



Brussel, 2.5.2018  
COM(2018) 324 final

2018/0136 (COD)

Voorstel voor een

**VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten**

## TOELICHTING

### 1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

#### • Redenen en doelstellingen

Zoals de Commissie heeft uiteengezet in haar mededeling van februari 2018 getiteld “Een nieuw, modern meerjarig financieel kader voor een Europese Unie die efficiënt haar prioriteiten verwezenlijkt na 2020”<sup>1</sup>, is de Unie is een rechtsgemeenschap en ontleent zij haar bestaansrecht aan haar waarden. Deze lopen als een rode draad door haar hele juridische en institutionele structuur en door al haar beleidsmaatregelen en programma’s. De eerbiediging van deze waarden moet dan ook worden gewaarborgd in alle beleidsdomeinen van de Unie. Hiertoe behoort ook de EU-begroting, ten aanzien waarvan de eerbiediging van fundamentele waarden een essentiële voorwaarde voor goed financieel beheer en doeltreffende EU-financiering is. De eerbiediging van de rechtsstaat is belangrijk voor de Europese burgers, maar ook voor ondernemersinitiatief, innovatie en investeringen. De Europese economie gedijt het best wanneer het juridische en institutionele kader volledig aansluit bij de gemeenschappelijke waarden van de Unie.

Het potentieel van de EU-begroting kan pas ten volle worden benut indien het economische, regelgevende en administratieve klimaat in de lidstaten gunstig is. Binnen het huidige meerjarig financieel kader moeten alle lidstaten en begunstigden al aantonen dat het regelgevingskader voor financieel beheer solide is, dat de relevante EU-regelgeving correct wordt toegepast en dat de nodige administratieve en institutionele capaciteit voorhanden is om met EU-financiering het beoogde resultaat te bereiken. Bovendien kunnen de beleidsvoorwaarden de samenwerking tussen de lidstaten bevorderen op terreinen waar schaalvoordelen of externe effecten significant zijn. Binnen het meerjarig financieel kader 2014–2020 zijn ook nieuwe bepalingen ingevoerd om situaties te vermijden waarin de doeltreffendheid van de EU-financiering wordt ondermijnd door een onverstandig economisch en begrotingsbeleid.

Daadwerkelijke eerbiediging van de rechtsstaat is een basisvoorwaarde voor het vertrouwen dat EU-uitgaven in de lidstaten voldoende worden beschermd. Zoals de Commissie heeft uiteengezet in haar mededeling van 2014 getiteld “Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat”<sup>2</sup>, is de rechtsstaat de ruggengraat van iedere moderne constitutionele democratie. Het is een van de fundamentele beginselen die voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van alle lidstaten van de Europese Unie en is, als zodanig, een van de belangrijkste waarden waarop de Unie is gebaseerd. Dit wordt in herinnering geroepen door artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie alsook door de preambules van het Verdrag en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De rechtsstaat waarborgt dat acties van de staat plaatsvinden binnen een doeltreffend en betrouwbaar juridisch kader, dat deze acties gecontroleerd en zo nodig aangevochten kunnen worden en dat er doeltreffende verhaalsmogelijkheden zijn.

De verschillende grondwetten en rechtsstelsels van de EU-lidstaten beogen, in principe, door hun opzet de rechtsstaat te verzekeren en zij omvatten ingebouwde waarborgen om burgers te beschermen tegen bedreigingen voor de rechtsstaat. Door een aantal recente gebeurtenissen zijn echter algemene tekortkomingen aan het licht gekomen in nationale

---

<sup>1</sup> COM(2018) 98 final.

<sup>2</sup> COM(2014) 158 final.

controlemechanismen en is duidelijk geworden dat niet-naleving van de rechtsstatelijke beginselen kan leiden tot een punt van ernstige gemeenschappelijke zorg binnen de Europese Unie. Dit heeft ertoe geleid dat instellingen als het Europees Parlement alsook het grote publiek de EU duidelijk hebben verzocht om actie te ondernemen ter bescherming van de rechtsstaat.

