

Brussel, 23.2.2024
COM(2024) 17 final/2

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2024) 17 final of 12 January 2024.

Concerns all language versions.

Correction of references in footnotes 12, 20 and 42; capitalised letter in page 6.

The text shall read as follows:

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van het Europees
Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen
conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting**

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	1
2.	Toepassing van de conditionaliteitsverordening	1
2.1.	Onderzoek van relevante bronnen	3
2.2.	Informatieverzoeken.....	5
2.3.	Procedure	6
2.4.	Communicatie met het Europees Parlement en de Raad.....	8
3.	Complementariteit met andere instrumenten	9
4.	Effectiviteit van de vastgestelde maatregelen	14
5.	Effectiviteit van de procedure	16
5.1.	Effectiviteit van de procedure om de vastgestelde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat aan te pakken	16
5.2.	Effectiviteit van de procedure — de in de conditionaliteitsverordening vastgelegde stappen.....	19
6.	Conclusie.....	20

1. INLEIDING

Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting (“de verordening” of “de conditionaliteitsverordening”)¹ is sinds 1 januari 2021 van toepassing. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de conditionaliteitsverordening kan de Commissie de Raad voorstellen maatregelen vast te stellen indien 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 belangen van de Unie. In aanvulling op andere instrumenten en procedures die zijn vastgesteld ter bescherming en bevordering van de rechtsstaat, heeft de conditionaliteitsverordening tot doel de Uniebegroting en de financiële belangen van de Unie te beschermen.

Overeenkomstig artikel 9 van de conditionaliteitsverordening dient de Commissie uiterlijk op 12 januari 2024 bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de toepassing van de verordening, met name over de effectiviteit van de vastgestelde maatregelen. Bovendien staat in overweging 28 van de conditionaliteitsverordening dat de Commissie bij de verslaglegging naast de effectiviteit van de vastgestelde maatregelen ook de algemene effectiviteit van de in de conditionaliteitsverordening bepaalde procedure en de complementariteit van dit instrument met andere instrumenten in aanmerking moet nemen.

Het verslag is onderverdeeld in de volgende vijf afdelingen:

- in afdeling 2 worden de maatregelen beschreven die de Commissie heeft genomen in het kader van de toepassing van de conditionaliteitsverordening, met inbegrip van de eerste, tegen Hongarije ingeleide procedure;
- in afdeling 3 wordt stilgestaan bij de complementariteit van de conditionaliteitsverordening met andere relevante instrumenten;
- afdeling 4 bevat de toelichting van de Commissie op de evaluatie van de effectiviteit van de vastgestelde maatregelen en heeft betrekking op de bescherming van eindontvangers en begunstigden;
- in afdeling 5 wordt ingegaan op de algemene effectiviteit van de in de conditionaliteitsverordening bepaalde procedure;
- tot slot bevat afdeling 6 een evaluatie van de toepassing van de conditionaliteitsverordening.

2. TOEPASSING VAN DE CONDITIONALITEITSVERORDENING

De conditionaliteitsverordening is een begrotingsinstrument dat is ontworpen om met doeltreffende beschermende maatregelen te reageren op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die gevolgen hebben of dreigen te hebben voor de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie. Als zodanig is de conditionaliteitsverordening niet in de eerste plaats bedoeld om specifieke situaties te verhelpen die kunnen duiden op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat als bedoeld in artikel 3 van de verordening; daarentegen kunnen

¹ PB L 433I van 22.12.2020, blz. 1.

die situaties relevant zijn voor de conditionaliteitsverordening en kunnen zij door toepassing van de verordening worden aangepakt wanneer zij voldoende rechtstreeks gevolgen hebben of dreigen te hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Alleen in dat geval en indien andere instrumenten de Commissie niet in staat zouden stellen de Uniebegroting effectiever te beschermen, kan de Commissie een procedure in het kader van de conditionaliteitsverordening inleiden. Indien aan de voorwaarden van artikel 4 van de verordening is voldaan, moeten passende maatregelen uit hoofde daarvan worden genomen volgens de procedure van artikel 6.

Op 16 februari 2022 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arresten² de geldigheid van de conditionaliteitsverordening bevestigd en het beroep tot nietigverklaring van Hongarije en Polen verworpen.

Om duidelijkheid en voorspelbaarheid te bieden met betrekking tot de toepassing van de conditionaliteitsverordening, en rekening houdend met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, heeft de Commissie de richtsnoeren inzake de toepassing van de conditionaliteitsverordening (“de richtsnoeren”) vastgesteld³.

In de eerste drie jaar van de toepassing van de conditionaliteitsverordening heeft de Commissie proactief en voortdurend toegezien op de situatie in alle lidstaten om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die binnen het toepassingsgebied van de verordening vallen, in een zo vroeg mogelijk stadium te identificeren. Sinds de inwerkingtreding van de conditionaliteitsverordening in januari 2021 heeft de Commissie de samenwerking tussen haar diensten geïntensiveerd om land- en sectorspecifieke kennis te combineren en mogelijke situaties of ontwikkelingen in de lidstaten in beeld te krijgen die aanleiding kunnen geven om de conditionaliteitsverordening toe te passen.

Informatie en bewijsmateriaal die de Commissie in het kader van verschillende instrumenten verzamelt, kunnen relevant zijn bij de vaststelling of zich in een lidstaat situaties voordoen die wijzen op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat. Evenzo kan de Commissie bij de verdediging van de financiële belangen van de Unie via verschillende instrumenten op de hoogte komen van risico's voor de Uniebegroting die verband houden met schendingen van de beginselen van de rechtsstaat.

Meer bepaald hebben de diensten die belast zijn met de voorbereiding van het Europees Semester⁴, de opstelling van het verslag over de rechtsstaat⁵ en de uitvoering van de herstel- en

² Arrest van het Hof (voltallige zitting) van 16 februari 2022, Hongarije/Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; arrest van het Hof (voltallige zitting) van 16 februari 2022, Republiek Polen/Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

³ Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren inzake de toepassing van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting (PB C 123 van 18.3.2022, blz. 12).

⁴ https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester_nl

⁵ Het verslag over de rechtsstaat is het centrale element van het Europees rechtsstaatmechanisme. Zie voor meer informatie https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_nl

veerkrachtfaciliteit⁶, en de voorbereiding van de verordening gemeenschappelijke bepalingen⁷, alsook het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en de auditdiensten van de Commissie, regelmatig informatie uitgewisseld die in het kader van de verschillende activiteiten is verkregen.

De Commissie heeft ook actief voorlichting gegeven over de conditionaliteitsverordening, onder meer om de indiening van klachten en het delen van relevante informatie door derden te stimuleren, aangezien dergelijke klachten en informatie relevant kunnen zijn voor de toepassing van de verordening.

Tot dusver is de procedure van de conditionaliteitsverordening eenmaal ingeleid en heeft de Raad daarbij eenmaal op voorstel van de Commissie maatregelen vastgesteld, en wel naar aanleiding van in Hongarije vastgestelde relevante schendingen van de beginselen van de rechtsstaat.

2.1. Onderzoek van relevante bronnen

Bij de toepassing van de conditionaliteitsverordening ziet de Commissie permanent toe op de situatie in alle lidstaten om relevante schendingen van de beginselen van de rechtsstaat vast te stellen die gevolgen hebben of dreigen te hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie, overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de conditionaliteitsverordening. Bij dit toezicht neemt de Commissie alle mogelijke relevante informatiebronnen in aanmerking, met name de in overweging 16 van de conditionaliteitsverordening vermelde bronnen, zoals de verslagen van de Commissie over de rechtsstaat, verslagen van de Europese Rekenkamer en van internationale organisaties⁸, alsook andere relevante bronnen, waaronder resoluties, studies van het Europees Parlement, verslagen van ngo's en onderzoeksjournalisten. In voorkomend geval onderzoekt de Commissie deze bronnen regelmatig.

Bij het onderzoek naar alle lidstaten verricht de Commissie per geval een kwalitatieve beoordeling om vast te stellen of er gegronde redenen zijn om een procedure uit hoofde van de conditionaliteitsverordening in te leiden. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft

⁶ Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

⁷ Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159).

