CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 2 december 2021 [1]

Zaak C-157/21

Republiek Polen
tegen
Europees Parlement

Raad van de Europese Unie

„Beroep tot nietigverklaring – Artikel 151, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof – Incidentele procedure – Verzoek tot verwijdering van een document – Juridische adviezen – Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 – Algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting – Bescherming van de Uniebegroting in geval van schending van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat – Rechtsgrondslag van verordening 2020/2092 – Vermeende schending van bepalingen van de Verdragen – Rechtszekerheidsbeginsel – Gelijkheid van de lidstaten – Evenredigheidsbeginsel”

1. Bij dit op grond van artikel 263 VWEU ingestelde beroep [2] verzoekt de Republiek Polen het Hof om nietigverklaring van verordening (EU, Euratom) 2020/2092 [3].

2. In het beroep, waarvan de *grondwettelijke* relevantie onmiskenbaar is, ligt de vraag voor of verordening 2020/2092, die een mechanisme invoert dat de Uniebegroting moet beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat door de lidstaten die verband houden met de uitvoering van de begroting, is vastgesteld op een juiste rechtsgrondslag en verenigbaar is met verschillende bepalingen van het primaire recht, inzonderheid artikel 7 VEU.

3. Het Hof heeft besloten het beroep te verwijzen naar de voltallige zitting, die de geschikte rechtsprekende formatie is om uitspraak te doen in zaken van „uitzonderlijk belang” (artikel 16 van het Statuut van het Hof van Justitie).

I. Toepasselijke bepalingen

4. Ik verwijs naar de bepalingen van de Verdragen en van afgeleid Unierecht die ik citeer in mijn conclusie in zaak C-156/21.

[1] Oorspronkelijke taal: Spaans.

[2] In zaak C-156/21, Hongarije/Parlement en Raad, heeft Hongarije dezelfde vordering geformuleerd. Op deze datum neem ik conclusie in beide zaken.

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

II. Procedure bij het Hof

5. De Republiek Polen verzoekt het Hof:

– verordening 2020/2092 in haar geheel nietig te verklaren,

– het Parlement en de Raad te verwijzen in de kosten.

6. Het Parlement en de Raad verzoeken het Hof het beroep af te wijzen en de Republiek Polen te verwijzen in de kosten.

7. Op 12 mei 2021 heeft het Europees Parlement verzocht om behandeling van de zaak overeenkomstig artikel 133 van het Reglement voor de procesvoering (versnelde procedure). De president van het Hof heeft daar op 9 juni 2021 mee ingestemd.

8. Op 12 mei 2021 heeft de Raad het Hof overeenkomstig artikel 151, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering verzocht bepaalde passages van het verzoekschrift van de Republiek Polen buiten beschouwing te laten op grond dat daarin een niet-gepubliceerd advies van de Juridische Dienst van de Raad is overgenomen of naar dat advies wordt verwezen. Op 29 juni 2021 heeft het Hof overeenkomstig lid 5 van dat artikel besloten dat het incident, tezamen met de zaak ten gronde, zal worden beslecht in het arrest.

9. Ter terechtzitting van het Hof, in voltallige zitting bijeen op 11 en 12 oktober 2021, is geïntervenieerd door de Republiek Polen, het Europees Parlement en de Raad, alsook de Europese Commissie en de regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Hongarije, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden.

10. Deze conclusie is op dezelfde manier opgebouwd als die in zaak C-156/21. Om te beginnen zal ik mij buigen over het door de Raad opgeworpen incident. Vervolgens zal ik ingaan op de juridische context waarin verordening 2020/2092 tot stand is gekomen en is vastgesteld. Ten slotte zal ik stilstaan bij de elf middelen die de Republiek Polen aanvoert om nietigverklaring van verordening 2020/2092 te verkrijgen.

11. Om herhalingen te voorkomen, zal ik zoveel mogelijk verwijzen naar de conclusie in zaak C-156/21 (die eerder is geregistreerd dan deze zaak). In de onderhavige conclusie zal ik dan ook alleen kwesties behandelen die in de andere conclusie niet aan de orde zijn gekomen.

III. Incident: verzoek tot verwijdering van een advies van de Juridische Dienst van de Raad

12. De Raad verzoekt het Hof „de passages van het verzoekschrift en de bijlagen daarbij waarin wordt verwezen naar het advies van de Juridische Dienst van de Raad (Raadsdocument 13593/18) van 25 oktober 2018, of waarin de inhoud van dat advies wordt weergegeven of de in dat advies verrichte analyse wordt weerspiegeld, met name [in de punten 53, 75, 126, 133 en 139], buiten beschouwing te laten”.

13. De Poolse regering verzoekt het Hof de vordering van de Raad af te wijzen op grond dat zijn argumenten ongegrond zijn en niet kunnen worden aanvaard.

14. In mijn conclusie in zaak C-156/21 zet ik de redenen uiteen die mij ertoe brengen om het Hof voor te stellen de incidentele vordering van de Raad, die identiek is aan die in de onderhavige zaak, af te wijzen, en wel na analyse van: a) de regeling inzake toegang tot documenten van de instellingen en inroeping daarvan in rechte, b) de rechtspraak betreffende toegang tot adviezen van de juridische diensten van de instellingen en de inroeping daarvan in rechte en c) de toepassing ervan op dat geding.

15. Om diezelfde redenen stel ik het Hof voor om de incidentele vordering van de Raad in deze zaak eveneens af te wijzen.

IV. Verordening 2020/2092: een regeling op het breukvlak tussen financiële conditionaliteit en het waarborgen van de rechtsstaat

16. Ik verwijs naar de argumenten die ik heb uiteengezet in mijn conclusie in zaak C-156/21 over de wetgevingsprocedure die is gevolgd voor de vaststelling van verordening 2020/2092 en over de financiële conditionaliteitsmechanismen die het Unierecht kent.

V. Eerste middel: ontbreken van een geldige rechtsgrondslag voor verordening 2020/2092

17. De Poolse regering betoogt dat een op de grondslag van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU vastgestelde verordening het begrip „rechtsstaat” en de bestanddelen van schendingen daarvan niet kan definiëren. Ook kan een dergelijke verordening de Commissie en de Raad niet de bevoegdheid verlenen om op grond daarvan uitdrukkelijke, aan de beginselen van de rechtsstaat gekoppelde voorwaarden vast te stellen. Tot slot kan de wetgever de Raad niet de bevoegdheid verlenen om zich op de bevindingen van de Commissie inzake schending van deze beginselen te baseren teneinde maatregelen ter bescherming van de Uniebegroting te treffen tegen een lidstaat.

