

Speciaal verslag

De rechtsstaat in de EU

Een verbeterd kader voor de bescherming van de financiële belangen van de EU, maar risico's blijven bestaan



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-IX
Inleiding	01-18
De rechtsstaat is een fundamentele gemeenschappelijke waarde van de EU	01-02
Monitoring van de naleving van de beginselen van de rechtsstaat in de EU	03-05
Handhaving van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten	06
Bescherming van de financiële belangen van de EU tegen schendingen van de rechtsstaat	07-14
De conditionaliteitsverordening van 2020	08-11
Fondsspecifieke bepalingen inzake de naleving van de rechtsstaat: De herstel- en veerkrachtfaciliteit en het cohesiebeleid	12
Het Financieel Reglement	13-14
Verantwoordelijkheid voor de bescherming van de rechtsstaat in de EU	15-18
De Commissie	15
De Raad en het Europees Parlement	16-17
De lidstaten	18
Reikwijdte en aanpak van de controle	19-25
Opmerkingen	26-97
De conditionaliteitsverordening heeft het kader voor de rechtsstaat verbeterd, maar er blijven risico's bestaan	26-33
De conditionaliteitsverordening heeft, samen met de specifieke bepalingen van de RRF en de GB-verordening, het EU-kader voor de rechtsstaat verbeterd	27-30
Bepaalde aspecten van het ontwerp van de conditionaliteitsverordening kunnen risico's voor de doeltreffende toepassing ervan met zich meebrengen	31-33

De Commissie is nog bezig met de ontwikkeling van de administratieve capaciteit die nodig is om de conditionaliteitsverordening toe te passen	34-43
De Commissie is tijdig begonnen met het opstellen van richtsnoeren	35-37
De richtsnoeren van de Commissie zijn niet duidelijk over bepaalde aspecten	38-39
De Commissie moet nog steeds haar administratieve capaciteit opbouwen om de conditionaliteitsverordening doeltreffend toe te passen	40-43
De Commissie heeft uitdagingen voor de rechtsstaat vastgesteld, maar heeft de potentiële gevolgen ervan niet systematisch beoordeeld en gedocumenteerd	44-58
Vaststelling van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten: het jaarverslag over de rechtsstaat is de belangrijkste informatiebron	45-47
Het was niet duidelijk waarom en wanneer de Commissie andere bronnen heeft gebruikt	48-49
De Commissie heeft haar “gefaseerde” aanpak onvoldoende gedocumenteerd bij de beoordeling van de mogelijke gevolgen voor de financiële belangen van de EU	50-55
Onopgeloste hervormingen die onder het mechanisme voor samenwerking en toetsing vielen werden hervat in het kader van de huidige instrumenten	56-58
Het besluit van de Commissie om instrumenten ter bescherming van de financiële belangen van de EU al dan niet te gebruiken was niet gebaseerd op goed gedocumenteerde criteria	59-74
De Commissie heeft ten minste één van de drie instrumenten toegepast voor elk van de zes lidstaten in onze steekproef	60-62
Rechtsstatelijke kwesties werden aangepakt door middel van mijlpalen in het kader van de RRF-verordening, zij het niet altijd op consistente wijze	63-67
De Commissie controleert de horizontale randvoorwaarden wanneer de programma’s en programmawijzigingen zijn goedgekeurd	68-72
De motivering voor het niet toepassen van de conditionaliteitsverordening was onvoldoende duidelijk en niet goed gedocumenteerd	73-74
De behandeling van de Hongaarse zaak was in overeenstemming met de conditionaliteitsverordening	75-83
De beoordeling van de Commissie was in overeenstemming met de vereisten van de conditionaliteitsverordening	76-79
De Raad heeft zijn uitvoeringsbesluit tot opschorting van 55 % van de EU-financiering voor drie cohesieprogramma’s binnen de wettelijke termijn vastgesteld	80-83

Hoewel de doeltreffendheid van de begrotings- en corrigerende maatregelen pas in een later stadium kan worden beoordeeld, blijven er inherente risico's bestaan	84-97
Op korte termijn zijn de gevolgen voor de begroting van niet-naleving van de rechtsstaat beperkt	85-90
Risico's voor de financiële belangen van de EU kunnen niet worden weggenomen, zelfs niet wanneer de conditionaliteitsverordening wordt toegepast	91-92
In het kader van de RRF- en de GB-verordening blijven specifieke risico's bestaan met betrekking tot de voorwaarden voor betalingen	93-95
De Commissie was nog niet begonnen met de evaluatie van de conditionaliteitsverordening, die in januari 2024 moet zijn afgerond	96-97
Conclusies en aanbevelingen	98-106

Bijlagen

Bijlage I — Voorbeelden van instrumenten die door de Wereldbank en het World Justice Project worden gebruikt om de rechtsstaat te monitoren

Bijlage II — Belangrijke stappen in de toepassing van de conditionaliteitsverordening

Bijlage III — IJkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing en gerelateerde mijlpalen in de HVP's van Bulgarije en Roemenië

Bijlage IV — Verordening gemeenschappelijke bepalingen voor acht EU-fondsen

Bijlage V — Overzicht van de toepassing van de conditionaliteitsverordening voor Hongarije

Afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdslijn

Controleteam

Samenvatting

I De EU is grondvest op een reeks fundamentele gemeenschappelijke waarden die zijn vastgelegd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waaronder eerbiediging van de rechtsstaat. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie schrijft voor dat overheidsinstanties in de lidstaten die EU-middelen uitvoeren, in overeenstemming met de wetgeving moeten handelen, en dat de EU en haar lidstaten moeten optreden om fraude en andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden, te voorkomen.

II De situatie op het gebied van de rechtsstaat in sommige EU-lidstaten is de afgelopen tien jaar verslechterd. In dit verband heeft deze controle tot doel follow-up te geven aan de maatregelen die de Commissie heeft genomen met behulp van de nieuwe instrumenten waarover zij beschikt om de financiële belangen van de EU te beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat.

III In december 2020 hebben het Europees Parlement en de Raad een verordening aangenomen betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de EU-begroting tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat (de “conditionaliteitsverordening”). Deze verordening is op 1 januari 2021 in werking getreden en sindsdien zijn de begrotingsmaatregelen in het kader van de verordening slechts eenmaal toegepast: in december 2022, met betrekking tot Hongarije.

IV Wij zijn nagegaan of de toepassing door de Commissie van de conditionaliteitsverordening passend was en of deze consistent was met andere mechanismen die beschikbaar zijn in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de verordening gemeenschappelijke bepalingen 2021-2027 voor het cohesiebeleid. We onderzochten de interne regelingen van de Commissie voor de toepassing van de verordening en de maatregelen die zij heeft genomen om de financiële belangen van de EU te beschermen in het kader van de drie instrumenten. Onze steekproef bestond uit zes lidstaten: Bulgarije, Griekenland, Hongarije, Italië, Polen en Roemenië.

V We concludeerden dat de conditionaliteitsverordening een verbetering van het kader voor de rechtsstaat inhoudt. Voor het enige geval waarin de Commissie sinds de inwerkingtreding van de conditionaliteitsverordening maatregelen had voorgesteld (Hongarije), concludeerden we ook dat het voorstel van de Commissie in overeenstemming was met de verordening, op basis van een getrouwe beoordeling, en een aanvulling vormde op de andere begrotingsinstrumenten in het kader van de RRF en het cohesiebeleid. Bepaalde aspecten van de verordening zijn echter moeilijk

toe te passen: met name het vereiste om een voldoende rechtstreeks verband aan te tonen tussen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en de financiële belangen van de EU. Als een lidstaat waarvoor EU-middelen zijn opgeschort zijn verplichtingen tegenover eindontvangers of begunstigden van EU-programma's niet nakomt, kan een gevolg op korte termijn bovendien zijn dat de verwezenlijking van de EU-beleidsdoelstellingen wordt belemmerd. Dit zou uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de betrokken lidstaat zijn, niet van de Commissie. Ten slotte hebben niet alle grote EU-uitgavenprogramma's beschermende instrumenten die gelijkwaardig zijn aan die van de herstel- en veerkrachtfaciliteit of de verordening gemeenschappelijke bepalingen. Een voorbeeld hiervan is het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

VI De Commissie onderneemt sinds 2021 stappen om de conditionaliteitsverordening (samen met andere beschikbare instrumenten) toe te passen, maar wij constateerden een aantal tekortkomingen:

- De Commissie had de nodige administratieve capaciteit voor de toepassing van de conditionaliteitsverordening nog niet volledig ontwikkeld wat betreft de toewijzing van de passende personele middelen, het opzetten van een alomvattend IT-casemanagementsysteem en het specificeren van duidelijke richtsnoeren.
- De Commissie heeft de gevolgen voor de financiële belangen van de EU niet systematisch beoordeeld en gedocumenteerd voor alle lidstaten waar zij uitdagingen voor de rechtsstaat heeft vastgesteld.
- Voor Bulgarije en Roemenië werd het mechanisme voor samenwerking en toetsing in september 2023 stopgezet. Onopgeloste hervormingen die onder het mechanisme voor samenwerking en toetsing vielen, moesten echter worden hervat in het kader van de nieuwe instrumenten.
- In het geval van Hongarije heeft de Commissie haar motivering voor het gebruik van de conditionaliteitsverordening uiteengezet. Zij heeft echter geen dergelijke motivering gegeven voor gevallen waarin zij potentiële schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in andere lidstaten had vastgesteld, maar geen maatregelen uit hoofde van de verordening had toegepast.

VII Eind september 2023 waren twee lidstaten in onze steekproef getroffen door begrotingsmaatregelen: Hongarije en Polen, met een potentieel toekomstig effect van respectievelijk ongeveer 22 miljard EUR en 134 miljard EUR. Voor Hongarije is in dit cijfer rekening gehouden met het besluit van 13 december 2023 om ongeveer

10 miljard EUR vrij te geven, omdat de Commissie van mening was dat Hongarije had voldaan aan de horizontale randvoorwaarde voor het Handvest van de grondrechten met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Aangezien onze controlewerkzaamheden ter plaatse vóór die datum eindigden, werd dit besluit wel in aanmerking genomen, maar niet gecontroleerd. Deze bedragen hebben echter vooral betrekking op toekomstige verplichtingen en betalingen, wat betekent dat de feitelijke gevolgen voor de begroting op korte termijn veel beperkter waren.

VIII Hoewel de doeltreffendheid van de tot dusver genomen begrotings- en corrigerende maatregelen pas in een later stadium kan worden beoordeeld, hebben we een aantal risico's vastgesteld die deze doeltreffendheid aanzienlijk zouden kunnen ondermijnen. In het bijzonder merkten we op dat de formele naleving van de corrigerende maatregelen door een lidstaat niet noodzakelijkerwijs leidt tot doeltreffende en duurzame verbeteringen in de praktijk die verder gaan dan het eenvoudigweg aanvinken van vakjes. Ook bestaat het risico dat dergelijke maatregelen later worden teruggedraaid of dat ze in andere opzichten gelijktijdig verslechteren. Hoewel dergelijke risico's alleen in de toekomst kunnen worden beoordeeld, merken wij op dat de verplichtingen van de Commissie om verslag uit te brengen over de doeltreffendheid van de conditionaliteitsverordening beperkt blijven tot de evaluatie ervan, die in januari 2024 moet plaatsvinden.

IX Wij bevelen de Commissie aan:

- te zorgen voor de nodige administratieve capaciteit om de conditionaliteitsverordening toe te passen;
- voor alle lidstaten systematisch vast te stellen, te beoordelen en te documenteren hoe rechtsstatelijke kwesties in het kader van de conditionaliteitsverordening zijn aangepakt;
- het effect van maatregelen in verband met de rechtsstaat te monitoren;
- voorstellen om begrotingsmaatregelen op te heffen op degelijk bewijsmateriaal te baseren;
- jaarlijks verslag uit te brengen over de doeltreffendheid van de maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, en
- het kader voor de rechtsstaat te verbeteren bij de voorbereiding van toekomstige wetgevingsvoorstellen.

Inleiding

De rechtsstaat is een fundamentele gemeenschappelijke waarde van de EU

01 De EU is gegrondvest op een reeks fundamentele gemeenschappelijke waarden. Deze waarden zijn vastgelegd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Zodra een kandidaat-lidstaat een lidstaat wordt, sluit hij zich aan bij een juridische constructie die berust op het idee dat alle lidstaten deze reeks gemeenschappelijke waarden delen. Dit houdt in dat de lidstaten er onderling op vertrouwen dat de andere lidstaten deze waarden erkennen en zich houden aan de bepalingen van de EU-wetgeving die deze toepassen. Dergelijk wederzijds vertrouwen is essentieel in een unie die gebaseerd is op solidariteit tussen de lidstaten, waarin grote bedragen worden overgemaakt ter ondersteuning van investeringen in economische, sociale en territoriale cohesie in het kader van de EU-begroting.

02 De gemeenschappelijke waarden van artikel 2 VEU omvatten de rechtsstaat. De rechtsstaat vereist met name dat wetgeving een transparant, controleerbaar, democratisch en pluralistisch proces is. Ook vereist deze dat alle overheidsbevoegdheden worden uitgeoefend binnen de wettelijke beperkingen die daaraan zijn gesteld, overeenkomstig de democratische waarden en eerbiediging van de grondrechten. In de praktijk betekent dit dat alle burgers en bedrijven rechtszekerheid, effectieve rechtsbescherming door onafhankelijke en onpartijdige gerechten, en non-discriminatie en gelijkheid voor de wet moeten genieten.

Monitoring van de naleving van de beginselen van de rechtsstaat in de EU

03 In 2013 stelde het Europees Parlement voor dat geregeld moet worden nagegaan of de lidstaten de fundamentele waarden van de EU nog wel eerbiedigen en de vereisten van democratie en de rechtsstaat nog naleven¹. Naar aanleiding van dit voorstel heeft de Commissie in 2014 een algemeen kader voor de rechtsstaat

¹ Resolutie van het Europees Parlement, 2012, het verslag van Rui Tavares van 2013, en de verslagen van Louis Michel en Kinga Göncz van 2014.

ingevoerd². Dit kader is bedoeld om situaties aan te pakken en op te lossen waarin er een systemische bedreiging voor de rechtsstaat in een lidstaat bestaat.

04 Het instrumentarium voor de rechtsstaat van de Commissie en haar monitoring van de situatie op het gebied van de rechtsstaat zijn in de loop der tijd geëvolueerd, met name door het opzetten van de jaarlijkse rechtsstaatcyclus in 2020, die een preventief instrument is. Tot medio 2023, toen het mechanisme voor samenwerking en toetsing werd afgesloten, bestond het uit drie belangrijke monitoringinstrumenten, waarvan er twee voorafgingen aan de oprichting van het instrumentarium van 2014. Zie [kader 1](#).

Kader 1

Monitoringinstrumenten voor de rechtsstaat

In het **jaarlijks verslag van de Commissie over de rechtsstaat** worden de ontwikkelingen in alle lidstaten op vier belangrijke gebieden onderzocht: justitiële stelsels, kaders voor corruptiebestrijding, mediapluriformiteit en -vrijheid, alsook andere institutionele kwesties in verband met controles en waarborgen. Het verslag bevat landenhoofdstukken, die gebaseerd zijn op een kwalitatieve beoordeling door de Commissie en waarin nieuwe ontwikkelingen sinds het vorige verslag worden geanalyseerd. De Commissie heeft sinds 2020 vier verslagen uitgebracht³. Het verslag van 2022 bevatte voor het eerst specifieke aanbevelingen voor de lidstaten. Het verslag van 2023 bevat ook aanbevelingen en een beoordeling van de uitvoering van eerdere aanbevelingen.

Het **EU-scorebord voor justitie** werd in 2013 gelanceerd en monitort de doeltreffendheid van de justitiële stelsels van de lidstaten op basis van drie elementen: efficiëntie (duur van gerechtelijke procedures; aantal afgehandelde zaken versus aantal binnenkomende zaken — bekend als het “afhandelingspercentage”; aantal aanhangige zaken), kwaliteit (toegankelijkheid, personele middelen, digitalisering, begroting, opleiding) en onafhankelijkheid (perceptie van de rechterlijke onafhankelijkheid; waarborgen betreffende structurele onafhankelijkheid, met inbegrip van rechters; en werking van het openbaar ministerie). Het biedt de lidstaten jaarlijks gegevens om de doeltreffendheid van hun nationale justitiële stelsels te verbeteren⁴.

² Mededeling van de Commissie over een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, [COM\(2014\) 158 final](#).

³ Europese Commissie, [Rechtsstaatmechanisme](#).

⁴ [EU-scorebord voor justitie](#).

Het **mechanisme voor samenwerking en toetsing** werd in 2007 als overgangsmaatregel ingevoerd bij de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de EU. Het doel ervan was de twee lidstaten bij te staan bij het verhelpen van tekortkomingen in hun justitiële stelsel en bij het bestrijden van corruptie en — in het geval van Bulgarije — georganiseerde criminaliteit. Er zijn specifieke ijkpunten ingevoerd waarmee de Commissie de situatie in deze twee lidstaten heeft gemonitord. Het mechanisme was oorspronkelijk gepland voor een periode van maximaal drie jaar⁵, maar werd formeel afgesloten in september 2023⁶. De monitoring wordt voortgezet in het kader van de jaarlijkse rechtsstaatverslagen, zoals voor alle lidstaten.

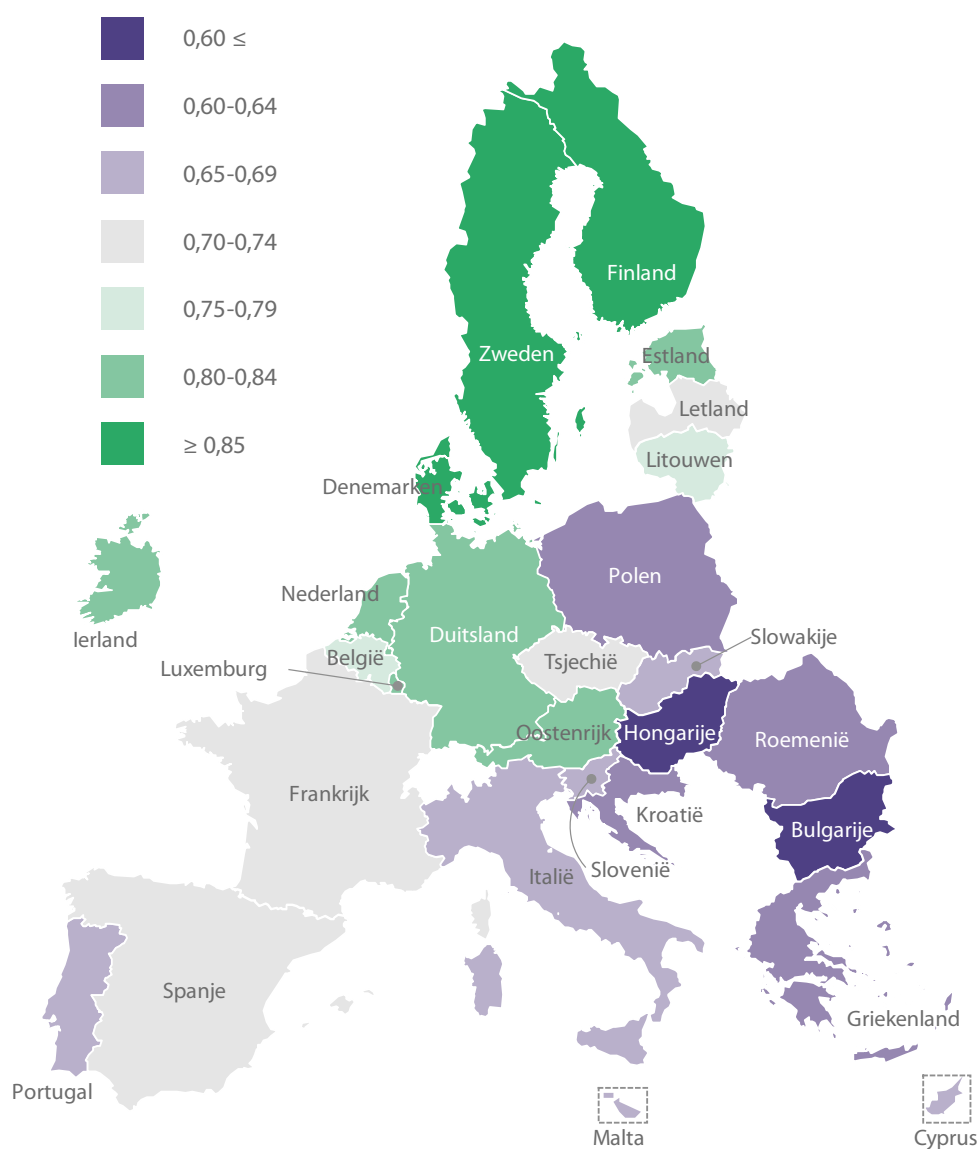
05 Naast de hierboven genoemde monitoringinstrumenten van de EU stellen een aantal niet-gouvernementele organisaties (ngo's) hun eigen ranglijsten op van de rechtsstaat in landen over de hele wereld, waaronder de EU-lidstaten. *Bijlage I* bevat meer informatie over de wijze waarop de Wereldbank en het World Justice Project de naleving van de beginselen van de rechtsstaat in alle landen beoordelen en rangschikken. Een van de bronnen waarop de Commissie zich in haar meest recente verslag over economische, sociale en territoriale cohesie⁷ baseerde, was de index van de rechtsstaat van het World Justice Project, waarvan de totale score voor 2022 wordt weergegeven in *figuur 1*.