⁸ Overweging 16 van de conditionaliteitsverordening luidt als volgt: “Om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat als dusdanig aan te merken, moet de Commissie een grondige kwalitatieve beoordeling verrichten. Die beoordeling moet objectief, onpartijdig en billijk zijn, en met inachtneming van relevante informatie uit beschikbare bronnen en van erkende instellingen, waaronder arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie, verslagen van de Rekenkamer, het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat van de Commissie en het EU-scorebord voor justitie, verslagen van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (“OLAF”) en het Europees Openbaar Ministerie (EOM), naargelang het geval, en de conclusies en aanbevelingen van de betreffende internationale organisaties en netwerken, met inbegrip van de organen van de Raad van Europa zoals de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (“Greco”) en de Commissie van Venetië, met name haar rechtsstaatcontrolelijst, de Europese netwerken van hoogste gerechtshoven en van raden voor justitie voor de rechtspraak. De Commissie moet 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 raadplegen.”

benadrukt⁹ dat de Commissie ervoor moet zorgen dat de door haar gebruikte informatie relevant is en dat haar bronnen betrouwbaar zijn. Dit vereist een uitgebreide beoordeling van mogelijke problemen; de Commissie moet haar beoordeling baseren op een breed spectrum van bewijsmateriaal en moet ernaar streven gebruik te maken van verschillende bronnen om tot conclusies te komen¹⁰.

Daarnaast maakt de Commissie gebruik van de in het kader van andere werkstromen uitgevoerde monitoring en gehouden vergaderingen met belanghebbenden. Bij haar onderzoek in het kader van de conditionaliteitsverordening houdt de Commissie ook rekening met informatie die voortvloeit uit de jaarlijkse rechtsstaatcyclus¹¹ of uit de toepassing van andere relevante instrumenten, zoals de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de verordening gemeenschappelijke bepalingen. Ook de diensten van de Commissie die zijn belast met de controle van Uniefinanciering of met inbreuken, leveren een bijdrage. Bovendien raadpleegt de Commissie OLAF en het Europees Openbaar Ministerie (EOM) om in voorkomend geval meer gegevens te verzamelen.

Voorts verzamelt de Commissie informatie van burgers en het maatschappelijk middenveld, met name via klachten over mogelijke schendingen van de beginselen van de rechtsstaat. De Commissie heeft op verschillende manieren klachten ontvangen (via e-mails en brieven aan leden van de Commissie of aan diensten van de Commissie enz.). Om de aan de Commissie verstrekte informatie reeds in de inputfase beter te stroomlijnen en een duidelijk contactpunt voor klachten in het kader van de conditionaliteitsverordening te bieden, heeft de Commissie een klachtenformulier¹² beschikbaar gesteld dat klagers kunnen gebruiken, met bepaalde opties voor klagers die anoniem wensen te blijven, en heeft zij een speciaal mailadres ingesteld¹³. Het klachtenformulier is vastgesteld als bijlage bij de richtsnoeren om het makkelijker te maken informatie in te dienen die relevant is voor de toepassing van de conditionaliteitsverordening. Om contact op te nemen met de Commissie wordt aanbevolen een ingevuld klachtenformulier te versturen naar het ingestelde mailadres.

De Commissie heeft bij herhaling gewezen op de mogelijkheid om klachten in te dienen en op het bestaan van het speciale klachtenformulier, bijvoorbeeld in haar antwoorden op klachten van burgers, tijdens vergaderingen met belanghebbenden en in het kader van haar bijdragen voor een aantal commissies van het Europees Parlement.

⁹ Arrest van het Hof (voltallige zitting) van 16 februari 2022, Hongarije/Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 85, en arrest van het Hof (voltallige zitting) van 16 februari 2022, Republiek Polen/Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 285.

¹⁰ Zie punt 63 van de richtsnoeren. De Commissie kon bijvoorbeeld geen procedure inleiden op basis van één enkel gegeven, zoals een artikel in de pers, zelfs niet indien die bron betrouwbaar wordt geacht. De Commissie beoordeelt de informatie in de beschikbare bronnen en bevestigt die met informatie uit andere bronnen.

¹¹ De voorbereidende werkzaamheden voor het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat in het kader van het rechtsstaatmechanisme omspannen elk jaar een volledig jaar en omvatten overleg over problemen met de rechtsstaat tussen de Commissie en de lidstaten, internationale en non-gouvernementele organisaties. Zie voor meer informatie https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_nl

¹² Het klachtenformulier staat op de publieke website over de conditionaliteitsverordening (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_nl), zoals gepubliceerd op 23 november 2021, en is voorts als bijlage II gevoegd bij de in maart 2022 vastgestelde richtsnoeren, zie voetnoot 3.

¹³ BUDG-CONDITIONALITY-REGIME-COMPLAINTS@ec.europa.eu

De Commissie beoordeelt de kwaliteit van de door elke klager verstrekte informatie en documenten om na te gaan of deze relevante informatie bevatten ter onderbouwing van mogelijke gronden om de conditionaliteitsverordening toe te passen. In de afgelopen drie jaar heeft zij een groot aantal brieven, e-mails en klachten ontvangen. Uit de tot nu toe ontvangen informatie blijkt doorgaans niet dat aan de voorwaarden voor de toepassing van de verordening is voldaan. Zo gaan vele klachten over problemen met de werking van de interne markt, zonder dat er sprake was van financiering door de Unie¹⁴. Geen van de bijna driehonderd klachten was voor de Commissie voldoende onderbouwd om bewijsmateriaal te verifiëren of een procedure op grond van de conditionaliteitsverordening in te leiden. Hoewel de Commissie elke klacht onderzoekt, heeft tot dusver slechts een zeer klein aantal klagers het standaardklachtenformulier gebruikt. Om het kader voor de beoordeling van de gegrondheid van een klacht te verbeteren en een betere afhandeling en respons te bevorderen, worden klagers aangespoord het standaardklachtenformulier te gebruiken, aangezien zij hun klacht daarmee beter kunnen afbakenen met het oog op de beoordeling ervan in het kader van de conditionaliteitsverordening. Het formulier vergemakkelijkt voorts een goede beoordeling van de klacht door de diensten van de Commissie.

2.2. Informatieverzoeken

Overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de conditionaliteitsverordening en in het kader van de verzameling van informatie ten behoeve van haar beoordeling, kan de Commissie de betrokken lidstaat verzoeken om informatie. Krachtens de conditionaliteitsverordening en in overeenstemming met punt 56 van de richtsnoeren kan de Commissie om aanvullende informatie verzoeken om bevestiging te krijgen van het feit dat aan de voorwaarden voor de toepassing van de conditionaliteitsverordening is voldaan, om de omvang van de gevolgen voor de Uniebegroting of voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie (of het risico daarop) te beoordelen, of om meer in detail te beoordelen welke corrigerende maatregelen de lidstaat heeft genomen of voornemens is te nemen. De Commissie kan niet alleen vóór de inleiding van de procedure, maar ook na het toezenden van de schriftelijke kennisgeving om aanvullende informatie verzoeken.

Tijdens de verslagperiode heeft de Commissie op 24 november 2021 twee schriftelijke verzoeken om informatie verzonden aan Polen en Hongarije.

Polen heeft in januari 2022 op het informatieverzoek geantwoord, en de daarbij verstrekte informatie is in aanmerking genomen bij de beoordeling of schendingen van de beginselen van de rechtsstaat voldoende rechtstreeks gevolgen hadden of dreigden te hebben voor de Uniebegroting. In het geval van Polen is geen procedure op grond van de conditionaliteitsverordening ingeleid, aangezien de Commissie van oordeel was dat er geen gegronde redenen waren om aan te nemen dat aan alle voorwaarden voor de toepassing van de conditionaliteitsverordening was voldaan. Dit laat onverlet dat de Commissie problemen met de rechtsstaat in Polen via andere instrumenten blijft aanpakken. De Commissie is de situatie in Polen nauwlettend blijven volgen, zoals zij ook voortdurend toeziet op de situatie in alle andere lidstaten om na te gaan of aan de voorwaarden voor de toepassing van de conditionaliteitsverordening wordt voldaan.

¹⁴ Deze klachten kunnen doorgaans via andere instrumenten worden afgehandeld, maar zijn niet relevant voor de conditionaliteitsverordening.

Hongarije heeft op 27 januari 2022 op het informatieverzoek van de Commissie geantwoord en na beoordeling van dat antwoord heeft de Commissie Hongarije op 27 april 2022 een schriftelijke kennisgeving gestuurd, waarbij zij een zaak op grond van de conditionaliteitsverordening heeft ingeleid (zie punt 2.3).

2.3. Procedure

In artikel 6 van de conditionaliteitsverordening wordt de procedure voor de vaststelling van beschermende maatregelen uiteengezet. In de opzet is de procedure voornamelijk (d.w.z. tot de laatste stappen, wanneer de Raad het definitieve besluit vaststelt) een bilateraal proces tussen de Commissie en de betrokken lidstaat, met de verplichting om het Europees Parlement en de Raad in kennis te stellen van specifieke gedurende de procedure genomen besluiten (zie punt 2.4).