18. De Poolse regering voert aan dat verordening 2020/2092 de bevoegdheid verleent om de lidstaten *sancties* op te leggen wanneer zij de krachtens de Verdragen op hen rustende verplichtingen niet naleven. Verordening 2020/2092 beantwoordt derhalve niet aan de vereisten waaraan een financieel conditionaliteitsmechanisme moet voldoen. Bijgevolg kan artikel 322, lid 1, onder a), VWEU, dat aan de instellingen van de Unie enkel begrotingstaken toekent, er niet als rechtsgrondslag voor dienen.

19. Op basis van de analyse van deze argumenten in de overeenkomstige punten van de conclusie in zaak C-156/21 pleit ik ervoor om het eerste middel af te wijzen.

VI. Tweede middel: onjuiste rechtsgrondslag van verordening 2020/2092

A. Argumenten van partijen

20. De Poolse regering stelt dat ingeval het Hof zou aanvaarden dat de Unie bevoegd is om verordening 2020/2092 vast te stellen, de rechtsgrondslag ervan artikel 311, derde alinea, VWEU of, subsidiair, artikel 312, lid 2, VWEU, zou moeten zijn en niet artikel 322, lid 1, onder a), VWEU.

21. Volgens de Poolse regering heeft verordening 2020/2092 betrekking op en houdt zij verband met de nieuwe begrotingscyclus, het geheel van financiële verbintenissen die worden aangegaan voor het meerjarig financieel kader (hierna: „MFK”) [4] en het herstelinstrument van de Europese Unie, Next Generation EU [5], zoals blijkt uit het totstandkomingsproces ervan.

22. Artikel 322, lid 1, onder a), VWEU biedt geen passende juridische dekking voor verordening 2020/2092, aangezien op grond van die bepaling alleen handelingen ter uitvoering van de jaarlijkse begroting van de Unie kunnen worden vastgesteld.

23. Het gebruik van die onjuiste rechtsgrondslag heeft ertoe geleid dat een ongeschikte wetgevingsprocedure (de gewone wetgevingsprocedure) en een onjuist stemsysteem (stemming met gekwalificeerde meerderheid) zijn toegepast. Dit is in strijd met de wezenlijke vormvoorschriften, aangezien artikel 311, derde alinea, en artikel 312, lid 2, VWEU het gebruik van een bijzondere wetgevingsprocedure en een besluit met eenparigheid van stemmen vereisen.

24. Het Parlement en de Raad betwisten deze argumenten. [6]

B. Beoordeling

25. Verordening 2020/2092 voert een *permanent* financieel conditionaliteitsmechanisme in, dat niet is gekoppeld aan een jaarlijkse begroting of aan een bepaald MFK.

26. De regels voor de uitvoering van de begroting die op grond van artikel 322, lid 1, onder a), VWEU kunnen worden vastgesteld, zijn van toepassing op zowel de MFK's (en op Next Generation EU) als de jaarlijkse begrotingen. In artikel 310 VWEU is het jaarperiodiciteitsbeginsel verankerd, dat inhoudt dat de ontvangsten en uitgaven waarin de MFK's voorzien jaarlijks overeenkomstig elke begroting worden verdeeld en uitgevoerd.

27. Van de twee artikelen waarop de Poolse regering zich beroept, bepaalt het eerste (artikel 311, derde alinea, VWEU) dat „[d]e Raad […], volgens een bijzondere wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen een besluit [vaststelt] houdende de bepalingen die van toepassing zijn op het stelsel van eigen middelen van de Unie. In dit kader kunnen nieuwe categorieën van eigen middelen worden vastgesteld, dan wel bestaande categorieën worden ingetrokken. Dit besluit treedt pas in werking na door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen te zijn goedgekeurd.”

28. Verordening 2020/2092 creëert echter geen nieuw type eigen middelen, trekt geen bestaande typen eigen middelen in, bepaalt niet de wijze van inning van de eigen middelen en regelt niet de onderlinge verhouding daartussen. Zij is primair bedoeld om te worden toegepast op de uitgaven van de Unie, meer dan op haar ontvangsten. Artikel 311, derde alinea, VWEU kan daarom niet de juiste rechtsgrondslag voor de vaststelling van die verordening zijn.

[4] Momenteel is verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad van 17 december 2020 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027 (PB 2020, L 433 I, blz. 11) van toepassing.

[5] Verordening (EU) 2020/2094 van de Raad van 14 december 2020 tot vaststelling van een herstelinstrument van de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel na COVID-19-crisis (PB 2020, L 433 I, blz. 23; hierna: „Next Generation EU”).

[6] Om herhalingen te voorkomen, zal ik hierna als vaststaand aannemen dat de lidstaten die ter terechtzitting hebben geïntervenieerd (met uitzondering van, logischerwijs, Hongarije en de Republiek Polen), evenals de Commissie, de standpunten van het Parlement en de Raad delen.

29. Hetzelfde geldt voor het tweede artikel dat zou zijn geschonden (artikel 312, lid 2, VWEU), volgens hetwelk „[d]e Raad […] volgens een bijzondere wetgevingsprocedure een verordening tot bepaling van het [MFK vaststelt]. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van zijn leden. […]"

30. Het MFK wordt voor ten minste vijf jaar vastgesteld, moet gedurende die periode een ordelijke ontwikkeling van de uitgaven waarborgen en bepaalt daartoe de jaarlijkse maximumbedragen aan vastleggingskredieten per uitgavencategorie en het jaarlijkse maximumbedrag aan betalingskredieten.

31. Verordening 2020/2092 bevat daarentegen geen enkele planning van de vastleggingen en betalingen van de Unie over een bepaalde periode (zij blijft van kracht zolang zij niet wordt ingetrokken) en kan niet worden aangemerkt als een mechanisme dat dienstig is voor het goede verloop van de jaarlijkse begrotingsprocedure in de zin van artikel 312, lid 3, VWEU.

32. Het feit dat verordening 2020/2092 parallel aan de onderhandelingen over het MFK 2021-2027 en over Next Generation EU is vastgesteld (of dat er een politiek verband met die twee instrumenten bestaat) is niet van invloed op de keuze van de rechtsgrondslag of op de wettigheidstoetsing ervan.

33. In die omstandigheden moet het tweede middel worden afgewezen.

VII. Derde middel: schending van Protocol nr. 2 bij het VEU en het VWEU betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid

A. Argumenten van partijen

34. Subsidiair (voor het geval dat het Hof de bevoegdheid van de Uniewetgever tot vaststelling van verordening 2020/2092 zou erkennen) betoogt de Poolse regering dat deze verordening is vastgesteld in strijd met Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

35. Volgens de Poolse regering is de uitvoering van de Uniebegroting geen exclusieve bevoegdheid als bedoeld in artikel 3, lid 1, VWEU, maar een gedeelde bevoegdheid in de zin van artikel 4, lid 1, VWEU, ook al wordt zij daarin niet uitdrukkelijk vermeld.