Dergelijke actie is ondernomen met de instrumenten die voorhanden zijn en er zijn resultaten behaald. Gezien het verband tussen de eerbiediging van de rechtsstaat en wederzijds vertrouwen en financiële solidariteit tussen de lidstaten van de Europese Unie, en aangezien controlemechanismen alleen doeltreffend kunnen zijn als zij worden ondersteund door een doeltreffende toepassing van bestuurlijke en juridische controle- en rechtsmiddelen in geval van wangedrag, dienen de bestaande verplichtingen om te zorgen voor doeltreffende controlesystemen te worden aangevuld met maatregelen om de eerbieding van de rechtsstaat te waarborgen.

Om de financiële belangen van de Unie te beschermen tegen het risico dat algemene tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in een lidstaat leiden tot financieel verlies, dient de Europese Unie de mogelijkheid te worden gegeven om in dergelijke gevallen passende maatregelen vast te stellen. Deze maatregel dient te worden gebaseerd op een besluit van de Raad na een voorstel van de Commissie. Dit besluit wordt geacht te zijn vastgesteld door de Raad, tenzij deze binnen een maand na de goedkeuring ervan door de Commissie, bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit om het voorstel te verwerpen. Ook het Europees Parlement dient hier in alle fasen ten volle bij te worden betrokken.

De maatregelen dienen te worden vastgesteld met volledige inachtneming van de beginselen van transparantie en evenredigheid. Ook is het van belang om te waarborgen dat de gevolgen van de maatregelen voldoende betrekking hebben op het doel van de financiering. Dit betekent ook dat er voor moet worden gezorgd dat de gevolgen worden gedragen door degenen die voor de vastgestelde tekortkomingen verantwoordelijk zijn. Het optreden dient derhalve recht te doen aan het feit dat de individuele begunstigden van EU-financiering, zoals Erasmus-studenten, onderzoekers of organisaties uit het maatschappelijk middenveld, niet voor dergelijke inbreuken verantwoordelijk kunnen worden geacht.

Dit voorstel bevat de regels die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de begroting van de Unie als zich in de lidstaten algemene tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat voordoen. Het voorstel zou kunnen worden [opgenomen in het op dezelfde rechtsgrondslag gebaseerde Financieel Reglement, bij de toekomstige herziening daarvan](#).

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Dit voorstel zal bijdragen tot het waarborgen van de eerbied voor de rechtsstaat in alle lidstaten overeenkomstig artikel 2 VEU en tot het beschermen van de begroting van de Unie.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Door bij te dragen tot de eerbied voor de rechtsstaat en de goede uitvoering van de begroting van de Unie strekt dit voorstel tot ondersteuning van alle andere Uniebeleidsterreinen, met name als daarmee middelen van de Unie zijn gemoeid.

## **2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID**

- **Rechtsgrondslag**

Het voorstel is gebaseerd op artikel 322, lid 1, onder a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 106 bis van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Financiële regels voor de begroting van de Unie uit hoofde van artikel 322 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zouden niet kunnen worden vastgesteld op het niveau van de lidstaten.

- **Evenredigheid**

Het voorstel voorziet in maatregelen die in verhouding staan tot de algemene tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat, met inbegrip van schorsing en korting van de financiering in het kader van de bestaande vastleggingen, dan wel een verbod om nieuwe verbintenissen aan te gaan met specifieke categorieën van ontvangers. De evenredigheid zal met name worden gegarandeerd door rekening te houden met de ernst van de situatie, de tijd die is verstreken sinds de betrokken gedragingen, de duur en de herhaling ervan, de bereidwilligheid en de mate van medewerking van de lidstaat om een eind te maken aan de schending van de rechtsstaat, en de gevolgen van deze tekortkoming voor de respectieve middelen van de Unie.