Na de toezending van een schriftelijke kennisgeving overeenkomstig artikel 6, lid 1¹⁵, waarin de feitelijke elementen en de specifieke redenen worden vermeld waarop de Commissie haar vaststelling baseert, voert de Commissie een procedure op tegenspraak met de betrokken lidstaat. Indien de lidstaat tijdens de procedure aantoont dat hij de situatie volledig heeft gecorrigeerd, is niet voldaan aan de voorwaarden om maatregelen voor te stellen aan de Raad. Indien de lidstaat zulks niet aantoont, moet de Commissie de procedure voortzetten en uiteindelijk de Raad voorstellen een uitvoeringsbesluit vast te stellen¹⁶ houdende passende maatregelen ter bescherming van de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie. Eventuele door de Raad vastgestelde beschermende maatregelen blijven van kracht totdat de situatie die tot de vaststelling van deze maatregelen heeft geleid, is gecorrigeerd. De Raad kan de beschermende maatregelen op voorstel van de Commissie opheffen of wijzigen wanneer de situatie wordt geacht geheel of gedeeltelijk te zijn gecorrigeerd, overeenkomstig de procedure van artikel 7.

De enige zaak die tot dusver in het kader van de conditionaliteitsverordening is ingeleid waarbij de Raad beschermende maatregelen heeft vastgesteld, is de zaak met betrekking tot Hongarije. Deze eerste zaak was ook de eerste keer dat de duidelijke en ambitieuze uiterste termijnen die in de conditionaliteitsverordening zijn vastgesteld voor elke actor in elke fase, in de praktijk werden toegepast.

Op 27 april 2022 heeft de Commissie Hongarije een schriftelijke kennisgeving toegezonden omdat zij op basis van een objectieve analyse gegronde redenen had om aan te nemen dat aan alle voorwaarden voor de toepassing van de conditionaliteitsverordening was voldaan. In de schriftelijke kennisgeving werd Hongarije geïnformeerd over bezorgdheid over een aantal kwesties die voldoende rechtstreeks gevolgen hadden of dreigden te hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting.

¹⁵ Artikel 6, lid 1, luidt als volgt: “Indien de Commissie vaststelt dat zij gegronde redenen heeft om te oordelen dat aan de voorwaarden van artikel 4 is voldaan, zendt zij, tenzij zij van oordeel is dat zij de Uniebegroting door middel van andere procedures uit de Uniewetgeving effectiever kan beschermen, de betrokken lidstaat een schriftelijke kennisgeving toe met de feitelijke elementen en specifieke redenen waarop zij haar vaststelling baseert. De Commissie stelt het Europees Parlement en de Raad onverwijld op de hoogte van een dergelijke kennisgeving en van de inhoud ervan.”

¹⁶ Overeenkomstig artikel 6, lid 11, van de conditionaliteitsverordening stelt de Raad zijn uitvoeringsbesluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen vast.

Hongarije heeft met aanvullende briefwisseling van 27 juni, 30 juni en 5 juli 2022 opmerkingen ingediend. Het land heeft in die periode geen corrigerende maatregelen voorgelegd. In plaats daarvan verwierp Hongarije alle bevindingen en met name het verband ervan met de financiële belangen van de EU. In de praktijk heeft dit, gelet op de in de verordening vastgelegde termijnen, in alle volgende stappen in de procedure gezorgd voor aanzienlijke tijdsdruk.

Pas op 19 juli 2022, toen de procedure al vergevorderd was, heeft Hongarije 17 corrigerende maatregelen voorgesteld om de vastgestelde bevindingen aan te pakken¹⁷. De Commissie heeft deze beoordeeld en was van oordeel dat de corrigerende maatregelen de bezorgdheid niet afdoende wegnamen.

Op 20 juli 2022 heeft de Commissie Hongarije in kennis gesteld van haar voornemen om in het kader van de conditionaliteitsverordening vast te stellen maatregelen ter bescherming van de begroting voor te stellen. Hongarije heeft op 22 augustus 2022 geantwoord. Dit antwoord werd op 13 september 2022 aangevuld met een tweede brief.

Op 18 september 2022 heeft de Commissie de Raad voorgesteld maatregelen vast te stellen ter bescherming van de Uniebegroting en de financiële belangen van de Unie tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in Hongarije¹⁸. In dit voorstel heeft de Commissie haar bezorgdheid geuit met betrekking tot: i) systemische onregelmatigheden, tekortkomingen en zwakke punten bij aanbestedingsprocedures; ii) de detectie, preventie en correctie van belangenconflicten; en iii) het onderzoeks-, vervolgings- en corruptiebestrijdingskader. Na een grondige beoordeling kwam de Commissie tot de conclusie dat het risico voor de begroting bleef bestaan. Op basis daarvan heeft de Commissie voorgesteld 65 % van de vastleggingen voor drie operationele programma's in het kader van het cohesiebeleid te schorsen (of een of meer van die programma's op te schorten in verhouding tot het daaruit voortvloeiende risico voor de begroting, indien zij niet zijn goedgekeurd op het moment dat de Raad een besluit neemt) en een verbod in te stellen om juridische verbintenissen aan te gaan met bepaalde entiteiten (de zogeheten trusts van openbaar belang¹⁹ en entiteiten in hun bezit) in het kader van programma's die in direct en indirect beheer worden uitgevoerd.

Op 30 november 2022 heeft de Commissie de Raad in kennis gesteld van haar beoordeling van de uitvoering van de corrigerende maatregelen, rekening houdend met de tot en met 19 november 2022 geboekte vooruitgang. In deze beoordeling en in de aanvullende beoordeling van 9 december 2022 heeft de Commissie resterende zwakke punten en risico's vastgesteld en besloten haar oorspronkelijke voorstel van september te handhaven, met het verzoek aan de Raad om dienovereenkomstig te handelen.

Op 15 december 2022 heeft de Raad, in overeenstemming met artikel 6, lid 10, van de conditionaliteitsverordening, binnen drie maanden na ontvangst van het voorstel van de Commissie een uitvoeringsbesluit vastgesteld, waarbij de termijn voor vaststelling bij wijze van uitzondering met één maand werd verlengd.

Bij het uitvoeringsbesluit van de Raad werden op basis van het voorstel van de Commissie maatregelen vastgesteld om de Uniebegroting te beschermen tegen schendingen van de

¹⁷ Zie afdeling 4 voor meer informatie over de door Hongarije ingediende corrigerende maatregelen.

¹⁸ Voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad inzake maatregelen ter bescherming van de Uniebegroting tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in Hongarije (COM(2022) 485 final), beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:52022PC0485>

¹⁹ Trusts van openbaar belang worden ook “stichtingen voor beheer van publieke activa” genoemd.

beginselen van de rechtsstaat in Hongarije²⁰. Overeenkomstig artikel 6, lid 11, van de conditionaliteitsverordening en omwille van de evenredigheid van de maatregelen, heeft de Raad het voorstel van de Commissie gewijzigd en het percentage van de te schorsen vastleggingen voor de drie betrokken operationele cohesieprogramma's²¹, zodra die programma's zijn goedgekeurd, verlaagd van 65 % tot 55 %, zodat in totaal ongeveer 6,3 miljard EUR zal worden geschorst voor de periode 2021-2027. De Raad stelde voorts een verbod in om bij de uitvoering van de Uniebegroting in direct en indirect beheer nieuwe juridische verbintenissen aan te gaan met Hongaarse trusts van openbaar belang en entiteiten in hun bezit.

Na de vaststelling van het uitvoeringsbesluit van de Raad heeft Hongarije de Commissie in kennis gesteld van de verdere stappen die het land heeft ondernomen om alle in de procedure gedane toezeggingen gestand te doen. De Commissie heeft met de Hongaarse autoriteiten overlegd om Hongarije te helpen bij de uitwerking van passende nieuwe corrigerende maatregelen om de in het uitvoeringsbesluit van de Raad geschetste openstaande problemen doeltreffend aan te pakken.

Overeenkomstig artikel 7, lid 2, van de conditionaliteitsverordening beoordeelt de Commissie “[o]p verzoek van de betrokken lidstaat of op eigen initiatief [...], uiterlijk één jaar na de vaststelling van maatregelen door de Raad, de situatie in de betrokken lidstaat opnieuw, rekening houdend met door de lidstaten ingediende bewijzen en met de adequaatheid van nieuwe door de betrokken lidstaat vastgestelde corrigerende maatregelen”.