⁵ Toetredingsakte van Bulgarije en Roemenië, artikelen 37 en 38 van het Protocol betreffende de voorwaarden en de nadere regels voor de toelating van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie, [PB L 157](#) van 21 juni 2005.

⁶ [Besluit \(EU\) 2023/1785 van de Commissie](#) tot intrekking van Beschikking 2006/929/EG tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Bulgarije; en [Besluit \(EU\) 2023/1786 van de Commissie](#) tot intrekking van Beschikking 2006/928/EG tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië.

⁷ Europese Commissie, [Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion](#), blz. 219.

Figuur 1 — Rangschikking van de lidstaten op de index van de rechtsstaat



Bron: World Justice Project — Index van de rechtsstaat 2022, totaalscore. Een hogere totaalscore wijst op een betere naleving van de beginselen van de rechtsstaat.

Handhaving van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten

06 Er zijn twee belangrijke procedures om schendingen van de rechtsstaat in de lidstaten aan te pakken: de inbreukprocedure krachtens artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en, als laatste redmiddel, de procedure krachtens artikel 7 VEU.

- o Op grond van artikel 258 VWEU kan de Commissie inbreukprocedures inleiden tegen lidstaten wegens niet-nakoming van verplichtingen uit hoofde van de EU-verdragen, met inbegrip van schendingen van de rechtsstaat.
- o Op grond van artikel 7 VEU, dat in 1997 bij het Verdrag van Amsterdam is ingevoerd, kan de Raad constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van de in artikel 2 VEU bedoelde gemeenschappelijke waarden door een lidstaat. In het artikel worden twee mechanismen vastgelegd om de waarden van de EU te beschermen: preventieve maatregelen als er een duidelijk gevaar voor een schending bestaat, en sancties wanneer is vastgesteld dat er een schending heeft plaatsgevonden. De reeks mogelijke sancties kan een schorsing van de stemrechten in de Raad en de Europese Raad omvatten. Tot nu toe is de preventieve procedure twee keer ingesteld: in 2017 door de Commissie met betrekking tot Polen⁸, en in 2018 door het Europees Parlement met betrekking tot Hongarije⁹. De Raad heeft nog niet over de voorstellen gestemd en het resultaat van beide procedures laat nog op zich wachten.

Bescherming van de financiële belangen van de EU tegen schendingen van de rechtsstaat

07 Schendingen van de rechtsstaat door de lidstaten kunnen negatieve gevolgen hebben voor het goed financieel beheer van de EU-begroting en de bescherming van de financiële belangen van de EU. Dergelijke schendingen kunnen van invloed zijn op het behoorlijk functioneren van de overheidsinstanties die uitvoering geven aan de EU-begroting en de daarmee verband houdende financiële controle, monitoring en audits, maar ook op de effectieve rechterlijke toetsing door onafhankelijke gerechten, het voorkomen en bestraffen van fraude en corruptie of andere situaties of

⁸ Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat, [COM\(2017\) 0835](#), 20 december 2017.

⁹ Resolutie van het Europees Parlement van 12 september 2018, [2017/2131](#).

gedragingen van overheidsinstanties die relevant zijn voor het goed financieel beheer¹⁰ van middelen.

De conditionaliteitsverordening van 2020

08 In 2018 kwam de Commissie met een voorstel voor een verordening inzake de bescherming van de financiële belangen van de EU tegen tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten¹¹. In datzelfde jaar hebben we een advies over dit voorstel uitgebracht. Zie *kader 2*.

Kader 2

Advies van de ERK over het voorstel van de Commissie van 2018 voor een verordening inzake conditionaliteit met betrekking tot de rechtsstaat

In ons advies van 2018¹² over dit voorstel juichten wij het wetgevingsvoorstel toe en deelden wij de visie van de Commissie dat onwettige en willekeurige besluiten door overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het beheer van middelen en voor rechterlijke toetsing de financiële belangen van de EU zouden kunnen schaden.

We hebben ook vijf aanbevelingen gedaan, waarvan er vier zijn uitgevoerd in de vastgestelde conditionaliteitsverordening. De aanbeveling die niet werd opgevolgd, was de aanbeveling dat de Commissie, voordat zij passende maatregelen voorstelt, de mogelijke gevolgen voor de begroting van een korting van EU-financiering voor de nationale begroting van de lidstaat moet beoordelen.

¹⁰ Artikel 4, lid 2, van de conditionaliteitsverordening.

¹¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten, [COM\(2018\) 324](#).

¹² [Advies nr. 01/2018](#), paragraaf 10.

09 In december 2020 hebben het Europees Parlement en de Raad een verordening aangenomen betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de EU-begroting tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat¹³ (de “conditionaliteitsverordening”). Deze is sinds 1 januari 2021 van toepassing.

10 Het doel van de verordening is niet om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat op te lossen, maar om de financiële belangen van de EU hiertegen te beschermen. De verordening is van toepassing op de gehele EU-begroting (d.w.z. alle inkomsten en uitgaven) en op alle andere financiële belangen van de EU, met inbegrip van NextGenerationEU. Onder specifieke voorwaarden biedt deze de mogelijkheid om de toegang van lidstaten tot EU-financiering op te schorten, te verminderen of te beperken. Zie [kader 3](#).

Kader 3

Toepassing van de conditionaliteitsverordening

Wanneer de Commissie bij schendingen van de beginselen van de rechtsstaat begrotingsmaatregelen aan de Raad voorstelt, moet zij aantonen dat deze schendingen voldoende rechtstreeks gevolgen hebben of dreigen te hebben voor het goed financieel beheer van de EU-begroting of de bescherming van de financiële belangen van de EU.

De voorgestelde begrotingsmaatregelen moeten in verhouding staan tot de aard, duur, ernst en omvang van de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat. Voor zover mogelijk moeten ze ook gericht zijn op de EU-acties waarop de schendingen betrekking hebben. De verordening verplicht de Commissie ook om te beoordelen of andere procedures de financiële belangen van de EU beter zouden beschermen.

Ten slotte kan de Raad het voorstel van de Commissie met of zonder wijzigingen goedkeuren, en bij gekwalificeerde meerderheid begrotingsmaatregelen opleggen aan de betrokken lidstaat. Dit gebeurt in de vorm van een uitvoeringsbesluit van de Raad.

Bij stemming met gekwalificeerde meerderheid is een positieve stem vereist van ten minste 55 % van de leden van de Raad (in de praktijk 15 van de 27 lidstaten) die ten minste 65 % van de EU-bevolking vertegenwoordigen.

¹³ Verordening (EU) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, [PB L 433I](#) van 22 december 2020, blz. 1.

11 In *bijlage II* worden de belangrijkste stappen in de toepassing van de conditionaliteitsverordening samengevat.

Fondsspecifieke bepalingen inzake de naleving van de rechtsstaat: De herstel- en veerkrachtfaciliteit en het cohesiebeleid

12 Noch de verordening betreffende de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF)¹⁴, noch de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening)¹⁵, die de vier fondsen voor het cohesiebeleid, één visserijfonds en drie fondsen voor binnenlandse zaken regelt, werden specifiek opgesteld om schendingen van de rechtsstaat in de lidstaten aan te pakken. Zowel de RRF als de GB-verordening omvatten echter instrumenten die kunnen worden gebruikt om de financiële belangen van de EU tegen dergelijke schendingen te beschermen, zij het op verschillende manieren.

- o Wat de RRF betreft moet de Commissie ervoor zorgen dat de nationale herstel- en veerkrachtplannen (HVP's) van de lidstaten voorzien in een doeltreffende aanpak van een aanzienlijk deel van de landspecifieke aanbevelingen en van andere uitdagingen die zijn geïdentificeerd in andere relevante documenten die de Commissie in het kader van de procedure van het Europees Semester officieel heeft goedgekeurd. Landspecifieke aanbevelingen en andere dergelijke uitdagingen kunnen leiden tot mijlpalen en streefdoelen in de HVP's die gericht zijn op het aanpakken van uitdagingen met betrekking tot de rechtsstaat in een lidstaat (mijlpalen met betrekking tot de rechtsstaat). Daarnaast moet de Commissie bij de beoordeling van de nationale HVP's nagaan of de lidstaten over passende regelingen beschikken om fraude, corruptie en belangenconflicten bij het gebruik van RRF-middelen te voorkomen, op te sporen en te corrigeren. Net als bij alle andere EU-fondsen moeten de RRF-middelen ook worden uitgevoerd in overeenstemming met de conditionaliteitsverordening¹⁶.
- o Bij de GB-verordening worden vier algemene voorwaarden of "horizontale randvoorwaarden" opgelegd, waarvan één de EU-financiering afhankelijk stelt van de effectieve toepassing en uitvoering van het Handvest van de grondrechten. Een van deze rechten, en een essentieel aspect van de rechtsstaat,

¹⁴ Verordening (EU) 2021/241.

¹⁵ Verordening (EU) 2021/1060.

¹⁶ Artikel 8 van Verordening (EU) 2021/241 betreffende de RRF.

is het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht¹⁷.

Het Financieel Reglement

13 Het Financieel Reglement¹⁸ bevat de algemene regels die van toepassing zijn op de EU-begroting. Hoewel het niet haar belangrijkste doelstelling is om de financiële gevolgen van schendingen van de rechtsstaat in de lidstaten aan te pakken, kan de Commissie sommige van de procedures die het reglement voorschrijft gebruiken om bepaalde situaties aan te pakken die het gevolg kunnen zijn van schendingen van de rechtsstaat, zoals onregelmatigheden, fraude en belangenconflicten. Zo kan de Commissie voorkomen dat entiteiten in de toekomst juridische verbintenissen aangaan op basis van het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (Early Detection and Exclusion System — EDES), of contracten of subsidieovereenkomsten opschorten of beëindigen.

14 De afgelopen jaren hebben we het gebruik door de Commissie en de lidstaten van instrumenten, zoals EDES en Arachne¹⁹, gecontroleerd om de financiële belangen van de EU te beschermen tegen onbetrouwbare tegenpartijen, zoals die welke betrokken zijn bij fraude of corruptie. In een verslag dat in 2022 werd gepubliceerd²⁰, concludeerden we dat de opname op een zwarte lijst in het kader van EDES niet doeltreffend werd gebruikt, en hebben we aanbevolen het gebruik ervan verplicht te stellen bij gedeeld beheer. Bij een recentere controle van de preventie van belangenconflicten in de cohesie- en landbouwuitgaven van de EU²¹ hebben we lacunes vastgesteld in de bestaande maatregelen voor het opsporen en oplossen van en het rapporteren over belangenconflicten.

¹⁷ Artikel 47, [Handvest van de grondrechten van de EU](#).

¹⁸ [Verordening \(EU, Euratom\) 2018/1046](#).

¹⁹ [Invoering door de Commissie van het risicoscore-instrument Arachne](#).

²⁰ [Speciaal verslag 11/2022](#): “Bescherming van de EU-begroting — Betere gebruikmaking van opname op zwarte lijst nodig”.

²¹ [Speciaal verslag 06/2023](#): “Belangenconflicten in cohesie- en landbouwuitgaven van de EU — Kader is aanwezig, maar er zijn lacunes in de transparantie en detectiemaatregelen”.

Verantwoordelijkheid voor de bescherming van de rechtsstaat in de EU

De Commissie

15 Als hoedster van de EU-verdragen is de Commissie verantwoordelijk voor het opsporen en aanpakken van mogelijke schendingen van het EU-recht. De Commissie houdt toezicht op de rechtsstaat in de lidstaten, stelt mogelijke schendingen vast en stelt maatregelen voor om deze aan te pakken via de verschillende procedures waarover zij beschikt. De Commissie is verantwoordelijk voor het beheer van de EU-begroting en moet zorgen voor de correcte toepassing van het Financieel Reglement en de fondsspecifieke bepalingen om de EU-begroting te beschermen tegen alle risico's, met inbegrip van risico's die voortvloeien uit schendingen van de rechtsstaat in de lidstaten. Tot slot kan de Commissie een procedure op grond van artikel 7 VEU inleiden.

De Raad en het Europees Parlement

16 De Raad speelt een sleutelrol bij de bescherming van de financiële belangen van de EU tegen schendingen van de rechtsstaat, aangezien hij bevoegd is om juridisch bindende besluiten vast te stellen voor alle maatregelen uit hoofde van artikel 7 VEU en de conditionaliteitsverordening. De Raad keurt ook alle HVP's in het kader van de RRF-verordening goed, met inbegrip van de mijlpalen, streefdoelen en maatregelen die betrekking hebben op rechtsstatelijke kwesties.

17 Het Europees Parlement kan een procedure op grond van artikel 7 VEU inleiden en heeft bepaalde rechten om door de Commissie op de hoogte te worden gesteld van verschillende stappen die zijn voorgesteld en genomen in het kader van de conditionaliteitsverordening. Het kan ook rechtsstatelijke kwesties behandelen in het kader van de jaarlijkse kwijtingsprocedure. Het Parlement heeft echter geen beslissingsbevoegdheid.

De lidstaten

18 De verantwoordelijkheid voor de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de EU-verdragen, met inbegrip van de eerbiediging van de rechtsstaat, ligt in eerste instantie bij de lidstaten²². De nationale overheden zijn de belangrijkste organen die

²² Artikel 4, lid 3, VEU.

verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van zowel het cohesiebeleid als de RRF. Over het algemeen zijn zij verantwoordelijk voor de uitvoering en evaluatie van door de EU gefinancierde maatregelen. Dit proces omvat het selecteren van projecten, het toekennen van subsidies en overheidsopdrachten en het uitvoeren van nalevingsgerichte controles. Zowel voor het cohesiebeleid als voor de RRF is de zekerheid van de Commissie over de wettelijke en regelmatige besteding van EU-middelen en over de prestaties daarom in de eerste plaats gebaseerd op doeltreffende controles en audits door de lidstaten. In het kader van de conditionaliteitsverordening stelt de Commissie begrotingsmaatregelen voor en keurt de Raad deze goed. De lidstaten zijn echter verantwoordelijk voor het voorstellen en uitvoeren van maatregelen om de schendingen van de rechtsstaat te verhelpen en zo de risico's voor de financiële belangen van de EU weg te nemen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

19 Uit verschillende indicatoren blijkt dat de situatie op het gebied van de rechtsstaat in sommige EU-lidstaten de afgelopen tien jaar is verslechterd (zie *bijlage I*). Daarom hebben wij besloten om enkele jaren na de inwerkingtreding van de conditionaliteitsverordening deze controle uit te voeren om het eerste gebruik door de Commissie te beoordelen van de nieuwe instrumenten waarover zij beschikt om de financiële belangen van de EU te beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat. De controle is ook een vervolg op ons advies van 2018 waarin wij het oorspronkelijke wetgevingsvoorstel van de Commissie verwelkomden. Wij verwachten dat ons verslag de Commissie zal helpen om tegen het einde van het huidige meerjarig financieel kader (MFK) (2021-2027) optimaal gebruik te maken van deze nieuwe instrumenten.

20 Bij onze controle werd beoordeeld of de toepassing door de Commissie van de conditionaliteitsverordening passend was en of deze consistent was met andere instrumenten die in het kader van de RRF en het cohesiebeleid beschikbaar waren om de EU-begroting te beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat. Wij hebben met name onderzocht of:

- de conditionaliteitsverordening een doeltreffende aanvulling vormde op de andere instrumenten ter bescherming van de financiële belangen van de EU in het kader van de RRF en het cohesiebeleid;
- de Commissie efficiënte en tijdige maatregelen had genomen om de conditionaliteitsverordening toe te passen;
- de door de Commissie ingevoerde procedures doeltreffend waren om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten op te sporen en de gevolgen ervan voor de financiële belangen van de EU systematisch en op een objectieve, onpartijdige en billijke wijze te beoordelen;
- de Commissie haar gebruik van de verschillende beschikbare instrumenten ter bescherming van de financiële belangen van de EU naar behoren heeft gecoördineerd en deze op consistente wijze heeft toegepast;
- de Commissie, voordat zij begrotingsmaatregelen voorstelde, de geschiktheid en evenredigheid had beoordeeld van begrotingsmaatregelen om de vastgestelde risico's voor de financiële belangen van de EU te beperken, en

- o de Commissie de nodige maatregelen had getroffen om te kunnen beoordelen of de door de lidstaten te nemen corrigerende maatregelen de financiële belangen van de EU doeltreffend zouden beschermen tegen vastgestelde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat.

21 De controle bestreek de periode van de inwerkingtreding van de conditionaliteitsverordening in januari 2021 tot en met december 2023.

22 Als onderdeel van de controle hebben wij het volgende onderzocht:

- o de interne regelingen van de Commissie voor de handhaving van de conditionaliteitsverordening;
- o de maatregelen van de Commissie om de financiële belangen van de EU te beschermen door middel van de conditionaliteitsverordening, de RRF-verordening en de GB-verordening voor 2021-2027 met betrekking tot de fondsen voor het cohesiebeleid (het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds en het Fonds voor een rechtvaardige transitie).

23 We hebben onze controlewerkzaamheden gericht op de maatregelen van de Commissie voor een steekproef van zes lidstaten. De steekproef omvatte de landen waarvoor procedures uit hoofde van artikel 7 VEU (Polen en Hongarije) en de conditionaliteitsverordening (Hongarije) waren ingeleid en landen die onder het mechanisme voor samenwerking en toetsing vielen (Roemenië en Bulgarije). Ook Griekenland en Italië (op basis van vastgestelde uitdagingen voor de rechtsstaat (zie *bijlage I*), geografisch evenwicht en materialiteit) waren in onze steekproef opgenomen.

24 Wij hebben een controle aan de hand van stukken uitgevoerd van zowel openbaar beschikbare informatie als interne documenten van de Commissie met betrekking tot haar maatregelen in het kader van de conditionaliteitsverordening en haar gebruik van andere beschermingsinstrumenten in het kader van de RRF en de GB-verordening, die relevant zijn voor de rechtsstaat. We hebben ook vraaggesprekken gevoerd met ambtenaren van de betrokken diensten van de Commissie.