36. Deze stelling wordt gestaafd door artikel 325, lid 1, VWEU, waarin wordt bepaald dat „[d]e Unie en de lidstaten […] fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, [bestrijden] met overeenkomstig dit artikel te nemen maatregelen […]".

37. Onder verwijzing naar het ontwerp van de Commissie van de (toekomstige) verordening 2020/2092[7] stelt de Poolse regering dat artikel 4, eerste alinea, artikel 6, eerste alinea, en artikel 7, lid 1, van Protocol nr. 2 zijn geschonden doordat dit voorstel niet aan de nationale parlementen is toegezonden opdat deze konden nagaan of het in overeenstemming was met het subsidiariteitsbeginsel.

[7] Document COM(2018) 324 final van 2 mei 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.

38. Dit verzuim levert schending van een wezenlijk vormvoorschrift op die leidt tot nietigverklaring van verordening 2020/2092. Het Hof heeft zich in deze zin uitgesproken voor gevallen waarin niet is voldaan aan de verplichting om het Europees Parlement te raadplegen in het kader van de wetgevingsprocedure.

39. De Raad en het Parlement betwisten deze argumenten.

B. Beoordeling

40. De begroting stelt de Unie in staat haar beleid te ontwikkelen en de werking van haar instellingen, organen en instanties te verzekeren. De verticale bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en haar lidstaten (artikelen 3 tot en met 6 VWEU) is niet van toepassing op de begroting, aangezien het hier een interne bevoegdheid betreft die verband houdt met de werking van de Unie en van haar instellingen en die nauw aansluit bij de bevoegdheid van deze laatste om hun interne reglement, hun taalregeling en het statuut van hun ambtenaren en personeelsleden vast te stellen. De uitvoering van de Uniebegroting is derhalve geen gebied waarop het beginsel van bevoegdheidstoedeling van toepassing is, maar valt onder de exclusieve bevoegdheden van de Unie.

41. Het bovenstaande wordt niet weersproken door artikel 317 VWEU, dat de Commissie opdraagt om, onder haar eigen verantwoordelijkheid, de begroting uit te voeren „in samenwerking met de lidstaten overeenkomstig de bepalingen van het ter uitvoering van artikel 322 [VWEU] vastgestelde reglement".

42. Gedelegeerde tussenkomst van de lidstaten bij het beheer van de begroting van de Unie is dus mogelijk, onder controle van de Commissie. Dit blijkt uit de regeling voor „gedeeld beheer" waarin het Financieel Reglement [8] voorziet in zijn artikel 63 [9]. Dat gedeelde beheer door de Unie en haar lidstaten betekent echter niet dat de lidstaten regels voor de begroting van de Unie kunnen vaststellen. [10] De uitvoering van deze begroting is een exclusieve bevoegdheid van de Unie, die deze kan delegeren aan de lidstaten wanneer zij van mening is dat gedeeld beheer de beste manier is om die bevoegdheid in de praktijk te brengen. Logischerwijs behoudt de Commissie bij gedeeld beheer de controle over het optreden van de staatsautoriteiten.

43. Ook middels artikel 325 VWEU, dat staat in het hoofdstuk dat is gewijd aan „fraudebestrijding", kan de lidstaten geen bevoegdheid worden verleend ter zake van het aan de uitvoering van de begroting van de Unie gekoppelde financieel conditionaliteitsmechanisme.

[8] 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, 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 2018, L 193, blz. 1; hierna: „Financieel Reglement").

[9] Volgens lid 1 worden, „[w]anneer de Commissie de begroting in gedeeld beheer uitvoert, […] uitvoeringstaken aan de lidstaten gedelegeerd".

[10] In haar voorstel voor een verordening verzekerde de Commissie, in verband met het subsidiariteitsbeginsel, dat „[f]inanciële regels voor de begroting van de Unie uit hoofde van artikel 322 [VWEU] […] niet [zouden] kunnen worden vastgesteld op het niveau van de lidstaten" [document COM(2018) 324 final van 2 mei 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, toelichting, punt 2, tweede alinea].

44. De bestrijding van fraude is niet een onmiddellijk doel van de instelling van dat mechanisme bij verordening 2020/2092. Bovendien werkt dit financieel conditionaliteitsmechanisme enkel ten aanzien van de lidstaten, en niet ten aanzien van particuliere marktdeelnemers, waarop artikel 325 VWEU en de bepalingen van afgeleid recht ter uitvoering daarvan betrekking hebben.

45. Het subsidiariteitsbeginsel, dat van toepassing is op gebieden waar de bevoegdheid tussen de lidstaten en de Unie wordt gedeeld (artikel 5, lid 3, VEU), is echter niet van toepassing op de uitvoering van de Uniebegroting. Maar zelfs indien dit wel het geval zou zijn en dat beginsel van toepassing zou worden verklaard, ben ik van mening dat de door de Poolse regering aangevoerde schending van een wezenlijk vormvoorschrift zich niet heeft voorgedaan.

46. Wat de gestelde schending van artikel 4, eerste alinea, artikel 6, eerste alinea, en artikel 7, lid 1, van Protocol nr. 2 betreft, herinner ik eraan dat verordeningen, net als alle overige wetgevingshandelingen, worden vastgesteld door de instellingen van de Unie overeenkomstig artikel 288, eerste alinea, VWEU. Indien een instelling van de Unie niet wordt betrokken bij de vaststelling ervan terwijl een Verdragsbepaling daar op bindende wijze in voorziet, is het logisch dat deze schending van een vormvoorschrift als wezenlijk wordt aangemerkt en dat de betrokken handeling ongeldig is. [11]

47. De taken van de nationale parlementen zijn echter beperkt tot die welke in artikel 12 VEU worden genoemd. Voor zover hier van belang, houden die in dat zij zich door de instellingen van de Unie laten informeren en zich ontwerpen van wetgevingshandelingen van de Unie laten toezenden [punt a)], en dat zij erop toezien dat het beginsel van subsidiariteit wordt geëerbiedigd overeenkomstig de in Protocol nr. 2 bedoelde procedures [punt b)]. Volgens artikel 7 van Protocol nr. 2 blokkeert hun tussenkomst niet de vaststelling van de wetgevingshandeling, maar verplicht die de Commissie ertoe het voorstel te heroverwegen met het oog op de intrekking, wijziging of handhaving ervan.

48. De schending van een vormvoorschrift waarover de Poolse regering klaagt, zou zijn begaan door de Commissie, die niet zou hebben voldaan aan haar verplichting om het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen te zenden zoals artikel 4, eerste alinea, van Protocol nr. 2 vereist.