- **Keuze van het instrument**

Aangezien het voorstel ten doel heeft bij te dragen tot de goede uitvoering van de algemene begroting van de Unie, heeft het de vorm van een zelfstandige verordening die is gebaseerd op dezelfde rechtsgrondslag als het Financieel Reglement, namelijk artikel 322 VWEU<sup>3</sup>.

## **3. RESULTATEN VAN EVALUATIE ACHTERAF, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING**

- **Evaluatie bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Er bestaat nog geen vergelijkbaar programma. Wel is ervaring opgedaan met het op het niveau van de Europese Unie aanpakken van problemen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten. Daarbij is duidelijk geworden dat er weliswaar instrumenten voorhanden zijn, maar dat deze niet specifiek zijn toegesneden op situaties waarin de besteding van de Uniemiddelen in gevaar zou kunnen komen door tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Er heeft geen specifieke raadpleging van belanghebbenden plaatsgevonden, maar het onderwerp is onder meer in het Europees Parlement en de Raad uitvoerig besproken.

- **Externe deskundigheid**

Bij het opstellen van de huidige regels zijn externe bronnen in aanmerking genomen, waaronder met name de Raad van Europa. Overwogen wordt om bij de uitvoering van de voorgestelde maatregelen zo nodig ook gebruik te maken van externe deskundigheid van de Raad van Europa.

---

<sup>3</sup> Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002, PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1.

- **Effectbeoordeling**

Er is geen effectbeoordeling uitgevoerd, aangezien de maatregel als enige doelstelling heeft te voorkomen dat de begroting van de Unie wordt geschaad door situaties waarin een algemene tekortkoming op het gebied van de rechtsstaat in een lidstaat het goede financiële beheer en de bescherming van de financiële belangen van de Unie aantast of dreigt aan te tasten. De opties bestonden er dan ook in om ofwel de status quo te handhaven, zonder specifieke financiële procedure voor het geval zich problemen op het gebied van de rechtsstaat voordoen die het goede beheer van Uniemiddelen in gevaar zouden kunnen brengen, ofwel een dergelijke procedure te ontwikkelen.

- **Grondrechten**

Door het huidige niveau van bescherming tegen tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat te verhogen, zal het voorstel een positief effect hebben uit het oogpunt van de grondrechten.

#### **4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING**

Het voorstel verbetert de bescherming tegen praktijken, nalatigheden of maatregelen van overheidsinstanties die gevolgen hebben voor de rechtsstaat in die lidstaat en die zijn capaciteit om begrotingsverplichtingen na te komen, aantasten of dreigen aan te tasten. Het zal dan ook een positief effect hebben op het goede financieel beheer van de algemene begroting van de Unie.

#### **5. OVERIGE ELEMENTEN**

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De Commissie zal de situatie in de betrokken lidstaat beoordelen teneinde te beslissen of een opheffing van de maatregelen kan worden voorgesteld.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Het voorstel bouwt voort op een mededeling van de Commissie van 2014 getiteld “Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat”<sup>4</sup>, de mededeling van de Commissie van februari 2018 getiteld “Een nieuw, modern meerjarig financieel kader voor een Europese Unie die efficiënt haar prioriteiten verwezenlijkt na 2020”<sup>5</sup> en de normen en beginselen die zijn ontwikkeld door de Raad van Europa.

Artikel 1 beschrijft het voorwerp en de noodzaak om de begroting van de Unie te beschermen tegen algemene tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in een lidstaat, die het goede financiële beheer en de bescherming van de financiële belangen van de Unie aantast of dreigt aan te tasten.

Artikel 2 bevat de definities.

Artikel 3 beschrijft de maatregelen die kunnen worden genomen om op te treden wanneer zich algemene tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat voordoen. Uitgelegd wordt welke specifieke functies van de staat zouden kunnen worden aangetast en negatieve gevolgen zouden kunnen hebben voor het goede financiële beheer van Uniemiddelen.

---

<sup>4</sup> COM(2014) 158 final.