Bij gebreke van een schriftelijke kennisgeving door Hongarije heeft de Commissie de situatie in Hongarije op eigen initiatief opnieuw beoordeeld op basis van de beschikbare informatie. Op 13 december 2023 heeft de Commissie (in haar “herbeoordelingsbesluit”) besloten dat de situatie op grond waarvan de Raad maatregelen heeft vastgesteld, niet was gecorrigeerd en dat de Uniebegroting nog steeds dezelfde mate van risico liep als vastgesteld in het uitvoeringsbesluit van de Raad. Bijgevolg kwam de Commissie tot de conclusie dat de vastgestelde maatregelen van kracht moesten blijven²².

2.4. Communicatie met het Europees Parlement en de Raad

Overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de conditionaliteitsverordening moet de Commissie het Europees Parlement en de Raad op de hoogte stellen van een schriftelijke kennisgeving tot inleiding van een procedure. Overeenkomstig artikel 7, lid 2, moet de Commissie de Raad in kennis stellen wanneer zij een besluit tot een lidstaat richt met de strekking dat de situatie die tot de vaststelling van de maatregelen heeft geleid, niet is gecorrigeerd. In artikel 8 is bepaald dat de het Europees Parlement in kennis moet worden gesteld van maatregelen die krachtens de procedure van de conditionaliteitsverordening zijn voorgesteld, vastgesteld of opgeheven.

²⁰ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2506 van de Raad van 15 december 2022 (het “uitvoeringsbesluit van de Raad”) (PB L 325 van 20.12.2022, blz. 94), beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32022D2506>

²¹ a) Operationeel programma Milieu en energie-efficiëntie Plus; b) operationeel programma Geïntegreerd vervoer Plus; c) operationeel programma Territoriale ontwikkeling en verbetering van het vestigingsklimaat Plus.

²² De tekst van het besluit van de Commissie van 13 december 2023 is onder het kopje Laatste nieuws beschikbaar op deze pagina: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_nl

In het enige geval tot dusver heeft de Commissie voldaan aan haar informatieverplichtingen uit hoofde van de conditionaliteitsverordening door het Europees Parlement en de Raad in kennis te stellen van alle tijdens de procedure ondernomen stappen en genomen besluiten, in overeenstemming met de verordening. Afgezien van haar verplichtingen publiceerde zij ten eerste haar voorstel aan de Raad voor een uitvoeringsbesluit inzake passende maatregelen²³, alsook haar mededeling aan de Raad betreffende de door Hongarije ingediende corrigerende maatregelen²⁴ en haar herbeoordelingsbesluit. Ten tweede heeft de Commissie het Europees Parlement en de Raad op technisch en politiek niveau regelmatig op de hoogte gehouden van de uitvoering van de conditionaliteitsverordening. Daarnaast namen vertegenwoordigers van de Commissie deel aan hoorzittingen en commissievergaderingen van de twee instellingen, en antwoordde de Commissie op resoluties, brieven en andere verzoeken van leden van het Europees Parlement.

3. COMPLEMENTARITEIT MET ANDERE INSTRUMENTEN

De Unie heeft verschillende instrumenten en processen ontwikkeld om de rechtsstaat en de toepassing ervan te bevorderen en ervoor te zorgen dat de instellingen van de Unie doeltreffend reageren op schendingen van de rechtsstaat door middel van inbreukprocedures en de procedure van artikel 7 VEU. Andere instrumenten zijn de financiële ondersteuning van maatschappelijke organisaties, de jaarlijkse rechtsstaatcyclus en het EU-scorebord voor justitie²⁵. Andere bij Uniewetgeving vastgestelde instrumenten en procedures zijn specifiek gericht op de bescherming van de Uniebegroting en omvatten onderzoeken van OLAF, controles en audits of financiële correcties. De conditionaliteitsverordening vormt een aanvulling op deze instrumenten²⁶ door de Uniebegroting te beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die gevolgen hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie²⁷. In overweging 28 van de conditionaliteitsverordening wordt complementariteit genoemd als een van de hoofdonderwerpen die in dit verslag aan bod moeten komen.

Op grond van artikel 6, lid 1, van de conditionaliteitsverordening moet worden beoordeeld of de Uniebegroting door middel van andere procedures uit de Uniewetgeving effectiever kan worden beschermd dan door de procedure van de conditionaliteitsverordening. In overweging 17 van de conditionaliteitsverordening wordt in dat verband het volgende opgemerkt: “[...] In financiële wetgeving van de Unie en de toepasselijke sectorspecifieke en financiële regelgeving worden diverse mogelijkheden geboden om de Uniebegroting te beschermen, waaronder onderbrekingen, schorsingen of financiële correcties bij onregelmatigheden of ernstige tekortkomingen in beheers- en controlesystemen. [...]”.

²³ Voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad inzake maatregelen ter bescherming van de Uniebegroting tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in Hongarije (COM(2022) 485 final), beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:52022PC0485>

²⁴ Mededeling van de Commissie aan de Raad betreffende de door Hongarije ingediende corrigerende maatregelen overeenkomstig Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 ter bescherming van de Uniebegroting (COM(2022) 687 final), beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52022DC0687>

²⁵ Andere instrumenten waren onder meer het mechanisme voor samenwerking en toetsing, dat was ingevoerd om op bepaalde gebieden vooruitgang te bevorderen, zoals justitiële hervormingen en corruptiebestrijding in twee lidstaten. In september 2023 heeft de Commissie het mechanisme voor samenwerking en toetsing beëindigd, aangezien de twee lidstaten hadden voldaan aan hun verplichtingen uit hoofde van dit instrument.

²⁶ Deze instrumenten staan los van elkaar en dienen elk hun eigen doel.

²⁷ Overweging 14 van de conditionaliteitsverordening.

De Commissie beoordeelt per geval op basis van verschillende criteria of de procedure van de conditionaliteitsverordening de Uniebegroting effectiever beschermt dan andere procedures. In de richtsnoeren wordt specifiek verwezen naar twee criteria om te bepalen of de conditionaliteitsverordening de Uniebegroting effectiever beschermt dan andere instrumenten²⁸. Deze “complementariteitstest” zal worden verfijnd op basis van de praktische ervaring die wordt opgedaan met de toepassing van de conditionaliteitsverordening.

Uit hoofde van de Uniewetgeving kunnen verschillende instrumenten worden geactiveerd om de Uniebegroting te beschermen. Zoals opgemerkt, kunnen risico's voor de Uniebegroting worden aangepakt via onderzoeken van OLAF²⁹ en het EOM³⁰, ongeacht de onderliggende kwesties, en kan de toepassing van het Financieel Reglement ook audits, controles en schorsingen van betalingen met zich meebrengen³¹.

Onder de verordening gemeenschappelijke bepalingen vallen vier cohesiebeleidsfondsen, met name het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en drie fondsen op het gebied van binnenlandse zaken, die alle worden uitgevoerd onder gedeeld beheer. Voor de uitvoering van programma's in het kader van de verordening gemeenschappelijke bepalingen geldt dat gedurende de gehele programmeringsperiode moet worden voldaan aan de basisvoorwaarden voor een doeltreffende en efficiënte uitvoering van de specifieke doelstellingen (de zogenaamde “thematische” of “horizontale” randvoorwaarden). De horizontale randvoorwaarde inzake het Handvest van de grondrechten³², zoals vastgesteld in artikel 15 van en bijlage III bij de verordening gemeenschappelijke bepalingen, houdt in dat alle lidstaten doeltreffende regelingen moeten invoeren om ervoor te zorgen dat de door de fondsen gesteunde programma's en de uitvoering daarvan conform zijn met het Handvest. Wanneer een randvoorwaarde niet is vervuld, kan de Commissie uitgaven in verband met programma's of delen van programma's niet vergoeden voor de specifieke doelstellingen die verband houden met de randvoorwaarde³³. Risico's voor de bescherming van bepaalde grondrechten, zoals het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, kunnen de beginselen van de rechtsstaat ook in gevaar brengen. Indien de Commissie op enig moment van oordeel is dat niet langer aan een randvoorwaarde wordt voldaan, stelt zij de lidstaat in kennis van haar bevinding. Indien de Commissie tot de conclusie komt dat de randvoorwaarde nog altijd niet is vervuld, worden uitgaven die verband houden met de specifieke doelstelling niet vergoed. Bovendien moeten de lidstaten krachtens de verordening gemeenschappelijke bepalingen een doeltreffend en efficiënt internecontrolesysteem opzetten om de financiële belangen van de Unie te beschermen. Die verordening omvat specifieke waarborgen en maatregelen, waaronder de onderbreking van betalingstermijnen of de schorsing van betalingen in verband met tekortkomingen in de effectieve werking van het beheer- en

²⁸ Punten 41-43 van de richtsnoeren.