49. Uit deze eerste inbreuk vloeien twee andere inbreuken voort: die op artikel 6, eerste alinea, van Protocol nr. 2 (mogelijkheid voor een nationaal parlement om een gemotiveerd advies uit te brengen „waarin wordt uiteengezet waarom het betrokken ontwerp zijns inziens niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel") en die op artikel 7, lid 1, van dat protocol (de instellingen van de Unie „indien het ontwerp van wetgevingshandeling van hen uitgaat, houden rekening met de gemotiveerde adviezen die de nationale parlementen […] tot hen richten").

[11] Het is vaste rechtspraak dat de reguliere raadpleging van het Parlement in de gevallen waarin het Verdrag dat verlangt, een wezenlijk vormvoorschrift vormt, waarvan de niet-naleving tot nietigheid van de betrokken handeling leidt. De daadwerkelijke deelname van het Parlement aan het besluitvormingsproces volgens de daartoe in het Verdrag neergelegde procedures is immers een wezenlijk element van het door het Verdrag nagestreefde institutionele evenwicht. Deze bevoegdheid is de afspiegeling van een democratisch grondbeginsel, volgens hetwelk de volkeren door tussenkomst van een representatieve vergadering aan de machtsuitoefening deelnemen [zie in die zin met name arresten van 11 november 1997, Eurotunnel e.a. (C-408/95, EU:C:1997:532, punt 45); 7 maart 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, punten 24 en 25), en 6 september 2017, Slowakije/Raad (C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 160)].

50. Het mag echter niet worden vergeten dat:

– in de preambule van verordening 2020/2092 wordt vermeld dat het Parlement en de Raad deze verordening hebben vastgesteld „[n]a toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen” [12];

– in het voorstel van de Commissie wordt verklaard dat het ontwerp aan de nationale parlementen is toegezonden;

– de Poolse regering erkent dat enkele nationale parlementen, waaronder dat van de Republiek Polen, een advies over de aanpassing van het ontwerp aan het subsidiariteitsbeginsel hebben toegezonden aan de Commissie [13].

51. De Poolse regering erkent weliswaar uitdrukkelijk dat het ontwerp van de Commissie aan de nationale parlementen is toegezonden [14], maar stelt niettemin dat de Commissie het hun nogmaals had moeten toezenden, aangezien het in de loop van de wetgevingsprocedure belangrijke wijzigingen heeft ondergaan.

52. Ter ondersteuning van haar stelling beroept de Poolse regering zich op de rechtspraak van het Hof [15] volgens welke „de verplichting om het [Europees] Parlement in de loop van de besluitvormingsprocedure te raadplegen in de gevallen waarin het Verdrag daarin voorziet, [impliceert] dat een nieuwe raadpleging moet volgen telkens wanneer de uiteindelijk vastgestelde tekst, in zijn geheel beschouwd, wezenlijk afwijkt van die waarover het Parlement al werd geraadpleegd”.

53. Deze rechtspraak is in casu echter niet van toepassing, aangezien Protocol nr. 2 niet voorziet in tweede (of opeenvolgende) toezendingen van ontwerpen van wetgevingshandelingen aan de nationale parlementen wanneer de behandeling ervan in de procedure bij de Raad en het Parlement tot inhoudelijke wijzigingen leidt. In het geval van verordening 2020/2092 heeft de Commissie haar oorspronkelijke voorstel niet gewijzigd, maar zijn het de Raad en het Parlement geweest die het hebben gewijzigd in wat de definitieve tekst is geworden.

54. Gelet op de voorgaande overwegingen moet het derde middel worden afgewezen.

[12] In artikel 3 van Protocol nr. 1 wordt bepaald: „De nationale parlementen kunnen de voorzitter van het Europees Parlement, van de Raad en van de Commissie een met redenen omkleed advies toezenden betreffende de overeenstemming van een ontwerp van een wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel, volgens de procedure van het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.”

[13] Verzoekschrift van de Poolse regering, punten 44 en 45.

[14] Ibidem, laatste volzin van punt 49.

[15] Arresten van 13 november 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, EU:C:1990:391, punt 39), en 6 september 2017, Slowakije/Raad (C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 161).

VIII. Vierde middel: schending van de motiveringsplicht (artikel 296, tweede alinea, VWEU)

A. Argumenten van partijen

55. De Poolse regering betoogt, kort gezegd, dat de motivering van de verordening in het voorstel van de Commissie niet voldoet aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 296, tweede alinea, VWEU, zoals uitgelegd door het Hof.

56. Zij voegt daar in het bijzonder aan toe dat dit voorstel niet aangeeft waarom het noodzakelijk was dat verordening 2020/2092 werd vastgesteld, noch waarom artikel 322, lid 1, onder a), VWEU als rechtsgrondslag werd gekozen.

57. Het Parlement en de Raad betwisten dit betoog.

B. Beoordeling

58. In de eerste plaats kan dit middel niet slagen omdat het slechts betrekking heeft op het oorspronkelijke voorstel van de Commissie en niet op de definitieve inhoud van verordening 2020/2092. De wetgevingshandeling die wordt aangevochten is de verordening, niet het voorstel.

59. Hoewel teksten die een rol spelen in het wetgevingsproces van een handeling van de Unie tegen het licht kunnen worden gehouden om de motivering ervan te analyseren, telt alleen de motivering die is opgenomen in de wetgevingshandeling zoals die uiteindelijk is vastgesteld en bekendgemaakt. De motivering van die handeling is logischerwijs die welke in de overwegingen van de considerans ervan wordt uiteengezet.

60. In de tweede plaats moet de door artikel 296, tweede alinea, VWEU[16] vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en moet de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht daarin duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking komen, zodat de belanghebbenden in staat worden gesteld om de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel te kennen, en de bevoegde rechter om zijn toezicht uit te oefenen.[17]

61. In dit geval heeft de Uniewetgever de vaststelling van verordening 2020/2092 voldoende gemotiveerd in de negenentwintig overwegingen van de preambule. In de eerste van de „aanhalingen" in deze preambule wordt specifiek verwezen naar artikel 322, lid 1, onder a), VWEU.

[16] „Rechtshandelingen worden met redenen omkleed en verwijzen naar de voorstellen, initiatieven, aanbevelingen, verzoeken of adviezen waarin de Verdragen voorzien."

[17] Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens feitelijk of rechtens in de motivering worden gespecificeerd. Bij het beoordelen van de motivering moet niet alleen acht worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de materie in kwestie beheersen. Dit geldt met name wanneer de lidstaten nauw betrokken zijn geweest bij het totstandkomingsproces van de litigieuze handeling en dus de redenen kennen die aan deze handeling ten grondslag liggen. In het geval van handelingen van algemene strekking kan in de motivering worden volstaan met vermelding van het geheel der omstandigheden die tot de vaststelling van de handeling hebben geleid, en van haar algemene doelstellingen. Indien de essentie van het door de instelling nagestreefde doel uit de omstreden handeling blijkt, zou het te ver gaan om voor elke technische keuze een specifieke motivering te verlangen. Zie arresten van 30 april 2019, Italië/Raad (Vangstquota voor mediterrane zwaardvis) (C-611/17, EU:C:2019:332, punten 4-42); 22 november 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, punt 79), en 17 maart 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punt 58).