<sup>5</sup> COM(2018) 98 final.

Artikel 4 vermeldt de soorten maatregelen die kunnen worden genomen en verduidelijkt dat deze moeten worden gericht op de lidstaten, als ontvangers van de Uniemiddelen.

Artikel 5 vermeldt de procedures die de Commissie dient te volgen bij het voorstellen van maatregelen aan de Raad, die vervolgens met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid dient te stemmen.

Artikel 6 beschrijft de procedure voor het opheffen van maatregelen als de situatie in de betrokken lidstaat is verholpen, alsook de budgettaire consequenties van het opheffen.

Artikel 7 gaat over de informatie die aan het Europees Parlement wordt verstrekt.

Artikel 8 bevat de slotbepalingen.

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

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 322, lid 1, onder a),

Gezien het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, en met name artikel 106 bis,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van de Rekenkamer<sup>6</sup>,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De rechtsstaat is één van de fundamentele waarden waarop de Unie is gegrondvest. Zoals in herinnering wordt geroepen door artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, hebben de lidstaten deze waarden gemeen.
- (2) Het beginsel van rechtsstatelijkheid waarborgt dat alle overheidsbevoegdheden worden uitgeoefend binnen de wettelijke beperkingen die daaraan zijn gesteld, overeenkomstig de democratische waarden en de grondrechten en onder het toezicht van onafhankelijke en onpartijdige rechters. Dit vereist met name dat het legaliteitsbeginsel<sup>7</sup>, het rechtszekerheidsbeginsel<sup>8</sup>, het verbod op willekeurige ingrepen van het openbaar gezag<sup>9</sup>, het beginsel van de scheiding der machten<sup>10</sup> en het beginsel

---

<sup>6</sup> [...]

<sup>7</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 29 april 2004, *Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen CAS Succhi di Frutta SpA*, C-496/99 PECLI:EU:C:2004:236, punt 63.

<sup>8</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 12 november 1981, *Italiaanse Administratie van de Staatsfinanciën tegen Srl Meridionale Industria Salumi en anderen; Ditta Italo Orlandi & Figlio en Ditta Vincenzo Divella tegen Italiaanse Administratie van de Staatsfinanciën*. Gevoegde zaken 212 tot 217/80, ECLI:EU:C:1981:270, punt 10.

<sup>9</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 21 september 1989, *Hoechst AG tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen*, gevoegde zaken 46/87 en 227/88, ECLI:EU:C:1989:337, punt 19.

<sup>10</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 10 november 2016, *Kovalkovas*, C-477/16, ECLI:EU:C:2016:861, punt 36. Arrest van het Hof van Justitie van 10 november 2016, *PPU Poltorak*, C-452/16, ECLI:EU:C:2016:858, punt 35, en arrest van het Hof van Justitie van 22 december 2010, *DEB*, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811, punt 58.

van doeltreffende rechterlijke bescherming door een onafhankelijk gerecht<sup>11</sup> in acht moeten worden genomen<sup>12</sup>.