²⁹ Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad (PB L 248 van 18.9.2013, blz. 1).

³⁰ Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (“EOM”) (PB L 283 van 31.10.2017, blz. 1).

³¹ Artikelen 63 en 131 van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1).

³² Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. PB C 326 van 26.10.2012, blz. 391.

³³ Artikel 15, lid 5, van de verordening gemeenschappelijke bepalingen.

controlesysteem, en financiële correcties, om de Uniebegroting te beschermen tegen onregelmatigheden bij de uitvoering van de programma's.

Daarnaast moet de lidstaat om toegang tot financiering uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit te krijgen een doeltreffend en efficiënt internecontrolesysteem opzetten om de financiële belangen van de Unie bij de uitvoering van de faciliteit te beschermen. De lidstaten moeten voorts alle of een significant deel van de uitdagingen die zijn vastgesteld in de relevante landspecifieke aanbevelingen, aanpakken. Die landspecifieke aanbevelingen kunnen betrekking hebben op problemen die wijzen op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat. Op grond van de toepasselijke regels moeten de lidstaten voorts alle passende maatregelen nemen die nodig zijn om de financiële belangen van de Unie te beschermen en ervoor te zorgen dat het gebruik van middelen voor door de herstel- en veerkrachtfaciliteit gesteunde maatregelen voldoet aan het toepasselijke Unierecht en nationaal recht. Schorsing van betalingen, beëindiging van overeenkomsten betreffende financiële steun alsook vermindering en terugvordering van reeds betaalde financiële bijdragen zijn mogelijk wanneer een herstel- en veerkrachtplan niet op bevredigende wijze wordt uitgevoerd door de betrokken lidstaat, of in het geval van ernstige onregelmatigheden (zoals fraude, corruptie en belangenconflicten) in verband met de door de faciliteit gesteunde maatregelen, of een ernstige niet-nakoming van een verplichting uit overeenkomsten die verband houden met financiële steun³⁴.

Wat het gemeenschappelijk landbouwbeleid betreft, bevat de verordening inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid³⁵ specifieke verplichtingen voor de lidstaten om de financiële belangen van de Unie te beschermen en kan de Commissie betalingen schorsen bij ernstige tekortkomingen in de goede werking van de governance-systemen ter bescherming van de financiële belangen van de Unie en kan zij uitgaven die niet in overeenstemming met het Unierecht zijn gedaan, uitsluiten van Uniefinanciering³⁶. In bepaalde gevallen kunnen dergelijke ernstige tekortkomingen voortvloeien uit een schending van de beginselen van de rechtsstaat³⁷ en kunnen zij derhalve aanleiding geven om de conditionaliteitsverordening toe te passen.

In dit verband heeft een van de criteria van de richtsnoeren³⁸ om de doeltreffendheid van de conditionaliteitsverordening ten opzichte van andere procedures te beoordelen, betrekking op de soorten corrigerende maatregelen die beschikbaar zijn en de geschiktheid ervan voor verschillende situaties. Artikel 5 van de conditionaliteitsverordening bevat de lijst van begrotingsmaatregelen die de Commissie aan de Raad kan voorstellen indien aan alle voorwaarden van de conditionaliteitsverordening is voldaan³⁹. Bovendien kunnen de

³⁴ Artikel 24 van de RRF-verordening.

³⁵ Verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1306/2013 (PB L 435 van 6.12.2021, blz. 187).

³⁶ Artikelen 42, 55 en 59 van de verordening inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

³⁷ Bijvoorbeeld met betrekking tot de goede werking van de autoriteiten die belast zijn met de kadasters en de daarmee verband houdende controles op de pacht en/of de eigendom van landbouwgrond (in voorkomend geval met inbegrip van rechtshandhavingsmaatregelen), voor zover die pacht en/of eigendom ter zake doet voor de ontvangst van subsidies in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Zie punt 24 van de richtsnoeren.

³⁸ Punten 41-43 van de richtsnoeren.

³⁹ Overeenkomstig artikel 5 van de conditionaliteitsverordening kunnen de beschermende maatregelen, in geval van direct of indirect beheer, een schorsing van betalingen of van de uitvoering van juridische verbintenissen,

verschillende beschermende maatregelen om de specifieke aspecten van de betrokken schending(en) van de beginselen van de rechtsstaat aan te pakken, cumulatief worden toegepast.

In het geval van Hongarije leidde een combinatie van ernstige problemen tot de conclusie dat er geen andere procedure op grond van het Unierecht bestond die de Commissie in staat zou stellen de Uniebegroting doeltreffend te beschermen⁴⁰. Uit deze zaak bleek ook dat de maatregelen die in het kader van de conditionaliteitsverordening kunnen worden voorgesteld, niet beperkt hoeven te blijven tot specifieke projecten of programma's: zij kunnen alle fondsen van de Unie bestrijken om beter in te spelen op systemische of horizontale tekortkomingen die de Uniebegroting in gevaar brengen.

In het geval van Hongarije loopt de procedure in het kader van de conditionaliteitsverordening gelijktijdig met verschillende procedures in het kader van andere instrumenten van de Unie. Dit had voornamelijk te maken met de timing van de inwerkingtreding van deze instrumenten en de timing van de procedurele stappen van elke procedure, die ook afhing van de momenten waarop Hongarije lopende die procedures informatie verstrekke. De conditionaliteitsverordening is het enige instrument in het kader waarvan moet worden beoordeeld of er andere instrumenten zijn die de financiële belangen van de Unie effectiever kunnen beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat.

In haar voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad inzake maatregelen ter bescherming van de Uniebegroting tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in Hongarije⁴¹ was de Commissie van oordeel dat geen andere procedure op grond van het Unierecht haar in staat zou stellen de Uniebegroting effectiever te beschermen tegen de in het voorstel vastgestelde schendingen dan de procedure die is vastgesteld bij de conditionaliteitsverordening. De vastgestelde tekortkomingen, zwakke punten, beperkingen en risico's werden wijdverbreid en onderling verbonden bevonden, zodat andere procedures niet effectiever konden zijn dan de procedures van de conditionaliteitsverordening. De Commissie benadrukte dat gedurende meer dan tien jaar aan Hongarije aanbevelingen en correcties zijn gericht wegens zwakke punten en ernstige onregelmatigheden, met name op het gebied van overheidsopdrachten. Gedurende een langere periode werden in Hongarije aanzienlijke tekortkomingen en zwakke punten op het gebied van overheidsopdrachten geconstateerd die het goede financieel beheer van de begroting van de Unie en de bescherming van de financiële belangen van de Unie aantastten en waar Hongarije niet systematisch tegen optrad.

Op 15 december 2022 werd het Hongaarse herstel- en veerkrachtplan in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit goedgekeurd⁴². In dit plan verbond Hongarije zich tot 27 “essentiële mijlpalen” in verband met de bescherming van de financiële belangen van de Unie

beëindiging van juridische verbintenissen, een verbod op het aangaan van nieuwe juridische verbintenissen, een schorsing van de betaling van tranches, een opschorting of vermindering van het economisch voordeel en een verbod op het aangaan van nieuwe overeenkomsten inzake leningen of andere door de Uniebegroting gegarandeerde instrumenten omvatten. In het kader van gedeeld beheer kunnen de beschermende maatregelen leiden tot opschorting van de goedkeuring van programma's, opschorting of verlaging van juridische verbintenissen, beperking van voorfinanciering en onderbreking of schorsing van betalingen.

⁴⁰ Uitvoeringsbesluit van de Raad, overwegingen 14-18.

⁴¹ COM(2022) 485 final.