62. In de overwegingen wordt een uiteenzetting gegeven van de redenen die hebben geleid tot de invoering van het financieel conditionaliteitsmechanisme, dat ervoor moet zorgen dat de Uniebegroting wordt beschermd tegen mogelijke schendingen van de beginselen van de rechtsstaat door de lidstaten.

63. Het verband „tussen de eerbiediging van de rechtsstaat en een doeltreffende uitvoering van de Uniebegroting overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer", als kernelement van verordening 2020/2092, wordt specifiek vermeld in overweging 13 van de verordening.

64. Bijgevolg moet het vierde middel worden afgewezen.

IX. Vijfde middel: schending van artikel 7 VEU

65. In de opvatting van de Poolse regering is met verordening 2020/2092 een nieuw mechanisme voor de controle van de inachtneming van de beginselen van de rechtsstaat door de lidstaten in het leven geroepen waarin de Verdragen niet voorzien. Deze verordening heeft derhalve gevolgen die gelijkwaardig zijn met die van een wijziging van de Verdragen, hetgeen bij wege van een gewone regel van afgeleid recht niet is toegestaan.

66. Aangezien het doel van verordening 2020/2092 overlapt met dat van de procedure van artikel 7 VEU, wordt met deze verordening de toepassing van dat artikel, waarvan de voorwaarden strenger zijn en de lidstaten meer garanties bieden, bovendien omzeild.

67. De analyse van deze argumenten in de overeenkomstige punten van de conclusie in zaak C-156/21 brengt mij ertoe te pleiten voor verwerping van het vijfde middel.

X. Zesde middel: schending artikel 269, eerste alinea, VWEU

68. Volgens de Poolse regering houdt de vaststelling van verordening 2020/2092 de facto een schending van artikel 269, eerste alinea, VWEU in, omdat de verordening de bevoegdheid van het Hof (die door dat artikel wordt beperkt tot de toetsing van de naleving van de procedurele bepalingen) uitstrekt tot elke schending van de beginselen van de rechtsstaat, waarvan verordening 2020/2092 daarenboven, ook weer zonder enige rechtsgrond, de draagwijdte bepaalt.

69. De analyse van deze argumenten in de overeenkomstige punten van de conclusie in zaak C-156/21 brengt mij ertoe te pleiten voor verwerping van het zesde middel.

XI. Zevende middel: schending van artikel 4, lid 1 en lid 2, tweede volzin, en artikel 5, lid 2, VEU

A. Argumenten van partijen

70. Volgens de Poolse regering heeft de Uniewetgever, door de invoering van het aan de eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat gekoppelde conditionaliteitsmechanisme in verordening 2020/2092:

– het in artikel 4, lid 1, en in artikel 5, lid 2, VEU neergelegde toedelingsbeginsel geschonden;

– niet voldaan aan de verplichting om de essentiële staatsfuncties te eerbiedigen, met name de verdediging van de territoriale integriteit van een staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid (artikel 4, lid 2, tweede volzin, VEU).

71. Het Parlement en de Raad betwisten deze argumenten.

B. Beoordeling

72. Wat de vermeende schending van het beginsel van bevoegdheidstoedeling (artikel 4, lid 1, en artikel 5, lid 2, VEU) betreft, moet ik herhalen dat deze zich niet voordoet omdat de Unie met artikel 322, lid 1, onder a), VWEU beschikt over een rechtsgrondslag voor de vaststelling van verordening 2020/2092. Ik verwijs naar mijn analyse in de conclusie in zaak C-156/21.

73. Wat artikel 4, lid 2, VEU betreft, beklaagt de Poolse regering zich in dit middel niet [18] over schending van de eerste volzin (dat wil zeggen de zin over de nationale identiteit) [19] maar uitsluitend over schending van de tweede volzin, waarin wordt verwezen naar de eerbiediging van de essentiële staatsfuncties [20].

74. Anders dan de Poolse regering stelt, onderwerpt verordening 2020/2092 cruciale gebieden van de soevereiniteit van de lidstaten, zoals hun territoriale integriteit, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid, niet aan toezicht door de Commissie.

75. Het mechanisme van verordening 2020/2092 kan weliswaar worden ingezet in de context van de activiteiten van bepaalde nationale autoriteiten (zoals die welke zijn belast met financiële controles of met de plaatsing van overheidsopdrachten, de opsporingsdiensten, het openbaar ministerie en de rechterlijke instanties), maar alleen voor zover die activiteiten gevolgen hebben voor de uitvoering van de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie schaden.

76. Artikel 4, lid 2, tweede volzin, VEU staat de lidstaten niet toe om zich te onttrekken aan de verplichtingen die krachtens het Unierecht op hen rusten op gebieden die binnen de nationale bevoegdheidssfeer vallen en die verband houden met de uitoefening van de essentiële staatsfuncties.

[18] Dat doet zij in het achtste middel.

[19] De bepaling inzake de eerbiediging van de nationale identiteit die besloten ligt in de politieke en constitutionele basisstructuren van de lidstaten (die autonome begrippen van Unierecht zijn) is vervat in artikel 4, lid 2, eerste volzin, VEU, en heeft als doel om de gevolgen van het Unierecht te beperken op gebieden die voor de lidstaten van essentieel belang worden geacht. De bepaling houdt verband met de verticale bevoegdheidsafbakening tussen de Unie en haar lidstaten en daarnaast met het beginsel van loyale samenwerking, dat is neergelegd in artikel 4, lid 3, VEU.

[20] „[De Unie] eerbiedigt de essentiële staatsfuncties, met name de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid. Met name de nationale veiligheid blijft uitsluitend de verantwoordelijkheid van elke lidstaat.”

77. Dit heeft het Hof bevestigd voor gevoelige domeinen als de binnenlandse en buitenlandse veiligheid [21], de nationale rechterlijke organisatie [22] en zelfs de organisatie van de strijdkrachten [23], wanneer het door het Unierecht beheerste gebieden betreft. De „verplichting om [dit recht] te eerbiedigen" brengt met zich mee dat het optreden van de staatsautoriteiten op die gebieden niet immuun is voor de handelingen van de instellingen van de Unie, wanneer deze laatste hun bevoegdheden op rechtmatige wijze uitoefenen.