- (3) De rechtsstaat is een essentiële voorwaarde voor de bescherming van de andere fundamentele waarden waarop de Unie is gegrondvest, zoals vrijheid, democratie, gelijkheid en eerbiediging van de mensenrechten. De eerbiediging van de rechtsstaat is onlosmakelijk verbonden met eerbiediging van de democratie en de grondrechten: van democratie en eerbiediging van de grondrechten kan geen sprake zijn zonder eerbiediging van de rechtsstaat en vice versa.
- (4) Bij de uitvoering van de begroting van de Unie door de lidstaten is, ongeacht de wijze van uitvoering, eerbiediging van de rechtsstaat een essentiële voorwaarde voor de naleving van het in artikel 317 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vervatte beginsel van goed financieel beheer.
- (5) De lidstaten kunnen goed financieel beheer alleen waarborgen als de overheidsinstanties overeenkomstig het recht handelen, als inbreuken op het recht doeltreffend door onderzoeks- en vervolgingsinstanties worden vervolgd en als beslissingen van overheidsinstanties kunnen worden onderworpen aan doeltreffende rechterlijke toetsing door onafhankelijke rechters en het Hof van Justitie van de Europese Unie.
- (6) Rechterlijke organen dienen onafhankelijk en onpartijdig op te treden en onderzoeks- en vervolgingsinstanties dienen hun taken naar behoren te kunnen uitvoeren. Zij dienen te worden voorzien van toereikende middelen en procedures om doeltreffend te kunnen optreden, met volledige inachtneming van het recht op een eerlijk proces. Deze voorwaarden zijn vereist als minimale waarborg tegen onrechtmatige en willekeurige beslissingen door overheidsinstanties, die de financiële belangen van de Unie zouden kunnen schaden.
- (7) De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht veronderstelt met name dat de instantie haar rechtsprekende taken volledig autonoom uitoefent, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, en aldus beschermd is tegen tussenkomst of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in aan hen voorgelegde geschillen in gevaar zouden kunnen brengen. Voor deze waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn regels nodig, met name met betrekking tot de samenstelling van de instantie en de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor wraking en afzetting van haar leden, teneinde bij de justitiabelen elke legitieme twijfel weg te nemen omtrent het feit dat externe factoren op deze instantie geen invloed hebben en omtrent haar neutraliteit ten opzichte van met elkaar strijdende belangen.
- (8) De eerbiediging van de rechtsstaat is niet alleen van belang voor burgers van de Unie, maar ook voor bedrijfsinitiatieven, innovatie, investeringen en de goede werking van de interne markt, die het best tot hun recht komen als er een gedegen juridisch en institutioneel kader voorhanden is.

---

<sup>11</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 27 februari 2018, *Supremo Tribunal Administrativo tegen Tribunal de Contas*, C-64/16 ECLI:EU:C:2018:117, punten 31, 40-41.

<sup>12</sup> Mededeling van de Commissie “Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat”, COM(2014) 158 final, bijlage I.



- (9) Artikel 19 VEU, waarin de in artikel 2 VEU vervatte waarde van de rechtsstaat wordt uitgewerkt, bepaalt dat de lidstaten dienen te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om doeltreffende rechterlijke bescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren; daarbij gaat het ook om de gebieden die de tenuitvoerlegging van de begroting van de Unie betreffen. Het loutere feit dat wordt voorzien in doeltreffende rechterlijke toetsing om de naleving van het EU-recht te waarborgen, is het wezen van de rechtsstaat en vereist onafhankelijke rechters<sup>13</sup>. Het behoud van de gerechtelijke onafhankelijkheid is essentieel, zoals ook wordt bevestigd door artikel 47, tweede alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie<sup>14</sup>. Dit geldt in het bijzonder voor de rechterlijke toetsing van de maatregelen, overeenkomsten en andere instrumenten tot openbare uitgaven of schulden leiden, onder meer in het kader van openbare aanbestedingsprocedures, die ook aan de rechter kunnen worden voorgelegd.
- (10) Er is derhalve een duidelijk verband tussen de eerbiediging van de rechtsstaat en een doeltreffende uitvoering van de begroting van de Unie overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer.
- (11) Als zich in de lidstaten algemene tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat voordoen, die met name gevolgen hebben voor de goede werking van de overheidsinstanties en doeltreffende rechterlijke toetsing, kan dat de financiële belangen van de Unie ernstig schaden.
- (12) De identificatie van een algemene tekortkoming noopt tot een kwalitatieve beoordeling door de Commissie. Deze beoordeling zou kunnen worden gebaseerd op informatie die afkomstig is uit alle beschikbare bronnen en van alle erkende instellingen, waaronder arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie, verslagen van de Rekenkamer en de conclusies en aanbevelingen van relevante internationale organisaties en netwerken, zoals de organen van de Raad van Europa en de Europese netwerken van Hoge Raden en raden voor de rechtspraak.
- (13) Bepaald moet worden welke maatregelen in geval van algemene tekortkomingen kunnen worden genomen, alsook welke procedure daartoe moet worden gevolgd. Daarbij moet onder meer de mogelijkheid worden geboden van schorsing van betalingen en vastleggingen, korting van de financiering op bestaande vastleggingen, en een verbod nieuwe verbintenissen aan te gaan met ontvangers.
- (14) Bij het bepalen van de te nemen maatregelen dient het beginsel van evenredigheid van toepassing te zijn, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de ernst van de situatie, de tijd die is verstreken sinds de betrokken gedragingen zijn begonnen, de duur en de herhaling ervan, het oogmerk en de mate van samenwerking van de betrokken lidstaat bij het beëindigen van de algemene tekortkoming op het gebied van de rechtsstaat, alsook de gevolgen van deze tekortkoming voor de respectieve middelen van de Unie.
- (15) Om een eenvormige toepassing van deze verordening te waarborgen, en gezien het belang van de financiële gevolgen van krachtens deze verordening opgelegde maatregelen, dienen uitvoeringsbevoegdheden te worden overgedragen aan de Raad, die dient te handelen op basis van een voorstel van de Commissie. Om het gemakkelijker te maken de besluiten te nemen die noodzakelijk zijn om de financiële