25 Deze controle had geen betrekking op de uitvoering van de RRF of de fondsen die onder de GB-verordening vallen. We hebben in deze lidstaten geen controlewerkzaamheden uitgevoerd om rechtstreeks te onderzoeken of ze de rechtsstaat naleven. Aangezien onze controlewerkzaamheden ter plaatse eindigden voordat de Commissie op 13 december 2023 besloot dat Hongarije gedeeltelijk had voldaan aan bepaalde horizontale randvoorwaarden, werd dit besluit in aanmerking genomen, maar niet gecontroleerd. Wij hebben ook niet beoordeeld of de krachtens de conditionaliteitsverordening opgelegde begrotings- en corrigerende maatregelen doeltreffend zijn geweest bij het verhelpen van de door de Commissie vastgestelde tekortkomingen in verband met de beginselen van de rechtsstaat.

Opmerkingen

De conditionaliteitsverordening heeft het kader voor de rechtsstaat verbeterd, maar er blijven risico's bestaan

26 Wij beoordeelden in hoeverre de conditionaliteitsverordening een doeltreffende aanvulling vormde op de andere instrumenten om de financiële belangen van de EU te beschermen en een goed financieel beheer van de EU-middelen in het kader van de RRF en het cohesiebeleid te waarborgen. In dit verband onderzochten we van alle drie de instrumenten de wettelijke bepalingen in de verordeningen en hun mogelijke beperkingen.

De conditionaliteitsverordening heeft, samen met de specifieke bepalingen van de RRF en de GB-verordening, het EU-kader voor de rechtsstaat verbeterd

27 De inwerkingtreding van de conditionaliteitsverordening in januari 2021 bood de Commissie een instrument dat specifiek gericht is op de bescherming van de financiële belangen van de EU tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en op het waarborgen van een goed financieel beheer van EU-middelen, waarvoor de Commissie in het kader van de jaarlijkse kwijtingsprocedure uiteindelijk verantwoordelijk is. Zoals wij in ons advies al hebben opgemerkt, kent het goedgekeurde mechanisme de Commissie een grotere rol toe en is het directer en meer tijdsgebonden dan het mechanisme van artikel 7 VEU.

28 In de conditionaliteitsverordening worden situaties genoemd die wijzen op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, alsook het soort situaties waarop een dergelijke schending betrekking moet hebben, wil de verordening van toepassing zijn. De verordening stelt de Commissie ook in staat preventief op te treden voordat de financiële belangen van de EU worden geschaad, en biedt hiervoor een duidelijke rechtsgrondslag en procedure. In dit opzicht draagt de conditionaliteitsverordening bij tot een verbeterd kader voor de bescherming van de financiële belangen van de EU tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, aangezien de verordening niet onderworpen is aan dezelfde beperkingen als andere instrumenten die niet in de eerste plaats gericht zijn op de bescherming tegen dergelijke schendingen. Twee van deze instrumenten komen in dit verslag aan bod: de RRF-verordening en de GB-verordening.

29 Over het geheel genomen leidt de reeks instrumenten — bestaande uit de conditionaliteitsverordening, mijlpalen en streefdoelen in verband met de rechtsstaat in het kader van de RRF-verordening, en de horizontale randvoorwaarde van het Handvest van de grondrechten in het kader van de GB-verordening — tot een volledig kader voor de bescherming van de financiële belangen van de EU tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de periode 2021-2027. Terwijl de conditionaliteitsverordening betrekking heeft op alle EU-fondsen, zijn de horizontale randvoorwaarden van de GB-verordening echter alleen van toepassing op de acht genoemde fondsen. Andere EU-fondsen, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid, vallen er niet onder.

30 Tot slot zullen alle door de Commissie in het kader van de conditionaliteitsverordening voorgestelde begrotingsmaatregelen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen door de Raad worden goedgekeurd of verworpen. Dit illustreert de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Commissie en alle lidstaten voor de bescherming van de financiële belangen van de EU tegen de negatieve gevolgen van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat (zie paragraaf [18](#)).

Bepaalde aspecten van het ontwerp van de conditionaliteitsverordening kunnen risico's voor de doeltreffende toepassing ervan met zich meebrengen

In de conditionaliteitsverordening wordt niet gespecificeerd wat een voldoende rechtstreeks verband vormt tussen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en de financiële belangen van de EU

31 Het vereiste dat schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat “voldoende rechtstreekse” gevolgen moeten hebben of dreigen te hebben voor een goed financieel beheer van de EU-begroting of voor de bescherming van de financiële belangen van de EU, is een belangrijk aspect waarover de slotbepalingen in de conditionaliteitsverordening verschillen van het voorstel waarop wij ons advies hebben gebaseerd²³. Aangezien de verordening geen gedetailleerde criteria bevat om het bestaan van een dergelijk verband te beoordelen en vast te stellen, heeft deze wijziging de toepassing ervan restrictiever en moeilijker gemaakt dan aanvankelijk de bedoeling was.

²³ Advies nr. 01/2018.

Op de korte termijn kan het blokkeren van EU-middelen de verwezenlijking van EU-beleidsdoelstellingen belemmeren

32 De in de conditionaliteitsverordening vastgestelde begrotingsmaatregelen omvatten de opschorting van vastleggingen en betalingen en het verbod op het aangaan van nieuwe juridische verbintenissen, leningen of andere instrumenten. In de verordening wordt verduidelijkt dat begrotingsmaatregelen de lidstaat niet vrijstellen van zijn verplichtingen jegens eindontvangers of begunstigden in het kader van het desbetreffende programma. Voor gedeeld beheer moet de lidstaat verslag doen over de wijze waarop hij aan zijn verplichtingen jegens eindontvangers of begunstigden voldoet.

33 Uiteindelijk is het de verantwoordelijkheid van de lidstaten om de rechtsstaat en al hun bestaande wettelijke verplichtingen na te leven. Dit kan niet de verantwoordelijkheid van de Commissie zijn. Een mogelijk gevolg op korte termijn van dergelijke begrotingsmaatregelen is echter dat de nationale overheidsinstanties mogelijk niet over de financiële of juridische capaciteit beschikken om programma's op dezelfde manier uit te voeren als met EU-steun het geval zou zijn. Niet-naleving door de lidstaat van zijn verplichtingen kan gevolgen hebben voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU, zoals sociale en territoriale cohesie en de beroeps- en persoonlijke ontwikkeling van personen in het onderwijs, met mogelijk negatieve gevolgen voor EU-burgers op korte termijn. Studenten kunnen bijvoorbeeld niet deelnemen aan het uitwisselingsprogramma Erasmus+.

De Commissie is nog bezig met de ontwikkeling van de administratieve capaciteit die nodig is om de conditionaliteitsverordening toe te passen

34 Wij onderzochten de maatregelen die de Commissie had genomen om de conditionaliteitsverordening toe te passen. We hebben met name gekeken naar de wijze waarop de Commissie richtsnoeren had ontwikkeld voor het vaststellen en beoordelen van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, en of zij dit tijdig had gedaan. Naast de procedurele aspecten beoordeelden we ook of er passende personele middelen waren toegewezen en of een doeltreffend casemanagementsysteem was gebruikt om de conditionaliteitsverordening doeltreffend toe te passen.

De Commissie is tijdig begonnen met het opstellen van richtsnoeren

35 De Commissie is begin 2021 begonnen met interne werkzaamheden voor het operationaliseren van de conditionaliteitsverordening. Het eerste ontwerp van de officiële richtsnoeren, die op 18 maart 2022 zijn gepubliceerd²⁴, was in maart 2021 klaar. Door haar richtsnoeren te publiceren, na het arrest van het Europees Hof van Justitie in februari 2022²⁵, heeft de Commissie alle belanghebbenden geïnformeerd over de wijze waarop zij de conditionaliteitsverordening op een objectieve, onpartijdige, billijke en op feiten gebaseerde wijze zou toepassen, waarbij een behoorlijke rechtsgang, non-discriminatie en de gelijke behandeling van de lidstaten worden gewaarborgd. De publicatie van deze richtsnoeren was een vereiste voor het politieke akkoord van de lidstaten over de vaststelling van de conditionaliteitsverordening²⁶.

36 De Commissie heeft ook een reeks interne instructies voor het personeel opgesteld (de “interne richtsnoeren”), bestaande uit verschillende documenten, zoals een methodologische nota, een checklist voor het aanmaken van zaken, schema’s van de workflow/levenscyclus van een zaak en interne procedureregels voor de toepassing van de conditionaliteitsverordening. De eerste versie was gereed in december 2021 en wordt regelmatig bijgewerkt, meest recentelijk (tijdens de periode waarop deze controle betrekking heeft) in mei 2022.

37 De gepubliceerde richtsnoeren en interne richtsnoeren bestrijken samen alle vereiste procedurele stappen (zie *bijlage II*) in uiteenlopende mate van gedetailleerdheid. Deze richtsnoeren voldoen aan de basisvereisten van de conditionaliteitsverordening omdat erin wordt uitgelegd hoe het personeel van de Commissie een grondige kwalitatieve beoordeling op objectieve, onpartijdige en billijke wijze kan uitvoeren. Zij specificeren ook mogelijke informatiebronnen voor het opsporen van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten, voortbouwend op de in de verordening vastgestelde indicatieve lijst²⁷. Volgens de interne richtsnoeren moeten deze informatiebronnen echter per geval worden geraadpleegd, in plaats van systematisch voor alle lidstaten.

²⁴ Richtsnoeren van de Commissie inzake de toepassing van de conditionaliteitsverordening, 2022/C 123/02.

²⁵ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije tegen Europees Parlement en Raad van de Europese Unie*, C-156/21, EU:C:2022:97 en het arrest van 16 februari 2022, *Republiek Polen tegen Europees Parlement en Raad van de Europese Unie*, C-157/21, EU:C:2022:98.

²⁶ *Conclusies van de Europese Raad*, 10-11 december 2020, deel I, paragraaf 2, punten b) en c).

²⁷ Overweging 16 van de conditionaliteitsverordening.

De richtsnoeren van de Commissie zijn niet duidelijk over bepaalde aspecten

38 Over het algemeen zijn wij van mening dat de interne richtsnoeren en de gepubliceerde richtsnoeren samen onvoldoende gegevens bevatten om het personeel van de Commissie op bepaalde gebieden te begeleiden. Zij behandelen met name bepaalde belangrijke aspecten niet voldoende gedetailleerd om een uniforme en doeltreffende toepassing van de conditionaliteitsverordening te waarborgen in alle lidstaten en voor alle situaties waarop zij van toepassing kan zijn:

- o In de richtsnoeren wordt onvoldoende advies gegeven over de wijze waarop moet worden beoordeeld of er een voldoende rechtstreeks verband bestaat tussen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en risico's voor het goed financieel beheer van de EU-begroting of de bescherming van de financiële belangen van de EU. In de gepubliceerde richtsnoeren wordt erkend dat het verband "reëel" of "daadwerkelijk" moet zijn²⁸. In de interne richtsnoeren staat alleen dat het bestaan van een dergelijk voldoende rechtstreeks verband kan worden vermoed indien soortgelijke situaties of gedragingen in het verleden gevolgen hebben gehad voor de EU-begroting. Zij bieden ook onvoldoende aanwijzingen over welke vorm van bedreigingen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht een voldoende rechtstreeks verband kan vormen.
- o In de richtsnoeren wordt niet naar behoren gespecificeerd hoe de Commissie zal zorgen voor een proactieve aanpak bij de beoordeling van zaken in het kader van de conditionaliteitsverordening.
- o Ze bevatten onvoldoende advies over de wijze waarop de beperkte reeks begrotingsmaatregelen die in het kader van de conditionaliteitsverordening mogelijk zijn, kunnen worden gebruikt om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat effectief aan te pakken met een voldoende rechtstreeks verband met risico's voor de eigen middelen van de EU, zoals inkomsten uit btw en douanerechten.
- o De richtsnoeren bevatten weinig informatie over de wijze waarop de doeltreffendheid van begrotings- en corrigerende maatregelen kan worden beoordeeld.

²⁸ Punt 33 van de richtsnoeren.

39 Wat de complementariteit met andere instrumenten betreft, bevatten zowel de gepubliceerde richtsnoeren als de interne richtsnoeren enkele instructies over de wijze waarop de toepassing van de conditionaliteitsverordening kan worden gerechtvaardigd ten opzichte van andere instrumenten, zoals de mogelijkheden die worden geboden door de RRF-verordening en de GB-verordening. Zij hebben echter geen betrekking op essentiële aspecten zoals het toepassingsgebied, mogelijke maatregelen of de te volgen vaststellingsprocedure. Het ontbreken van gedetailleerde richtsnoeren over deze kwesties kan de consistente toepassing van alle beschikbare instrumenten door de Commissie belemmeren en maakt het moeilijk om het besluit om één specifiek instrument of meerdere instrumenten te gebruiken om bepaalde uitdagingen aan te pakken, te rechtvaardigen.

De Commissie moet nog steeds haar administratieve capaciteit opbouwen om de conditionaliteitsverordening doeltreffend toe te passen

40 Binnen de Commissie is het directoraat-generaal Begroting (DG BUDG) verantwoordelijk voor de uitvoering van de conditionaliteitsverordening. In februari 2023 had de Commissie tien personen rechtstreeks en permanent toegewezen aan de toepassing van de conditionaliteitsverordening in DG BUDG. De Commissie beschouwt deze tien personen als het equivalent van vijf voltijdse personeelsleden vanwege hun andere verantwoordelijkheden. Daarnaast dragen personeelsleden van andere diensten van de Commissie zo nodig indirect bij aan deze werkzaamheden.

41 De Commissie heeft geen voorafgaande beoordeling uitgevoerd van het aantal personen dat nodig is om de conditionaliteitsverordening toe te passen. We constateerden dat het huidige personeelsbestand ontoereikend leek te zijn voor een diepgaand onderzoek van de situatie op het gebied van de rechtsstaat in alle 27 lidstaten en/of voor de nodige follow-upwerkzaamheden.

42 Bovendien vereist de transparante en consistente toepassing van de conditionaliteitsverordening op alle lidstaten een doeltreffend IT-casemanagementsysteem om de genomen maatregelen te beheren en te documenteren. Een dergelijk systeem moet het mogelijk maken om de ontvangen informatie te documenteren, de toegang tot die informatie te controleren en acties elektronisch uit te voeren, en moet de bevoegde autoriteiten (het Hof van Justitie, de Europese Ombudsman en de Europese Rekenkamer) in staat stellen om op systematische wijze zowel intern als extern toezicht uit te oefenen.

43 De Commissie is in 2021 begonnen met de vaststelling van de technische specificaties om zowel een bestaand casemanagementsysteem aan te passen als documenten te registreren die verband houden met het beheer van de in de conditionaliteitsverordening vastgelegde procedure. Ten tijde van onze controle ter plaatse was het systeem (“CASE@EC for RoLC”) echter alleen in staat om documenten te registreren en vergemakkelijkt het nog niet het dagelijkse werk en de besluitvormingsstroom voor de toepassing van de conditionaliteitsverordening. Dit maakt het moeilijker om de verordening consistent en efficiënt toe te passen. Ten slotte was het niet de bedoeling dat het systeem vóór het najaar van 2023 volledig operationeel zou zijn.

De Commissie heeft uitdagingen voor de rechtsstaat vastgesteld, maar heeft de potentiële gevolgen ervan niet systematisch beoordeeld en gedocumenteerd

44 Wij onderzochten of de door de Commissie ingevoerde procedures effectief waren om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten op te sporen en of zij de mogelijke gevolgen voor de financiële belangen van de EU consequent beoordeelt. Dit is een continu proces dat systematisch moet worden uitgevoerd voor alle lidstaten.

Vaststelling van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten: het jaarverslag over de rechtsstaat is de belangrijkste informatiebron

45 De Commissie publiceerde haar eerste jaarverslag over de rechtsstaat in september 2020, vlak voor de vaststelling van de conditionaliteitsverordening. Sindsdien zijn er nog drie edities uitgegeven: in juli 2021, juli 2022 en juli 2023. De verslagen zijn gebaseerd op verschillende bronnen. Sinds 2022 bevatten de verslagen aanbevelingen aan de lidstaten. Sinds 2023 wordt in de verslagen ook nagegaan in hoeverre de aanbevelingen zijn uitgevoerd. De ERK heeft het jaarlijkse verslag van de Commissie over de rechtsstaat onderzocht en de analyse wordt in een afzonderlijk verslag gepubliceerd²⁹.

²⁹ Analyse 02/2024: Verslaglegging door de Commissie over de rechtsstaat.

46 Tot dusver is het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat de belangrijkste informatiebron die de Commissie gebruikt voor de toepassing van de conditionaliteitsverordening. In de landenhoofdstukken van dit jaarverslag worden de uitdagingen voor de rechtsstaat voor alle 27 lidstaten uiteengezet. De Commissie stelt deze verslagen op op basis van een doorlopende dialoog met de lidstaten en vertrouwt op verschillende aanvullende bronnen³⁰, waaronder die welke in de conditionaliteitsverordening worden genoemd.

47 Volgens de informatie van de Commissie heeft zij voor het verslag van 2023 ongeveer 250 horizontale en landspecifieke bijdragen ontvangen van verschillende contribuanten, met inbegrip van EU-agentschappen, Europese netwerken, nationale en Europese maatschappelijke organisaties en beroepsverenigingen, en internationale en Europese organisaties. Zij organiseerde ook meer dan 530 onlinevergaderingen met nationale overheidsinstanties, onafhankelijke organen en belanghebbenden, met inbegrip van maatschappelijke organisaties. Hoewel het niet de belangrijkste doelstelling van het jaarverslag over de rechtsstaat is, biedt het een belangrijke basis voor het vaststellen van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in het kader van de conditionaliteitsverordening.

Het was niet duidelijk waarom en wanneer de Commissie andere bronnen heeft gebruikt

48 Naast de jaarverslagen over de rechtsstaat heeft de Commissie informatie verzameld uit alle in de conditionaliteitsverordening genoemde bronnen, met uitzondering van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, dat niet was geraadpleegd voor de zes lidstaten in onze steekproef.

49 Wat betreft het gebruik van de aanvullende informatiebronnen die in de richtsnoeren van de Commissie worden genoemd, heeft de Commissie voor sommige lidstaten beschuldigingen en klachten beoordeeld om mogelijke schendingen van de beginselen van de rechtsstaat vast te stellen en heeft zij voor één lidstaat bewijsmateriaal verkregen door middel van een externe studie. Wij constateerden echter ook dat het gebruik van dergelijke aanvullende informatie varieerde tussen de zes lidstaten in onze steekproef, en dat de Commissie tijdens de controle geen redenen heeft gegeven voor het gebruik van deze aanpak per geval.

³⁰ Europese Commissie, [Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report](#).

De Commissie heeft haar “gefaseerde” aanpak onvoldoende gedocumenteerd bij de beoordeling van de mogelijke gevolgen voor de financiële belangen van de EU

50 Hoewel niet geformaliseerd, past de Commissie in de praktijk een “gefaseerde” aanpak toe voor het vaststellen van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en het beoordelen van de mogelijke gevolgen voor de financiële belangen van de EU. Wij constateerden vijf verschillende fasen in de toepassing van de conditionaliteitsverordening, die hebben geleid tot de start van de tijdgebonden procedure (vijf tot negen maanden) door middel van een kennisgeving aan de betrokken lidstaat overeenkomstig artikel 6, lid 1. Zie *figuur 2*.

Figuur 2 — Gefaseerde aanpak bij de toepassing van de conditionaliteitsverordening



Bron: de eigen analyse van de ERK van het interne werkproces van de Commissie.

51 Aan het einde van onze controlewerkzaamheden ter plaatse had de Commissie in alle 27 lidstaten een eerste screening op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat verricht. Vervolgens stelde de Commissie potentiële kwesties voor negen lidstaten vast en ging zij na of deze gevallen door de conditionaliteitsverordening konden worden gedekt. Daarna verrichtte de Commissie een grondigere analyse en voerde zij aanvullende onderzoeken uit voor vier lidstaten. In september 2023 had de Commissie op grond van artikel 6, lid 4, van de conditionaliteitsverordening officiële maatregelen genomen voor Hongarije en Polen (fase 4) en leidde zij de procedure van artikel 6, lid 1, voor Hongarije in (fase 5).