78. Zoals de Republiek Polen betoogt, is de regeling van de organisatie en werking van de in verordening 2020/2092 genoemde staatsorganen (waaronder de opsporingsdiensten, het openbaar ministerie en de rechterlijke instanties) een nationale bevoegdheid uit hoofde van artikel 4, lid 2, tweede volzin, VEU.

79. Verordening 2020/2092 legt de lidstaten echter geen *nieuwe* verplichting ten aanzien van de organisatie en werking van die staatsorganen op die van invloed zou kunnen zijn op de uitoefening van hun essentiële functies. De plicht van voornoemde autoriteiten, en van elke andere autoriteit, om te handelen met inachtneming van de beginselen van de rechtsstaat, als een waarde die alle lidstaten gemeen hebben, dateert – dat behoeft geen betoog – van vóór de vaststelling van verordening 2020/2092 en vloeit rechtstreeks voort uit de Verdragen.

80. Voor zover het beheer van de Uniebegroting en de bescherming van de financiële belangen van de Unie kunnen worden geschaad door gedragingen van die autoriteiten die in strijd zijn met de beginselen van de rechtsstaat, beantwoorden de bij verordening 2020/2092 toegestane corrigerende maatregelen aan de uitoefening van een bevoegdheid van de Unie zelf.

81. Feitelijk bedient de Poolse regering zich in dit middel van soortgelijke argumenten als die welke zij in andere gedingen (rechtstreekse beroepen of verzoeken om een prejudiciële beslissing) heeft aangevoerd om te betogen dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest niet kunnen worden ingeroepen om bepalingen van de Republiek Polen inzake de status van nationale rechters of haar eigen rechterlijke instanties ter discussie te stellen. Het Hof heeft die argumenten, die waren ontleend aan onder meer artikel 4, artikel 5, leden 1 en 2, en artikel 13, lid 2, VEU, verworpen. [24]

82. In het licht van de voorgaande overwegingen moet het zevende middel worden afgewezen.

[21] Arresten van 6 oktober 2020, La Quadrature du Net e.a. (C-511/18, C-512/18 en C-520/18, EU:C:2020:791, punt 99), en 2 april 2020, Commissie/Polen, Hongarije en Tsjechië (Tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor aanvragers van internationale bescherming) (C-715/17, C-718/17 en C-719/17, EU:C:2020:257, punten 143 en 170).

[22] Volgens het Hof valt de rechterlijke organisatie weliswaar onder de bevoegdheid van de lidstaten, maar moeten deze bij de uitoefening van deze bevoegdheid de verplichtingen in acht nemen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht, en in het bijzonder uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Zie arresten van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punt 52); 5 november 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties) (C-192/18, EU:C:2019:924, punt 102); 19 november 2019, A.K. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 75); 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, EU:C:2021153, punt 68), en 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punt 40).

[23] Arrest van 15 juli 2021, Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, punt 40: „[H]et [staat] weliswaar enkel aan de lidstaten om hun wezenlijke veiligheidsbelangen te definiëren en om passende maatregelen te nemen teneinde hun binnenlandse en buitenlandse veiligheid te verzekeren, waaronder beslissingen over de organisatie van hun strijdkrachten, maar […] het enkele feit dat een nationale maatregel is genomen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, [kan] er niet toe leiden dat het Unierecht niet van toepassing is en dat de lidstaten worden ontheven van de verplichting om dit recht te eerbiedigen. Hetzelfde geldt voor nationale maatregelen die worden genomen ter bescherming van de territoriale integriteit van een lidstaat.")

[24] Zie de in voetnoot 22 hierboven aangehaalde arresten.

XII. Achtste middel: schending van het beginsel van gelijkheid van de lidstaten (artikel 4, lid 2, eerste volzin, VEU)

A. Argumenten van partijen

83. De Poolse regering betoogt dat verordening 2020/2092 niet alleen in strijd is met het beginsel van gelijkheid van de lidstaten, maar ook bijdraagt tot de bestendiging van schendingen ervan.

84. In haar opvatting garandeert verordening 2020/2092 niet dat een vaststelling dat de beginselen van de rechtsstaat zijn geschonden, wordt voorafgegaan door een „grondige kwalitatieve beoordeling" door de Commissie die als objectief, onpartijdig en billijk kan worden aangemerkt.

85. Voorts stelt zij dat de procedure voor de vaststelling van maatregelen ter bescherming van de Uniebegroting *kleine* en *middelgrote* lidstaten rechtstreeks en eenduidig discrimineert ten opzichte van *grote* lidstaten, aangezien de Raad zijn besluiten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen vaststelt op basis van een systeem waarin de stemmen van deze laatste lidstaten een „onevenredig gewicht" krijgen.

86. Het Parlement en de Raad betwisten deze argumenten.

B. Beoordeling

87. In dit middel vermengen zich een aantal ongelijksoortige kwesties, die niet allemaal betrekking hebben op wat in theorie het enige voorwerp van het middel zou moeten zijn (te weten schending van het beginsel van gelijke behandeling).

88. Als ik haar argumentatie goed heb begrepen, betoogt de Poolse regering in de eerste plaats dat de Commissie geen objectieve, onpartijdige en billijke beoordeling kan uitvoeren, omdat een van de elementen die moeten worden afgewogen, wordt gevormd door de verslagen van de Commissie van Venetië[25], een raadgevend orgaan dat bij een beoordeling[26] van de verenigbaarheid van de benoeming van rechters met de vereisten van de rechtsstaat onderscheid heeft gemaakt tussen *oude* en *nieuwe* democratieën.

89. Volgens overweging 16 van verordening 2020/2092 moet de Commissie „relevante informatie uit beschikbare bronnen en van erkende instellingen" in acht nemen. Tot deze bronnen en instellingen behoren, onder meer, de organen van de Raad van Europa, zoals de Groep van Staten tegen Corruptie (Greco) en de Commissie van Venetië.

[25] Europese Commissie voor democratie middels het recht (Commissie van Venetië) van de Raad van Europa.

[26] Document CDL-AD(2007)028-f, van 16-17 maart 2007, Nominations judiciaires – Rapport adopté par la Commission de Venise lors de sa 70ème session plénière.

90. In diezelfde overweging wordt niettemin verklaard dat de Commissie een grondige kwalitatieve beoordeling moet uitvoeren, die „objectief, onpartijdig en billijk" moet zijn. De Commissie is in haar beoordeling niet gebonden aan documenten van de Commissie van Venetië en zou die niet in aanmerking mogen nemen indien daaruit een ongelijke behandeling van lidstaten bij de toepassing van verordening 2020/2092 zou voortvloeien. [27]

91. Daarnaast wordt in overweging 26 van verordening 2020/2092 verklaard dat „[b]ij de procedure voor de vaststelling en opheffing van de maatregelen […] de beginselen van objectiviteit, non-discriminatie en gelijke behandeling van alle lidstaten [moeten] worden geëerbiedigd, en […] een onpartijdige en op feiten gebaseerde aanpak [moet] worden gevolgd".