---

<sup>13</sup> Zaak C-64/16, punten 32-36.

<sup>14</sup> Zaak C-64/16, punten 40-41.

belangen van de Unie te beschermen, dient te worden gestemd bij omgekeerde gekwalificeerde meerderheid.

- (16) Alvorens voor te stellen een maatregel op grond van deze verordening vast te stellen, dient de Commissie de betrokken lidstaat mee te delen waarom zij van oordeel is dat er in die lidstaat wellicht sprake is van een algemene tekortkoming op het gebied van de rechtsstaat. De lidstaat dient in staat te worden gesteld opmerkingen in te dienen. De Commissie en de Raad dienen deze opmerkingen in aanmerking te nemen.
- (17) De Raad dient maatregelen met schorsende werking op voorstel van de Commissie op te heffen, als de situatie naar aanleiding waarvan deze maatregelen zijn opgelegd, voldoende is verholpen.
- (18) De Commissie dient het Europees Parlement op de hoogte te houden van de maatregelen die krachtens deze verordening zijn voorgesteld en vastgesteld.

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

*Artikel 1*  
*Voorwerp*

Bij deze verordening worden de regels vastgesteld die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de begroting van de Unie ingeval zich in lidstaten algemene tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat voordoen.

*Artikel 2*  
*Definities*

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- (a) “de rechtsstaat”: de in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie vervatte waarde van de Unie, waaronder worden begrepen de beginselen van legaliteit (dat een transparant, controleerbaar, democratisch en pluralistisch proces voor de vaststelling van wetgeving omvat), rechtszekerheid, verbod van willekeur van de uitvoerende macht, doeltreffende rechterlijke bescherming door onafhankelijke rechters (ook van de grondrechten), scheiding der machten en gelijkheid voor de wet;
- (b) “algemene tekortkoming op het gebied van de rechtsstaat”: een wijdverbreid of zich herhalend handelen of nalaten dan wel een maatregel van overheidsinstanties met aantasting van de rechtsstaat tot gevolg;
- (c) “overheidsdienst”: alle overheidsinstanties, op alle bestuursniveaus, waaronder nationale, regionale en lokale overheden, alsook lidstaatorganisaties in de zin van [punt 42 van artikel 2] van Verordening (EU, Euratom) nr. [...] (het “Financieel Reglement”).