52 In beginsel is deze “gefaseerde” aanpak in overeenstemming met de conditionaliteitsverordening. Wij zijn echter van mening dat de Commissie haar criteria voor de overgang van de ene fase naar de volgende moet specificeren. Dit heeft zij tot dusver niet gedaan.

53 Uit onze analyse bleek dat het proces om te beslissen voor welke gevallen de beoordeling naar de volgende stap gaat en voor welke gevallen een grondigere analyse moet worden uitgevoerd, niet was gedocumenteerd. We hebben geen enkel bewijs verkregen van de manier waarop de Commissie voor de onderbouwing van deze besluiten systematisch risicoanalyses heeft uitgevoerd.

54 Hoewel in het jaarverslag van de Commissie over de rechtsstaat voor alle 27 lidstaten een aantal uitdagingen voor de rechtsstaat waren vastgesteld, had de Commissie voor twee van de zes lidstaten in onze steekproef bijvoorbeeld geen specifieke maatregelen genomen in het kader van de conditionaliteitsverordening om mogelijke verdere schendingen van de beginselen van de rechtsstaat op te sporen. Zij had ook geen beoordeling gedocumenteerd van de vraag of de vastgestelde uitdagingen voor de rechtsstaat gevolgen hadden voor de financiële belangen van de EU. Wat Polen betreft heeft de Commissie de antwoorden van de bevoegde overheidsinstanties op haar verzoek om informatie op grond van artikel 6, lid 4, ontvangen en geanalyseerd. Op basis hiervan was zij van mening dat overgaan tot de volgende fase een van de mogelijke opties zou kunnen zijn. Uiteindelijk concludeerde de Commissie dat het passender zou zijn om door te gaan met het volgen van de situatie met betrekking tot de vastgestelde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in het kader van de conditionaliteitsverordening en de mogelijke gevolgen daarvan voor de financiële belangen van de EU.

55 De documentatie van de Commissie over haar beoordeling in het kader van de conditionaliteitsverordening van de vraag of de financiële belangen van de EU op een consistente en adequate manier werden beschermd tegen vastgestelde mogelijke schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, was ontoereikend voor vijf van de zes lidstaten in de steekproef. De uitzondering was Hongarije, waarvoor maatregelen werden genomen in het kader van de conditionaliteitsverordening en de twee andere instrumenten.

Onopgeloste hervormingen die onder het mechanisme voor samenwerking en toetsing vielen werden hervat in het kader van de huidige instrumenten

56 Bij de toetreding tot de EU in 2007 waren zowel Bulgarije als Roemenië onderworpen aan het mechanisme voor samenwerking en toetsing (zie *kader 1*). De Commissie heeft zes ijkpunten vastgesteld voor Bulgarije³¹ en vier voor Roemenië³² om hun vooruitgang te beoordelen met betrekking tot kwesties die van groot belang zijn voor de naleving van de beginselen van de rechtsstaat. In 2017 bracht de Commissie twee verslagen uit waarin zij verder uiteenzette welke vereisten zij van Bulgarije³³ en Roemenië³⁴ verwachtte in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

³¹ Beschikking van de Commissie tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Bulgarije, [2006/929/EG](#).

³² Beschikking van de Commissie tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië, [2006/928/EG](#).

³³ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de vooruitgang in Bulgarije met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing; [COM/2017/0750 final](#).

³⁴ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de voortgang van Roemenië met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing; [COM/2017/044 final](#).

57 De Commissie heeft in september 2023 besloten het mechanisme voor samenwerking en toetsing voor Bulgarije en Roemenië formeel af te sluiten³⁵. Wij constateerden echter het volgende:

- o Sinds 2019 is er geen verdere verslaglegging over Bulgarije in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, aangezien de Commissie van oordeel was dat Bulgarije voldoende vooruitgang had geboekt bij het nakomen van de verbintenissen die het op het moment van toetreding tot de EU was aangegaan³⁶. Dit ondanks het feit dat de Commissie zelf erkende dat Bulgarije zijn hervormingen moet voortzetten³⁷. In het laatste verslag over Roemenië wordt ook erkend dat verdere hervormingen nodig zijn³⁸.
- o In het meest recente jaarverslag van de Commissie over de rechtsstaat wordt gewezen op een aantal kwesties die relevant zijn voor de ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, die verdere actie van beide lidstaten vereisen³⁹.

58 In het kader van de conditionaliteitsverordening hebben we geconstateerd dat de Commissie haar beoordelingen voor Bulgarije en Roemenië niet voldoende had gedocumenteerd of de fase waarin zij zich volgens haar gefaseerde aanpak zou moeten bevinden, niet voldoende had bepaald (zie [figuur 2](#)). Ondertussen hebben wij een aantal mijlpalen en streefdoelen op het gebied van de rechtsstaat vastgesteld die relevant zijn voor de ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing in de nationale HVP's van zowel Bulgarije als Roemenië (zie [bijlage III](#)).

³⁵ Zie voetnoot ⁶.

³⁶ Europese Commissie, [verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de vooruitgang in Bulgarije met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing](#), 22 oktober 2019, blz. 13.

³⁷ Ibid.

³⁸ Europese Commissie, [verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de voortgang van Roemenië met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing](#), 22 november 2022, blz. 13.

³⁹ [Bijlage bij het verslag over de rechtsstaat 2023](#), blz. 2 voor Bulgarije en blz. 23 voor Roemenië.

Het besluit van de Commissie om instrumenten ter bescherming van de financiële belangen van de EU al dan niet te gebruiken was niet gebaseerd op goed gedocumenteerde criteria

59 Hoewel de conditionaliteitsverordening de enige verordening is die specifiek tot doel heeft de financiële belangen van de EU te beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, kunnen zowel de RRF-verordening als de GB-verordening ook een bijdrage leveren (zie paragraaf 12). Formeel gezien mag de Commissie de conditionaliteitsverordening alleen toepassen als zij van oordeel is dat andere procedures minder effectief zijn om de EU-begroting te beschermen⁴⁰. Hoewel er geen uitdrukkelijke wettelijke verplichting bestaat om dit te doen, moeten deze verordeningen derhalve op complementaire wijze worden gebruikt om de financiële belangen van de EU zo effectief mogelijk te beschermen. In dit deel beoordelen we de maatregelen die de Commissie heeft genomen in het kader van de RRF-verordening, de GB-verordening en de conditionaliteitsverordening.

De Commissie heeft ten minste één van de drie instrumenten toegepast voor elk van de zes lidstaten in onze steekproef

60 In een aantal gevallen heeft de Commissie tijdens de periode waarop deze controle betrekking heeft, gebruikgemaakt van haar prerogatieven in het kader van de RRF-verordening en van de fondsen voor het cohesiebeleid in het kader van de GB-verordening om uitdagingen voor de rechtsstaat en tekortkomingen in de nationale beheers- en controlesystemen voor deze EU-fondsen aan te pakken.

61 Voor elk van de zes lidstaten in onze steekproef (Bulgarije, Griekenland, Hongarije, Italië, Polen en Roemenië) heeft de Commissie ten minste één van de instrumenten toegepast. *Tabel 1* bevat een overzicht van de specifieke maatregelen die voor elk van deze lidstaten zijn genomen.

⁴⁰ Artikel 6, lid 1, van de conditionaliteitsverordening.

Tabel 1 — Maatregelen die in het kader van de drie instrumenten zijn genomen voor de lidstaten in onze steekproef

Land	Instrument	Maatregel
Bulgarije	Conditionaliteitsverordening	Geen maatregelen.
	GB-verordening	Wordt geacht het Handvest van de grondrechten effectief toe te passen en uit te voeren.
	RRF	We hebben 13 mijlpalen met betrekking tot de rechtsstaat vastgesteld, waarvan de laatste uiterlijk in Q1 2026 moet zijn bereikt. Er waren 3 “supermijlpalen” die niet uitsluitend verband hielden met de rechtsstaat, die moesten zijn bereikt voordat er enige betaling plaatsvond. De Commissie heeft beoordeeld dat deze op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt.
Griekenland	Conditionaliteitsverordening	Geen maatregelen.
	GB-verordening	Wordt geacht het Handvest van de grondrechten effectief toe te passen en uit te voeren.
	RRF	We hebben 5 mijlpalen met betrekking tot de rechtsstaat vastgesteld, waarvan de laatste uiterlijk in Q4 2022 moest zijn bereikt. Er moest één “supermijlpaal” zijn bereikt voordat er enige betaling plaatsvond, die de Commissie had beoordeeld als op bevredigende wijze verwezenlijkt.

Land	Instrument	Maatregel
Hongarije	Conditionaliteitsverordening	<p>Maatregelen voorgesteld, goedgekeurd door de Raad met enkele wijzigingen.</p> <p>Opschorting van 55 % (6,4 miljard EUR) voor drie programma's voor het cohesiebeleid, alsook verbod op het aangaan van juridische verbintenissen met trusts van openbaar belang en door hen onderhouden entiteiten onder direct en indirect beheer.</p>
	GB-verordening	<p>Tot medio december 2023 blokkeerde de niet-naleving van de horizontale randvoorwaarden de toekomstige terugbetaling van bijna 22 miljard EUR aan EU-middelen. Vooruitbetalingen en technische bijstand werden niet getroffen; er is 0,6 miljard EUR betaald.</p> <p>Na haar besluit van 13 december over de vervulling van de derde horizontale randvoorwaarde met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, kondigde de Commissie aan dat Hongarije aanspraak kan maken op terugbetalingen tot ongeveer 10,2 miljard EUR.</p>
	RRF	<p>We hebben 31 mijlpalen met betrekking tot de rechtsstaat vastgesteld, waarvan de laatste uiterlijk in Q1 2026 moet zijn bereikt. Er moesten 27 "supermijlpalen" worden bereikt voordat de eerste betaling plaatsvond, waaronder de mijlpalen die zowel de Commissie als de ERK hadden aangewezen als betrekking hebbend op de rechtsstaat. De Commissie heeft deze mijlpalen nog niet beoordeeld.</p> <p>Totaal HVP-bedrag: 6,5 miljard EUR aan subsidies en 3,9 miljard EUR aan leningen, inclusief 0,9 miljard EUR aan vooruitbetalingen waarvoor de supermijlpalen niet gelden.</p>

Land	Instrument	Maatregel
Italië	Conditionaliteitsverordening	Geen maatregelen.
	GB-verordening	Wordt geacht het Handvest van de grondrechten effectief toe te passen en uit te voeren.
	RRF	We hebben 18 mijlpalen met betrekking tot de rechtsstaat vastgesteld, waarvan de laatste uiterlijk in Q2 2026 moet zijn bereikt. Er moest één “supermijlpaal” zijn bereikt voordat er enige betaling plaatsvond, die de Commissie had beoordeeld als op bevredigende wijze verwezenlijkt.
Polen	Conditionaliteitsverordening	Verzoek om informatie op grond van artikel 6, lid 4, in november 2022.
	GB-verordening	Geen vervulling van de horizontale randvoorwaarden waardoor de toekomstige terugbetaling van 74,1 miljard EUR aan EU-middelen wordt geblokkeerd. De vooruitbetaling werd niet getroffen, 1,7 miljard EUR is betaald.
	RRF	We hebben 7 mijlpalen met betrekking tot de rechtsstaat vastgesteld; deze moeten worden bereikt tijdens de uitvoering van het programma. De laatste mijlpaal moet uiterlijk in Q2 2026 zijn bereikt. Er moesten drie “supermijlpalen” worden bereikt voordat de eerste betaling plaatsvond, waaronder de mijlpalen die zowel de Commissie als de ERK hadden aangewezen als betrekking hebbend op de rechtsstaat. De Commissie heeft deze supermijlpalen nog niet beoordeeld. Totaal HVP-bedrag: 25,3 miljard EUR aan subsidies en 34,5 miljard EUR aan leningen, inclusief 5,1 miljard EUR aan vooruitbetalingen waarvoor de supermijlpalen niet gelden.

Land	Instrument	Maatregel
Roemenië	Conditionaliteitsverordening	Geen maatregelen.
	GB-verordening	Wordt geacht het Handvest van de grondrechten effectief toe te passen en uit te voeren.
	RRF	We hebben 16 mijlpalen met betrekking tot de rechtsstaat vastgesteld, waarvan de laatste uiterlijk in Q2 2026 moet zijn bereikt. Er waren 2 “supermijlpalen” die niet uitsluitend verband hielden met de rechtsstaat, die moesten zijn bereikt voordat er enige betaling plaatsvond. De Commissie heeft beoordeeld dat deze op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt.

Bron: analyse van de ERK op basis van gegevens van de Commissie.

62 *Bijlage IV* geeft een overzicht van de relevante bepalingen van de verordening gemeenschappelijke bepalingen en de zes lidstaten in onze steekproef.

Rechtsstatelijke kwesties werden aangepakt door middel van mijlpalen in het kader van de RRF-verordening, zij het niet altijd op consistente wijze

63 Voor de RRF moesten de lidstaten hun ontwerp-HVP's, met inbegrip van hun mijlpalen en streefdoelen, ter beoordeling aan de Commissie voorleggen. De Commissie moest beoordelen⁴¹ of de HVP's betrekking hadden op alle of op een aanzienlijk deel van de landspecifieke aanbevelingen of andere uitdagingen die in het kader van het Europees Semester waren vastgesteld. Daarnaast moest het voorstel van de Commissie voor een uitvoeringsbesluit van de Raad om elk nationaal HVP goed te keuren een toelichting⁴² bevatten over de wijze waarop dat HVP de bescherming van de financiële belangen van de EU waarborgde.

⁴¹ Artikel 19, lid 3, punt b), van de RRF-verordening.

⁴² Artikel 20, lid 5, punt e), van de RRF-verordening.

64 Bij de beoordeling van de HVP's controleerde de Commissie of deze alle, of een aanzienlijk deel, van landspecifieke aanbevelingen behandelden. Wij constateerden dat de meeste rechtsstatelijke kwesties ofwel bijbehorende mijlpalen hadden die moesten worden bereikt voordat er enige mijlpaalgerelateerde betaling plaats kon vinden, ook wel "supermijlpalen" genoemd (in het geval van Hongarije en Polen), of gewone mijlpalen die uiterlijk in Q2 2026 moesten worden bereikt (Bulgarije, Griekenland, Italië en Roemenië). Naast hun supermijlpalen hebben Hongarije en Polen ook gewone mijlpalen op het gebied van de rechtsstaat. De nog niet bereikte mijlpalen op het gebied van de rechtsstaat voor Bulgarije, Griekenland, Italië en Roemenië zijn geen supermijlpalen en blokkeren daarom niet alle mijlpaalgerelateerde betalingen, maar ze moeten wel worden bereikt voordat de volledige betaling kan worden verricht.

65 Wanneer de Commissie bij haar beoordeling van de opzet van de beheers- en controlesystemen tekortkomingen vaststelde, keurde zij corrigerende mijlpalen goed om deze te verhelpen. Volgens de richtsnoeren van de Commissie moeten mijlpalen worden bereikt om tekortkomingen in de nationale controlesystemen voor het doeltreffend opsporen, voorkomen en corrigeren van fraude en corruptie aan te pakken voordat het eerste betalingsverzoek wordt ingediend. Dergelijke "supermijlpalen" werden voorgesteld voor alle zes lidstaten in onze steekproef.

- o Voor Hongarije bevatte het HVP, na beoordeling door de Commissie, 27 supermijlpalen, die ervoor zorgen dat betalingen uit de RRF worden voorkomen totdat de vastgestelde risico's in kwestie zijn weggenomen. Hiervan houden er 21 rechtstreeks verband met de rechtsstaat en hebben betrekking op de uitvoering van de 17 corrigerende maatregelen die in het kader van de conditionaliteitsverordening met Hongarije zijn overeengekomen⁴³.
- o Voor Polen zijn er twee supermijlpalen met betrekking tot de rechtsstaat in verband met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, waardoor geen RRF-betalingen kunnen plaatsvinden totdat de vastgestelde risico's zijn opgelost.

⁴³ EPRS, Rule of law-related "super milestones" in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland, tabel 4.

66 Voor Bulgarije en Roemenië zijn sommige mijlpalen met betrekking tot het voorkomen, opsporen en corrigeren van fraude en corruptie, en dus met betrekking tot de rechtsstaat, echter slechts gewone mijlpalen. Sommige van deze mijlpalen op het gebied van de rechtsstaat moeten pas tegen het einde van de subsidiabiliteitsperiode voor de RRF worden bereikt. Hiertoe behoort bijvoorbeeld de nieuwe corruptiebestrijdingsstrategie van 2021 in Roemenië, die eind 2025 moet zijn uitgevoerd (zie *bijlage III*). Aangezien dit gewone mijlpalen zijn, wordt vooraf RRF-financiering verstrekt voor het bereiken van andere mijlpalen en streefdoelen (zie ook paragraaf *94*). Op basis van de documentatie van de Commissie kunnen we niet concluderen of dit verschil in aanpak gerechtvaardigd was.

67 Daarnaast kan het vaststellen van de (super- of gewone) mijlpalen en streefdoelen van de RRF met betrekking tot de rechtsstaat slechts een eerste stap zijn, maar wel een onmisbare. De Commissie zal vervolgens deze mijlpalen moeten monitoren en beoordelen of deze, zodra ze eenmaal zijn bereikt, daadwerkelijk een effectief en duurzaam rechtsmiddel zijn voor het aanpakken van de vastgestelde uitdagingen. Dit proces gaat van start wanneer een lidstaat een betalingsverzoek indient. Zie ook de paragrafen *93-95*.

De Commissie controleert de horizontale randvoorwaarden wanneer de programma's en programmawijzigingen zijn goedgekeurd

68 Op het moment dat een programma of een programmawijziging wordt goedgekeurd, moet de Commissie uit hoofde van de GB-verordening de horizontale randvoorwaarden controleren. De Commissie moet ook voortdurend monitoren of tijdens de hele programmeringsperiode aan de horizontale randvoorwaarden wordt voldaan, en mag alleen kosten vergoeden zolang aan die voorwaarden wordt voldaan. In overeenstemming met de GB-verordening gaat de Commissie echter niet vóór elke terugbetaling opnieuw na of aan deze voorwaarden is voldaan. Voor de rechtsstaat is de derde horizontale randvoorwaarde — die vereist dat de lidstaten doeltreffende mechanismen invoeren om de naleving van het Handvest van de grondrechten van de EU te waarborgen — het meest relevant.

69 Wij hebben de criteria geanalyseerd die de Commissie gebruikt om te controleren of een lidstaat voldoet aan de aspecten van het Handvest van de grondrechten die betrekking hebben op de rechtsstaat. We hebben vastgesteld dat deze criteria betrekking hebben op de goede werking van de justitiële stelsels in de lidstaten. Het voorkomen, opsporen en corrigeren van systemische belangenconflicten en van fraude en corruptie maken echter geen deel uit van de controles die de Commissie in het kader van het Handvest van de grondrechten verricht. In plaats daarvan worden fraudegerelateerde aspecten gecontroleerd onder de eerste horizontale randvoorwaarde, maar alleen voor zover ze betrekking hebben op overheidsopdrachten.

70 We merken ook op dat de Commissie het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten niet om input heeft gevraagd bij het vaststellen van criteria waarmee kan worden beoordeeld of nationale beheers- en controlesystemen in overeenstemming zijn met het Handvest. Hoewel dit geen wettelijke verplichting is, zien wij dit als een gemiste kans om gebruik te maken van de deskundigheid die op EU-niveau over dit onderwerp beschikbaar is.