⁴² Uitvoeringsbesluit van de Raad van 9 december 2022 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Hongarije, zie https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages/hungarys-recovery-and-resilience-plan_en en <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2022/12/12/nextgenerationeu-member-states-approve-national-plan-of-hungary/>.

om de naleving van artikel 22 van de RRF-verordening te waarborgen, door middel van de instelling van een adequaat controlesysteem, waaraan Hongarije op bevredigende wijze moet voldoen voordat betalingen kunnen worden verricht naar aanleiding van een betalingsverzoek in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Als zodanig zijn de “essentiële mijlpalen” noodzakelijke voorwaarden waaraan Hongarije moet voldoen om betalingsverzoeken in het kader van zijn herstelplan te kunnen indienen. Zij hebben betrekking op drie gebieden: ten eerste hervormingen op het gebied van corruptiebestrijding en overheidsopdrachten, waarmee alle belangrijke uitvoeringsstappen van de 17 in het kader van de conditionaliteitsverordening genomen corrigerende maatregelen worden verwezenlijkt; ten tweede hervormingen ter versterking van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht conform de voorwaarden van de uitvoeringsbesluiten van de Commissie betreffende de goedkeuring van de programma’s van Hongarije in het kader van de verordening gemeenschappelijke bepalingen, om ervoor te zorgen dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als onderdeel van de horizontale randvoorwaarde van het Handvest van de grondrechten wordt gewaarborgd⁴³; en ten derde specifieke audit- en controlemaatregelen. De “essentiële mijlpalen” kunnen de financiële belangen van de Unie evenwel niet beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die reeds gevolgen hebben of dreigen te hebben voor de uitvoering in Hongarije van andere uit de Uniebegroting gefinancierde uitgavenprogramma’s dan de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Wat de verordening gemeenschappelijke bepalingen betreft, heeft de Commissie op 22 december 2022 de partnerschapsovereenkomst en alle programma’s in het kader van de verordening gemeenschappelijke bepalingen voor Hongarije voor het meerjarig financieel kader 2021-2027 goedgekeurd⁴⁴. Niettemin was de Commissie destijds van oordeel dat Hongarije niet voldeed aan de horizontale randvoorwaarde inzake de daadwerkelijke toepassing en uitvoering van het Handvest van de grondrechten. Dit hield in dat Hongarije de programma’s nog steeds kon uitvoeren en voorfinanciering kon ontvangen, maar alleen vergoedingen kon ontvangen voor technische bijstand, wat overeenkomt met ongeveer 3 % van de totale toewijzing in het kader van de verordening gemeenschappelijke bepalingen, of voor concrete acties die bijdragen tot de naleving van de randvoorwaarde. Op 13 december 2023 heeft de Commissie, na een grondige beoordeling en verschillende gesprekken met de Hongaarse regering, vastgesteld dat Hongarije de nodige maatregelen heeft genomen op basis waarvan de Commissie tot de conclusie kan komen dat aan de horizontale randvoorwaarde van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is voldaan wat betreft de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Bijgevolg kan een begin worden gemaakt met de uitbetaling van een deel van de bovengenoemde financiering aan Hongarije, zolang nog steeds aan de voorwaarde wordt voldaan⁴⁵.

De Commissie heeft voorts een aantal inbreukprocedures tegen Hongarije ingeleid met betrekking tot de rechten van maatschappelijke organisaties, de academische vrijheid, de mediavrijheid, de rechten van migranten en asielzoekers, de rechten van lhbtq’ers alsook de

⁴³ Zie het persbericht over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en EU-financiering voor Hongarije en de daarin behandelde vragen en antwoorden: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6465

⁴⁴ Zie de partnerschapsovereenkomst met Hongarije 2021-2027 (europa.eu), op: https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-hungary-2021-2027_en

⁴⁵ Zie het persbericht over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en EU-financiering voor Hongarije en de daarin behandelde vragen en antwoorden: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6465

werking van de eengemaakte markt⁴⁶. Deze inbreukprocedures hebben geen betrekking op de voorwaarden voor de toepassing van de conditionaliteitsverordening, zoals vervat in artikel 6, lid 1, ervan. Inbreukprocedures zijn niet rechtstreeks gericht op de bescherming van de financiële belangen van de Unie en leiden niet standaard tot maatregelen ter bescherming van de begroting. Zij kunnen daarentegen ook een instrument zijn om de betrokken lidstaat aan te zetten tot hervormingen op gebieden die vanuit het oogpunt van de rechtsstaat problematisch worden geacht.

4. EFFECTIVITEIT VAN DE VASTGESTELDE MAATREGELEN

Overeenkomstig artikel 9 van de conditionaliteitsverordening dient de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de effectiviteit van de vastgestelde maatregelen.

Vanuit het oogpunt van de bescherming van de Uniebegroting worden de door de Commissie voorgestelde en door de Raad vastgestelde begrotingsmaatregelen met betrekking tot Hongarije effectief geacht, in die zin dat de doelstelling van bescherming van de financiële belangen van de Unie momenteel wordt verwezenlijkt. De vastgestelde maatregelen zijn ook evenredig en in overeenstemming met de vereisten van de conditionaliteitsverordening, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie⁴⁷.

Wat betreft de effectiviteit van de schorsing van 55 % van de vastleggingen in drie cohesieprogramma's (artikel 2, lid 1, van het uitvoeringsbesluit van de Raad), achtte de Raad dit percentage evenredig in het licht van de omstandigheden van het geval en rekening houdend met de positieve stappen die Hongarije op het moment van vaststelling van het uitvoeringsbesluit van de Raad reeds had ondernomen (zie afdeling 5). Bovendien hangt de effectiviteit ook af van de gerichtheid van de maatregelen en daarom heeft de Commissie de programma's geïdentificeerd die het grootste risico lopen op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in verband met overheidsopdrachten.

Wat betreft de effectiviteit van de maatregel met betrekking tot trusts van openbaar belang (artikel 2, lid 2, van het uitvoeringsbesluit van de Raad), is er sinds de vaststelling van het uitvoeringsbesluit van de Raad geen enkele nieuwe juridische verbintenis ondertekend met trusts van openbaar belang en met de entiteiten in hun bezit, waardoor de financiële belangen van de Unie volledig worden beschermd tegen de vastgestelde risico's van belangenconflicten.

Bij de door de Raad vastgestelde maatregelen is rekening gehouden met de resterende risico's voor de Uniebegroting. Deze maatregelen zijn effectief, voor zover zij de betrokken Uniebegroting beschermen tegen de in het kader van de procedure vastgestelde risico's. Overeenkomstig artikel 7 van de conditionaliteitsverordening moeten de in het uitvoeringsbesluit van de Raad beschreven risico's worden aangepakt met nieuwe (corrigerende) maatregelen waarvan Hongarije de Commissie op de hoogte moet stellen

⁴⁶ Zie het Jaarverslag 2022 over de controle op de toepassing van het EU-recht, afdeling over Hongarije: https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2022-annual-report-monitoring-application-eu-law/hungary-2022_en, en de gegevens van het scorebord van de interne markt over Hongarije op: <https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/Hungary>

⁴⁷ Arrest van het Hof (voltallige zitting) van 16 februari 2022, Hongarije/Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, met name de punten 328-333 en 344.

voordat de begrotingsmaatregelen door de Raad kunnen worden opgeheven (op voorstel van de Commissie).

Bij gebreke van een schriftelijke kennisgeving door Hongarije heeft de Commissie op 13 december 2023 de situatie op basis van de beschikbare informatie op eigen initiatief opnieuw beoordeeld, binnen de termijn van artikel 7, lid 2, van de conditionaliteitsverordening. In haar herbeoordeling neemt de Commissie nota van de uitvoering van de toezeggingen die Hongarije in 2022 heeft gedaan en van de bereidheid om de resterende problemen aan te pakken. Tegelijkertijd komt zij in de herbeoordeling tot de conclusie dat horizontale kwesties nog niet zijn aangepakt en dat Hongarije geen verdere corrigerende maatregelen heeft genomen. Hierdoor blijft het risico voor de Uniebegroting op het niveau dat in het uitvoeringsbesluit van de Raad is vastgesteld. In het licht hiervan besloot de Commissie dat zij de Raad niet kon voorstellen de maatregelen ter bescherming van de begroting aan te passen of op te heffen.

Om een volledig en algemeen beeld van de effectiviteit van de maatregelen te kunnen vormen, moeten evenwel alle elementen van de conditionaliteitsverordening die gericht zijn op het aanpakken van de vastgestelde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat (zie punt 5.1) in overweging worden genomen, rekening houdend met de volledige procedure, met inbegrip van eventuele corrigerende maatregelen die de betrokken lidstaat heeft ingediend vóór de vaststelling van begrotingsmaatregelen door de Raad.

Naast de effectiviteit wordt in het kader van de conditionaliteitsverordening ook gekeken naar de bescherming van de rechten van eindontvangers of begunstigden⁴⁸. Overeenkomstig artikel 5, lid 2, van de conditionaliteitsverordening doet het opleggen van maatregelen, tenzij in het desbetreffende uitvoeringsbesluit van de Raad anders is bepaald, geen afbreuk aan de verplichtingen van overheidsdiensten of lidstaten om uitvoering te geven aan het programma of het fonds waarop de maatregel betrekking heeft.