92. Het lijkt mij logisch dat de Commissie daartoe informatie kan verzamelen uit alle beschikbare bronnen, zoals bepaald in artikel 6, lid 3, van verordening 2020/2092. Indien de inbreukmakende staat van mening is dat die informatie niet juist is, kan hij deze in twee overlegronden aanvechten bij de Commissie alvorens de Commissie maatregelen voorstelt aan de Raad.

93. In de tweede plaats blijkt uit de argumenten van de Poolse regering betreffende de schending van het beginsel van gelijkheid van de lidstaten niet precies waarom verordening 2020/2092 tot discriminatie tussen de lidstaten zou leiden. Artikel 6, leden 6 en 9, van die verordening verleent alle lidstaten, zonder onderscheid, de mogelijkheid om bij de Commissie opmerkingen in te dienen over de door haar verrichte beoordeling en de maatregelen die zij voorstelt aan de Raad.

94. De Poolse regering lijkt een discriminerend element te zien in de omstandigheid dat het *kleine* en *middelgrote* lidstaten in de Raad ontbreekt aan „het gewicht om besluiten vast te stellen of af te wijzen" dat *grote* lidstaten wél hebben in het systeem voor de berekening van een gekwalificeerde meerderheid. [28]

95. Deze kritiek kan logischerwijs geen betrekking hebben op het stemsysteem zelf, dat in de Verdragen is neergelegd en door het Hof niet nietig kan worden verklaard. Als ik het standpunt van de Poolse regering goed begrijp, ziet haar bezwaar op het gebruik van dat stemsysteem om met gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad besluiten ter uitvoering van verordening 2020/2092 vast te stellen (artikel 6, leden 10 en 11).

96. Zoals de Raad evenwel memoreert, besluit de Raad krachtens artikel 16, lid 3, VEU „[t]enzij in de Verdragen anders is bepaald, […] met gekwalificeerde meerderheid van stemmen". Ik kan geen bepaling van primair Unierecht vinden die in dit geval tot een ander resultaat zou leiden.

97. Voor zover de Poolse regering in dit middel eerder geformuleerde argumenten aanvoert inzake het punitieve karakter van de maatregelen van verordening 2020/2092 die niet gericht zouden zijn op de bescherming van de Uniebegroting, maar rechtstreeks op de bescherming van de rechtsstaat, verwijs ik naar de conclusie in zaak C-156/21, waarin ik uiteenzet waarom ik die argumenten niet deel.

98. In het licht van de voorgaande overwegingen moet het achtste middel worden afgewezen.

[27] Voor de waarde van die documenten, zie de conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Asociația „Forumul Judecătorilor Din România" e.a. (C-83/19, C-291/19 en C-355/19, EU:C:2020:746, punt 170) en die van advocaat-generaal Hogan in de zaak Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, punt 88).

[28] De bepalingen inzake de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid zijn vastgesteld in artikel 16, lid 4, VEU en, door verwijzing ernaar in die bepaling, artikel 238, lid 2, VWEU.

XIII. Negende middel: schending van het rechtszekerheidsbeginsel

99. De Poolse regering betoogt dat verordening 2020/2092, inzonderheid artikel 3 en artikel 4, lid 2, ervan, niet voldoet aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid die inherent zijn aan het rechtszekerheidsbeginsel.

100. Ook ten aanzien van dit middel brengt de analyse van dit argument in de overeenkomstige punten van de conclusie in zaak C-156/21 mij ertoe te pleiten voor verwerping ervan.

XIV. Tiende middel: schending van het evenredigheidsbeginsel (artikel 5, lid 4, VEU)

A. Argumenten van partijen

101. Volgens de Poolse regering strookt verordening 2020/2092 niet met het in artikel 5, lid 4, VEU neergelegde evenredigheidsbeginsel, omdat het verband tussen de bescherming van de Uniebegroting en schendingen van de beginselen van de rechtsstaat niet wordt gerechtvaardigd.

102. Zij betoogt dat de wetgever de meerwaarde van het bij verordening 2020/2092 ingestelde mechanisme ten opzichte van de reeds bestaande financiële regels van de Unie niet heeft aangetoond.

103. Volgens de Poolse regering „zal het in de praktijk onmogelijk zijn" om de evenredigheid van de in verordening 2020/2092 vastgestelde maatregelen in acht te nemen, gelet op de elementen die in de verordening zijn opgenomen voor de vaststelling van die maatregelen.

104. Het Parlement en de Raad betwisten deze argumenten.

B. Beoordeling

105. Volgens artikel 5, lid 4, VEU „gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken".

106. In dezelfde lijn die door het Parlement en de Raad is gevolgd, maakt verordening 2020/2092 in mijn ogen geen inbreuk op deze bepaling, dat wil zeggen dat zij niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.[29] De redenen die ten grondslag liggen aan deze opvatting, zijn de volgende.

[29] Volgens vaste rechtspraak vereist het evenredigheidsbeginsel „dat de middelen waarmee een bepaling van Unierecht de met de betreffende regelgeving nagestreefde legitieme doelstellingen beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is". Zie arresten van 8 december 2020, Hongarije/Parlement en Raad (C-620/18, EU:C:2020:1001, punt 111); 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad (C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 76), en 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 67).

107. In de eerste plaats beschikt de wetgever bij de uitoefening van zijn taken over een ruime beoordelingsvrijheid [30], en verordening 2020/2092 is mijns inziens niet een regeling die kennelijk ongeschikt is om het door haar nagestreefde doel te bereiken, te weten het creëren van een financieel conditionaliteitsmechanisme waarmee schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de Uniebegroting kunnen worden aangepakt.

108. In de tweede plaats heeft de wetgever van de Unie naar mijn mening de noodzaak van verordening 2020/2092 en de meerwaarde ervan ten opzichte van de reeds bestaande financiële regels van de Unie voldoende gemotiveerd. Ik ga uit van de premisse dat het verband tussen de bescherming van de Uniebegroting en schendingen van de beginselen van de rechtsstaat is aangetoond, zoals ik in andere passages van deze conclusie en in de conclusie in zaak C-156/21 uiteenzet.

109. De verklaring voor die meerwaarde is te vinden in overweging 17 van verordening 2020/2092, waarin wordt gesteld dat de maatregelen van de verordening „met name nodig [zijn] bij gevallen waarin de Uniebegroting niet effectiever kan worden beschermd middels andere in Uniewetgeving vervatte procedures".

110. De procedure van verordening 2020/2092, die van toepassing is in geval van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die gevolgen hebben voor de uitvoering van de begroting, komt derhalve bovenop de eerdere financiële regels van de Unie die voorzien in conditionaliteitsmechanismen die zijn gekoppeld aan verplichtingen uit hoofde van programma's voor de overdracht van middelen aan de lidstaten.