*Artikel 3*  
*Maatregelen*

1. Er worden passende maatregelen genomen als een algemene tekortkoming op het gebied van de rechtsstaat in een lidstaat de beginselen van goed financieel beheer of de bescherming van de financiële belangen van de Unie aantast of dreigt aan te tasten, met name waar het gaat om:

- (a) het goed functioneren van de autoriteiten van die lidstaat die de begroting van de Unie uitvoeren, met name in het kader van openbare aanbestedings- of subsidieprocedures en bij het uitoefenen van toezicht en controle;
  - (b) het goed functioneren van onderzoeks- en vervolgingsinstanties met betrekking tot de vervolging van fraude, corruptie en andere inbreuken op het recht van de Unie dat verband houdt met de uitvoering van de begroting van de Unie;
  - (c) de doeltreffende rechterlijke toetsing door onafhankelijke rechters van een handelen of nalaten door de onder a) en b) bedoelde autoriteiten;
  - (d) de preventie en bestraffing van fraude, corruptie en andere inbreuken op het Unierecht dat verband houdt met de uitvoering van de begroting van de Unie en het aan ontvangers opleggen van doeltreffende en afschrikkende sancties door nationale rechters of administratieve autoriteiten;
  - (e) de terugvordering van onverschuldigd betaalde middelen;
  - (f) de doeltreffende en tijdige samenwerking met het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en met het Europees Openbaar Ministerie bij hun onderzoeken of vervolgingen krachtens hun respectieve rechtshandelingen en overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking.
2. Als algemene tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat kunnen met name worden aangemerkt:
- (a) het in gevaar brengen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht,
  - (b) het niet voorkomen, corrigeren en bestraffen van willekeurige of onrechtmatige beslissingen van overheidsinstanties, met inbegrip van rechtshandavingsinstanties, het onthouden van financiële en personele middelen met als gevolg dat de werking van die instanties wordt aangetast, of het niet uitsluiten van belangenconflicten;
  - (c) het beperken van de beschikbaarheid en doeltreffendheid van rechtsmiddelen, bijvoorbeeld door middel van restrictieve procedurele regels, het niet uitvoeren van vonnissen of het beperken van de doeltreffendheid van het onderzoek, de vervolging of de bestraffing van inbreuken op het recht.

*Artikel 4*  
*Inhoud van de maatregelen*

1. Een of meer van de volgende passende maatregelen kunnen worden vastgesteld
- (a) als de Commissie de begroting van de Unie in direct of indirect beheer uitvoert op grond van de punten a) en c) van artikel 62 van het Financieel Reglement en als de ontvanger een overheidsdienst is:
    - (1) een schorsing van betalingen of van de uitvoering van de juridische verbintenis, of beëindiging van de juridische verbintenis krachtens artikel [131, lid 3] van het Financieel Reglement;
    - (2) een verbod om nieuwe juridische verbintenissen aan te gaan;
  - (b) als de Commissie de begroting van de Unie in gedeeld beheer uitvoert op grond van [punt b) van artikel 62] van het Financieel Reglement:
    - (1) een schorsing van de goedkeuring van een of meer programma's of een wijziging van die programma's;

- (2) een schorsing van vastleggingen;
  - (3) een korting van vastleggingen, onder meer door middel van financiële correcties of overschrijvingen naar andere uitgavenprogramma's;
  - (4) een beperking van voorfinanciering;
  - (5) een onderbreking van betalingstermijnen;
  - (6) een schorsing van betalingen.
2. Tenzij het besluit tot vaststelling van de maatregelen anders bepaalt, doet het opleggen van passende maatregelen niet af aan de verplichting van de overheidsdiensten bedoeld in lid 1, onder a) of van de lidstaten bedoeld in lid 1, onder b) om uitvoering te geven aan het programma of het fonds waarop de maatregel betrekking heeft, en met name niet aan de verplichting om betalingen te doen aan eindontvangers of -begunstigden.
  3. De maatregelen die worden genomen zijn evenredig aan de aard, de ernst en de reikwijdte van de algemene tekortkoming op het gebied van de rechtsstaat. Voor zover mogelijk zijn zij gericht op de acties van de Unie waarvoor deze tekortkoming gevolgen heeft of kan hebben.

