 1-14.

SMITH, M., "Staring into the abyss: A crisis of the rule of law in the EU", *Eur. Law J.* 2019, afl. 25, 561-576.

STOYKOVA, P., GORGIEVA, V., "Monitoring the Implementation of the Recovery and Resilience Facility: stocktaking against the clock", *European Institute of Public Administration (EIPA)* 2022, <<https://www.eipa.eu/blog/recovery-and-resilience-facility-stocktaking-against-the-clock/>>.

THEUNS, T., "The Need for an EU Expulsion Mechanism: Democratic Backsliding and the Failure of Article 7", *Res Publica* 2022, 1-21.

TRIDIMAS, T., "Editorial Note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?", *CYELP* 2020, afl. 16, VII-XXI.

UITZ, R., "The perils of defending the rule of law through dialogue", *EUConst* 2019, afl. 15, 1-16.

VEEBEL V., "Relevance of Copenhagen Criteria in Actual Accession: Principles, Methods and Shortcomings of EU Pre-accession Evaluation", *Studies of Transition States and Societies* 2011, afl. 3, 3-23.

VON BOGDANDY, A., ANTPOHLER, C., IOANNIDIS, M., "Protecting EU Values – Reverse Solange and the Rule of Law Framework", *MPIL Research Paper Series* 2016, afl. 4, 1-22.

Overige

Progressierapport nr. SN 509/1/95 REV 1 van de voorzitter van de reflectiegroep over de IGC van 1996, 1 september 1995, <<http://aei.pitt.edu/34873/1/A1051.pdf>>.

Suggestie voor een amendement van artikel I-59 namens de EPP Convention Group, <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/46_Art%20I%2059%20Brok%20EN.pdf>.

Resolutie 67/97 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (14 december 2012), *UN Doc. A/RES/67/97* (2012).

Meijers Committee - Standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law, "Note on the Commission Communication "A new EU Framework to strengthen the Rule of Law"", Ref. CM1406, 15 juni 2014.

Verklaring van de Commissie tijdens het debat in de plenaire vergadering van het Parlement van 2 december 2015 over de situatie in Hongarije, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2015-12-02-ITM-017_NL.html>.

Rechtsstaatchecklist van de Europese Commissie voor Democratie door Recht (Commissie van Venetië) (18 maart 2016), CDL-AD(2016)007rev (2016).

Commissie, "Commission adopts Rule of Law Opinion on the situation in Poland", 1 juni 2016, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_16_2015>.

Briefing van het Europees Parlement, "Understanding the EU Rule of Law mechanisms", 15 januari 2016, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573922/EPRS_BRI\(2016\)573922_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573922/EPRS_BRI(2016)573922_EN.pdf)>.

CIENSKI, J., DE LA BAUME, M., "Poland strikes back at EU on media law", *Politico* 2016, <<https://www.politico.eu/article/poland-strikes-back-at-eu-on-media-law-frans-timmermans-stepkowski-andrzej-duda/>> geraadpleegd op 12 maart 2021.

Briefing van het Europees Parlement, "Protecting the rule of law in the EU: Existing mechanisms and possible improvements", 6 november 2019, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI\(2019\)642280_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI(2019)642280_EN.pdf)>.

EU-Commissaris Didier Reynders in LIBE Comité zitting van 29 juni 2020, <https://multimedia.europarl.europa.eu/nl/webstreaming/libe-committee-meeting_20200629-1345-COMMITTEE-LIBE>.

Polen, "Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary", <<https://www.gov.pl/web/eu/joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary>> geraadpleegd op 24 April 2022.

Hongarije, "Here's the Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary", <<https://abouthungary.hu/news-in-brief/heres-the-joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary>> geraadpleegd op 24 april 2022.

EU-Commissaris Didier Reynders tijdens een debat betreffende de rechtsstaat in de EU van het CEU Democracy Institute van 25 januari 2021, <https://www.youtube.com/watch?time_continue=1987&v=jCVrfqIjIhM&feature=emb_title> (32:29 tot 34:26).

Hof van Justitie van de Europese Unie, "Jaarverslag 2020 – gerechtelijke werkzaamheden", februari 2021.

Commissie, "Towards a stronger and more resilient Schengen area: Questions and Answers", 2 juni 2021, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_2707>.

Achtergrondnota Raad Algemene Zaken 22 juni 2021, <<https://www.consilium.europa.eu/media/50540/background-brief-gac-210622.pdf>>.

"Rule of Law Report 2021 – Toolbox", <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ruleoflaw2021_toolbox_factsheet_en.pdf>.

Aanbevelingen in het kader van de Conferentie over de toekomst van Europa van Panel 2 "Europese democratie/waarden, rechten, de rechtsstaat, veiligheid" van 11-12 december 2021.