111. Het nieuwe van verordening 2020/2092, en van het horizontale karakter ervan ten opzichte van de eerdere regels, is dat schendingen van de beginselen van de rechtsstaat met voldoende directe gevolgen voor de uitvoering van de Uniebegroting in aanmerking kunnen worden genomen wanneer die gevolgen voortvloeien uit handelingen van nationale autoriteiten.

112. Voor zover die – in strijd met de beginselen van de rechtsstaat zijnde – handelingen gevolgen zouden kunnen hebben voor het goede beheer van de Uniebegroting, voorzagen de eerdere financiële regels niet specifiek in reactiemechanismen met een intensiteit die vergelijkbaar is met die van verordening 2020/2092.

113. Verordening 2020/2092 respecteert derhalve het evenredigheidsbeginsel, aangezien, volgens de wetgever, het door de verordening opgelegde conditionaliteitsmechanisme kan worden toegepast „tenzij [de Commissie] de Uniebegroting door middel van andere procedures […] effectiever kan beschermen" (artikel 6, lid 1).

114. In de derde plaats staat niets eraan in de weg dat toekomstige corrigerende maatregelen ter bescherming van de Uniebegroting, zoals bedoeld in verordening 2020/2092, voldoen aan de vereisten van het evenredigheidsbeginsel. Dat moeten zij zelfs doen op grond van het bepaalde in artikel 5, lid 3, en in overweging 18.

[30] „[H]et Hof [heeft] erkend dat de Uniewetgever bij de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheden over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt op gebieden waarop van hem politieke, economische of sociale keuzen worden verlangd en waarop hij ingewikkelde beoordelingen en afwegingen moet maken. Het gaat er dus niet om of een op een dergelijk gebied vastgestelde maatregel de enige of de best mogelijke maatregel was, aangezien enkel de kennelijke ongeschiktheid daarvan om het door de bevoegde instellingen nagestreefde doel te bereiken de rechtmatigheid van die maatregel kan aantasten" [arresten van 8 december 2020, Hongarije/Parlement en Raad (C-620/18, EU:C:2020:1001, punt 112), en 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad (C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak)].

115. In het licht van de voorgaande redenering moet het tiende middel worden afgewezen.

XV. Elfde middel: misbruik van bevoegdheid

A. Argumenten van partijen

116. Volgens de Poolse regering heeft de Uniewetgever met de vaststelling van verordening 2020/2092 misbruik gemaakt van zijn bevoegdheden. De Poolse regering formuleert deze aantijging vanuit een tweeledig perspectief:

– Het *werkelijke* doel van verordening 2020/2092 verschilt van het doel dat in de verordening wordt *vermeld*. Het werkelijke doel is niet de bescherming van de Uniebegroting, ook al wordt dat in het opschrift van de verordening verkondigd, maar de bescherming van de rechtsstaat.

– Met het door verordening 2020/2092 ingestelde mechanisme wordt beoogd de procedure van artikel 7 VEU, waarvan de formele vereisten stringenter zijn, te omzeilen om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat te bestraffen.

117. Het Parlement en de Raad betwisten deze argumenten.

B. Beoordeling

118. De Poolse regering ontwikkelt dit middel langs de lijnen die zij in haar voorgaande argumenten heeft uitgezet. Zoals zij zelf erkent, behandelt zij de kwesties betreffende het doel van verordening 2020/2092 met name in het kader van het eerste middel. [31]

119. Deze argumentatie bevat feitelijk niets dat niet al is vervat in het eerste, het tweede, het zevende, het achtste en het negende middel, die reeds zijn onderzocht. Dit geldt niet alleen voor het doel van verordening 2020/2092, maar ook voor de procedure die daarbij wordt ingevoerd in samenhang met die van artikel 7 VEU.

120. Volgens het Hof „[is er] bij een handeling slechts sprake […] van misbruik van bevoegdheid indien uit objectieve, relevante en onderling overeenstemmende gegevens blijkt dat die handeling uitsluitend, of op zijn minst in overwegende mate, is vastgesteld voor andere doeleinden dan die waarvoor de bevoegdheid in kwestie is verleend, dan wel dat zij is vastgesteld teneinde te ontkomen aan een procedure waarin het VWEU speciaal voorziet om het hoofd te bieden aan de omstandigheden van het geval”. [32]

121. Het doel van verordening 2020/2092 is, zoals ik reeds meermaals heb opgemerkt, de instelling van een financieel conditionaliteitsmechanisme om de vaststelling van maatregelen ter bescherming van de Uniebegroting te vergemakkelijken in geval van schendingen van de rechtsstaat die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van die begroting.

[31] Punt 123 van haar verzoekschrift, waarin wordt verwezen naar de punten 28-33.

[32] Arresten van 8 december 2020, Hongarije/Parlement en Raad (C-620/18, EU:C:2020:1001, punt 82); 5 mei 2015, Spanje/Parlement en Raad (C-146/13, EU:C:2015:298, punt 56), en 13 november 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, EU:C:1990:391, punt 24).

122. Artikel 322, lid 1, onder a), VWEU verleent de Uniewetgever de bevoegdheid om dergelijke conditionaliteitsmechanismen, waarvan verordening 2020/2092 een voorbeeld is, in te stellen ter bescherming van de Uniebegroting.

123. Verordening 2020/2092 voorziet niet in een soortgelijke procedure (zij het met minder beperkingen) als die van artikel 7 VEU voor het bestraffen van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat. De twee procedures zijn – onderstreep ik – onderscheiden rechtsinstrumenten.

124. In die omstandigheden moet het elfde middel van het beroep worden afgewezen.

XVI. Kosten

125. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Republiek Polen in het ongelijk wordt gesteld, moet zij overeenkomstig de vorderingen van het Parlement en de Raad in de kosten worden verwezen.

126. Ingevolge artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de Europese Commissie, het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Hongarije, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten.

XVII. Conclusie

127. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om:

1) het incidentele verzoek van de Raad om de passages in het verzoekschrift van de Republiek Polen en de bijlagen daarbij waarin wordt verwezen naar het advies van de Juridische Dienst van de Raad (Raadsdocument 13593/18) van 25 oktober 2018, of waarin de inhoud van dat advies wordt weergegeven of de in dat advies verrichte analyse wordt weerspiegeld buiten beschouwing te laten, af te wijzen;

2) het door de Republiek Polen ingestelde beroep tot nietigverklaring 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 te verwerpen;

3) de Republiek Polen te verwijzen in haar eigen kosten alsook in die van het Europees Parlement en de Raad;

4) de Europese Commissie, het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Hongarije, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden te verwijzen in hun eigen kosten.