71 Wat betreft het onderzoek door de Commissie van de zelfbeoordelingen van de lidstaten inzake de naleving van de derde horizontale randvoorwaarde, hebben we daarnaast tekortkomingen geconstateerd in de manier waarop het ontvangen bewijsmateriaal werd gedocumenteerd. Dit brengt het risico met zich mee dat beoordelingen inconsistent zijn uitgevoerd.

72 Wij merken ook op dat de GB-verordening de Commissie niet verplicht om haar eigen beoordeling uit te voeren als ze het eens is met de zelfbeoordeling van de lidstaat inzake de niet-naleving van de horizontale randvoorwaarden. Zo kon uit de partnerschapovereenkomst met Polen van 30 juni 2022⁴⁴ en de daaropvolgende zelfbeoordeling van Polen worden geconcludeerd dat het land niet in overeenstemming was met de horizontale randvoorwaarde van Handvest van de grondrechten. Bij haar goedkeuring van de operationele programma's⁴⁵ was de Commissie het hiermee eens, maar maakte zij haar eigen redenen hiervoor niet bekend en verwees zij simpelweg naar de zelfbeoordeling van Polen. Dit kan een belemmering vormen voor de toekomstige monitoring van de corrigerende maatregelen die nog moeten worden overeengekomen tussen de Commissie en Polen, aangezien haar eigen motivering niet op transparante wijze bekend wordt gemaakt. De Commissie heeft ons laten weten dat zij van plan is om alle besluiten tot goedkeuring van programma's in het kader van de GB-verordening systematisch te publiceren. Dit zal met name van belang zijn in gevallen waarin de Commissie van mening is dat niet is voldaan aan één of meer horizontale randvoorwaarden (zoals de effectieve toepassing en uitvoering van het Handvest van de grondrechten).

De motivering voor het niet toepassen van de conditionaliteitsverordening was onvoldoende duidelijk en niet goed gedocumenteerd

73 Voor de gecontroleerde periode gebruikte de Commissie verschillende instrumenten om de vastgestelde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat aan te pakken. Tegen deze achtergrond merkten wij op dat de richtsnoeren van de Commissie geen duidelijke criteria bevatten voor het al dan niet toepassen van de conditionaliteitsverordening. Zie paragraaf 59.

⁴⁴ Zie de [partnerschapsovereenkomst met Polen](#) — 2021-2027, punt 6.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld het Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 18 november 2022 tot goedkeuring van het programma “Europese fondsen voor digitale ontwikkeling 2021-2027” om het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling te ondersteunen in het kader van de doelstelling investeren in werkgelegenheid en groei in Polen (CCI 2021PL16RFPR002); verwijzing 4 en artikel 3.

74 In het enige geval waarin de Commissie de drie instrumenten gecombineerd gebruikte (Hongarije), werd het gebruik ervan doeltreffend gecoördineerd en voldoende gedocumenteerd. In andere gevallen heeft de Commissie echter niet uitvoerig gedocumenteerd waarom zij ervoor heeft gekozen de conditionaliteitsverordening niet te gebruiken om de financiële belangen van de EU te beschermen. In Polen werden middelen bijvoorbeeld niet vrijgegeven, in één geval omdat niet was voldaan aan een horizontale randvoorwaarde en in andere gevallen omdat supermijlpalen niet waren gehaald, maar de redenen voor het niet toepassen van de conditionaliteitsverordening waren niet gedocumenteerd.

De behandeling van de Hongaarse zaak was in overeenstemming met de conditionaliteitsverordening

75 In de tot nu toe enige zaak waarin de Commissie de conditionaliteitsverordening volledig heeft toegepast, hebben we onderzocht of zij dit heeft gedaan na een objectieve, onpartijdige en billijke beoordeling te hebben verricht van de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en de mogelijke gevolgen daarvan voor de financiële belangen van de EU, in overeenstemming met de conditionaliteitsverordening⁴⁶. We controleerden ook of de wettelijke termijnen werden nageleefd. *Bijlage V* bevat een overzicht van de toepassing van de conditionaliteitsverordening voor Hongarije.

De beoordeling van de Commissie was in overeenstemming met de vereisten van de conditionaliteitsverordening

76 Op 24 november 2021 heeft de Commissie Hongarije op grond van artikel 6, lid 4, van de conditionaliteitsverordening een verzoek om informatie gestuurd. Op 16 februari 2022 bevestigde een arrest van het Europees Hof van Justitie de geldigheid van de conditionaliteitsverordening, waarbij de beroepen tot nietigverklaring van Hongarije en Polen volledig werden afgewezen⁴⁷. Op 27 april 2022 heeft de Commissie Hongarije op grond van artikel 6, lid 1, van de conditionaliteitsverordening een kennisgeving toegezonden. Dit was de eerste keer dat de Commissie gebruikmaakte van de in artikel 6, lid 1, vermelde procedure.

⁴⁶ Overweging 16 van de conditionaliteitsverordening.

⁴⁷ Arrest van 16 februari 2022, *Hongarije tegen Europees Parlement en Raad van de Europese Unie*, C-156/21, EU:C:2022:97 en het arrest van 16 februari 2022, *Republiek Polen tegen Europees Parlement en Raad van de Europese Unie*, C-157/21, EU:C:2022:98.

77 Uit onze analyse bleek dat de vaststelling van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat door de Commissie in het geval van Hongarije was gebaseerd op een grondige kwalitatieve beoordeling. Deze was ook in overeenstemming met de vereisten van de conditionaliteitsverordening.

78 Bij de beoordeling van de Commissie die heeft geleid tot haar voorstel voor begrotingsmaatregelen werd rekening gehouden met de opmerkingen van de betrokken lidstaat, met inbegrip van de voorgestelde corrigerende maatregelen. Bij de beoordeling zijn alle in de conditionaliteitsverordening genoemde criteria in acht genomen⁴⁸.

79 Uit onze analyse blijkt dat zowel de beoordeling door de Commissie van de vraag of er een voldoende rechtstreeks verband bestond tussen deze schendingen en de financiële belangen van de EU, als haar daaropvolgende voorstel voor begrotingsmaatregelen met betrekking tot drie programma's voor het cohesiebeleid, objectief waren en gebaseerd waren op relevante en betrouwbare informatie, waaronder ervaring met het beheer van EU-middelen. Of de Commissie meer had moeten voorstellen, valt onder haar discretionaire bevoegdheid. Zoals vermeld in paragraaf 25, hebben we niet beoordeeld of de voorgestelde maatregelen voldoende waren om alle risico's voor de financiële belangen van de EU te dekken.

De Raad heeft zijn uitvoeringsbesluit tot opschorting van 55 % van de EU-financiering voor drie cohesieprogramma's binnen de wettelijke termijn vastgesteld

80 Op 18 september 2022, na voltooiing van haar beoordeling, diende de Commissie haar voorstel voor een uitvoeringsbesluit in bij de Raad. De Commissie stelde voor om 65 % van de vastleggingen voor drie programma's voor het cohesiebeleid⁴⁹ op te schorten en een verbod in te stellen op het aangaan van juridische verbintenissen met trusts van openbaar belang en de door hen onderhouden entiteiten.

⁴⁸ Overweging 18 en artikel 5, lid 3, van de conditionaliteitsverordening.

⁴⁹ Operationeel programma Milieu en energie-efficiëntie Plus; Operationeel programma Geïntegreerd vervoer Plus; Operationeel programma Territoriale ontwikkeling en verbetering van het vestigingsklimaat Plus.

81 Op 15 december 2022 besloot de Raad bij de vaststelling van de maatregelen om 55 % (in plaats van 65 %) van de begrotingsvastleggingen voor de drie programma's die volgens de Raad in het bijzonder door schendingen van de beginselen van de rechtsstaat getroffen, op te schorten. Dit kwam overeen met ongeveer 6,4 miljard EUR, d.w.z. 1,2 miljard EUR minder dan oorspronkelijk door de Commissie was voorgesteld.

82 Zowel het voorstel van de Commissie voor een uitvoeringsbesluit van de Raad als de wijziging van het voorstel en de vaststelling van het definitieve besluit van de Raad vonden plaats binnen de wettelijke termijnen die in de conditionaliteitsverordening zijn vastgesteld, namelijk tussen vijf en negen maanden na de toezending van de kennisgeving op grond van artikel 6, lid 1 (zie ook *bijlage II*).

83 Tegelijkertijd merken wij op dat het Europees Parlement “het gebrek aan informatie die ter beschikking werd gesteld aan het Parlement over de beoordeling door de Commissie van de naleving van de mijlpalen en voorwaarden door de Hongaarse autoriteiten” betreurde, en de Commissie herinnerde aan “haar wettelijke verplichtingen die zijn bepaald in artikel 25, lid 2, van de RRF-verordening en artikel 8 van de verordening inzake conditionaliteit met betrekking tot de rechtsstaat”⁵⁰.

Hoewel de doeltreffendheid van de begrotings- en corrigerende maatregelen pas in een later stadium kan worden beoordeeld, blijven er inherente risico's bestaan

84 Wij hebben onderzocht of de Commissie alle nodige maatregelen had getroffen om te kunnen beoordelen of de door de lidstaten te nemen corrigerende maatregelen de financiële belangen van de EU op termijn doeltreffend zullen beschermen tegen vastgestelde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat.

⁵⁰ Europees Parlement, [resolutie van 1 juni 2023](#), paragraaf 14.

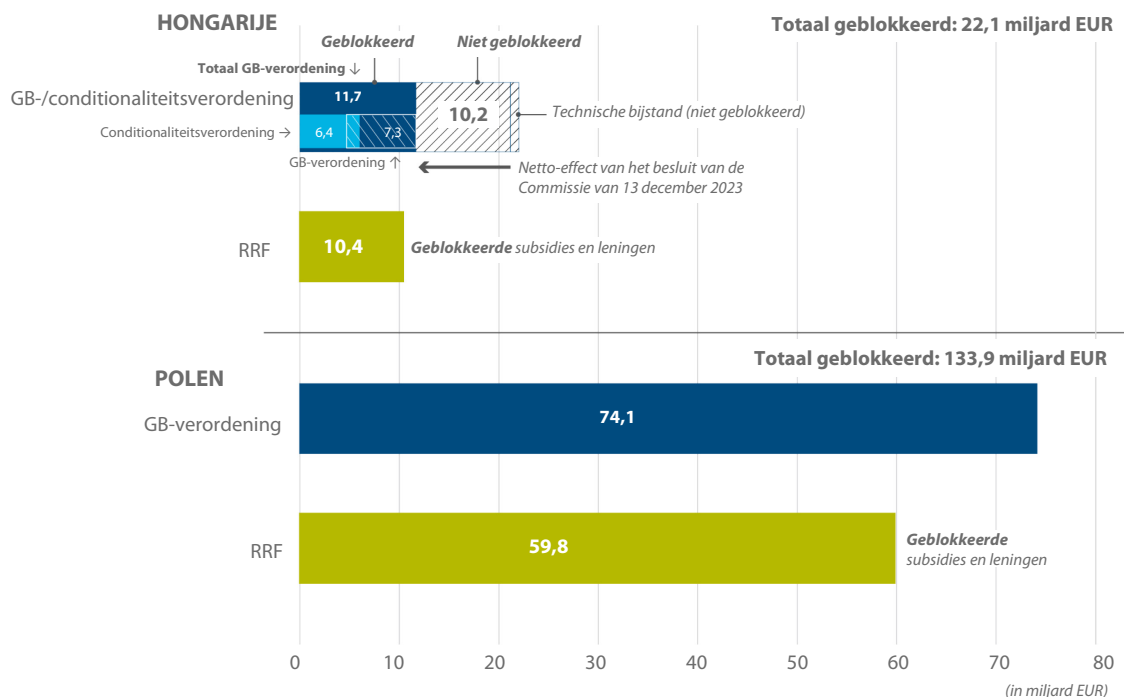
Op korte termijn zijn de gevolgen voor de begroting van niet-naleving van de rechtsstaat beperkt

85 Tegen eind december 2023 werden twee lidstaten in onze steekproef getroffen door begrotingsmaatregelen in het kader van twee of drie van de instrumenten waarop deze controle betrekking had: Hongarije en Polen, met een potentieel effect van respectievelijk ongeveer 22 miljard EUR en 134 miljard EUR. Zie [figuur 3](#).

86 Voor Hongarije is in dit cijfer rekening gehouden met het besluit van de Commissie van 13 december 2023 dat Hongarije had voldaan aan de horizontale randvoorwaarde voor het Handvest van de grondrechten met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht⁵¹. Volgens de Commissie kan Hongarije na dit besluit aanspraak maken op terugbetalingen tot ongeveer 10,2 miljard EUR (met inbegrip van technische bijstand waarop de randvoorwaarden niet van toepassing zijn en die vóór medio december minder dan 0,5 miljard EUR vertegenwoordigde). Aangezien onze controlewerkzaamheden ter plaatse vóór die datum eindigden, werd dit besluit wel in aanmerking genomen, maar niet gecontroleerd.

⁵¹ Zie het [persbericht van de Europese Commissie van 13 december 2023](#): Commission considers that Hungary's judicial reform addressed deficiencies in judicial independence, but maintains measures on budget conditionality.

Figuur 3 — Toekomstige terugbetalingen en vastleggingen die geblokkeerd zijn met de huidige maatregelen in het kader van de conditionaliteitsverordening, de GB-verordening en de RRF-verordening

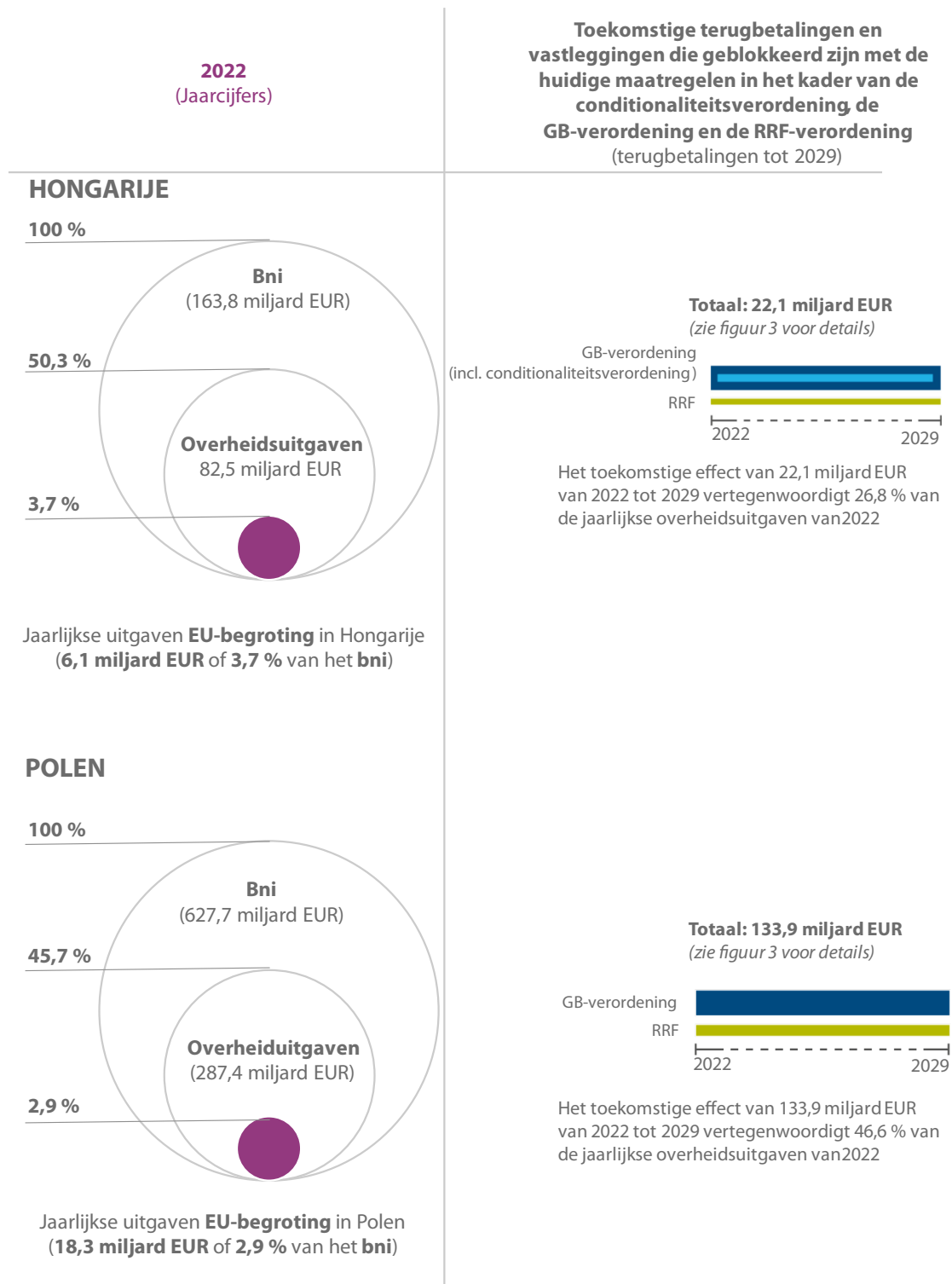


Opmerking: Voor Hongarije is van de 6,4 miljard EUR die in het kader van de conditionaliteitsverordening is opgeschort, ongeveer 2,0 miljard EUR geblokkeerd voor terugbetaling onder de randvoorwaarden van de GB-verordening. Bijgevolg zou slechts 4,4 miljard EUR worden vrijgegeven als aan de in de conditionaliteitsverordening vastgestelde corrigerende maatregelen van Hongarije zou worden voldaan, maar niet aan de randvoorwaarden van de GB-verordening.

Bron: Analyse van de ERK op basis van gegevens van de Commissie (in december 2023).

87 De bovenstaande bedragen vertegenwoordigen het effect op de toekomstige betalingen en vastleggingen van de huidige maatregelen, ervan uitgaande dat deze tot het einde van het decennium van kracht blijven, op basis van de RRP's en de programma's voor het cohesiebeleid die tot eind december 2023 zijn goedgekeurd. Deze toekomstige effecten tot het einde van het decennium komen overeen met ongeveer 27 % van de jaarlijkse overheidsuitgaven van 2022 in Hongarije en ongeveer 47 % in Polen. **Figuur 4** illustreert deze toekomstige bedragen in verhouding tot de respectieve bruto nationale inkomens (bni) van de twee lidstaten, de overheidsuitgaven en de EU-begrotingsuitgaven.

Figuur 4 — Relatieve omvang van de huidige maatregelen in het kader van de conditionaliteitsverordening, de GB-verordening en de RRF-verordening



Bron: analyse van de ERK op basis van gegevens van de Commissie (per december 2023) en Eurostat (per oktober 2023). De jaarlijkse EU-begroting omvat de EU-uitgaven in de betrokken lidstaten uit de MFK-programma's in 2022.