EEA Grants, "No agreement reached on funding for Hungary", <<https://eeagrants.org/news/no-agreement-reached-funding-hungary>> geraadpleegd op 13 april 2022.

WANAT, Z., BAYER, L., "Brussels takes step toward rule-of-law penalty process with Poland, Hungary - The move comes at a tense moment in the yearslong conflict with the countries over democratic norms.", *Politico* 2021, <<https://www.politico.eu/article/eu-rule-of-law-penalty-process-poland-hungary/>> geraadpleegd op 30 maart 2022.

Briefing van het Europees Parlement, "The European Commission's annual rule of law reports - A new monitoring tool", 25 januari 2022, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698891/EPRS_BRI\(2022\)698891_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698891/EPRS_BRI(2022)698891_EN.pdf)>.

Studie in opdracht van LIBE en AFCO Comités, "The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values", 21 februari 2022, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/727551/IPOL_STU\(2022\)727551_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/727551/IPOL_STU(2022)727551_EN.pdf)>.

Achtergrondnota Raad Algemene Zaken 22 februari 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/54424/background-gac-22-feb_en.pdf>.

OVSE, "International election observation mission – Hungary – Parliamentary Elections and Referendum, 3 April 2022", <<https://www.osce.org/files/f/documents/4/6/515111.pdf>>.

STARCK, G., "Hahn: Ungarn droht Kürzung der EU-Mittel", *Tiroler Tageszeitung* 2022, <<https://www.tt.com/artikel/30816892/hahn-ungarn-droht-kuerzung-der-eu-mittel>>.

Commissievoorzitster Ursula von der Leyen in de plenaire zitting van het Europees Parlement van 5 april 2022, <<https://www.europarl.europa.eu/plenary/nl/vod.html?mode=unit&vodLanguage=NL&playerStartTime=20220405-15:33:18&playerEndTime=20220405-15:35:22#>>>.

Hongarije, "Gulyás: Brussels is wrong to "play the same tune" as the Hungarian Left", <<https://abouthungary.hu/news-in-brief/gulyas-brussels-is-wrong-to-play-the-same-tune-as-the-hungarian-left>> geraadpleegd op 13 april 2022.

Hongarije, "General Information for Investors On Recent EU Developments Regarding Hungary", <<https://abouthungary.hu/news-in-brief/general-information-for-investors-on-recent-eu-developments-regarding-hungary>>, geraadpleegd op 9 april 2022.

Daniel Freund in LIBE Comité zitting van 20 april 2022, <https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/libe-committee-meeting_20220420-1345-COMMITTEE-LIBE> (15:42:03 tot 15:42:24).

EU-Commissaris Margaritis Schinás op persconferentie van 27 april 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=BkCKb8hY1kk&ab_channel=EUDebates%7Ceudebates.tv> (0:05 tot 0:22).

Ontwerpvoorstel van de Conferentie over de toekomst van Europa van 27 april 2022.

EU-Commissaris Didier Reynders in de plenaire zitting van het Europees Parlement van 3 mei 2022, <<https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/vod.html?mode=unit&vodLanguage=EN&vodId=a4af57a7-9ab5-dbd9-0b03-9e5cd5327d55&date=20220503#>>> (13:22:16 tot 13:22:30).

Michal Šimečka in de plenaire zitting van het Europees Parlement van 3 mei 2022, <<https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/vod.html?mode=unit&vodLanguage=EN&vodId=0a356aae-7990-5997-fe9c-03e157bb4ffd&date=20220503#>>> (13:41:21 tot 13:41:32).

Italiaans premier Mario Draghi tijdens de plenaire zitting van 3 mei 2022, <<https://www.europarl.europa.eu/plenary/nl/vod.html?mode=unit&vodLanguage=NL&playerStartTime=20220503-11:43:32&playerEndTime=20220503-12:17:40#>>> (11:48:14 tot 11:48:57).

Frans president Emmanuel Macron tijdens het slotevenement van de Conferentie over de toekomst van Europa van 9 mei 2022, <https://multimedia.europarl.europa.eu/de/video/-conference-on-the-future-of-europe---closing-event-testimonials-by-citizens-of-the-national-citizens-panels_I224701> (19:11 tot 20:40).

Non-paper door Bulgarije, Kroatië, Tsjechië, Denemarken, Estland, Finland, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië, Slovenië en Zweden met betrekking tot de uitkomst van en opvolging van de Conferentie over de toekomst van Europa van 9 mei 2022, <<https://www.government.se/information-material/2022/05/non-paper-by-bulgaria-croatia-the-czech-republic-denmark-estonia-finland-latvia-lithuania-malta-poland-romania-slovenia-and-sweden/>>>.

EU-Commissaris Věra Jourová in LIBE Comité zitting van 11 mei 2022, <https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/committee-on-civil-liberties-justice-and-home-affairs_20220511-1345-COMMITTEE-LIBE>.