In de praktijk wordt een lidstaat, wanneer maatregelen zijn opgelegd wegens het gedrag van zijn autoriteiten, niet ontheven van zijn verplichtingen om de Uniebegroting uit te voeren, met inbegrip van de betaling van de Uniefinanciering aan de beoogde eindontvangers. De lidstaat moet zijn verplichtingen blijven nakomen, mits die verplichtingen bestonden vóór de vaststelling van het desbetreffende uitvoeringsbesluit van de Raad of naar aanleiding daarvan worden vastgesteld. Tegelijkertijd kan de schorsing van Uniefinanciering uit hoofde van de verordening leiden tot een situatie waarin de beleidsterreinen waarop de schendingen betrekking hebben, zolang de schorsing wordt gehandhaafd, niet het volledige vooraf toegewezen bedrag aan Uniefinanciering ontvangen dat zij anders zouden hebben ontvangen. De betrokken lidstaat moet, wat betreft eventuele maatregelen ter bescherming van de begroting die worden opgelegd wegens het gedrag van overheidsinstanties, snel en ingrijpend optreden zodat die maatregelen kunnen worden opgeheven.

⁴⁸ Overweging 19 van de conditionaliteitsverordening luidt als volgt: “Het is essentieel dat de legitieme belangen van de eindontvangers en begunstigden naar behoren worden gewaarborgd wanneer maatregelen worden genomen in het geval van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat. Wanneer zij overweegt maatregelen te nemen, moet de Commissie rekening houden met de mogelijke gevolgen ervan voor eindontvangers en begunstigden.”

5. EFFECTIVITEIT VAN DE PROCEDURE

5.1. Effectiviteit van de procedure om de vastgestelde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat aan te pakken

De effectiviteit van de procedure in het kader van de conditionaliteitsverordening om de vastgestelde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat aan te pakken, is beoordeeld op basis van één casus waarin de conditionaliteitsverordening is toegepast, waarbij ook moet worden gekeken naar de bredere context van de verschillende maatregelen die zijn genomen om de bescherming van de financiële belangen van de Unie te verbeteren. In de praktijk vloeien die maatregelen voort uit de gehele procedure die in april 2022 tegen Hongarije is ingeleid, nog vóór de vaststelling van de maatregelen door de Raad. De maatregelen staan los van verdere positieve dan wel negatieve ontwikkelingen die pas na de publicatie van dit verslag zichtbaar worden.

In het geval van Hongarije heeft de Commissie wijdverbreide en onderling verweven tekortkomingen, zwakke punten en risico's vastgesteld die een groot risico vormen voor de Uniebegroting voor zover die wordt uitgevoerd door middel van overheidsopdrachten en financiering ten behoeve van trusts van openbaar belang en entiteiten in hun bezit.

Vóór de vaststelling van het voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad had Hongarije toegezegd 17 corrigerende maatregelen vast te stellen. Die maatregelen waren bedoeld om tegemoet te komen aan de bevindingen in de schriftelijke kennisgeving van de Commissie. Nadat de procedure tegen Hongarije was ingeleid en de Commissie had aangegeven voornemens te zijn begrotingsmaatregelen voor te stellen aan de Raad (waarvan de Commissie Hongarije overeenkomstig artikel 6, lid 7, bij de “intentiebrief” in kennis heeft gesteld), heeft Hongarije in 2022 een aantal relevante hervormingen voorgesteld, waarbij het land wetgevings- en niet-wetgevingsmaatregelen zou nemen om uitvoering te geven aan de voorgestelde corrigerende maatregelen.

Voor elke corrigerende maatregel heeft Hongarije gedetailleerde en realistische toezeggingen en stappen voorgesteld om de tijdens de procedure vastgestelde problemen aan te pakken. Op grond daarvan oordeelde de Commissie dat de door Hongarije voorgestelde corrigerende maatregelen in beginsel relevant en toereikend waren, mits zij correct en volledig werden uitgevoerd⁴⁹.

Hieronder volgen enkele voorbeelden van dergelijke toezeggingen die Hongarije uitvoert:

- a) Om de preventie, detectie en correctie van onrechtmatigheden en onregelmatigheden met betrekking tot de uitvoering van Uniemiddelen door middel van overheidsopdrachten in Hongarije te versterken, is een nieuwe integriteitsautoriteit opgericht. Hoewel het regelgevingskader voor de integriteitsautoriteit, zoals uiteengezet in de wet tot oprichting van de integriteitsautoriteit (“wet integriteitsautoriteit”⁵⁰), niet voldoet aan bepaalde in het kader van de corrigerende maatregel gedane toezeggingen⁵¹, is de invoering van een

⁴⁹ Zie de overwegingen 28-39 van het voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad; de toelichting bij het voorstel bevat nadere bijzonderheden over de beoordeling door de Commissie.

⁵⁰ Wet XXVII van 2022 inzake het toezicht op het gebruik van begrotingsmiddelen van de Europese Unie, in werking getreden op 11 oktober 2022.

⁵¹ Uitvoeringsbesluit van de Raad, overweging 36.

onafhankelijke autoriteit die bevoegd is om onrechtmatigheden en onregelmatigheden op te sporen, te voorkomen en te corrigeren, reeds een belangrijke stap voorwaarts voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Het systemisch effect op lange termijn kan pas later worden beoordeeld, wanneer de werking ervan in ogenschouw kan worden genomen, maar de oprichting van een dergelijk orgaan is een verbetering die duidelijk verband houdt met deze procedure.

- b) Er is een nieuwe taskforce voor corruptiebestrijding opgericht, waaraan op open en transparante wijze geselecteerde niet-gouvernementele actoren deelnemen. De taskforce voor corruptiebestrijding kan onder meer maatregelen voorstellen om de preventie en detectie van corruptie te verbeteren, is voorts geraadpleegd over belangrijke aspecten van het Hongaarse corruptiebestrijdingskader en draagt met zijn jaarverslag bij aan het onderzoek naar de ontwikkelingen op het gebied van corruptie. Het bestaan van een dergelijke taskforce, met betrokkenheid en gelijke vertegenwoordiging van relevante en onafhankelijke niet-gouvernementele organisaties, is reeds een stap in de goede richting die in het kader van deze procedure is ondernomen.
- c) Het corruptiebestrijdingskader werd versterkt door de personele werkingssfeer van het vermogensaangiftesysteem uit te breiden tot personen met hoge politieke functies en leden van het Hongaars parlement, alsook tot familieleden die in hetzelfde huishouden wonen, en door de materiële werkingssfeer ervan uit te breiden tot alle relevante activa. Er bleven echter belangrijke zwakke punten, risico's en tekortkomingen bestaan ten aanzien van bepaalde elementen van het vermogensaangiftesysteem die mogelijke mazen in de wetgeving creëren die de effectiviteit van de maatregel ondermijnen⁵². Hoewel bepaalde zwakke punten nog moeten worden verholpen, hebben de reeds genomen maatregelen een duidelijk verband met deze procedure.
- d) Hongarije heeft een wet aangenomen tot wijziging van bepaalde wetten betreffende met publieke taken belaste stichtingen voor het beheer van publieke activa (ook "trusts van openbaar belang" genoemd)⁵³, die op 13 oktober 2022 in werking is getreden. Daarbij kwamen dergelijke stichtingen ook te vallen binnen het toepassingsgebied van de regels inzake overheidsopdrachten en belangenconflicten. Er blijven echter ernstige tekortkomingen bestaan die mogelijke belangenconflicten in stand hebben gehouden of zelfs verergerd⁵⁴.
- e) Hongarije heeft een specifieke procedure ingevoerd voor bijzondere misdrijven bij de uitoefening van openbaar gezag of het beheer van staatseigendom, die het mogelijk maakt de beslissing van het openbaar ministerie om niet tot vervolging over te gaan in een zaak of de beslissing van de onderzoeksinstantie om geen onderzoek in te stellen, te toetsen. De integriteitsautoriteit kreeg ook de bevoegdheid om een verzoek tot herziening of herhaalde herziening in te dienen in het kader van deze nieuwe procedure. Er blijven echter bepaalde zwakke punten bestaan, bijvoorbeeld het bestaan van een beoordelingsmarge in de procedure⁵⁵. Het bestaan van deze procedure leidt tot extra toezicht op de werkzaamheden van het openbaar

⁵² Uitvoeringsbesluit van de Raad, overweging 41.

⁵³ Wet XXIX van 2022.

⁵⁴ Uitvoeringsbesluit van de Raad, overwegingen 42 en 43.

⁵⁵ Uitvoeringsbesluit van de Raad, overweging 46.

ministerie, dat zich daardoor mogelijk meer gaat inspannen om tot vervolging over te gaan.