*Artikel 5*  
*Procedure*

1. Als de Commissie van oordeel is dat zij redelijke gronden heeft om aan te nemen dat aan de voorwaarden van artikel 3 is voldaan, zendt zij aan de betrokken lidstaat een schriftelijke kennisgeving, waarin zij de gronden uitzet waarop zij haar bevinding heeft gebaseerd.
2. De Commissie kan alle relevante informatie in aanmerking nemen, waaronder besluiten van het Hof van Justitie van de Europese Unie en verslagen van de Rekenkamer, alsook conclusies en aanbevelingen van relevante internationale organisaties.
3. De Commissie kan zowel voor als na een bevinding krachtens lid 1 te hebben gedaan, verzoeken om aanvullende informatie die voor haar beoordeling nodig is,
4. De betrokken lidstaat verstrekt alle benodigde informatie en kan opmerkingen indienen binnen een door de Commissie gestelde termijn, die niet korter mag zijn dan één maand vanaf de datum van kennisgeving van de bevinding. In zijn opmerkingen mag de lidstaat voorstellen om corrigerende maatregelen vast te stellen.
5. Wanneer de Commissie besluit om al dan niet een voorstel voor een besluit inzake passende maatregelen te nemen, houdt zij rekening met de ontvangen informatie en de eventuele opmerkingen die de betrokken lidstaat heeft ingediend, alsook met de adequaatheid van de eventueel voorgestelde corrigerende maatregelen.
6. Als de Commissie van oordeel is dat de algemene tekortkoming op het gebied van de rechtsstaat vaststaat, dient zij bij de Raad een voorstel in voor een uitvoeringshandeling inzake passende maatregelen.
7. Dit besluit wordt geacht te zijn vastgesteld door de Raad, tenzij deze binnen een maand na de goedkeuring ervan door de Commissie, bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit om het voorstel te verwerpen.

8. De Raad kan met gekwalificeerde meerderheid de aanbeveling van de Commissie wijzigen en de aldus gewijzigde tekst vaststellen als besluit van de Raad.

#### *Artikel 6*

##### *Opheffing van maatregelen*

1. De betrokken lidstaat kan op elk moment aan de Commissie bewijs voorleggen om aan te tonen dat de algemene tekortkoming ten aanzien van de rechtsstaat is verholpen of niet meer bestaat.
2. De Commissie beoordeelt de situatie in de betrokken lidstaat. Wanneer de algemene tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat op grond waarvan de passende maatregelen werden vastgesteld, niet of gedeeltelijk niet meer bestaan, dient de Commissie bij de Raad een voorstel in voor een besluit waarbij deze maatregelen geheel of gedeeltelijk worden opgeheven. De procedure van artikel 5, leden 2, 4, 5, 6 en 7, is van toepassing.
3. Als maatregelen betreffende de schorsing van de goedkeuring van een of meer programma's of wijzingen daarvan als bedoeld in artikel 4, lid 2, onder b), punt i) of de schorsing van vastleggingen als bedoeld in artikel 4, lid 2, onder b), punt ii) worden opgeheven, worden de bedragen die overeenkomen met de geschorste vastleggingen, opgevoerd op de begroting overeenkomstig artikel 7 van Verordening (EU, Euratom) nr. XXXX van de Raad (MFF-verordening). Kredieten die zijn geschorst voor jaar n, kunnen na jaar n + 2 niet opnieuw op de begroting worden opgevoerd.

#### *Artikel 7*

##### *Informatie aan het Europees Parlement*

De Commissie houdt het Europees Parlement op de hoogte van de maatregelen die krachtens de artikelen 4 en 5 zijn voorgesteld of vastgesteld.

#### *Artikel 8*

##### *Inwerkingtreding*

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Zij is van toepassing met ingang van 1 januari 2021.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

*Voor het Europees Parlement*  
*De voorzitter*

*Voor de Raad*  
*De voorzitter*