88 Op korte termijn zijn de directe gevolgen voor de begroting van Hongarije en Polen echter veel beperkter dan deze cijfers doen vermoeden:

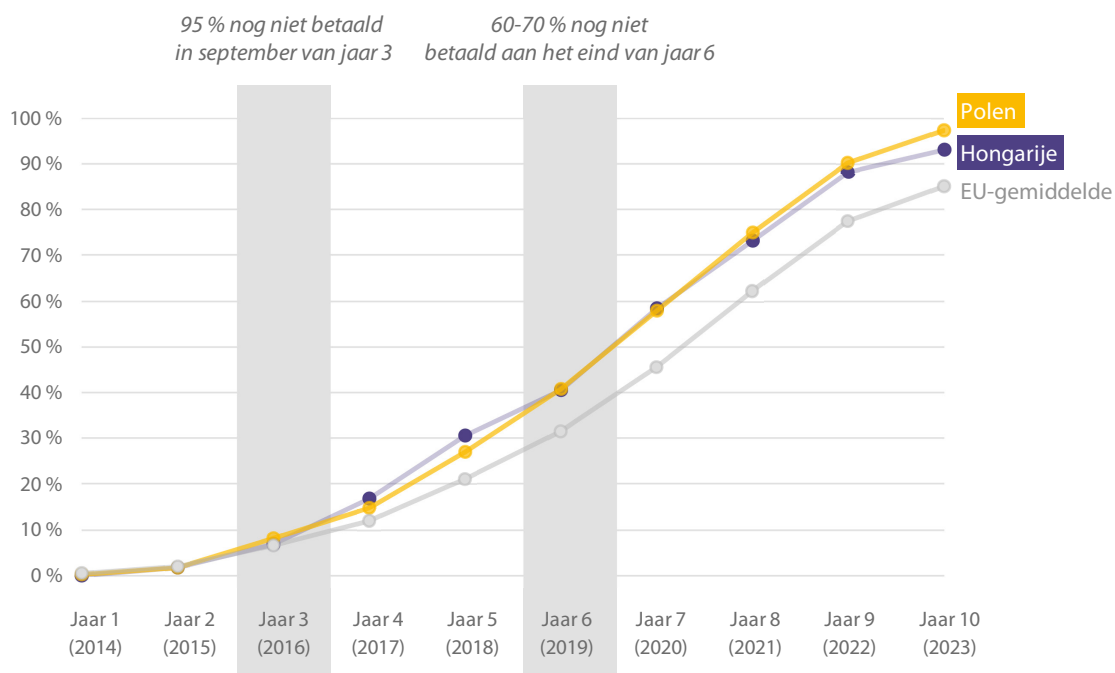
- o Ten eerste hebben de begrotingsmaatregelen geen gevolgen voor de vooruitbetalingen. Voor hun programma's in het kader van de GB-verordening voor 2021-2027 ontvingen Hongarije en Polen vooruitbetalingen ten belope van respectievelijk 0,5 miljard EUR en 1,7 miljard EUR. Daarnaast komt Hongarije in het kader van de meest recente, in 2023 goedgekeurde RRF-programma's in aanmerking voor een vooruitbetaling van 0,9 miljard EUR en Polen voor een vooruitbetaling van 5,1 miljard EUR. Het is mogelijk dat een deel van deze vooruitbetalingen moet worden teruggevorderd.
- o Ten tweede hebben de meeste van deze bedragen alleen betrekking op toekomstige betalingen, d.w.z. betalingen die, zelfs onder normale omstandigheden zonder begrotingsmaatregelen, nog niet zouden hebben plaatsgevonden. Medio december 2023 hadden Hongarije en Polen nog geen verzoeken ingediend voor betalingen uit de RRF of voor terugbetaling van cohesie-uitgaven. Hongarije heeft in het kader van de GB-verordening betalingsverzoeken ingediend voor in totaal 0,3 miljard EUR. Het is niet mogelijk om rechtstreeks vast te stellen of aanvullende betalingsverzoeken zonder begrotingsmaatregelen zouden zijn ingediend. Bovendien zouden de meeste toekomstige betalingen, zelfs als ze waren vrijgegeven, niet in de nabije toekomst worden gedaan, maar tegen het einde van het decennium (voor het MFK) of 2026 (voor de RRF).

89 Wat het MFK betreft is uit eerdere ervaringen gebleken dat de lidstaten traag zijn met het indienen van betalingsverzoeken tijdens de eerste jaren van een bepaalde MFK-periode en dat een aanzienlijk deel van de cohesiebetalingen tegen het einde van de subsidiabiliteitsperiode is verricht. Wat de GB-verordening betreft, merken wij het volgende op:

- o Zoals blijkt uit *figuur 5* hadden Hongarije en Polen in de overeenkomstige fase van de MFK-periode 2014-2020 (september 2016) ongeveer 5 % van hun respectieve totale toewijzingen ontvangen, in lijn met het EU-gemiddelde. Tegen het einde van het zesde jaar van de periode hadden Hongarije en Polen elk ongeveer 40 % van hun respectieve toewijzingen ontvangen, terwijl het EU-gemiddelde 30 % bedroeg.

- Tot nu toe is het betalingspercentage voor het MFK 2021-2027 nog lager. Voor de drie belangrijkste cohesiefondsen (het Cohesiefonds, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus) bedroeg het gemiddelde betalingspercentage voor de 27 EU-lidstaten eind september 2023 2,6 % van hun respectieve totale toewijzingen voor 2021-2027.

Figuur 5 — Betalingspercentage voor 2014-2020 (CF, EFRO, ESF)



Bron: analyse van de ERK op basis van gegevens van de Commissie.

90 Wat de RRF betreft, hadden Hongarije en Polen op basis van hun oorspronkelijke indicatieve planning recht op respectievelijk 0,8 miljard EUR en 8,8 miljard EUR tegen het einde van het tweede kwartaal van 2023. Dit is echter een optimistisch scenario dat ervan uitgaat dat deze lidstaten al hun respectieve mijlpalen en doelstellingen op tijd zullen verwezenlijken. In de praktijk hadden eind juni 2023 slechts vijf lidstaten meer dan 25 % van hun RRF-toewijzing ontvangen en hadden zeven andere lidstaten nog helemaal geen betalingen ontvangen, hoewel voor hen geen “supermijlpalen” gelden in verband met de rechtsstaat.

Risico's voor de financiële belangen van de EU kunnen niet worden weggenomen, zelfs niet wanneer de conditionaliteitsverordening wordt toegepast

91 Wat betreft de beschermende maatregelen die in het kader van de conditionaliteitsverordening tegen Hongarije zijn genomen, kan pas in een later stadium worden beoordeeld in hoeverre de door de Commissie voorgestelde begrotingsmaatregelen en de door Hongarije voorgestelde corrigerende maatregelen op termijn daadwerkelijk effect zullen sorteren:

- o Ten eerste bestrijkt het besluit van de Raad niet alle gebieden; het is gericht op drie cohesieprogramma's (goed voor 55 % van de vastleggingen) die het grootste risico lopen op schendingen van de beginselen van de rechtsstaat met betrekking tot overheidsopdrachten. Dit risico kan echter in principe alle overheidsopdrachten in het kader van alle programma's treffen. Bijgevolg kunnen deze maatregelen het risico niet wegnemen dat de overige 45 % van de drie programma's of andere EU-fondsen (zoals andere cohesieprogramma's of het gemeenschappelijk landbouwbeleid) met soortgelijke problemen te maken krijgen.
- o Ten tweede blijft het risico bestaan dat de toepassing van de conditionaliteitsverordening leidt tot het eenvoudigweg afvinken van vakjes en geen echte veranderingen in de situatie ter plaatse teweegbrengt. Met name de formele naleving door een lidstaat van de met de Raad en de Commissie overeengekomen maatregelen om tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat te corrigeren, leidt mogelijk niet tot een werkelijke en duurzame verbetering. Zo zorgt de oprichting van een integriteitsautoriteit (zie [bijlage V](#)) op zich niet automatisch voor een doeltreffende strijd tegen corruptie in de betrokken lidstaat. Dit kan alleen worden bereikt door de effectieve en duurzame werking van een dergelijk orgaan in de loop van de tijd. Bovendien bestaat het risico dat een lidstaat de corrigerende maatregelen die hij heeft genomen, terugdraait zodra de begrotingsmaatregelen worden ingetrokken — een risico waarop het Europees Parlement ook heeft gewezen⁵². Dit houdt in dat de overeengekomen en uitgevoerde maatregelen op de lange termijn moeten worden gemonitord om te voorkomen dat ze in een later stadium worden ondermijnd of teruggedraaid.

⁵² Zie [resolutie van het EP van 1 juni 2023](#), paragraaf 19.

- o Tot slot bestaat het risico dat in de toekomst besluiten worden genomen om EU-middelen van een lidstaat vrij te geven op basis van de uitvoering van corrigerende maatregelen die een jaar of langer geleden zijn vastgesteld, ook al kunnen andere aspecten van de rechtsstaat in dat land sindsdien zijn verslechterd en verdere risico's voor de financiële belangen van de EU met zich meebrengen. De Commissie zal de effectieve en duurzame uitvoering van de overeengekomen maatregelen moeten monitoren.

92 Deze risico's zijn des te belangrijker omdat het vrijgeven van middelen gemakkelijker kan zijn dan het blokkeren (of opnieuw blokkeren) ervan. Dergelijke beslissingen moeten gebaseerd zijn op een technische en juridische analyse, maar uiteindelijk wordt er ook rekening gehouden met bredere overwegingen. In dit verband merken we op dat besluiten om begrotingsmaatregelen op te heffen, waarvoor een gekwalificeerde meerderheid vereist is, op hetzelfde moment kunnen worden besproken als andere besluiten waarvoor eenparigheid van stemmen vereist is. Dit zijn bijvoorbeeld belangrijke besluiten over het voorstel van de Commissie voor een herziening van de EU-begroting om ervoor te zorgen dat deze tot 2027 geschikt blijft voor het beoogde doel, of haar voorstel tot oprichting van een faciliteit voor Oekraïne.

In het kader van de RRF- en de GB-verordening blijven specifieke risico's bestaan met betrekking tot de voorwaarden voor betalingen

93 De verwezenlijking van RRF-mijlpalen in verband met de rechtsstaat en de vervulling van de horizontale randvoorwaarden in het kader van de GB-verordening waren ten tijde van onze controle nog gaande. Onze reikwijdte van de controle omvatte niet het beoordelen van de doeltreffendheid van deze mijlpalen en voorwaarden.

94 Niettemin zijn wij van mening dat er in het kader van de RRF- en de GB-verordening nog enkele risico's bestaan met betrekking tot de voorwaarden voor betalingen en mogelijke betalingen met terugwerkende kracht:

- o De RRF-maatregelen kwamen in aanmerking voor EU-financiering vanaf 1 februari 2020, wat de periode omvat waarvoor dergelijke risico's nog niet waren aangepakt. Daarom moet de Commissie zorgvuldiger nagaan in hoeverre de verwezenlijking van de mijlpalen in verband met de rechtsstaat (inclusief supermijlpalen) ervoor heeft gezorgd dat de uitbetalingen van de RRF voor de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen niet werden beïnvloed door de schendingen van de rechtsstaat die zich op dat moment voordeden.
- o Wat de fondsen voor het cohesiebeleid in het kader van de GB-verordening betreft, zijn uitgaven ook met terugwerkende kracht subsidiabel. Dit geldt ook voor perioden waarin de lidstaten nog niet voldeden aan de horizontale randvoorwaarde voor de effectieve toepassing en uitvoering van het Handvest van de grondrechten. Dit betekent dat uitgaven die tijdens dergelijke perioden zijn gedaan voor vergoeding in aanmerking komen zodra aan de horizontale randvoorwaarde wordt geacht te zijn voldaan. Daarom moet de Commissie er in het geval van Hongarije en Polen voor blijven zorgen dat uitgaven die met terugwerkende kracht worden gedeclareerd, niet werden beïnvloed door de niet-naleving van het Handvest op het moment dat zij werden gedaan.

95 Tot slot merken wij op dat, net als bij de conditionaliteitsverordening, formele naleving van een van deze vereisten op zich niet noodzakelijkerwijs leidt tot een effectieve en duurzame beperking van de risico's voor de financiële belangen van de EU ter plaatse. Zo garandeert de verwezenlijking van de mijlpaal inzake de inwerkingtreding van een justitiële hervorming (Polen)⁵³ op zich niet dat het beoogde effect van de hervorming zal worden bereikt. Dergelijke effecten kunnen pas in een later stadium worden beoordeeld, onder andere door middel van controles achteraf en toekomstige evaluaties.

⁵³ Zaak T-531/22.

De Commissie was nog niet begonnen met de evaluatie van de conditionaliteitsverordening, die in januari 2024 moet zijn afgerond

96 In januari 2024 moet⁵⁴ de Commissie een verslag indienen bij het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van de conditionaliteitsverordening, de algemene effectiviteit van de in de verordening vastgestelde procedure, de effectiviteit van de vastgestelde maatregelen, en de complementariteit van de conditionaliteitsverordening met andere instrumenten. Aan het eind van onze controlewerkzaamheden ter plaatse had de Commissie nog geen richtsnoeren ontwikkeld voor de beoordeling van deze vier elementen en was zij nog niet begonnen met de voorbereidende werkzaamheden voor deze evaluatie.

97 Dit is een eenmalig verslag. Daarom zal de Commissie na 2024 geen specifieke verplichtingen hebben om aan de Raad en het Europees Parlement verslag uit te brengen over maatregelen die zijn genomen om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten aan te pakken in het kader van de conditionaliteitsverordening of op basis van fondsspecifieke bepalingen.

⁵⁴ Artikel 9 en overweging 28 van de conditionaliteitsverordening.

Conclusies en aanbevelingen

98 De conditionaliteitsverordening biedt de Commissie, samen met de relevante bepalingen van de verordening betreffende de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) en de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening), een nuttig aanvullend instrumentarium om de financiële belangen van de EU te beschermen en een goed financieel beheer van EU-middelen te waarborgen. Sommige aspecten van het ontwerp brengen echter risico's met zich mee voor de doeltreffende toepassing ervan. Zo kan het beperken van de toegang van een lidstaat tot EU-fondsen de verwezenlijking van EU-beleidsdoelstellingen tijdelijk belemmeren. Dit zou echter een gevolg op korte termijn zijn van een proces dat bedoeld is om de rechtsstaat te versterken. Uiteindelijk is het de verantwoordelijkheid van de lidstaten om dergelijke nadelen te voorkomen door de rechtsstaat en hun wettelijke verplichtingen na te leven. Ten slotte hebben niet alle grote EU-uitgavenprogramma's beschermende instrumenten die gelijkwaardig zijn aan die van de RRF of de GB-verordening. Een voorbeeld hiervan is het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Zie de paragrafen [26-33](#).

99 Voor het enige geval waarin de Commissie sinds de inwerkingtreding in januari 2021 van de conditionaliteitsverordening maatregelen heeft voorgesteld (Hongarije), concludeerden wij dat zij dit had gedaan op basis van een getrouwe beoordeling, in overeenstemming met de verordening, en in aanvulling op de andere beschermingsinstrumenten in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en het cohesiebeleid. We hebben echter ook een aantal gebieden vastgesteld waarop de Commissie haar werkzaamheden verder moet verbeteren, zodat het kader voor de rechtsstaat consistent wordt toegepast en de financiële belangen van de EU volledig worden beschermd.

100 Vanaf begin 2021 heeft de Commissie maatregelen genomen om de conditionaliteitsverordening operationeel te maken. Aan het eind van ons controlewerk was dit proces nog gaande. De tot dusver uitgebrachte uitvoeringsrichtsnoeren vormen een nuttige stap in de richting van een objectieve, onpartijdige en billijke toepassing van de verordening in alle 27 lidstaten. Ze bieden echter geen duidelijkheid over een aantal belangrijke kwesties, zoals wat een voldoende rechtstreeks verband vormt tussen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en de financiële belangen van de EU, hoe de conditionaliteitsverordening moet worden toegepast om de volledige inning van de eigen middelen van de EU te beschermen, en hoe de doeltreffendheid van begrotings- en corrigerende maatregelen moet worden beoordeeld. Bovendien beschikt de Commissie nog niet over een functionerend IT-casemanagementsysteem, dat nodig is voor een consistente en

transparante behandeling van schendingen van de beginselen van rechtsstaat. Ten slotte heeft de Commissie weliswaar het nodige personeel gemobiliseerd voor de zaken die tot dusver zijn ingeleid, maar zij heeft nog niet gezorgd voor de personele middelen die nodig zijn voor de consistente en doeltreffende toepassing van de verordening in alle lidstaten. Zie de paragrafen [34-43](#).

101 Uit onze controle bleek dat de Commissie een “gefaseerde” aanpak volgt voor het vaststellen van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en het beoordelen van de mogelijke gevolgen ervan voor de financiële belangen van de EU. De Commissie had procedures ingevoerd om mogelijke schendingen van de beginselen van de rechtsstaat vast te stellen. Haar beoordeling van de mogelijke gevolgen ervan en de noodzaak voor verdere actie was echter niet systematisch gedocumenteerd. We hebben geen bewijs verkregen waaruit blijkt dat de Commissie voor de onderbouwing van haar besluiten systematisch risicoanalyses heeft toegepast aan de hand van vooraf vastgestelde criteria. Daarom zijn wij van mening dat de Commissie niet op transparante wijze kan aantonen dat de financiële belangen van de EU in alle lidstaten afdoende worden beschermd. Zie de paragrafen [44-57](#).

102 Het enige geval waarin de Commissie alle drie de instrumenten in combinatie had gebruikt, was met betrekking tot Hongarije, en we concludeerden dat het gebruik ervan goed was gecoördineerd. Voor Bulgarije en Roemenië werd het mechanisme voor samenwerking en toetsing in september 2023 stopgezet. Onopgeloste hervormingen die onder het mechanisme voor samenwerking en toetsing vielen, moesten echter worden hervat in het kader van de nieuwe instrumenten. In het kader van de RRF is de beschikbare documentatie ontoereikend om te rechtvaardigen dat de keuze tussen supermijlpalen (die alle betalingen van de RRF blokkeren totdat de mijlpalen zijn verwezenlijkt) en normale mijlpalen (waarvan de verwezenlijking aanleiding geeft tot specifieke betalingen) geschikt was. Voor andere lidstaten dan Hongarije konden we de onderliggende redenen van de Commissie om geen gebruik te maken van de conditionaliteitsverordening ter bescherming van de financiële belangen van de EU niet verifiëren. Zie de paragrafen [59-74](#).

103 Eind december 2023 had de Commissie voor slechts één lidstaat maatregelen voorgesteld overeenkomstig de conditionaliteitsverordening: Hongarije. Uit onze analyse bleek dat dit voorstel in overeenstemming was met de conditionaliteitsverordening, gebaseerd was op een billijke beoordeling en voldoende gedocumenteerd was. Of de Commissie meer begrotingsmaatregelen had moeten voorstellen, valt onder haar discretionaire bevoegdheid. Uiteindelijk schortte de Raad EU-financiering voor een totaalbedrag van 6,4 miljard EUR op, 1,2 miljard EUR minder dan oorspronkelijk door de Commissie was voorgesteld. Zie de paragrafen [75-83](#).

104 In totaal zijn twee lidstaten in onze steekproef getroffen door begrotingsmaatregelen in het kader van de RRF en de GB-verordening: Hongarije en Polen, met een potentieel effect van respectievelijk ongeveer 22 miljard EUR en 134 miljard EUR. Voor Hongarije is in dit cijfer rekening gehouden met het besluit van 13 december 2023 om ongeveer 10 miljard EUR vrij te geven, omdat de Commissie van mening was dat Hongarije had voldaan aan de horizontale randvoorwaarde voor het Handvest van de grondrechten met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Aangezien onze controlewerkzaamheden ter plaatse vóór die datum eindigden, werd dit besluit wel in aanmerking genomen, maar niet gecontroleerd. Deze bedragen hadden echter voornamelijk betrekking op betalingen die pas in de toekomst verschuldigd zouden kunnen zijn, wat betekent dat de gevolgen op korte termijn voor de begroting veel beperkter waren.

105 Hoewel de doeltreffendheid van de tot dusver genomen begrotings- en corrigerende maatregelen pas in een later stadium kan worden beoordeeld, hebben we een aantal risico's vastgesteld die deze doeltreffendheid aanzienlijk zouden kunnen ondermijnen. In het bijzonder merken we op dat de formele naleving van de corrigerende maatregelen door een lidstaat niet noodzakelijkerwijs leidt tot effectieve en duurzame verbeteringen in de praktijk die verder gaan dan het eenvoudigweg aanvinken van vakjes. Ook bestaat het risico dat corrigerende maatregelen later worden teruggedraaid of dat ze in andere aspecten van de rechtsstaat gelijktijdig verslechteren. Deze risico's zijn des te belangrijker omdat het gemakkelijker kan zijn om te besluiten om middelen vrij te geven dan om ze te blokkeren. Dergelijke beslissingen moeten gebaseerd zijn op een technische analyse, maar uiteindelijk wordt er ook rekening gehouden met bredere overwegingen. Tot slot merken we op dat de verplichtingen van de Commissie om verslag uit te brengen over de doeltreffendheid van de conditionaliteitsverordening beperkt zijn Zie de paragrafen [84-97](#).