- f) Om de audit- en controlemechanismen te versterken teneinde een deugdelijk gebruik van Uniesteun te waarborgen, heeft Hongarije bij wet het directoraat Interne Audit en Integriteit opgericht om de naleving van de regels inzake belangenconflicten te verbeteren, en het regelgevingskader gewijzigd om de onafhankelijkheid te waarborgen van het directoraat-generaal Audit van Europese fondsen, dat is belast met onafhankelijke controles van de uitvoering van Uniesteun in Hongarije. Bovendien heeft Hongarije de regels die van toepassing zijn op de uitvoering en controle van Uniesteun aangescherpt om belangenconflicten doeltreffender te voorkomen, op te sporen en te corrigeren⁵⁶.
- g) Nadat Hongarije had toegezegd het aandeel van de uit Uniemiddelen gefinancierde aanbestedingsprocedures met één bidder aanzienlijk te verminderen, daalde dit aandeel tot het beoogde niveau⁵⁷. Er moet evenwel op worden toegezien of dit niveau op lange termijn zal worden gehandhaafd.
- h) Hongarije heeft een nieuw instrument voor monitoring en rapportage ontwikkeld dat volgens de audit operationeel, functioneel en in staat is om de verhouding aanbestedingsprocedures met één bidder te monitoren. Dit werd in december 2022 verder ontwikkeld⁵⁸. Het instrument draagt ertoe bij dat met één bidder afgesloten openbare-aanbestedingsprocedures worden onderworpen aan openbaar toezicht.
- i) Voorts heeft Hongarije, om het openbaar toezicht op overheidsopdrachten te versterken, tegen 30 september 2022 de ontwikkeling van de databank van het elektronische systeem voor overheidsopdrachten afgerond, met daarin informatie over alle gunningsberichten betreffende overheidsopdrachten, bedrijfsidentificatienummers en de namen van elk individueel lid van de consortia en de onderaannemers⁵⁹.
- j) Op 5 september 2022 werd bij regeringsbesluit nr. 1425/2022 een kader voor prestatiemeting ter beoordeling van de efficiëntie en kosteneffectiviteit van overheidsopdrachten vastgesteld. Dat kader werd op 30 november 2022 gepubliceerd op de website van het elektronische systeem voor overheidsopdrachten⁶⁰.
- k) Op 4 oktober 2022 werd wet XXIX van 2022 vastgesteld om de samenwerking met OLAF te versterken door de nationale belasting- en douanediens aan te wijzen als de bevoegde nationale autoriteit om OLAF bij te staan en om een afschrikkende financiële sanctie in te voeren die moet worden opgelegd wanneer een marktdeelnemer weigert met OLAF samen te werken⁶¹. Dit amendement maakt het voor OLAF gemakkelijker om controles ter plaatse te verrichten in het kader van zijn onderzoeken.

Al het bovenstaande toont aan dat de procedure daadwerkelijk veranderingen in gang zet die ertoe leiden dat de financiële belangen van de Unie beter worden beschermd tegen schendingen

⁵⁶ Uitvoeringsbesluit van de Raad, overweging 47.

⁵⁷ Uitvoeringsbesluit van de Raad, overweging 48.

⁵⁸ Uitvoeringsbesluit van de Raad, overweging 49.

⁵⁹ Uitvoeringsbesluit van de Raad, overweging 50.

⁶⁰ Uitvoeringsbesluit van de Raad, overweging 51.

⁶¹ Uitvoeringsbesluit van de Raad, overweging 53.

van de beginselen van de rechtsstaat. Naar het oordeel van de Commissie zouden andere instrumenten in het kader van de Uniewetgeving niet dezelfde resultaten hebben opgeleverd.

De Commissie heeft deze corrigerende maatregelen in aanmerking genomen toen zij, gezien de resterende tekortkomingen, de Raad voorstelde begrotingsmaatregelen met betrekking tot Hongarije vast te stellen uit hoofde van de conditionaliteitsverordening. Alle verdere corrigerende maatregelen die Hongarije moet nemen om te verzoeken om opheffing van de begrotingsmaatregelen, kunnen alleen als toereikend worden beschouwd indien zij de situatie die tot de vaststelling ervan heeft geleid, volledig corrigeren.

Hoewel de door de Raad vastgestelde maatregelen de betrokken Uniebegroting effectief beschermen (zie afdeling 4), zal de Commissie nauwlettend blijven toezien op de ontwikkelingen ter plaatse die de door Hongarije reeds vastgestelde corrigerende maatregelen en eventuele maatregelen waarmee de openstaande kwesties zullen worden aangepakt en die mogelijk tot opheffing van de maatregelen zullen leiden, kunnen belemmeren of ongedaan kunnen maken.

5.2. Effectiviteit van de procedure — de in de conditionaliteitsverordening vastgelegde stappen

De conditionaliteitsverordening is drie jaar van kracht en tot dusver heeft de procedure in het kader van de verordening in één geval, met betrekking tot Hongarije, geleid tot de vaststelling van beschermende maatregelen. De vaststelling van de richtsnoeren, in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, heeft de duidelijkheid en voorspelbaarheid met betrekking tot de procedure vergroot. De verdere ontwikkeling van de praktijk bij de handhaving van de conditionaliteitsverordening zal nadere details en voorbeelden opleveren over de toepassing van de verordening en de daarin vastgestelde procedure.

De procedure verloopt relatief snel vanaf het moment van toezending van een schriftelijke kennisgeving en kan binnen een beperkte periode van vijf tot negen maanden worden afgerond. De termijnen voor de Commissie bieden weinig flexibiliteit en zijn in bepaalde fasen bijzonder krap. Om bijvoorbeeld te beslissen of maatregelen aan de Raad moeten worden voorgesteld, moet de Commissie binnen een maand de opmerkingen van de lidstaat beoordelen, met inbegrip van eventuele corrigerende maatregelen, intern overleg plegen om de nodige deskundige adviezen in te winnen en een met redenen omkleed besluit formuleren en vaststellen. In het voorbeeld van Hongarije stelde de lidstaat in de reactie op de schriftelijke kennisgeving van de Commissie geen corrigerende maatregelen voor. In plaats daarvan stelde het land dergelijke maatregelen pas in een later stadium voor, d.w.z. in antwoord op de intentiebrief. Hieruit blijkt dat, wanneer een lidstaat in dat stadium talrijke en/of lastig te beoordelen maatregelen indient, de algehele procedure aan effectiviteit zou kunnen winnen indien de genoemde termijn van één maand flexibeler zou worden toegepast.

De procedure kan ook doeltreffender worden gemaakt wanneer de lidstaat bij de indiening van zijn opmerkingen bij de Commissie ook de eventuele standpunten naar voren brengt van de overheidsdiensten⁶² waarop de maatregelen betrekking kunnen hebben. Hierdoor zouden de aan

⁶² Een “overheidsdienst” wordt in artikel 2, punt b, van de conditionaliteitsverordening gedefinieerd als een overheidsinstantie, op eender welk bestuursniveau, waaronder nationale, regionale en lokale overheden,

de orde zijnde kwesties en de vraag welke maatregelen het doeltreffendst zijn, nog gedetailleerder kunnen worden beoordeeld.

Tot slot is het, gezien het gebrek aan ervaring met de procedure uit hoofde van artikel 7 van de conditionaliteitsverordening met betrekking tot de opheffing van maatregelen, te vroeg om iets te zeggen over de effectiviteit ervan.

6. CONCLUSIE

De analyse in dit verslag laat zien hoe de conditionaliteitsverordening de afgelopen drie jaar is toegepast.

Hoewel het nog te vroeg is om definitieve conclusies te trekken over de procedure en over de effectiviteit van de beschermende maatregelen die zijn genomen in het ene geval dat heeft geleid tot de vaststelling van maatregelen door de Raad, blijkt uit de analyse in dit verslag voorlopig dat zij doeltreffend zijn en mogelijkheden bieden voor de toekomst.

Een uitgebreidere praktijkervaring zou het mogelijk maken eventuele verbeteringen beter in kaart te brengen. De Commissie zal doorgaan met de verzameling en grondige beoordeling van informatie die wijst op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat die voldoende rechtstreeks gevolgen hebben of dreigen te hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie.

Op basis van een meer gevestigde praktijk kan de Commissie de richtsnoeren herzien om rekening te houden met ontwikkelingen in de praktijk, relevante wijzigingen in de Uniewetgeving of relevante rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Deze herziening zou plaatsvinden na overleg met de lidstaten en het Europees Parlement.

alsook lidstaatorganisaties in de zin van artikel 2, punt 42, van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad (het Financieel Reglement). Overheidsdiensten kunnen, als ontvangers van in direct of indirect beheer uitgevoerde financiering, gevolgen ondervinden van maatregelen uit hoofde van artikel 5, lid 1, punt a), van de conditionaliteitsverordening.