106 Tegen deze achtergrond doen we de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1 — Zorg voor de nodige administratieve capaciteit voor de uitvoering van de conditionaliteitsverordening

Van de Commissie wordt verwacht dat zij:

- a) de personele middelen beoordeelt die nodig zijn om de conditionaliteitsverordening consistent en doeltreffend in alle lidstaten toe te passen;
- b) de ontwikkeling van haar IT-casemanagementsysteem voltooit om de workflow voor de genomen besluiten en maatregelen te beheren en te documenteren, en
- c) haar richtsnoeren herziet en consolideert, op basis van haar ervaringen bij de uitvoering van de verordening, en duidelijkheid verschaft over de kwesties die tijdens onze controle aan het licht kwamen: wat vormt een voldoende rechtstreeks verband tussen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en de financiële belangen van de EU; hoe moet de conditionaliteitsverordening worden toegepast om de eigen middelen van de EU te beschermen; en hoe moet de doeltreffendheid van begrotings- en corrigerende maatregelen worden beoordeeld.

Streefdatum voor de uitvoering van a) en b): 2024.

Streefdatum voor de uitvoering van c): zo snel mogelijk en uiterlijk in 2027 (met het oog op de voorbereidingen voor het nieuwe meerjarig financieel kader).

Aanbeveling 2 — Stel voor alle lidstaten systematisch vast, beoordeel en documenteer hoe rechtsstatelijke kwesties in het kader van de conditionaliteitsverordening zijn aangepakt

Om op transparante wijze aan te tonen dat de financiële belangen van de EU in alle lidstaten afdoende worden beschermd, moet de Commissie systematisch en voor alle lidstaten op basis van duidelijke criteria beoordelen en documenteren of vastgestelde kwesties al dan niet een schending van de beginselen van de rechtsstaat vormen, en wat de mogelijke gevolgen voor de financiële belangen van de EU zijn.

Streefdatum voor de uitvoering: 2024.

Aanbeveling 3 — Monitor het effect van maatregelen in verband met de rechtsstaat

De Commissie moet de maatregelen in verband met de rechtsstaat monitoren die zijn genomen in het kader van de conditionaliteitsverordening, de RRF en de GB-verordening (zoals de bescherming van de financiële belangen van de EU, verbeteringen van de rechtsstaat, het effect op de EU-beleidsdoelstellingen en begunstigen) om te waarborgen dat deze effectief en duurzaam zijn uitgevoerd.

Voor uitgaven die voorafgaan aan de verwezenlijking van de mijlpalen van de herstellen veerkrachtfaciliteit of de invoering van verzachtende maatregelen om te voldoen aan de horizontale randvoorwaarden van de GB-verordening, moet de Commissie redelijke zekerheid verkrijgen dat deze uitgaven (in het kader van het cohesiebeleid) of de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen of streefdoelen (in het kader van de RRF) niet werden beïnvloed door schendingen van de rechtsstaat op het moment dat ze werden gedaan.

Streefdatum voor de uitvoering: jaarlijks, tot het einde van de subsidiabiliteitsperiode.

Aanbeveling 4 — Baseer voorstellen om begrotingsmaatregelen op te heffen op degelijk bewijsmateriaal

Gezien de kwesties die zijn vastgesteld in verband met de afsluitingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, en de specifieke risico's die we hebben vastgesteld voor de doeltreffendheid van de corrigerende maatregelen, moet de Commissie elk voorstel voor het opheffen van begrotingsmaatregelen (conditionaliteitsverordening, horizontale randvoorwaarden in het kader van de GB-verordening of supermijlpalen in het kader van de RRF) baseren op solide, volledige en actuele informatie. Dit besluit moet goed worden gedocumenteerd.

Streefdatum voor de uitvoering: tot het einde van de subsidiabiliteitsperiode.

Aanbeveling 5 — Breng jaarlijks verslag uit over de doeltreffendheid van de maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat

Na haar eerste verslag in januari 2024 moet de Commissie jaarlijks verslag uitbrengen over de toepassing van de verschillende beschikbare instrumenten om risico's voor de financiële belangen van de EU aan te pakken en over de doeltreffendheid van de maatregelen die zijn genomen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten. Deze verslaglegging zou kunnen worden gekoppeld aan, maar mag geen onderdeel zijn van, het jaarverslag over de rechtsstaat.

Streefdatum voor uitvoering: jaarlijks vanaf 2025.

Aanbeveling 6 — Verbeter het kader voor de rechtsstaat om de bescherming van de financiële belangen van de EU te versterken bij de voorbereiding van toekomstige wetgevingsvoorstellen

De Commissie moet de mogelijke lacunes die de doeltreffendheid van het kader voor de rechtsstaat ondermijnen, verder beoordelen. Bij deze beoordeling moet rekening worden gehouden met de in dit verslag vastgestelde risico's (zoals de mogelijke gevolgen van opschortingen voor de verwezenlijking van specifieke EU-beleidsdoelstellingen en de horizontale randvoorwaarde voor het Handvest van de grondrechten in het kader van de GB-verordening die geen betrekking hebben op andere relevante delen van de begroting) en met de ervaring die de komende jaren wordt opgedaan. Bij de voorbereiding van het regelgevingskader na 2027 moet de Commissie aanvullende beschermende maatregelen voorstellen op basis van eventuele kwesties die tegen die tijd zijn vastgesteld.

Streefdatum voor de uitvoering: uiterlijk in 2027 (met het oog op de voorbereidingen voor het nieuwe meerjarig financieel kader).

Dit verslag werd door kamer II, onder leiding van mevrouw Annemie Turtelboom, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 10 januari 2024.

Voor de Rekenkamer

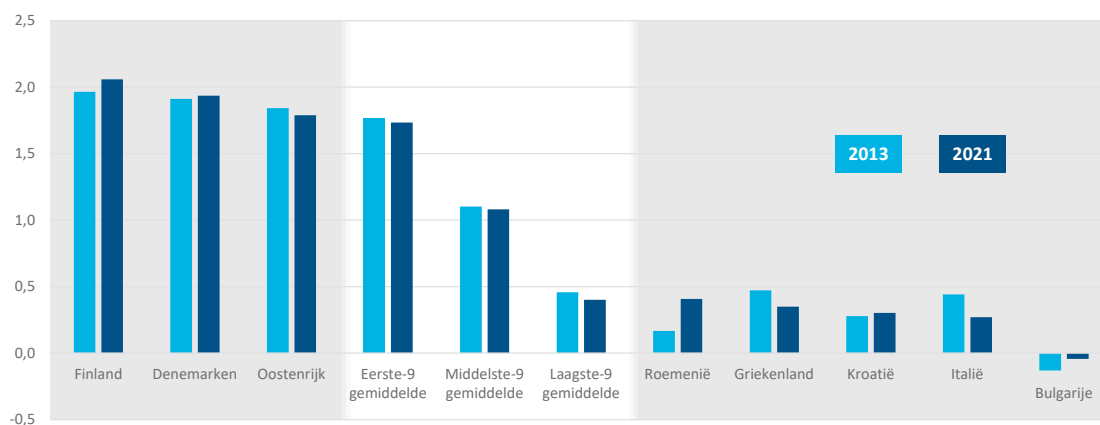
Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Voorbeelden van instrumenten die door de Wereldbank en het World Justice Project worden gebruikt om de rechtsstaat te monitoren

De index van de rechtsstaat van de Wereldbank maakt, net als de Control of Corruption Index, deel uit van de wereldwijde governance-indicatoren (WGI's — Worldwide Governance Indicators) van de Wereldbank. Met behulp van deze indicatoren worden verschillende governanceprestaties gemeten. Deze index omvat verschillende indicatoren die meten in hoeverre mensen vertrouwen hebben in en zich houden aan de regels van het maatschappelijk leven. Hiertoe behoren de waargenomen gevallen van criminaliteit, de effectiviteit en voorspelbaarheid van de rechterlijke macht en de afdwingbaarheid van contracten.

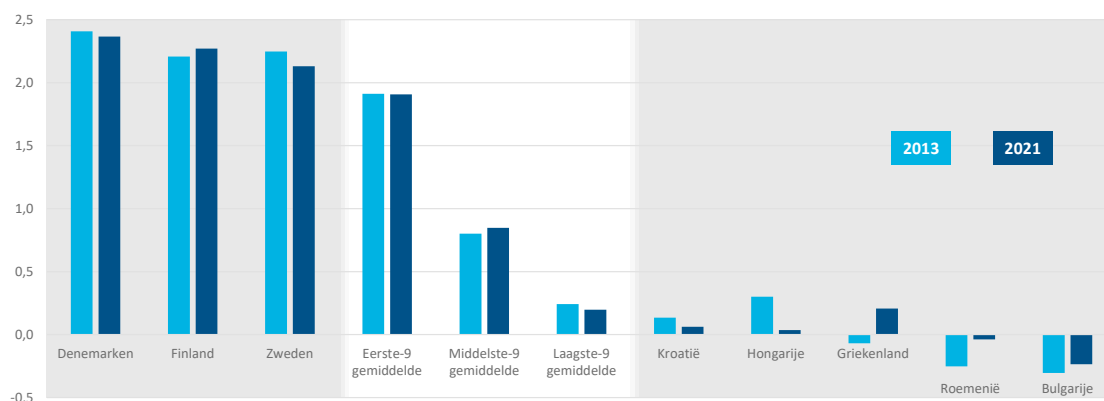
Wereldbank — WGI's van de index van de rechtsstaat (min. – 2,5; max. + 2,5)



Bron: Wereldbank; <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Een andere maatstaf is de Control of Corruption Index van de Wereldbank: deze geeft weer in welke mate de indruk bestaat dat overheidsgezag wordt uitgeoefend voor privéwinst, met inbegrip van zowel kleine als grote vormen van corruptie, evenals de gijzeling van de staat door elites en particuliere belanghebbenden.

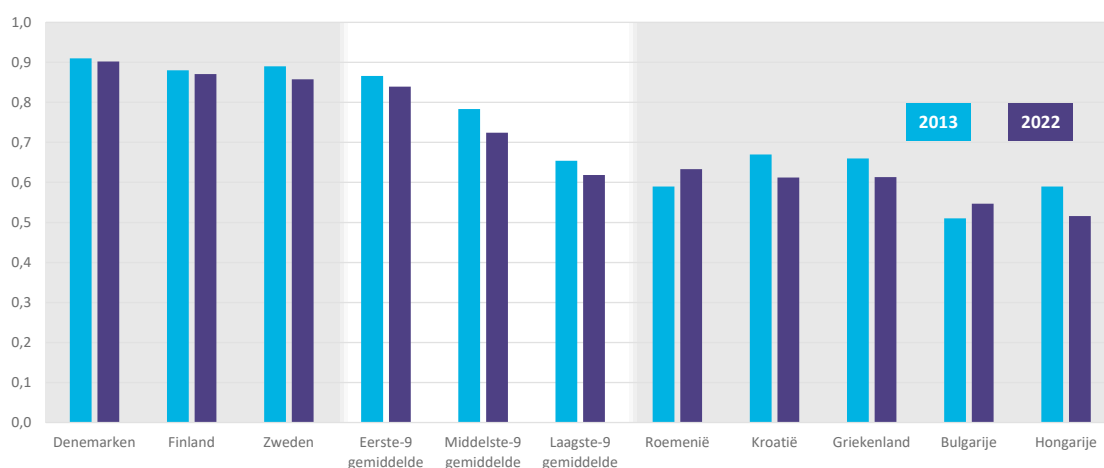
Wereldbank — WGI's van de Corruption Index 2013-2021 (min. - 2,5; max. + 2,5)



Bron: Wereldbank; <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Met de **index van de rechtsstaat van het World Justice Project** wordt de rechtsstaat gemeten op basis van de ervaringen en percepties van zowel het algemene publiek als nationale beoefenaars van juridische beroepen en deskundigen wereldwijd. De prestatie van een land wordt gemeten aan de hand van 44 indicatoren. Deze indicatoren bestrijken een breed scala aan gebieden, zoals burgerlijk recht en strafrecht, grondrechten, beperkingen van de overheidsbevoegdheden, handhaving van regelgeving, of de afwezigheid van corruptie.

WJP — Index van de rechtsstaat 2013-2022 (min. 0,0; max. 1,0)



Bron: World Justice Project; <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021/current-historical-data>

Bijlage II — Belangrijke stappen in de toepassing van de conditionaliteitsverordening

Stappen/termijnen		
Artikelen 3 en 4	1) De Commissie stelt schendingen van de beginselen van de rechtsstaat vast.	
	2) De Commissie gaat na of de vastgestelde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat voldoende rechtstreekse gevolgen hebben of dreigen te hebben voor het goed financieel beheer van de EU-begroting of de financiële belangen van de EU.	
Artikelen 5 en 6	3) De Commissie zendt de lidstaat een schriftelijke kennisgeving toe.	
	4) De lidstaat antwoordt op de kennisgeving en geeft mogelijke corrigerende maatregelen aan.	1-3 maanden
	5) De Commissie analyseert het antwoord van de lidstaat.	1 maand
	6) Indien van toepassing beoordeelt de Commissie de evenredigheid van de begrotingsmaatregelen overeenkomstig de artikelen 5 en 6.	
	7) Indien van toepassing brengt de Commissie de lidstaat op de hoogte van de conclusies en voorgenomen begrotingsmaatregelen.	
	8) De lidstaat antwoordt op de analyse van de Commissie en de voorgenomen begrotingsmaatregelen.	1 maand
	9) Indien nodig stelt de Commissie beschermende maatregelen voor aan de Raad.	1 maand
	10) De Raad neemt het voorstel van de Commissie aan/wijzigt het.	1-3 maanden
Artikel 7	11) De lidstaat stelt de Commissie ervan in kennis dat niet langer aan de voorwaarden voor toepassing van de conditionaliteitsverordening is voldaan en verzoekt om opheffing van de begrotingsmaatregelen.	
	12) De Commissie voert een beoordeling uit en stelt zo nodig voor de begrotingsmaatregelen uiterlijk één jaar na de vaststelling ervan op te heffen of aan te passen.	
	13) De Raad neemt het besluit aan om maatregelen op te heffen.	

Bron: ERK.

Bijlage III — IJkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing en gerelateerde mijlpalen in de HVP's van Bulgarije en Roemenië

De eerste kolom van onderstaande tabel bevat de ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing voor Bulgarije, zoals vastgesteld in Beschikking [2006/929/EG](#) van de Commissie. De tweede kolom bevat een indicatieve lijst van mijlpalen en streefdoelen in het kader van het HVP voor Bulgarije die wij relevant achten voor de zes ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

Bulgarije

	IJkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing	Relevante mijlpalen en streefdoelen van het HVP
1	Wijziging van de grondwet om alle dubbelzinnigheid weg te nemen ten aanzien van de onafhankelijkheid en verantwoordingsplicht van het justitieel apparaat.	C10.R2-219: Corruptiebestrijding — Verbetering van de rol van de inspectiedienst binnen de Hoge Raad van Justitie bij het voorkomen en bestrijden van corruptie in het gerechtelijk apparaat (Q4 2022).
2	Zorgen voor een transparanter en efficiënter verloop van de justitiële procedures door goedkeuring en toepassing van een nieuwe wet inzake het justitiële stelsel en het nieuwe wetboek van burgerlijke rechtsvordering. Verslag uitbrengen over het effect van deze nieuwe wetten en de nieuwe wetboeken van strafvordering en administratieve rechtspraak, met name wat het vooronderzoek betreft.	Inzake monitoring — Publicatie van vier jaarlijkse analyses van de tenuitvoerlegging van de regels inzake e-justitie in het wetboek van burgerlijke rechtsvordering en het wetboek van strafvordering, en 3.3.6. - 3.3.7. Monitoring- en verslagleggingsstructuur.
3	Voortzetten van de hervorming van het justitieel apparaat ter bevordering van professionalisme, verantwoording en efficiency. Beoordelen van de effecten van de hervorming en jaarlijks publiceren van de resultaten.	C10.R2-219: Corruptiebestrijding — Verbetering van de rol van de inspectiedienst binnen de Hoge Raad van Justitie bij het voorkomen en bestrijden van corruptie in het gerechtelijk apparaat (Q4 2022).

	Ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing	Relevante mijlpalen en streefdoelen van het HVP
4	<p>Uitvoeren van en verslag uitbrengen over professioneel, onpartijdig onderzoek naar beschuldigingen van corruptie op hoog niveau. Verslag uitbrengen over interne inspecties van de overheidsinstellingen en over de openbaarmaking van het vermogen van hoge ambtenaren.</p>	<p>C10.R2-218: Corruptiebestrijding — Inwerkingtreding van de wetwijzigingen tot hervorming van de commissie voor corruptiebestrijding en de verbeurdverklaring van illegale vermogensbestanddelen (gerelateerde mijlpalen: 220; 221) (Q3 2022).</p> <p>C10.R2-221: Corruptiebestrijding — Inwerkingtreding van het elektronische platform en ondersteuning van wetwijzigingen ter versterking van corruptiebestrijdingsorganen en - eenheden (Q2 2023).</p> <p>C10.R2-222: Corruptiebestrijding — Inwerkingtreding van de wetwijzigingen als mijlpaal om de doeltreffendheid van strafprocedures te waarborgen en de verantwoordingsplicht en strafrechtelijke aansprakelijkheid van de procureur-generaal te verbeteren (Q2 2023).</p> <p>C10.R2-223: Corruptiebestrijding — Inwerkingtreding van wetgevingsmaatregelen om lobbyactiviteiten te reguleren (Q4 2023).</p>
5	<p>Verdere maatregelen nemen ter voorkoming en bestrijding van corruptie, met name aan de grenzen en bij de plaatselijke overheden.</p>	<p>226 — Jaarlijkse analyses van de uitvoering van de nationale strategie ter voorkoming en bestrijding van corruptie.</p>

	IJkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing	Relevante mijlpalen en streefdoelen van het HVP
6	<p>Uitvoeren van een strategie ter bestrijding van de georganiseerde misdaad, die zich sterker richt op ernstige misdrijven, witwassen van geld en systematische inbeslagneming van het vermogen van criminelen. Verslag uitbrengen over nieuwe en lopende onderzoeken, tenlasteleggingen en veroordelingen op deze gebieden.</p>	<p>218 — Corruptiebestrijding — Inwerkingtreding van de wetswijzigingen tot hervorming van de commissie voor corruptiebestrijding en de verbeurdverklaring van illegale vermogensbestanddelen (gerelateerde mijlpalen: 220; 221).</p> <p>238 — Actieplan ter beperking van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering die in de nationale risicobeoordeling zijn vastgesteld (termijn Q3 2021).</p>

De eerste kolom van onderstaande tabel bevat de ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing voor Roemenië, zoals vastgesteld in Beschikking [2006/928/EG](#) van de Commissie. De tweede kolom bevat een indicatieve lijst van mijlpalen en streefdoelen in het kader van het HVP voor Roemenië die wij relevant achten voor de vier ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

Roemenië

	Ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing	Relevante mijlpalen en streefdoelen van het HVP
1	Zorgen voor een transparanter en efficiënter verloop van de justitiële procedures door verbetering van de capaciteit en verantwoordingsplicht van de Hoge Raad voor de Magistratuur. Verslag uitbrengen over het effect van de nieuwe wetboeken van burgerlijke rechtsvordering en strafvordering.	C14.R5-423: Inwerkingtreding van de justitiewetten (wetten inzake de status van magistraten, de rechterlijke organisatie en de Hoge Raad voor de Magistratuur) (Q2 2023). C14.R5-424: Wijziging van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering (Q4 2022).
2	Opzetten (volgens de planning) van een agentschap voor integriteitsbewaking dat de taak heeft vermogens, onverenigbaarheden en mogelijke belangenconflicten te verifiëren en verplichte besluiten uit te vaardigen op basis waarvan afschrikwekkende sancties kunnen worden ingesteld.	RO-C[C14]-R[R7.0]-M[431]. Evaluatie en actualisering van de wetgeving inzake het integriteitskader — Inwerkingtreding van de geconsolideerde integriteitswetten.
3	Op basis van de reeds geboekte vooruitgang doorgaan met het uitvoeren van professioneel, onpartijdig onderzoek naar beschuldigingen van corruptie op hoog niveau.	C14.R6-426: Inwerkingtreding van het regeringsbesluit tot goedkeuring van een nieuwe nationale corruptiebestrijdingsstrategie (Q4 2021). C14.R6-428: Voltooiing van ten minste 70 % van de maatregelen waarin de nieuwe anticorruptiestrategie voorziet (Q4 2025). C14.R6-430: Inwerkingtreding van de wet inzake de bescherming van klokkenluiders (Q1 2022).

	IJKpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing	Relevante mijlpalen en streefdoelen van het HVP
4	<p>Verdere maatregelen nemen ter voorkoming en bestrijding van corruptie, met name bij de plaatselijke overheden.</p>	<p>M 426: Inwerkingtreding van het regeringsbesluit tot goedkeuring van een nieuwe nationale corruptiebestrijdingsstrategie (Q4 2021).</p> <p>Doel (D) 428: Voltooiing van ten minste 70 % van de maatregelen waarin de nieuwe anticorruptiestrategie voorziet (Q4 2025).</p> <p>M 430: Inwerkingtreding van de wet inzake de bescherming van klokkenluiders (Q1 2022).</p> <p>Doel 429: Bezetting van 85 % van de functies van openbaar aanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding (Q2 2023).</p> <p>Doel 446: Ontwikkeling van de logistieke (niet-IT-)infrastructuur die nodig is om corruptie te bestrijden en de opbrengsten en schade van misdrijven terug te vorderen, met inbegrip van opleiding op deze gebieden — Opslagplaatsen voor de opslag van in beslag genomen goederen die operationeel zijn gemaakt (Q3 2025).</p>

Bijlage IV — Verordening gemeenschappelijke bepalingen voor acht EU-fondsen

Overzicht van de GB-verordening

Aspect	Beschrijving								
Financiële omvang	<p>Totale begroting van de acht fondsen voor 2021-2027 (in prijzen van 2022): 405,1 miljard EUR:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), met uitzondering van Interreg-programma's: 226 miljard EUR; ○ het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+): 98,5 miljard EUR; ○ het Cohesiefonds: 48 miljard EUR; ○ het Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF): 8,4 miljard EUR; ○ het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur (EFMZVA): 6,11 miljard EUR; ○ het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF): 9,88 miljard EUR; ○ het Fonds voor interne veiligheid (ISF): 1,93 miljard EUR; ○ het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (BMVI): 6,25 miljard EUR. 								
Actoren	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20%; padding: 5px;">EU-lidstaat</td> <td style="padding: 5px;">Voeren tijdens de voorbereiding van het operationele programma een zelfbeoordeling uit van de naleving van de horizontale randvoorwaarde van het Handvest van de grondrechten met betrekking tot de uitvoering van dat programma.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Commissie</td> <td style="padding: 5px;">Beoordeelt de zelfbeoordeling van de lidstaat en keurt het programma goed.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">EU-lidstaat</td> <td style="padding: 5px;">Voert het programma uit en vraagt terugbetaling van de uitgaven, die worden betaald als aan de randvoorwaarden is voldaan.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Commissie</td> <td style="padding: 5px;">Beoordeelt het betalingsverzoek en of de randvoorwaarden zijn vervuld.</td> </tr> </table>	EU-lidstaat	Voeren tijdens de voorbereiding van het operationele programma een zelfbeoordeling uit van de naleving van de horizontale randvoorwaarde van het Handvest van de grondrechten met betrekking tot de uitvoering van dat programma.	Commissie	Beoordeelt de zelfbeoordeling van de lidstaat en keurt het programma goed.	EU-lidstaat	Voert het programma uit en vraagt terugbetaling van de uitgaven, die worden betaald als aan de randvoorwaarden is voldaan.	Commissie	Beoordeelt het betalingsverzoek en of de randvoorwaarden zijn vervuld.
EU-lidstaat	Voeren tijdens de voorbereiding van het operationele programma een zelfbeoordeling uit van de naleving van de horizontale randvoorwaarde van het Handvest van de grondrechten met betrekking tot de uitvoering van dat programma.								
Commissie	Beoordeelt de zelfbeoordeling van de lidstaat en keurt het programma goed.								
EU-lidstaat	Voert het programma uit en vraagt terugbetaling van de uitgaven, die worden betaald als aan de randvoorwaarden is voldaan.								
Commissie	Beoordeelt het betalingsverzoek en of de randvoorwaarden zijn vervuld.								
Voorwaarden voor de toepassing van maatregelen	<p>Het gebrek aan doeltreffende mechanismen om de naleving van de horizontale randvoorwaarde van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bij de uitvoering van het Fonds te waarborgen.</p>								

Aspect	Beschrijving																																
Maatregelen	Geen terugbetaling van uitgaven, met uitzondering van technische bijstand en uitgaven die bijdragen tot de vervulling van de randvoorwaarde.																																
Timing van maatregelen	Gedurende de uitvoering van het programma.																																
Toepassing van maatregelen vanaf medio december 2023 voor de zes landen in onze steekproef	Bulgarije Niet van toepassing.																																
	Griekenland Niet van toepassing.																																
	Hongarije Programma's in het kader van de GB-verordening goedgekeurd; aangezien sommige horizontale en thematische randvoorwaarden als niet vervuld worden beschouwd, is echter een totaal bedrag ten belope van 11,7 miljard EUR (zoals geraamd door de Commissie) geblokkeerd voor terugbetaling in het kader van de GB-verordening en de conditionaliteitsverordening (zie <i>figuur 3</i>).																																
	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #006633; color: white;">Hongarije</th> <th colspan="7" style="background-color: #006633; color: white;">In miljard EUR</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>EFRO</td> <td>6,56</td> <td>ESF+</td> <td>3,55</td> <td>CF</td> <td>1,40</td> <td>JTF</td> <td>0,14</td> </tr> <tr> <td>EFMZVA</td> <td>0</td> <td>AMIF</td> <td>0,03</td> <td>BMVI</td> <td>0</td> <td>ISF</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Totaal</td> <td colspan="7" style="text-align: center;">11,68</td> </tr> </tbody> </table>	Hongarije	In miljard EUR							EFRO	6,56	ESF+	3,55	CF	1,40	JTF	0,14	EFMZVA	0	AMIF	0,03	BMVI	0	ISF	0	Totaal	11,68						
	Hongarije	In miljard EUR																															
	EFRO	6,56	ESF+	3,55	CF	1,40	JTF	0,14																									
EFMZVA	0	AMIF	0,03	BMVI	0	ISF	0																										
Totaal	11,68																																
Italië Niet van toepassing.																																	
Polen Programma's in het kader van de GB-verordening goedgekeurd; in de besluiten staat echter dat niet aan de derde horizontale randvoorwaarde is voldaan. Als gevolg hiervan is de terugbetaling van uitgaven in het kader van de fondsen van de GB-verordening geblokkeerd voor een totaalbedrag van 74,1 miljard EUR (zoals geraamd door de Commissie).																																	
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #006633; color: white;">Polen</th> <th colspan="7" style="background-color: #006633; color: white;">In miljard EUR</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>EFRO</td> <td>45,80</td> <td>ESF+</td> <td>12,40</td> <td>CF</td> <td>11,30</td> <td>JTF</td> <td>3,70</td> </tr> <tr> <td>EFMZVA</td> <td>0,48</td> <td>AMIF</td> <td>0,24</td> <td>BMVI</td> <td>0,16</td> <td>ISF</td> <td>0,07</td> </tr> <tr> <td>Totaal</td> <td colspan="7" style="text-align: center;">74,15</td> </tr> </tbody> </table>	Polen	In miljard EUR							EFRO	45,80	ESF+	12,40	CF	11,30	JTF	3,70	EFMZVA	0,48	AMIF	0,24	BMVI	0,16	ISF	0,07	Totaal	74,15							
Polen	In miljard EUR																																
EFRO	45,80	ESF+	12,40	CF	11,30	JTF	3,70																										
EFMZVA	0,48	AMIF	0,24	BMVI	0,16	ISF	0,07																										
Totaal	74,15																																
Roemenië Niet van toepassing.																																	
Opheffing van maatregelen	De maatregelen worden opgeheven zodra de Commissie concludeert dat de betrokken lidstaat voldoet aan horizontale randvoorwaarde 3.																																

Bijlage V — Overzicht van de toepassing van de conditionaliteitsverordening voor Hongarije

De conditionaliteitsverordening

Beschrijving

Toepassing van de maatregelen vanaf medio december 2023

Twee begrotingsmaatregelen (artikel 5) voorgesteld door de Commissie en opgelegd aan Hongarije door de Raad.

- 1) Opschorting, na goedkeuring ervan, van 55 % van de vastleggingen in de begroting voor de volgende operationele programma's in het kader van het cohesiebeleid:
 - a) Operationeel programma Milieu en energie-efficiëntie Plus
55 % van 3,666 miljard EUR = 2,016 miljard EUR EU-financiering opgeschort.
 - b) Operationeel programma Geïntegreerd vervoer Plus
55 % van 3,546 miljard EUR = 1,950 miljard EUR EU-financiering opgeschort.
 - c) Operationeel programma Territoriale ontwikkeling en verbetering van het vestigingsklimaat Plus
55 % van 4,354 miljard EUR = 2,395 miljard EUR EU-financiering opgeschort.

Totaal opgeschorte EU-middelen voor de drie programma's: 6,361 miljard EUR (inclusief ongeveer 2,0 miljard EUR geblokkeerd voor terugbetalingen in het kader van de bepalingen van de GB-verordening. Zie [figuur 3](#)).

- 2) Verbod op het aangaan van juridische verbintenissen met trusts van openbaar belang die op grond van de Hongaarse wet IX van 2021 zijn opgericht of door entiteiten in het bezit van dergelijke trusts van openbaar belang, indien de Commissie de EU-begroting in direct of indirect beheer uitvoert op grond van artikel 62, lid 1, punten a) en c), van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046.

Aangezien het verbod niet gericht is op een financieringsbron, maar op een type entiteit dat uit om het even welke bron kan worden gefinancierd, is het niet mogelijk om de financiële gevolgen ervan in te schatten.

Opheffing van maatregelen

Artikel 5 begrotingsmaatregelen: geen termijn voor de opheffing van begrotingsmaatregelen; de Commissie zal de situatie in Hongarije opnieuw beoordelen, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van Hongarije, uiterlijk één jaar na de vaststelling van de maatregelen door de Raad.

Voor Hongarije zijn de begrotingsmaatregelen op 15 december 2022 door de Raad vastgesteld, zodat de Commissie de herbeoordeling uiterlijk op 15 december 2023 moet voltooien.

Beschrijving

Hongarije stelde de volgende 17 corrigerende maatregelen (artikel 6, lid 9) voor:

- 1) versterking van de preventie, de opsporing en het corrigeren van onrechtmatigheden en onregelmatigheden met betrekking tot de uitvoering van EU-middelen via een nieuwe op te richten integriteitsautoriteit;
- 2) oprichting van een taskforce voor corruptiebestrijding;
- 3) versterking van het kader voor corruptiebestrijding;
- 4) borgen van de transparantie over het gebruik van EU-steun door stichtingen van openbaar belang die activa beheren;
- 5) invoering van een specifieke procedure voor bijzondere misdrijven bij de uitoefening van openbaar gezag of het beheer van staats eigendom;
- 6) versterking van de audit- en controlemechanismen om een correct gebruik van EU-steun te waarborgen;
- 7) vermindering van het aandeel uit EU-middelen gefinancierde aanbestedingsprocedures met slechts één inschrijver;
- 8) vermindering van het aandeel uit de nationale begroting gefinancierde aanbestedingsprocedures met slechts één inschrijver;
- 9) ontwikkeling van een rapportage-instrument voor procedures met één inschrijver om openbare-aanbestedingsprocedures die zijn afgesloten met één inschrijver, te monitoren en daarover te rapporteren;
- 10) ontwikkeling van een elektronisch systeem voor overheidsopdrachten om de transparantie te vergroten;
- 11) ontwikkeling van een kader voor prestatiemeting ter beoordeling van de efficiëntie en kosteneffectiviteit van overheidsopdrachten;
- 12) goedkeuring van een actieplan om de concurrentie op het gebied van overheidsopdrachten te vergroten;
- 13) opleiding voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen over praktijken op het gebied van overheidsopdrachten;
- 14) opzetten van een steunregeling om de kosten te vergoeden die voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen verbonden zijn aan de deelname aan overheidsopdrachten;
- 15) toepassing van Arachne, het risicoscore-instrument van de Commissie;
- 16) versterking van de samenwerking met OLAF;
- 17) vaststelling van een wetgevingshandeling die meer transparantie van de overheidsuitgaven moet borgen.

Afkortingen

GB-verordening: verordening gemeenschappelijke bepalingen

HVP: herstel- en veerkrachtplan

RRF: herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility)

VEU: Verdrag betreffende de Europese Unie

VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Woordenlijst

Cohesiebeleid: het EU-beleid waarmee wordt beoogd de economische en sociale verschillen tussen regio's en lidstaten te verkleinen door de bevordering van het scheppen van werkgelegenheid, het concurrentievermogen van het bedrijfsleven, economische groei, duurzame ontwikkeling en grensoverschrijdende en interregionale samenwerking.

Conditionaliteitsverordening: de verordening tot vaststelling van regels, waardoor de EU-begroting wordt beschermd tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten.

Controlelijnpaal: specifieke vereiste met betrekking tot de audit- en controlesystemen van een lidstaat, waaraan moet worden voldaan voordat het land in aanmerking komt voor RRF-financiering (artikel 22 van de RRF-verordening). Ook bekend als “**superlijnpaal**”.

Corruptie: in het kader van dit verslag worden hieronder opzettelijke gedragingen van een overheidsfunctionaris verstaan die de financiële belangen van de EU schaden.

De herstel- en veerkrachtfaciliteit: het mechanisme voor financiële steun van de EU om de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie te verzachten en het herstel te stimuleren, en tegelijkertijd groene en digitale transformatie te bevorderen.

Doel: kwantitatieve maatstaf voor de vooruitgang van een lidstaat op weg naar de voltooiing van een specifieke hervorming of investering in zijn herstel- en veerkrachtplan.

Eigen middelen: de middelen die worden gebruikt om de EU-begroting te financieren; het overgrote deel is afkomstig uit de bijdragen van de lidstaten.

EU-instrumentarium voor de rechtsstaat: instrumentarium voor de bevordering en handhaving van de rechtsstaat in de EU.

Europees Semester: jaarlijkse cyclus die een kader biedt voor de coördinatie van het economisch beleid van de EU-lidstaten en voor de monitoring van de voortgang.

Financieel Reglement: de regels die bepalen hoe de EU-begroting wordt vastgesteld en gebruikt en hoe de daarmee samenhangende processen zoals interne controle, verslaglegging, controle en kwijting verlopen.

Fondsen voor het cohesiebeleid: de vier EU-fondsen ter ondersteuning van de economische, sociale en territoriale cohesie in de hele EU in de periode 2021-2027: het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds en het Fonds voor een rechtvaardige transitie.

Fraude: opzettelijke en onwettige gebruikmaking van bedrog om materieel voordeel te behalen door een andere partij eigendom of geld te ontnemen.

Herstel- en veerkrachtplannen: document met de voorgenomen hervormingen en investeringen van de lidstaat in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Horizontale randvoorwaarden: vier voorwaarden voor financiering die van toepassing zijn op alle EU-fondsen die onder de verordening gemeenschappelijke bepalingen vallen.

Inbreukprocedure: een procedure in het kader waarvan de Commissie stappen onderneemt tegen een EU-lidstaat die zijn verplichtingen uit hoofde van het EU-recht niet nakomt.

Mijlpaal: kwalitatieve prestatie op weg naar de voltooiing van een hervorming of investering, als voorwaarde voor een specifieke RRF-betaling.

NextGenerationEU: financieringspakket om de EU-lidstaten te helpen herstellen van de economische en sociale impact van de COVID-19-pandemie.

Overheidsopdracht: de aankoop door een publiekrechtelijk orgaan of andere autoriteit van werken, leveringen of diensten via een openbare mededingingsprocedure om kwaliteit en kosteneffectiviteit te bewerkstelligen.

Programma: het middel waarmee specifieke EU-beleidsdoelstellingen worden verwezenlijkt, in het algemeen door middel van gefinancierde projecten.

Supermijlpaal: specifieke vereiste met betrekking tot de audit- en controlesystemen van een lidstaat, waaraan moet worden voldaan voordat het land in aanmerking komt voor RRF-financiering (artikel 22 van de RRF-verordening). Ook bekend als “controle mijlpaal”.

Verordening gemeenschappelijke bepalingen: de verordening tot vaststelling van de regels die van toepassing zijn op acht EU-fondsen, met inbegrip van de vier fondsen voor het cohesiebeleid. De huidige verordening heeft betrekking op de periode 2021-2027.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2024-03>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2024-03>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerskwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer II "Investerings ten behoeve van cohesie, groei en inclusie", die onder leiding staat van ERK-lid Annemie Turtelboom. De controle werd geleid door ERK-lid Annemie Turtelboom, ondersteund door Eric Braucourt, kabinetschef en Celil Ishik, kabinetsattaché; Friedemann Zippel, hoofdmanager; Dieter Böckem, taakleider; Aleksandar Latinov, adjunct-taakleider; Jussi Bright, Marton Baranyi en Plamen Petrov, auditors; Rebecca Tronci, Heidi Rand en Abel Ferrero Tazza, stagiairs.



Van links naar rechts: Rebecca Tronci, Jussi Bright, Aleksandar Latinov, Marton Baranyi, Dieter Böckem, Annemie Turtelboom, Eric Braucourt, Friedemann Zippel, Celil Ishik, Heidi Rand.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2024

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

HTML	ISBN 978-92-849-1530-9	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/88564	QJ-AB-24-002-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1554-5	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/02251	QJ-AB-24-002-NL-N

De rechtsstaat is een van de fundamentele gemeenschappelijke waarden van de EU. De situatie is in sommige lidstaten de afgelopen tien jaar verslechterd. De EU heeft in december 2020 een nieuw instrument aangenomen om haar financiële belangen te beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in EU-landen: de conditionaliteitsverordening.

Wij zijn nagegaan of de toepassing door de Commissie van de conditionaliteitsverordening passend was en of deze consistent was met andere mechanismen die beschikbaar waren in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (Resilience and Recovery Facility — RRF) en de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening) 2021-2027 voor het cohesiebeleid. We onderzochten de interne regelingen van de Commissie voor de toepassing van de verordening en de maatregelen die zij heeft genomen om de financiële belangen van de EU te beschermen in het kader van de drie instrumenten.

Wij hebben geconcludeerd dat de conditionaliteitsverordening, samen met de specifieke bepalingen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de verordening gemeenschappelijke bepalingen voor het cohesiebeleid, een verbetering inhoudt voor de bescherming van de financiële belangen van de EU tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, en dat de maatregelen die tot dusver voor één land zijn genomen, in overeenstemming zijn met de verordening. We hebben echter ook bepaalde aspecten van de verordening geïdentificeerd die moeilijk toe te passen zijn en een aantal risico's vastgesteld die de doeltreffendheid van de genomen maatregelen aanzienlijk zouden kunnen ondermijnen. Onze aanbevelingen zijn erop gericht deze kwesties aan te pakken om de doeltreffendheid van het kader te versterken.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors