

NOVUM

Magazine der Juridische Faculteit Universiteit Leiden

Ik eis de nacht op.

Ik eis de straten op.

Ik eis dat de angst wordt verlegd.

Ik eis vierentwintig uur in mijn dag.

Ik eis dat meisjes van 17 veilig thuiskomen.

#rechttopdenacht

INHOUDSOPGAVE

3	Voorwoord Dáár gaat het om
4	De Assessor Eis verandering
5	Gedicht #rechttopdenacht
6	Column prof. dr. Kinneging Macht en Middelmaat
9	Artikel De uitvoering van de Wet tegenbewijsregeling box 3
12	Interview NewGround Law Advocaat-partner Renée Fennis
16	Best Paper Award Collegereeks Europa in de Praktijk

VOORWOORD

Waarde lezer,

In de afgelopen dagen hoor je politieke stemmen aan de rechterkant die het bestempelen als een asielprobleem, en aan de linkerkant als een mannenprobleem.

Daarnaast is er de 'beterweter' die ons erop wijst dat Nederland volgens de statistieken van het CBS juist steeds veiliger wordt – met elk jaar minder moorden.

Maar misschien gaat het niet om afkomst, of zelfs niet om mannen. Er zijn Nederlandse én buitenlandse mannen die verschrikkelijke dingen doen tegen vrouwen, en er zijn ook Nederlandse én buitenlandse mannen die vrouwen liefdevol behandelen.

Misschien gaat het vooral om het gevoel van onveiligheid. Een andere route kiezen naar huis, van plaats wisselen in de trein, je oortjes uitdoen omdat je anders niets hoort. Dat gevoel laat zich niet vangen in politieke frames of statistieken.

Het draait hier om het verschil tussen objectieve en subjectieve veiligheid.

En vrouwen voelen zich onveilig. Dagelijks, wekelijks, maandelijks. Overdag en 's nachts. Sommigen thuis, anderen op straat. Meisjes op school, vrouwen op het werk.

Dit gevoel van onveiligheid beperkt de vrijheid waarmee vrouwen zich door het leven bewegen. Dáár gaat het om.

Sjoukje Kraak,
Hoofdredacteur NOVUM



**DE ASSESSOR
ONDERWIJS**
Marco Horn



Mijn laatste bijdrage aan de NOVUM alweer. Iets feestelijks zal ik er echter niet van maken. Afgelopen maand is het land weer wakker geschrokken van gruwelijke zedenmisdrijven en femicides. Ik zeg wakker geschrokken, omdat dit geen losse incidenten zijn. Ongeveer elke acht dagen wordt in Nederland een vrouw vermoord, en zedenmisdrijven gebeuren met duizenden per jaar. Voor vrouwen is dit alles geen nieuwe informatie, voor hen is het simpelweg hun geleefde realiteit. Met deze bijdrage richt ik mij dan ook specifiek tot de mannelijke lezers.

De cultuur waarin wij leven, de cultuur waarin iets simpels als 's nachts naar huis fietsen voor vrouwen een levensgevaarlijke activiteit is, die is veroorzaakt door ons geslacht. Wij moeten dan ook verandering eisen van elkaar. Wij moeten elkaar hierop aanspreken, elkaar verantwoordelijk houden en zorgen dat er consequenties zitten aan dit gedrag. Als een vriend een grap maakt over consent, zeg er iets van. Immers, als 1 man een vrouw geweld aandoet en 9 mannen hebben jarenlang zijn grappen niet serieus genomen, dan zijn 10 mannen verantwoordelijk voor wat die vrouw is aangedaan.

Dit stopt alleen als er consequenties komen voor dit gedrag. Als juristen hebben wij al snel de neiging om naar het strafrecht te kijken, maar dit is een tandeloze tijger. Slechts 15% van de zedenmisdrijven wordt bij de politie gemeld, 37% hiervan leidt tot aangifte en hiervan wordt 58% geseponeerd. Het strafrecht gaat dit niet oplossen, consequenties moeten vanuit de maatschappij komen, vanuit vrienden die hun rug keren naar mannen die dit doen, vanuit beroemdheden die hun publiek verliezen. Immers, als 1 man tot twee keer toe een vrouw geweld aandoet, en 9 mannen hebben de eerste keer genegeerd omdat hij nooit formeel schuldig is bevonden, dan zijn 10 mannen verantwoordelijk voor wat die vrouw is aangedaan.

Met "het is aan ons om verandering te eisen" bedoel ik ook echt "ons". Wij, Nederlandse mannen, hebben hier een taak in. De politiek was er alweer als de kippen bij toen voor twee van de zedenmisdrijven dezelfde migrant werd gearresteerd. Het is ook een stuk makkelijker om te doen alsof Nederlanders hier nooit schuldig aan kunnen zijn. Val alsjeblieft niet voor deze zondebok politiek. Meer dan de helft van de femicides wordt gepleegd door de (ex-) partner, ongeacht hoe die eruit ziet. Dit probleem ligt niet aan ras, geloof of afkomst. Dit probleem wordt veroorzaakt door mannen. Kijk dus eerst in je eigen kring voordat je de Ander onder de loep legt. Immers, als 1 Nederlandse man een vrouw geweld aandoet en 9 mannen hebben op dit thema alleen maar gefocust op buitenlanders, dan zijn 10 mannen verantwoordelijk voor wat die vrouw is aangedaan. Als 1 man zijn partner geweld aandoet en 9 mannen hebben altijd zijn gedrag jegens zijn partner genegeerd omdat zij dachten dat enkel vreemdelingen in bosjes dit deden, dan zijn 10 mannen verantwoordelijk voor wat die vrouw is aangedaan.

Eis verandering. Niet alleen van de politiek, maar ook van je vrienden. ■

#RECHTOPDENACHT

Het rode handtasje. Ik denk steeds aan het rode handtasje. Hoe het bungelde aan haar stuur, terwijl ze door de nacht reed. Een nacht die ook aan haar toebehoorde, want we hebben allemaal vierentwintig uur in onze dag. Vierentwintig uur die we mogen benutten hoe en waar we willen.

Het tasje aan haar stuur, met portemonnee, een lipglossje en haar huissleutels. Of zaten die bij haar fietssleutels in het slot gestoken? Of tussen haar vingers geklemd? Haar telefoon, waar appjes op binnen kwamen over de avond uit. Dat het zo leuk was geweest en 'stuur je even als je veilig thuis bent?' Een extra haarelastiekje.

Het maakt niet uit wat er in het rode handtasje zat. Het enige wat uitmaakt is dat het tasje niets kan zeggen, terwijl het tasje alles heeft gezien. Misschien heeft het tasje één seconde hetzelfde gedacht als ik. Waarom gaat ze niet in de taxi met haar vrienden? Is het wel slim om alleen op de fiets te stappen? Misschien is het tasje daar rood door geworden. Door de schaamte die ik ook meteen voelde na die gedachte.

Want hoe durf ik haar medeplichtig te maken? Waar halen wij als maatschappij het gore lef vandaan om meisjes en vrouwen voortdurend medeplichtig te maken aan hun eigen rampspoed, hun eigen trauma, hun eigen dood.

'Waarom ging ze zo laat nog fietsen?'

'Waarom trok ze uitgerekend dát aan?'

'Waarom ging ze met die engerd mee?'

Waarom schatte zij de situatie zo verkeerd in?'

Dingen die ik mezelf ook heb verweten, want de nacht behoort ook niet aan mij toe. De nacht is van het gevaar en dat hebben we maar te slikken. De nacht is van de man in de bosjes, de seks zonder consent en de dood op onze hielen. De straten zijn van priemende ogen, sissende tongen en losse handen. Het donker geeft ons nog meer restricties, beperkingen en onvrijheid.

Ik eis de nacht op.

Ik eis de straten op.

Ik eis dat de angst wordt verlegd.

Ik eis vierentwintig uur in mijn dag.

Ik eis dat meisjes van 17 veilig thuiskomen.

#rechttopdenacht

Column van prof. dr. Kinneging

MACHT EN MIDDELMAAT

DOOR: ANDREAS KINNEGING

De meeste mensen - zo niet alle - die dit lezen zullen zichzelf wel 'democraat' noemen. Er zijn anno nu vrijwel geen mensen meer die zichzelf niet als democraat betitelen. Maar dat zegt natuurlijk niks, want als ik dit had geschreven in, zeg, 1820, dan waren vrijwel alle lezers monarchist geweest en geen democraat. Zowel toen als nu als in de toekomst immers nemen de meeste mensen intellectueel en moreel de kleur aan van hun omgeving. Ze denken niet zelf na, maar praten elkaar na. Het is niet anders. Sterker nog, dat is tot op zekere hoogte ook goed, omdat het de eensgezindheid garandeert die elke samenleving nodig heeft en zonder welke ze niet kan functioneren.

Het kan echter niet zo zijn dat volstrekt iedereen elkaar napraat. Dan gaat het ook mis. Elke maatschappij heeft mensen nodig zoals het jongetje uit Hans Christian Andersens sprookje over de nieuwe kleren van de keizer: mensen die tegen iedereen in onafhankelijk denken en spreken. Anno 1820 bijvoorbeeld mensen met voldoende onafhankelijkheid van geest om zich af te vragen of monarchie nu werkelijk wel zo'n goed idee is. En anno nu mensen die zich hetzelfde afvragen over de democratie. Laten we dat eens uitproberen. Is democratie wel zo'n goed idee?

Democratie betekent letterlijk 'heerschappij van het volk'. Maar die heerschappij is in feite beperkt. Wat de staat en de politiek betreft: het volk gaat eens in de paar jaar naar de stembus, om daar de feitelijke heersers in het zadel te helpen. Nadat de kiezer daartoe een vakje rood heeft gekleurd, wordt hij geacht een hele tijd te zwijgen en te gehoorzamen, voordat hij, nadat een aantal jaren zijn voorbijgegaan, weer aan de beurt is om - heel even- 'te heersen'. (Kennelijk hadden degenen die onze grondwet hebben ontworpen zelf ook hun bedenkingen over de heerschappij van het volk en hebben er daarom voor gezorgd dat de inbreng van het volk beperkt is. Elders is dat trouwens al niet anders.)

En dan wat de samenleving betreft: er bestaan vrijwel geen organisaties in het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld die democratisch zijn. Ik ken tenminste geen enkel bedrijf of middenveldorganisatie waar de werknemers de directeur kiezen, de studenten de hoogleraar, de scholieren de docent, etc. En ook echt democratische gezinnen en families, waarin iedereen gelijkkelijk meebeslist, zijn er niet of nauwelijks.

"Een bedrijf zonder directeur, een universiteit zonder hoogleraren, een school zonder docenten, een gezin zonder ouders: dat werkt niet."

Men zou natuurlijk de samenleving en de staat desgewenst verder kunnen 'democratiseren', verkiezingen afschaffen en het volk zelf de touwtjes volledig in handen geven en overgaan tot 'zelfbestuur', zonder directeur, hoogleraren, docenten en ouders. Maar de experimenten die daarmee in het verleden zijn gedaan, waren zo weinig veelbelovend dat ze allemaal na enige tijd weer zijn afgeblazen. Een bedrijf zonder directeur, een universiteit zonder hoogleraren, een school zonder docenten, een gezin zonder ouders: dat werkt niet. Kennelijk is er, om de een of andere reden, toch enige vorm van hiërarchie noodzakelijk, om de boel enigszins bevredigend te laten draaien.

En als we het roer helemaal omgooien en eens nadenken over de overstap naar de monarchie? Is dat een goed alternatief voor de democratie, nu die zo feilbaar, of zelfs onbereikbaar blijkt? Monarchie komt ook bij ons veel meer voor dan men zo denken. De meeste bedrijven en organisaties in het maatschappelijk middenveld hebben in ieder geval monarchale trekken. Een directeur van een bedrijf is vaak een monarch in alles behalve de naam. En ook de rectores van de Nederlandse universiteiten, bijvoorbeeld, hebben een welhaast monarchale positie.



Andreas Kinneging, Hoogleraar Rechtsfilosofie

Maar of zo'n monarchale structuur nu zo'n goed idee is? Er zijn altijd nogal wat middelmatige, en zelfs een aantal uitgesproken onkundige directeuren. En met de rectores van de universiteiten, of andere hotemetoten elders, is dat al niet anders. Hiërarchie, althans deze vorm van hiërarchie, is bepaald geen garantie voor bestuurskwaliteit.

Dat geldt a fortiori voor erfelijke monarchieën, zoals koninkrijken en familiebedrijven. Dat de vader een goede koning was betekent geenszins dat de zoon dat ook zal zijn. De geschiedenis loopt over van onvermogenende koningen, wier enige claim op de troon hun achternaam was, die er een potje van hebben gemaakt, om niet te zeggen een klerebende. En erfgenamen die het bedrijf van hun ouders, nadat zij het hebben overgenomen, binnen de kortste keren naar de filistijnen hebben geholpen, zijn een gemeenplaats in de wereldliteratuur. Thomas Manns Buddenbrooks gaat er bijvoorbeeld over. Een aanrader!

Dat wordt hem dus ook niet. Wat resteert? Aristocratie? In de traditionele handboeken van de staatsleer, zoals Aristoteles' *Politica*, is dat de derde mogelijkheid, naast democratie en monarchie. Is dat dan het ei van Columbus? De monarchieën waaruit de wereld in het verleden de langste tijd heeft bestaan, waren over het algemeen geen zogenoemde 'absolute' monarchieën, maar 'gemengde'. Dat betekende doorgaans dat de monarchie 'getemperd' werd door 'aristocratie'. Deze vorm werd wijd en

zijd beschouwd als de beste en juiste vorm van monarchie. Een absolute monarchie werd door de meesten gezien als onwenselijk, want al te zeer tenderend naar tirannie. Monarchie was de beste staatsvorm, dacht men. Maar alleen als de monarch omringd was door een aristocratische coterie van wijze raadgevers, die in staat was de koning van het noodzakelijke goede advies te voorzien en hem bovendien van ondoordachte plannen kon afhouden.

Dat was, dunkt mij, bepaald geen onzin. Nogal wat bedrijven en organisaties anno nu hebben soortgelijke raadgevende en medebeslissende structuren. Denk aan de vele raden van commissarissen en raden van toezicht, die overal in het bedrijfsleven en in het middenveld een grote invloed uitoefenen op de besluitvorming. En ook in de politiek bestaan er dergelijke organen. Men zou kunnen denken aan de Raad van State, de Eerste Kamer en de Rechterlijke Macht. Het lijkt me een goede zaak dat zulke organen er zijn. We spreken in dit verband weliswaar niet meer van aristocratie, maar dat is slechts een kwestie van taal. Deze mensen oefenen in feite dezelfde aristocratische functie uit, als colleges de edellieden van vroeger.

Aristocratie, daar lijkt dus muziek in te zitten. Er is echter één groot maar. Want wie mag raadgever en medebeslisser zijn en wie staat werkloos en machteloos aan de kant? En vooral: wie selecteert het auguste groepje van aristocraten? Heeft die persoon ook het vermogen om een goede keuze te maken?

Er bestaan in theorie drie mogelijkheden. Ten eerste: de monarch kiest uit. Die methode kunnen we uit het verleden: de koning verhief in de adelstand. En de adel, dat was de praktische uitwerking die men voorheen gaf aan het idee van aristocratie. Ten tweede: de aristocratie kiest zijn eigen leden. Die methode kennen we in Nederland heel sterk in de Rechterlijke Macht. Maar alle 'elitaire' clubs ter wereld werken zo: zij balloteren en zoeken op die manier hun eigen clubgenoten uit. Ten derde: het volk kiest. Dat principe werd tot aan de jaren zestig geacht te worden toegepast bij verkiezingen: het volk werd geacht een volksvertegenwoordiger te kiezen die hem in capaciteiten verre overtrof. De representatieve democratie was een soort 'gemengd' bestel, een combinatie van democratie en aristocratie.

Aan alle drie de selectiemethoden kleven grote bezwaren. Om te beginnen de adelstand. De geschiedenis toont helaas aan dat er altijd maar weinig mensen van adel zijn die meer zijn dan middelmatig. En velen zijn minder dan middelmatig. Net als een koning wiens enige kwalificatie voor het ambt vaak was dat hij de zoon was van zijn vader, zo was en is de enige kwalificatie van de meeste edellieden dat zij hun titel bij geboorte geërfd hebben. Verder zijn het heel gewone mensen. De adelstand, zoals we die in het verleden hebben gekend, is een slechte praktische uitwerking van een heel goed idee: de noodzaak van een aristocratische elite.

Dan de zelfselectie. Die werkt goed. Maar alleen zolang de zittende leden van uitzonderlijke kwaliteit zijn. Wat helaas maar al te vaak niet het geval is. Overall waar de mediocriteiten het voor het zeggen hebben -en dat is de normale toestand, omdat er nu eenmaal veel meer middelmatige dan uitzonderlijke mensen zijn- worden er alleen nog maar andere mediocriteiten aangenomen.

Ten slotte de selectie van onderaf. Ook die werkt doorgaans niet goed. Ten eerste omdat het kiezersvolk vaak helemaal niet in staat is accuraat vast te stellen wie nu een goede aristocraat zou zijn. Men gaat overwegend op oppervlakkige indrukken af en kiest daarom vaak de retorisch begaafde sofist in plaats van de werkelijk wijze en verstandige vertegenwoordiger. En ten tweede omdat sedert de jaren zestig de gedachte dat de volksvertegenwoordiging een soort aristocratie is en zou moeten zijn anathema is geworden. Men kiest niet langer zijn 'betere', maar zijn gelijke, en krijgt dus een volksvertegenwoordiging die bestaat uit louter gewone mensen.

"Niets in het ondermaanse is perfect, maar er zijn vele gradaties van imperfectie"

Ook de idee van de aristocratie biedt dus geen, of althans maar zeer gedeeltelijk, uitkomst. Het lijkt erop dat er geen maatschappijvorm en staatsbestel bestaat die vlekkeloos functioneert. De mensheid lijkt althans niet in staat die te bedenken en in de praktijk om te zetten. Om Karl Barth te parafraseren: het goddelijke ideaal is daarboven en wij zijn hier beneden. Dat wil echter niet zeggen dat het allemaal niets uitmaakt wat we doen en hoe we het inrichten, omdat het toch allemaal kommer en kwel blijft. Geenszins. Niets in het ondermaanse is perfect, maar er zijn vele gradaties van imperfectie, tot aan het pikzwarte en duivelse aan toe. Daar moeten we in ieder geval zien ver vandaan te blijven. Volgende keer verder. ■

DOOR: ANDREAS KINNEGING

De uitvoering van de Wet tegenbewijsregeling box 3: een taak van herculische proporties

DOOR: SABINE PENNINGS

Terwijl de drukke tentamenperiode voor de meeste studenten inmiddels achter de rug was, kon de Eerste Kamer op 7 juli nog niet van het zomerweer gaan genieten. Op die datum vond namelijk het debat plaats ten aanzien van de Wet tegenbewijsregeling box 3 (Eerste Kamer 2025). Een dag later werd de Wet goedgekeurd, gesteund door onder andere de VVD, GroenLinks-PvdA, D66 en CDA (Eerste Kamer 2025). Een belangrijk moment voor belastingplichtigen die de afgelopen jaren belasting hebben betaald over hun inkomen uit box 3. Mede dankzij deze Wet mogen zij straks hun werkelijke rendement doorgeven aan de Belastingdienst (*Kamerstukken II* 2024/25, 36706, nr. 3, p. 4 – 5 (MvT)). Blijkt het werkelijk behaalde rendement minder te zijn dan het forfaitair berekende rendement, dan is het werkelijke rendement bepalend voor de verschuldigde box 3-belasting (*Kamerstukken II* 2024/25, 36706, nr. 3, p. 2 (MvT)). Toch kleeft er nog altijd een aantal haken en ogen aan de aangenomen regeling, zo blijkt uit de adviezen van diverse overheidsinstanties.

De Wet tegenbewijsregeling box 3 is onderdeel van een langer traject aan rechtsherstel dat in gang werd gezet dankzij enkele arresten van de Hoge Raad (*Kamerstukken II* 2024/25, 36706, nr. 3, p. 2 (MvT)). Belangrijk mijlpijl hierbij was het Kerstarrest van 24 december 2021 (HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963). In het destijds gehanteerde box 3-stelsel was niet het werkelijk behaalde rendement bepalend voor de verschuldigde belasting, maar een verondersteld rendement dat werd berekend met behulp van twee ficties (*Kamerstukken II* 2024/25, 36706, nr. 3, p. 3 (MvT)). Een van de ficties betrof de verhouding tussen het vermogen dat de belastingplichtige zou hebben belegd en het vermogen dat op de spaarrekening zou staan (*Kamerstukken II* 2024/25, 36706, nr. 3, p. 3 (MvT)). De andere fictie betrof vervolgens het rendementspercentage dat de belastingplichtige met behulp van dit vermogen zou hebben behaald (*Kamerstukken II* 2024/25, 36706, nr. 3, p. 3 (MvT)). Voor veel belastingplichtigen had de combinatie van deze ficties tot gevolg dat zij belasting

verschuldigd waren over een rendement dat zij in werkelijkheid niet hadden genoten. De Hoge Raad achtte het stelsel daarom strijdig met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (het 'recht op ongestoord genot van eigendom') en het discriminatieverbod van artikel 14 EVRM (HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963, ro. 3.6.1). Het stelsel zou de 'vrije beschikkingsmacht' van de belastingplichtige beperken: belastingplichtigen werden door het systeem in feite gedwongen om hun vermogen te beleggen, omdat zij anders het veronderstelde rendement niet zouden behalen en hun een zware belastingdruk ten deel zou vallen (HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963, ro. 3.3.5). Verder zou de regeling een discriminerend effect hebben, doordat belastingplichtigen die in werkelijkheid een laag rendement behaalden aan een hogere belastingdruk zouden worden onderworpen dan belastingplichtigen die succesvoller waren geweest in hun beleggingen (HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963, ro. 3.5).

Als gevolg van dit oordeel werd een nieuwe regeling ingevoerd: de Herstelwet (*Kamerstukken II* 2024/25, 36706, nr. 3, p. 3 (MvT)). Ter vervanging van de fictieve samenstelling van het vermogen werd de verschuldigde belasting voortaan bepaald aan de hand van de werkelijke verhouding tussen 'banktegoeden', 'schulden' en 'overige bezittingen' (HR 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:705, ro. 5.2.5). Toch bleef de tweede fictie in stand: het rendementspercentage dat de belastingplichtige met het betreffende vermogensbestanddeel verondersteld werd te hebben behaald (*Kamerstukken II* 2024/25, 36706, nr. 3, p. 4 (MvT)). Dit achtte de Hoge Raad problematisch met betrekking tot de categorie 'overige bezittingen' (HR 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:705, ro. 5.3.3). Doordat vele verschillende soorten beleggingen onder deze categorie worden geschaard, kunnen grote verschillen optreden in het door de belastingplichtige behaalde rendement (*Kamerstukken II* 2024/25, 36706, nr. 3, p. 4 (MvT)). Toch hield de Herstelwet

hier geen rekening mee: er werd wederom uitgegaan van een ‘fictieve beleggingsmix’ waar vervolgens ‘gemiddelde rendementspercentages’ op toegepast werden (HR 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:705, ro. 5.3.3). Ook de Herstelwet was daarom in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 14 EVRM, zo constateerde de Hoge Raad (HR 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:705, ro. 5.3.7). Belastingplichtigen die hierdoor belasting verschuldigd waren over een hoger rendement dan zij daadwerkelijk genoten hadden, moesten daarom worden gecompenseerd (HR 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:705, ro. 5.5.1). Concreet betekende dit ‘dat de desbetreffende belastingaanslag zo ver wordt verminderd dat alleen nog belasting in box 3 wordt geheven over het werkelijke rendement’ (HR 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:705, ro. 5.5.2).

De Wet tegenbewijsregeling box 3 geeft uitvoering aan de bovenstaande oordelen van de Hoge Raad (*Kamerstukken II* 2024/25, 36706, nr. 3, p. 2 (MvT)). De kern van de regeling is opgenomen in het nieuwe artikel 5.25 lid 1 van de Wet inkomstenbelasting 2001, dat als volgt komt te luiden: ‘Indien de belastingplichtige aannemelijk maakt dat het werkelijke rendement van bezittingen en schulden lager is dan het voordeel uit sparen en beleggen, wordt het belastbare inkomen uit sparen en beleggen in afwijking van art. 5.1 gesteld op het werkelijke rendement van bezittingen en schulden, verminderd met de persoonsgebonden aftrek’ (*Kamerstukken I* 2024/25, 36706, A, p. 1). Wanneer het daadwerkelijk behaalde rendement op de in box 3 gehouden vermogensbestanddelen dus minder blijkt te zijn dan het forfaitaire rendement, is de belastingplichtige voortaan alleen belasting verschuldigd over het werkelijke rendement (*Kamerstukken II* 2024/25, 36706, nr. 3, p. 2 (MvT)). Dit werkelijke rendement moet de belastingplichtige zelf doorgeven aan de Belastingdienst, met behulp van het formulier Opgaafe Werkelijk Rendement (*Kamerstukken II* 2024/25, 36706, nr. 3, p. 4 – 5 (MvT)). De tegenbewijsregeling is ook van toepassing op bepaalde aanslagen uit voorgaande jaren: voor belastingplichtigen die bezwaar hebben gemaakt staat de regeling open voor de belastingjaren vanaf 2017, voor overige belastingplichtigen slechts de belastingjaren vanaf 2021 (*Kamerstukken II* 2024/25, 36706, nr. 3, p. 5 (MvT)). Ook de voorgenomen einddatum van de regeling is al vastgelegd: naar verwachting zal in 2028 de Wet werkelijk rendement box 3 ingaan (*Kamerstukken I* 2024/25, 36706, D, p. 11 (NV II)). Vanaf dat moment zal standaard over het werkelijke rendement geheven worden, waardoor de Wet tegenbewijsregeling box 3 niet langer nodig zal zijn (*Kamerstukken I* 2024/25, 36706, D, p. 2, 12 (NV II)).

Ondanks de tijdelijke aard van de regeling, zal de Wet tegenbewijsregeling box 3 toch grote uitdagingen opleveren voor de Belastingdienst, zo blijkt uit de Uitvoeringstoets (*Uitvoeringstoets Belastingdienst* 2024). Als eerste geeft de Belastingdienst aan over onvoldoende personeel te beschikken om uitvoering te geven aan de regeling (*Uitvoeringstoets Belastingdienst* 2024, p. 1). De Belastingdienst vreest onvoldoende nieuwe medewerkers aan te kunnen trekken, waardoor taken niet binnen het gewenste tijdsbestek kunnen worden uitgevoerd of belastingplichtigen minder bijstand zullen krijgen (*Uitvoeringstoets Belastingdienst* 2024, p. 2). Verder vreest de Belastingdienst voor de zeer uitgebreide voorlichtingstaak die de regeling in het leven roept – er moeten miljoenen brieven verstuurd worden om belastingplichtigen op de hoogte te brengen van de nieuwe Wet (*Uitvoeringstoets Belastingdienst* 2024, p. 4 – 5). Ook is de regeling een stuk ingewikkelder geworden, doordat belastingplichtigen voortaan kunnen kiezen tussen een heffing over het werkelijke of forfaitaire rendement (*Uitvoeringstoets Belastingdienst* 2024, p. 2). Verder moet er informatie worden vergaard die in sommige gevallen dateert uit 2017 (*Uitvoeringstoets Belastingdienst* 2024, p. 2).

Ook op de capaciteit van de rechterlijke macht zal de regeling een groot beslag leggen, waarschuwt de Raad voor de rechtspraak in zijn advies (*Advies RvdR* 2024, p. 3). Volgens de Raad zullen belastingplichtigen immers in beroep willen gaan op het moment dat de Belastingdienst niet meegaat met het werkelijke rendement dat zij hebben ingediend (*Advies RvdR* 2024, p. 3).

De Afdeling Advisering van de Raad van State onderkent de door de Belastingdienst en Raad voor de rechtspraak genoemde knelpunten en roept de wetgever op om hier meer rekening mee te houden (*Kamerstukken II* 2024/25, 36706, nr. 4, p. 2). De Afdeling overweegt hieromtrent het volgende: ‘Het is van belang dat de regering zich proactief richt op het beperken van procesrisico’s en kosten. Dit vergt in het bijzonder een afweging of een tegenbewijsregeling met een zo zuiver en fijnmazig mogelijke bepaling van het werkelijke rendement opweegt tegen de grote inzet van mensen en middelen om dit te bereiken.’ (*Kamerstukken II* 2024/25, 36706, nr. 4, p. 2). Een moeilijk handhaafbare regeling is ook niet in het belang van de belastingplichtige, benadrukt de Afdeling: ‘Als de tegenbewijsregeling niet doenbaar en uitvoerbaar is, draagt deze uiteindelijk niet bij aan rechtsherstel voor betrokkenen.’ (*Kamerstukken II* 2024/25, 36706, nr. 4, p. 4).

Ook diverse politici gaven uitdrukking aan de zorg dat de Wet tegenbewijsregeling box 3 niet voor alle belastingplichtigen gunstig uit zou pakken. Zo bestonden bij de NSC-fractie twijfels over 'de praktische uitvoerbaarheid voor mensen met minder fiscale kennis of beperkte digitale vaardigheden' (*Kamerstukken II 2024/25, 36706, nr. 7, p. 32 – 33 (NV II)*). Ook de Belastingdienst merkt op dat de regeling veel vraagt van het 'doenvermogen' van de belastingplichtige, in verband met 'het feit dat de belastingplichtigen zelf bedragen moeten berekenen en dat termen voor hen tot verwarring en fouten kunnen leiden bij het invullen of het leeglaten van onderdelen van het formulier' (*Uitvoeringstoets Belastingdienst 2024, p. 4*).

Lukt het belastingplichtigen daarentegen wél om een geslaagd beroep op de tegenbewijsregeling te doen, dan zal de schatkist daaronder lijden (*Kamerstukken I 2024/25, 36706, D, p. 2 (NV II)*). De regeling is immers optioneel – alleen belastingplichtigen wiens werkelijke rendement lager blijkt te zijn dan het forfaitaire rendement, zullen zich op de nieuwe Wet beroepen (*Kamerstukken I 2024/25, 36706, D, p. 2 (NV II)*). Daar komt bij dat jaarlijks opnieuw gekozen kan worden tussen de twee stelsels, zodat de belastingplichtige gebruik kan maken van de regeling die in dat jaar de laagste belastingdruk oplevert (*Kamerstukken I 2024/25, 36706, D, p. 3 (NV II)*). Twistpunt hierbij is dat de regeling het grootste voordeel op zal leveren voor belastingplichtigen die al over veel kapitaal beschikken (*Kamerstukken II 2024/25, 36706, nr. 3, p. 24 (MvT)*). Zo vindt senator Crone van GroenLinks-PvdA het 'onbegrijpelijk' dat er middelen worden herverdeeld naar de hoogste inkomensgroepen (Eerste Kamer 2025). Zoals demissionair Staatssecretaris van Financiën van Oostenbruggen echter opmerkt, is een lagere belastingdruk inherent aan een regeling die in het leven is geroepen om rechtsherstel te bieden (*Kamerstukken I 2024/25, 36706, D, p. 3 (NV II)*). Bovendien is bij deze inkomensgroep de meeste belasting geheven, waardoor ook het rechtsherstel voornamelijk bij hen terecht dient te komen (*Kamerstukken II 2024/25, 36706, nr. 7, p. 36 (NV II)*).

Ondanks het rechtvaardige karakter van de Wet tegenbewijsregeling box 3, zal deze dus de nodige uitdagingen in het leven roepen: voor de Belastingdienst, de rechtspraak, de schatkist, en ook voor de belastingplichtige zelf. Toch moet hierbij in het achterhoofd worden gehouden dat veel van deze complicaties een gevolg zijn van de arresten van de Hoge Raad die aan het wetsvoorstel vooraf zijn gegaan, en niet van de regeling zelf: de Wet biedt enkel een nadere verduidelijking van bestaande rechtspraak

(*Kamerstukken II 2024/25, 36706, nr. 3, p. X (MvT)*). Zo merkt de Afdeling Advisering van de Raad van State op 'dat de wetgever maar beperkte ruimte heeft om in aanvulling op de door de Hoge Raad gestelde vuistregels de bepaling van het werkelijke rendement vorm te geven' (*Kamerstukken II 2024/25, 36706, nr. 4, p. 2*). De wetgever lijkt dus voor een lastige opgave te staan – enerzijds het beschermen van de door het EVRM gewaarborgde mensenrechten en het eerbiedigen van de oordelen van de Hoge Raad, anderzijds het bewaken van de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst, rechtspraak en belastingplichtige. Een taak van herculische proporties. ■

LITERATUURLIJST

Advies RvdR 2024

Advies RvdR wetsvoorstel Wet tegenbewijsregeling box 3, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 36706, nr. 3.

Eerste Kamer 2025

Eerste Kamer, 'Debat samengevat: Wet tegenbewijsregeling box 3 aangenomen', eerstekamer.nl, 8 juli 2025.

Uitvoeringstoets Belastingdienst 2024

Uitvoeringstoets Belastingdienst – wet tegenbewijsregeling box 3, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 36706, nr. 3.

KAMERSTUKKEN

*Kamerstukken I 2024/25, 36706, A.
Kamerstukken I 2024/25, 36706, D (NV II).
Kamerstukken II 2024/25, 36706, nr. 3 (MvT).
Kamerstukken II 2024/25, 36706, nr. 4.
Kamerstukken II 2024/25, 36706, nr. 7 (NV II).*

JURISPRUDENTIELIJST

HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963.
HR 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:705.



DOOR: SABINE PENNINGS

Interview met NewGround Law

Renée Fennis – partner / advocaat

DOOR: SJOUKJE KRAAK

Sjoukje: Kunt u uzelf kort voorstellen? Waar hebt u gestudeerd en wat doet u nu?

Renée: Ik ben Renée Fennis en heb de master Bestuursrecht met een focus op ruimtelijke ordening, waterbeheer en milieu afgerond aan de Universiteit Utrecht. Nu werk ik als partner bij NewGround Law op het gebied van vastgoedrecht, met name contractenrecht: koop, verkoop, huur en bouw.

Sjoukje: Hoe zagen uw eerste stappen in de juridische wereld eruit?

Renée: Ik begon mijn carrière bij Boekel De Nerée (nu: Dentons) als advocaat in het ruimtelijke orderingsrecht. Daar werkte ik vooral aan projectontwikkelingen. Ik ben natuurlijk afgestudeerd in Bestuursrecht, waardoor mijn werk beperkt bleef tot bestemmingsplannen en vergunningen. Na een paar jaar wilde ik mij ook in de volgende fase verdiepen: bouwen, verkopen en verhuren. Dus ben ik geleidelijk overgestapt naar civiel vastgoedrecht.

Sjoukje: Heeft u daarvoor nog aanvullende opleidingen gevolgd?

Renée: Nee, ik heb vrijwel alles in de praktijk geleerd. Er zijn wel mastervakken zoals huurrecht, maar het meeste leer je 'on the job'.

Sjoukje: Wilde u als kind ook altijd al advocaat worden?

Renée: Helemaal niet, eigenlijk. Ik wilde oorspronkelijk geschiedenis of culturele antropologie studeren. Maar toen ik naar een aantal oriëntatiedagen ging, kwam ik erachter dat rechten breder is – dat sprak me aan, dus ben ik daarvoor gegaan. Zeker in het eerste jaar, in ieder geval in Utrecht, krijg je binnen de rechtenopleiding ook best wat geschiedenis.

Helaas was dat niet de richting van geschiedenis die mij persoonlijk aanspreekt. Ik weet nog dat we boeken moesten lezen over de ontwikkeling van het parlementaire stelsel... daar werd ik echt niet blij van. [*Lachend:*] Ik heb er zelfs even aan gedacht om te stoppen na het eerste jaar. Gelukkig werd het daarna een stuk interessanter, vooral toen ik zelf keuzes kon maken in mijn specialisatie.

Sjoukje: Wat toevallig! Ik herken mijzelf hierin. Ik wilde ook liever geschiedenis studeren, maar dan ga je toch denken: wat kan ik hier later mee? Gelukkig werd de studie inderdaad pas echt leuk na het eerste jaar – door meer verdieping en keuzeruimte. Ik heb nu ook zeker geen spijt meer.

Sjoukje: Heeft u tijdens uw studie ook werkervaring opgedaan?

Renée: Ja, zeker. Ik was actief lid bij een studentenvereniging Triton – de Utrechtse tegenhanger van Njord – en heb daar veel geleerd over samenwerken en discipline. Daarnaast liep ik studentstage bij een kantoor, bleef daar als werkstudent hangen en ben uiteindelijk ook daar begonnen als advocaat-stagiair.

Sjoukje: U heeft gewerkt voor zowel grote als kleinere kantoren. Wat zijn volgens u de grootste verschillen tussen werken bij een groot en een klein advocatenkantoor?

Renée: Grote kantoren bieden veel mogelijkheden, zeker voor jonge advocaten die nog willen oriënteren. Maar je hebt minder direct klantcontact en werkt vaak ondersteunend aan andere afdelingen. Je zit vaak op je eigen verdieping met je team – eigenlijk voelt dat alsnog als een kleiner kantoor binnen een groot geheel.

Inleiding

In dit interview spreekt hoofdredacteur Sjoukje Kraak met Renée Fennis, partner bij het vastgoedkantoor New Ground Law.

Ze gaan in op haar studiekeuzes, haar loopbaan in de advocatuur, de overstap van bestuursrecht naar vastgoedrecht, haar visie op technologie in het recht, de cultuur binnen haar kantoor en het belang van persoonlijke ontwikkeling tijdens de studie. Een gesprek vol praktijkervaring, advies voor rechtenstudenten en een paar onverwachte verhalen.



Bij een kleiner kantoor als New Ground Law is alles persoonlijker. Je weet gewoon precies wie iedereen is, je luncht samen en iedereen heeft passie voor vastgoed. Ook is er meer aandacht voor balans tussen werk en privé. Dat spreekt mij wel aan. En ik denk ook veel jonge mensen.

Sjoukje: Dat denk ik ook wel. [*Lachend:*] Het is toch een beetje een stereotype van Gen-Z geworden...

Sjoukje: Ondanks die 'work-life balance' lijkt u mij een harde werker. Ik geloof dat u in 2021 bij het kantoor kwam, en in 2023 al partner was. U had daarvoor natuurlijk wel al ervaring opgedaan. Wat zijn de grootste verschillen tussen uw huidige rol als partner en uw eerdere rol als advocaat?

Renée: Het grootste verschil is denk ik meer intern dan extern. Want het werk dat je doet is hetzelfde, en de klanten waarmee je werkt ook. Je draagt binnen het kantoor meer verantwoordelijkheden: denk aan HR, werving, kamerindeling, bedrijfspositionering van het kantoor, omgang met technologie zoals AI, en het behoud van een goede werksfeer. Van allerlei dingen die gewoon bij de bedrijfsvoering komen kijken, daar houdt je je dan mee bezig. En natuurlijk vooral met de klantenrelaties.

Sjoukje: Ik haak even aan op AI en klantrelaties. Hoe spelen opkomende technologieën een rol binnen jullie kantoor?

Renée: We gebruiken AI op dit moment vooral als hulpmiddel bij vertalingen en bijvoorbeeld voor het maken van presentaties uit memo's. Voor inhoudelijk juridisch werk is het nog niet betrouwbaar genoeg. Vanwege vertrouwelijkheid kunnen we niet zomaar gegevens invoeren in openbare AI-tools. Daarom kijken we nu naar een gesloten AI-systeem waarin we onze eigen knowhow kunnen integreren. We moeten voorbereid zijn op de toekomst, waarin cliënten mogelijk zelf met AI juridische antwoorden opzoeken.

"We moeten voorbereid zijn op de toekomst, waarin cliënten mogelijk zelf met AI juridische antwoorden opzoeken."

NEW

Meer weten?

Bezoek de website van New Ground Law voor studentstages en actuele vacatures.

<https://newgroundlaw.com>

+31 85 808 13 00
info@newgroundlaw.com

Sjoukje: Met wat voor type cliënten werkt u doorgaans, en hoe bouwt u een goede vertrouwensrelatie met hen op?

Renée: We werken voornamelijk voor bedrijven: projectontwikkelaars, vastgoedbeleggers, cleantechbedrijven (zoals wind- en zonneparken), industriële ondernemingen en soms gemeenten - doorgaans weinig particulieren. Goede klantrelaties ontstaan vooral door goed werk te leveren, goed te luisteren en snel te reageren. Service is belangrijk, maar inhoudelijke kwaliteit is de basis.

Sjoukje: Hoe belangrijk is feitelijke kennis buiten het juridische om in jullie werk?

Renée: Heel belangrijk. Als er bijvoorbeeld gebreken aan een gebouw zijn, moet je technisch snappen wat er mis is. Vaak werk je samen met experts om dat helder te krijgen. Pas daarna kun je juridisch analyseren wie waarvoor verantwoordelijk is. [*Lachend:*] zo leer je dingen die je nooit had kunnen bedenken.

Sjoukje: Nu we wat meer in de diepte zitten: zijn er zaken die u zijn bijgebleven?

Renée: Er zijn er veel. Eentje met een lekkagezaak waarbij de ex-vrouw van de tegenpartij ineens informatie gaf en de zaak plotseling geschikt werd. Of een descente met de rechter op locatie, waarbij we in onze 'normale' winterjassen door een gebouw liepen. Ook zijn we mee geweest op een boot op zee of gaan kijken bij windparken. Zulke ervaringen maken het vak afwisselend en onverwacht.

Sjoukje: Heeft u een boek dat u zou aanraden aan studenten - juridisch of niet?

Renée: Dat is lastig! Ik lees heel veel, maar vooral 'nutteloze' boeken. Ik kom er zo op terug.

Sjoukje: Heeft u nog tips voor studenten die advocaat willen worden?

Renée: Ja, zeker. Doe veel verschillende dingen tijdens je studententijd: reizen, commissiewerk, studentenverenigingen. Alles wat je meemaakt is waardevol. Loop stages, kijk rond, snuffel aan verschillende organisaties. Hoe meer je ziet, hoe beter je weet wat bij je past. En als je weet wat je leuk vindt, dan is het ook makkelijker om er hard voor te werken.

Sjoukje: En het boek?

Renée: Dan toch maar *Pride and Prejudice* van Jane Austen. Niet juridisch, maar heerlijk om te lezen.

Sjoukje: Dank voor uw tijd en het fijne gesprek!

Renée: Graag gedaan! Veel succes met het stuk en leuk dat jullie dit doen.

"Hoe meer je ziet, hoe beter je weet wat bij je past. En als je weet wat je leuk vindt, dan is het ook makkelijker om er hard voor te werken."

BEN JIJ ONZE NIEUWE REDACTEUR?

NOVUM Magazinne heeft altijd plek voor enthousiaste studenten die onze redactie willen versterken. Schrijf jij graag en vlot, neem je graag het initiatief, en heb je oog voor detail? Dan zijn wij op zoek naar jou!

Als redacteur heb je de vrijheid om je eigen onderwerpen te bepalen en kun je steeds een andere rubriek verzorgen. Zo blijf je betrokken bij het blad op allerlei verschillende manieren. Uiteraard zijn ideeën voor een nieuwe rubriek ook altijd welkom. Indien je slechts eenmalig een bijdrage zou willen leveren aan NOVUM Magazine, is dat ook mogelijk.

**Ben je geïnteresseerd of heb je andere vragen?
Neem dan contact met ons op via:**

novum@law.leidenuniv.nl

Een constitutionele aardbeving: Artikel 2 VEU als zelfstandige rechtsgrond en de potentiële hertekening van het machtslandschap binnen de EU

WINNAAR: SJOUKJE KRAAK



1 Inleiding

De Europese Unie (EU) is in de loop der tijd geëvolueerd van een economisch georiënteerd samenwerkingsverband tot een unie die is gebaseerd op gemeenschappelijke waarden.¹ Deze waarden – menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en respect voor de mensenrechten – zijn verankerd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).² Zij vormen volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof van Justitie) de “wezenlijke identiteit van de Unie als gemeenschappelijke rechtsorde.”³

De afgelopen jaren hebben systematische aanvallen op deze waarden in enkele lidstaten, zoals Hongarije en Polen, geleid tot het fenomeen ‘*rule of law blacksliding*’: democratisch verkozen regeringen ondermijnen instituties die hen moeten controleren, met als doel het afbreken van de democratische rechtsstaat en het consolideren van langdurige machtsposities.⁴ Dit proces ondermijnt niet alleen de rechten van burgers in de betrokken lidstaten, maar vormt tevens een bedreiging voor de fundamentele waarden waarop de Europese samenwerking is gebouwd.⁵ Hierdoor rijst de vraag hoe de EU haar gedeelde waarden effectief kan handhaven en beschermen.⁶

Traditioneel wordt de handhaving van artikel 2 VEU overgelaten aan de politieke procedure van artikel 7 VEU,⁷ waarmee de Raad van de Europese Unie (Raad), in samenwerking met de Europese Raad, ernstige schendingen van deze waarden kan vaststellen en sanctioneren.⁸ Daarnaast kan de Europese Commissie (Commissie) op grond van artikel 258 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) een inbreukprocedure starten bij het Hof van Justitie tegen lidstaten die het EU-recht schenden.⁹ Deze procedure werd lange tijd als ongeschikt geacht voor de handhaving van de waarden in artikel 2 VEU, aangezien deze als te abstract en normatief werden beschouwd.¹⁰

In december 2022 doorbrak de Commissie deze opvatting door zich in de zaak C-769/22¹¹ voor het eerst direct te beroepen op artikel 2 VEU.¹² Hoewel de inbreukprocedure doorgaans een schending van een concrete Unierechtelijke bepaling vereist,¹³ biedt een ruimere interpretatie van artikel 258 VWEU een nieuw instrument om rechtsstatelijke achteruitgang in lidstaten tegen te gaan.¹⁴

Deze bijdrage benadert het rechtstreekse beroep op artikel 2 VEU niet alleen vanuit een juridisch, maar ook een institutioneel perspectief. De centrale stelling luidt dat de erkenning van artikel 2 VEU als zelfstandige rechtsgrond in de zaak C-769/22 een verschuiving teweeg zou brengen in het institutionele machtsevenwicht binnen de Unie. Hierdoor zouden de Commissie en het Hof aan invloed winnen ten koste van de Raad. Deze ontwikkeling is echter niet problematisch, maar vormt een legitieme voortzetting van de constitutionele evolutie van de EU tot waardenunie.

Deze stelling wordt onderbouwd aan de hand van twee stappen: enerzijds wordt onderzocht hoe artikel 2 VEU zich inhoudelijk heeft ontwikkeld tot een potentieel rechtstreeks afdwingbare rechtsnorm binnen het kader van de inbreukprocedure; anderzijds wordt geanalyseerd welke institutionele verschuivingen dit met zich meebrengt in het

1 M. Stremmler, ‘Constitutioneel toezicht door de Europese Unie’, *NJB* 2023/2445, p. 2964-2965.

2 Art. 2, eerste volzin, VEU: “De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren.”

3 HvJ EU 16 februari 2022, C-156/21, *Hongarije/Parlement en Raad*, ECLI: EU:C:2022:97, par. 127.

4 L. Pech & K.L. Scheppele, ‘Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU’, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2017, afl. 19, p. 8-10.

5 *Ibid.*, p. 11.

6 L.D. Spieker, ‘Breathing Life into the Union’s Common Values: On the Judicial Application of Article 2 TEU in the EU Value Crisis’, *German Law Journal* 2019, afl. 8, p. 1182.

7 M.H.A. Strik, ‘De EU als hoeder van de rechtsstaat’, in: R.J.N. Schlössels, J.J.J. Sillen en R.B.J. Tinnevelt (red.), *Naar een weerbare rechtsstaat*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 98, 102.

8 Art. 7, eerste tot en met derde lid, VEU.

9 Art. 258, tweede volzin, VWEU.

10 Strik 2022, p. 98.

11 HvJ EU, C-769/22, *Commissie/Hongarije*.

12 Europese Commissie, ‘Fundamentele waarden van de EU: Commissie onderneemt juridische stappen tegen Hongarije en Polen wegens schending van de grondrechten van lhbtq’ers’, *ec.europa.eu Press Release* 15 juli 2021.

13 Pech & Scheppele 2017, p. 13.

14 M. Bonelli, ‘Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice’, *European Constitutional Law Review* 2022, afl. 1, p. 44.

machtsevenwicht tussen de Commissie, de Raad en het Hof van Justitie. Daartoe wordt in paragraaf 2 betoogd dat het beginsel van institutioneel evenwicht een dynamisch constitutioneel principe is dat voortdurend wordt herijkt op basis van juridische en politieke ontwikkelingen. Paragraaf 3 beschrijft de ontwikkeling van artikel 2 VEU van declaratieve waardenbepaling tot rechtstreeks afdwingbare verdragsnorm, met bijzondere aandacht voor de procedures van de artikelen 7 VEU en 258 VWEU. Vervolgens worden in paragraaf 4 de mogelijke gevolgen van de zaak C-769/22 voor het institutionele evenwicht onderzocht. Tot slot worden de belangrijkste argumenten samengebracht in de conclusie.

2 Institutioneel evenwicht als dynamisch constitutioneel beginsel

Al sinds de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1957 bleek het moeilijk een overzichtelijk systeem van EU-instellingen te creëren, vergelijkbaar met dat van de klassieke natiestaat.¹ In plaats van een scheiding der machten in de leer van Montesquieu, die burgers beschermt tegen de staat,² heeft de Unie gekozen voor het beginsel van institutioneel evenwicht.³ Dit beginsel laat zich vanuit drie invalshoeken interpreteren en begrijpen.

Ten eerste als feitelijke beschrijving van de machtsverdeling tussen de EU-instellingen, zoals deze historisch is gegroeid.⁴ In de beginfase van de EEG lag het zwaartepunt van de wetgevende en uitvoerende macht bij de Commissie en de Raad, maar door de Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Lissabon heeft het Europese Parlement geleidelijk meer invloed en bevoegdheden kregen.⁵ Tegelijkertijd versterkte het Hof van Justitie de EU-rechtsorde via baanbrekende arresten zoals *Van Gend & Loos* en *Costa/ENEL*, waarin het respectievelijk de rechtstreekse werking en suprematie van het Unierecht bevestigde.⁶ Deze ontwikkelingen weerspiegelen geen breuk, maar een herschikking van de machtsverhoudingen binnen de EU en tussen de Unie en haar lidstaten, ingegeven door politieke realiteiten en juridische uitdagingen.

Ten tweede kan institutioneel evenwicht worden beschouwd als een normatief principe dat beschrijft hoe de machtsverdeling tussen de EU-instellingen zou moeten zijn.⁷ Zo beschouwen Lenaerts en Verhoeven het primair als een politiek beginsel dat vereist dat het institutionele bestel van de Unie zodanig wordt ingericht dat alle belangen op passende wijze worden vertegenwoordigd.⁸ Terwijl Chamon stelt dat het institutionele evenwicht geen politiek beginsel kan zijn, doordat het onduidelijk is welke belangen precies betrokken moeten worden en hoe die belangen gewogen moeten worden.⁹ Er wordt dan ook regelmatig gewezen op het ontbreken van een helder kader voor de machtsverhoudingen binnen de EU.¹⁰ Deze 'onbepaaldheid' maak het beginsel juist dynamisch: het laat ruimte voor verandering wanneer politieke, juridische en maatschappelijke contexten hierom vragen.

Ten derde is het institutionele evenwicht ook een constitutioneel rechtsbeginsel dat door het Hof van Justitie wordt erkend en gehandhaafd.¹¹ Het Hof omschreef in *Meroni* dat het beginsel wordt gehandhaafd zolang geen enkele instelling haar respectieve bevoegdheden overschrijdt ten nadele van een andere instelling.¹² In deze zaak werd het begrenzend toegepast: het Hof belemmerde de overdracht van discretionaire bevoegdheden om het bestaande machtsevenwicht te behouden.¹³ In *Chernobyl* gebruikte het Hof het beginsel juist verruimend: het Europese Parlement kreeg, ondanks het ontbreken van een formele bevoegdheid, het recht om een nietigverklaring te vorderen van een handeling van de Raad ter bescherming van zijn institutionele prerogatieven.¹⁴ Dit illustreert dat het institutionele evenwicht meegroeit met de constitutionele ontwikkeling van de EU en zowel beperkend als uitbreidend kan werken, afhankelijk van de context. Bovendien past het Hof het beginsel de afgelopen jaren steeds actiever toe, zelfs in politiek gevoelige zaken over internationale onderhandelingen (*Commissie/Raad*), burgerinitiatieven (*Efler/Commissie*) en migratieverdeling (*Hongarije en Slowakije/Raad*).¹⁵ Daarmee lijkt het zich stilzwijgend te hebben ontwikkeld tot een algemeen beginsel van het Unierecht.¹⁶

1 P.P. Craig, 'Institutions, Power and Institutional Balance', in: P.P. Craig en G. De Búrca (red.), *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press 2021, p. 46.

2 B. Smulders & K. Eisele, 'Reflections on the Institutional Balance, the Community Method and the Interplay between Jurisdictions after Lisbon', *Yearbook of European Law* 2012, afl. 1, p. 114.

3 Craig 2021, p. 46.

4 S. Platon, 'The Principle of Institutional Balance: Rise, Eclipse and Revival of a General Principle of EU Constitutional Law', in: K. Lenaerts, J. Gutiérrez-Fons en A. Rosas (red.), *Research Handbook on General Principles in EU Law*, United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited 2022, p. 136. afl. 1, p. 114.

5 Craig 2021, p. 46-89; Smulders & Eisele 2012, p. 114.

6 HvJ EG 5 februari 1963, C-26/62, *Van Gend & Loos*, ECLI:EU:C:1963:1; HvJ EG 15 juli 1964, C-6/64, *Costa/ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66.

7 Platon 2022, p. 136.

8 *Ibid.*; Zie K. Lenaerts & A. Verhoeven, 'Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance', in C. Joerges & R. Dehousse (red.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford: Oxford University Press 2002.

9 *Ibid.*, p. 137; Zie M. Chamon, 'The Institutional Balance, an ill-fated principle of EU law?', *European Public Law*, afl. 2, 2015.

10 H. Wallace, 'The Council: an institutional chameleon?', *Governance* 2002, afl. 3, p. 327.

11 Smulders & Eisele 2012, p. 114.

12 HvJ EG 13 juni 1958, C-9/56, *Meroni* en Co, Industrie Metallurgische SpA v High Authority (*Meroni*), ECLI:EU:C:1958:7, p. 152.

13 M. Patrin, 'Meroni behind the scenes: uncovering the actors and context of a landmark judgment', *European Papers* 2021, afl. 1, p. 542.

14 HvJ EU 22 mei 1990, C-70/88, *Parlement/Raad (Chernobyl)*, ECLI:EU:C:1990:217, par. 22.

15 HvJ EU 16 juli 2015, C-425/13, *Commissie/Raad*, ECLI:EU:C:2015:483; GvEA EU 10 mei 2017, T-754/14, *Efler/Commissie*, ECLI:EU:T:2017:323; HvJ EU 6 september 2017, gevoegde zaken C-643/15 en C-647/15, *Slowakije en Hongarije/Raad*, ECLI:EU:C:2017:631.

16 Platon 2022, p. 143.

Alles bij elkaar genomen werkt het institutioneel evenwicht op verschillende manieren binnen het EU-bestel. Het weerspiegelt de historisch gegroeide machtsverhoudingen, die zijn geëvolueerd van dominantie door de Commissie en de Raad naar een meer gebalanceerde rolverdeling met het Europees Parlement. Daarnaast fungeert het als normatief kader dat – juist door zijn onbepaaldheid – ruimte laat voor zowel beperking als uitbreiding van bevoegdheden, afhankelijk van de politieke en juridische context. Tot slot is het beginsel uitgegroeid tot een algemeen rechtsbeginsel dat actief wordt toegepast door het Hof van Justitie. Het vormt een kader waarin samenwerking, machtspreiding en legitimiteit binnen het EU-bestel voortdurend worden herijkt en gewaarborgd.¹ In die zin is het institutioneel evenwicht eerder een proces dan een toestand.

3 Artikel 2 VEU van declaratieve verklaring naar afdwingbare rechtsnorm

In de beginfase van de EEG werd aangenomen dat fundamentele rechten voldoende gewaarborgd waren via het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.² Toen het Hof van Justitie echter de directe werking en voorrang van het EU-recht bevestigde,³ ontstond het risico dat Europese rechtsnormen zouden botsen met grondrechten die in de nationale constituties van de lidstaten waren verankerd.⁴ Het Hof anticepeerde op dit risico door fundamentele rechten te erkennen als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.⁵ Daarmee ging de bescherming van fundamentele rechten deel uitmaken van het EU-recht zelf. Deze erkenning kreeg geleidelijk een verdragsrechtelijke basis via de Verdragen van Maastricht en Amsterdam,⁶ met als hoogtepunt het Verdrag van Lissabon, waarin de EU-waarden expliciet zijn gecodificeerd in artikel 2.⁷ Naleving van deze waarden is cruciaal, aangezien zij de “wezenlijke identiteit” van de EU-rechtsorde vormen.⁸ De rechtstatelijke achteruitgang in sommige lidstaten heeft de aandacht gevestigd op de vraag hoe de fundamentele waarden van de Unie effectief kunnen worden gehandhaafd.⁹

Artikel 7 VEU wordt beschouwd als het primaire instrument voor de handhaving van de EU-waarden.¹⁰ De Raad kan vaststellen dat er een duidelijk risico bestaat op een ernstige schending van artikel 2 VEU door een lidstaat, waarna de Europese Raad – bij unanimité – de daadwerkelijke schending kan bevestigen.¹¹ Vervolgens kan de Raad besluiten bepaalde rechten van die lidstaat op te schorten.¹² De lopende procedures tegen Polen en Hongarije maken duidelijk dat de werking ervan wordt ondermijnd door politieke verlamming.¹³ Daarom wordt er gezocht naar alternatieve handhavingsmechanismen, zoals de inbreukprocedure onder artikel 258 VWEU. Op grond hiervan kan de Commissie een lidstaat voor het Hof van Justitie dagen wegens een schending van het Unierecht.¹⁴

Aanvankelijk koos de Commissie voor een indirecte aanpak, waarbij nationale hervormingen werden aangevochten via inbreukprocedures gebaseerd op specifieke EU-regels.¹⁵ Zo werden de Hongaarse justitiële hervormingen bestreden op grond van leeftijdsdiscriminatie onder Richtlijn 2000/78,¹⁶ in plaats van de bredere zorgen over rechterlijke onafhankelijkheid.¹⁷ Het Hof liet de ruimere context onbesproken, waardoor de reikwijdte en impact van het arrest beperkt bleven.¹⁸ Dit probleem werd deels opgelost door de koerswijzing in *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, waarin het Hof artikel 19, eerste lid, VEU – de verplichting tot het waarborgen van effectieve rechtsbescherming – interpreteerde als een concrete uitdrukking van de in artikel 2 VEU verankerde waarden.¹⁹ Deze aanpak maakte het mogelijk om schendingen van EU-waarden te toetsen via meer concrete verdragsverplichtingen.²⁰ Daarnaast bevestigde het Hof in *Repubblika* het beginsel van non-regressie: lidstaten mogen na toetreding de rechtstatelijke standaarden die aan hun EU-lidmaatschap ten grondslag liggen, niet afbouwen.²¹ Artikel 49 VEU bepaalt dat de in

1 *Ibid.*, p. 155; Lenaerts & Verhoeven 2002, p. 44-45.

2 Europees Parlement, ‘The Protection of Article 2 TEU Values in the EU’, *Factsheets on the European Union*.

3 HvJ EG 5 februari 1963, C-26/62, *Van Gend & Loos*, ECLI:EU:C:1963:1; HvJ EG 15 juli 1964, C-6/64, *Costa/ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66.

4 Europees Parlement, ‘The Protection of Article 2 TEU Values in the EU’, *Factsheets on the European Union*.

5 HvJ EG 12 november 1969, C-29/69, *Stauder/Stadt Ulm*, ECLI:EU:C:1969:57, par. 7.

6 Zie Verdrag van Amsterdam tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en bepaalde aanverwante akten, Trb. 1997, 260, waarin de fundamentele beginselen van de Unie worden bevestigd; Zie Verdrag betreffende de Europese Unie, ondertekend te Maastricht op 7 februari 1992, Trb. 1992, 29, waarin wordt verwezen naar het EVRM en de gemeenschappelijke constitutionele tradities als algemene rechtsbeginselen.

7 Art. 2, eerste volzin, VEU: “De waarden waarop de Unie berust, zijn...”

8 HvJ EU 16 februari 2022, C-156/21, *Hongarije/Parlement en Raad*, ECLI:EU:C:2022:97, par. 127.

9 Spieker 2019, p. 1182-1183.

10 Strik 2022, p. 98, 102.

11 Art. 7, eerste en tweede lid, VEU.

12 Art. 7, derde lid, VEU.

13 R. Böttner & N. Schröder, ‘Article 7 TEU as “Nuclear Option”? An Analysis of its Potential and its Shortcomings’, in: T. Giegerich (red.), *The Rule of Law Under Threat*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited 2024, p. 225.

14 Strik 2022, p. 98.

15 Bonelli 2022, p. 31.

16 HvJ EU 6 november 2012, C-286/12, *Commissie/Hongarije*, ECLI:EU:C:2012:687.

17 Bonelli 2022, p. 33.

18 *Ibid.*

19 HvJ EU 27 februari 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, par. 32.

20 L.S. Rossi, “Concretised”, “Flanked”, or “Standalone”? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU, *European Papers* 2025, afl. 1, p. 13-14.par. 32.

21 HvJ EU 20 april 2021, C-896/19, *Repubblika t. Il-Prim Ministru*, EU:C:2021:311, par. 63-64.

artikel 2 VEU verankerde waarden gelden als toetredingsvoorwaarden.¹ Dit arrest benadrukt dat deze waarden blijvend moeten worden geëerbiedigd, ook ná toetreding, en versterkt zo de afdwingbaarheid van artikel 2 VEU.

Tegen deze achtergrond zette de Commissie in december 2022 een volgende, ingrijpendere stap door zich voor het eerst zelfstandig te beroepen op artikel 2 VEU.² Aanleiding hiervoor was de Hongaarse wet LXXIX van 2021, die onder meer voorlichting over homoseksualiteit en genderidentiteit in onderwijs en media aan banden legt.³ Volgens de Commissie heeft Hongarije “door het aannemen van de betreffende wetgeving artikel 2 VEU geschonden.”⁴

Dat artikel 2 VEU geen louter ideologische verklaring is, maar een bindende rechtsnorm, word inmiddels breed aanvaard.⁵ De vraag blijft echter of artikel 2 VEU in een inbreukprocedure direct kan worden ingeroepen als zelfstandige rechtsgrond of slechts indirect in combinatie met andere verdragsbepalingen.⁶ In dit verband wordt artikel 269 VWEU vaak als obstakel beschouwd,⁷ omdat de rechterlijke toetsing van artikel 7 VEU hierin wordt beperkt.⁸ Deze beperking vormt echter geen beletsel voor toetsing op grond van artikel 258 VWEU, aangezien deze bepaling de Commissie toestaat een lidstaat aan te klagen wegens het niet nakomen van een op hem rustende verdragsverplichting, zonder expliciete uitsluiting van artikel 2 VEU.⁹ Een tweede bezwaar is dat de waarden in artikel 2 VEU te ‘abstract’ zijn voor juridische toetsing.¹⁰ Advocaat-Generaal Ćapeta weerlegt dit in haar conclusie van 5 juni 2025.¹¹ Zij stelt dat de abstracte formulering van deze waarden inherent is aan hun constitutionele karakter.¹² Bovendien hoeft het Hof volgens haar niet vast te stellen wat Hongarije precies had moeten doen, maar slechts of nationale wetgeving de “rode lijn” overschrijdt.¹³ Dit is het geval wanneer een lidstaat de in artikel 2 VEU verankerde waarden negeert.¹⁴

De zaak C-769/22 markeert een wending in de handhaving van de EU-waarden: artikel 2 VEU transformeert van een ondersteunende verdragsbepaling naar een zelfstandige rechtsgrond binnen het kader de inbreukprocedure. Deze ontwikkeling weerspiegelt de groeiende noodzaak om rechtstatelijk verval effectief te bestrijden buiten de impasse van artikel 7 VEU. Zowel de beperking in artikel 269 VWEU als de abstracte aard van de waarden in artikel 2 VEU hoeft rechterlijke toetsing niet in de weg te staan. Als het Hof van Justitie deze nieuwe benadering bevestigt, zou dat een constitutionele doorbraak zijn met ingrijpende gevolgen voor het institutionele evenwicht binnen de Unie.

4 De gevolgen van de zaak C-769/22 voor het institutionele evenwicht

Wanneer het Hof van Justitie in de zaak C-769/22 artikel 2 VEU erkent als zelfstandige rechtsgrond voor een inbreukprocedure, zou dit een mijlpaal vormen in de geschiedenis van de Europese integratie.¹⁵ Daarmee zou een nieuw tijdperk aanbreken waarin de fundamentele waarden van de Unie daadwerkelijk juridisch afdwingbaar worden. Dit zou een significante verschuiving te weeg brengen van het institutionele machtsevenwicht binnen de Unie. In essentie zou het zwaartepunt van de waardenhandhaving verplaatsen van het intergouvernementele domein van de Raad naar het supranationale niveau van de Commissie en het Hof van Justitie. In het navolgende wordt besproken welke gevolgen deze potentiële koerswijziging heeft voor de rollen en bevoegdheden van respectievelijk de Commissie, het Hof van Justitie en de Raad.

De Commissie beschikt, als ‘de hoedster van de Verdragen’, over het exclusieve initiatiefrecht in zowel wetgevings- als inbreukprocedures.¹⁶ Tot voor kort gaf zij een restrictieve invulling aan haar bevoegdheden op grond van artikel 258 VWEU, door enkel op te treden bij concrete schendingen van specifieke bepalingen van het Unierecht.¹⁷ De mogelijke erkenning van artikel 2 als zelfstandige rechtsgrond zou de handhavingsfunctie van de Commissie aanzienlijk versterken. Hierdoor kan zij optreden zonder zich te moeten beroepen op indirecte koppelingen met andere

1 Art. 49, eerste volzin, VEU: “Elke Europese staat die de in artikel 2 bedoelde waarden eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen, kan verzoeken lid te worden van de Unie.”

2 M. Bonelli & M. Claes, ‘Crossing the Rubicon? The Commission’s Use of Article 2 TEU in the Infringement Action on LGBTIQ+ Rights in Hungary’, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2023, afl. 1, p. 7.

3 HvJ EU, C-769/22, *Commissie/Hongarije*, mededeling van een beroep ingesteld op 19 december 2022.

4 Bonelli & Claes 2023, p. 6.

5 L. Kaiser, ‘A New Chapter in the European Rule of Law Saga? On the European Commission’s attempt to mobilise Art. 2 TEU as a stand-alone provision’, *Verfassungsblog* 4 maart 2023.

6 *Ibid.*

7 K. Lenaerts & J.A. Gutiérrez-Fons, ‘Epilogue on EU Citizenship: Hopes and Fears’, in: D. Kochenov (red.), *EU Citizenship and Federalism*, Cambridge University Press 2017, p. 774.

8 Art. 269 VWEU: “Het Hof van Justitie kan uitsluitend op verzoek van de lidstaat ten aanzien waarvan de Europese Raad of de Raad een constatering heeft gedaan en uitsluitend wat de naleving van de procedurele bepalingen van artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie betreft uitspraak doen over de wettigheid van een handeling die door de Europese Raad of door de Raad krachtens dit artikel is vastgesteld.”

9 Editorial Comments, ‘Safeguarding EU Values in the Member States – Is Something Finally Happening?’, *Common Market Law Review* 2015, afl. 3, p. 622.

10 B. Riedl, ‘Keine allgemeine Verfassungsaufsicht über die Unionswerte im Vertragsverletzungsverfahren’, *Verfassungsblog* 26 november 2024.

11 Conclusie A-G Ćapeta 5 juni 2025, C-769/22, *Commissie/Hongarije*, ECLI:EU:C:2025:408, par. 201-218.

12 *Ibid.*, par. 203-204.

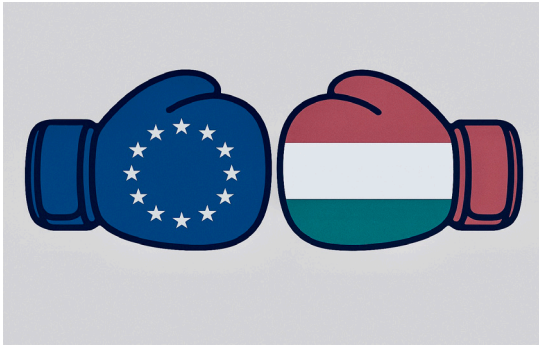
13 *Ibid.*, par. 212.

14 *Ibid.*, par. 237.

15 L.D. Spieker, ‘Berlaymont is back: The Commission invokes Article 2 TEU as self-standing plea in infringement proceedings over Hungarian LGBTIQ rights violations’, *EU Law Live*, 16 mei 2023.

16 Smulders & Eisele 2012, p. 115.

17 Pech & Scheppele 2017, p. 13.



"In dat licht is dergelijk 'activisme' geen bevoegdheidsoverschrijding, maar noodzakelijk om de EU in staat te stellen haar rechtstatelijke identiteit te beschermen."

regelgeving of te worden beperkt door de politieke verlamming binnen de Raad. Dit vergroot niet alleen de effectiviteit van waardenhandhaving, maar bevestigt tevens de institutionele rol van de Commissie. Dankzij haar onafhankelijke positie kan zij het algemeen belang van de Unie definiëren en bevorderen.¹ Precies dit heeft de Commissie gedaan door artikel 2 VEU rechtstreeks in te roepen in de zaak C-769/22: een stap in de evolutie van de EU als waardengemeenschap, waarbij juridische mechanismen worden ingezet om de integriteit van de Unie te waarborgen.²

Het Hof van Justitie wordt soms omschreven als 'de motor van de Europese integratie', omdat het leemtes in de Verdragen opvult en de doelen van de EU-integratie regelmatig boven een strikt tekstuele lezing van verdragsbepalingen stelt.³ Indien het Hof artikel 2 VEU erkent als zelfstandige rechtsgrond, zou het een centralere rol verkrijgen in de handhaving en interpretatie van de fundamentele waarden van de Unie.⁴ Het Hof zou dan bevoegd worden om nationale wetgeving rechtstreeks te toetsen aan deze waarden, wat de reikwijdte van het EU-recht en de jurisdictie van het Hof aanzienlijk zou uitbreiden.⁵ In dit kader wordt het risico op '*judicial activism*' – waarbij rechters actief en soms creatief het recht interpreteren om verandering te bewerkstelligen – vaak als problematisch aangemerkt.⁶ Toch is een rechtsorde waarin abstracte beginselen, zoals in artikel 2 VEU, centraal staan een dynamische interpretatie onontbeerlijk. De '*gap-filling*' en '*purpose-based*' benadering van het Hof maakt het mogelijk om deze waarde te concretiseren en effectief te beschermen,⁷ juist wanneer het politieke mechanisme van artikel 7 VEU te kort schiet. In dat licht is dergelijk 'activisme' geen bevoegdheidsoverschrijding, maar noodzakelijk om de EU in staat te stellen haar rechtstatelijke identiteit te beschermen.

De versterkte rol van de Commissie en het Hof zou ten koste gaan van de positie van de Raad onder artikel 7 VEU. Als intergouvernementeel orgaan, samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten, opereert de Raad op basis van nationale belangen.⁸ Dit heeft geleid tot een politieke impasse bij de toepassing van artikel 7, waarbij besluitvorming stagneert door wederzijdse bescherming tussen lidstaten.⁹ Hoewel de procedure formeel blijft bestaan, dreigt deze in de praktijk aan betekenis te verliezen ten gunste van de juridische weg langs het Hof. Ondanks dat deze ontwikkeling spanningen op roept tussen nationale soevereiniteit en supranationale rechtsmacht,¹⁰ is er geen sprake van een problematische uitholling van nationale bevoegdheden. Het betreft een noodzakelijke herdefiniëring van soevereiniteit binnen de Unie die is gebaseerd op gedeelde waarden, juist wanneer bepaalde lidstaten deze systematisch ondermijnen. Bovendien moet worden benadrukt dat deze ontwikkeling brede steun geniet: tijdens de hoorzitting in de zaak C-769/22 stonden zestien lidstaten achter de Commissie. Zij verklaarden dat wat er in Hongarije gebeurt "ons allen in de Europese samenleving raakt."¹¹ Deze brede steun suggereert een gedeeld besef dat de geloofwaardigheid van de Unie als waardengemeenschap effectieve handhaving vereist.

Al met al zou de mogelijke erkenning van artikel 2 VEU als zelfstandige rechtsgrond in zaak C-769/22 een nieuw constitutioneel tijdperk voor de EU inluiden. De Commissie en Hof zouden een prominente rol in de handhaving van EU-waarden verkrijgen over de politiek verlamde Raad. Deze ontwikkeling is geen willekeurige machtsverschuiving, maar een noodzakelijk antwoord op rechtsstatelijke achteruitgang in lidstaten. Het maakt de 'hoedster van de Verdragen' en de 'motor van de EU-integratie' in staat om via juridische middelen de waarden van de Unie te bewaken.

¹ *Ibid.*

² Spieker, *EU Law Live* 2023

³ S.G. Beck, 'Judicial Activism in the Court of Justice of the EU', *University of Queensland Law Journal*, afl. 2, p. 333.

⁴ Bonelli 2022, p. 44.

⁵ Spieker 2019, p. 1198, 1207.

⁶ C.J.M. González, 'Implementing the Rule of Law in the European Union: How Long Trapped in Penelope's Spinning Wheel from Article 2 of the TEU?', *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2023, afl. 25, p. 167.

⁷ Beck 2017, p. 333.

⁸ F. Amtenbrink & H.H.B. Vedder, *Recht van de Europese Unie*, 7e druk, Boom Juridisch 2022, p. 162-163.

⁹ Pech & Scheppele 2017, p. 27.

¹⁰ Art. 4, tweede lid, eerste volzin, VEU: "De Unie eerbiedigt de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen, alsmede hun nationale identiteit die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur."

¹¹ L. Kaiser, A. Knecht & L.D. Spieker, 'European Society Strikes Back: The Member States Embrace Article 2 TEU in Commission v Hungary', *Verfassungsblog* 26 november 2024.

5 Conclusie

De potentiële erkenning van artikel 2 VEU als zelfstandige rechtsgrond in de zaak C-769/22 vertegenwoordigt een fundamentele verschuiving in het institutionele machtsevenwicht binnen de EU. Deze verschuiving is echter niet problematisch, maar vormt een legitieme voortzetting van de evolutie van de EU: van een economisch integratieproject naar een rechtsgemeenschap gebaseerd op gedeelde waarden.

In paragraaf 2 is betoogd dat het beginsel van institutioneel evenwicht geen statische machtsverdeling tussen de EU-instellingen veronderstelt, maar een dynamisch constitutioneel principe vormt. Dit beginsel laat ruimte voor herijking van de machtsverhoudingen tussen instellingen wanneer juridische of politieke omstandigheden daarom vragen. Paragraaf 3 liet vervolgens zien dat artikel 2 VEU zich heeft ontwikkeld van declaratieve waardenverklaring tot afdwingbare rechtsnorm. De zaak C-769/22 vormt het voorlopige sluitstuk van deze ontwikkeling: door artikel 2 rechtstreeks in te roepen in een inbreukprocedure, krijgen de Commissie en het Hof van Justitie een centralere rol in de handhaving van fundamentele waarden. Zoals paragraaf 4 aantoont, gaat de versterking van supranationaal toezicht gepaard met een verzwakking van de Raad. Omdat de Raad door interne verdeeldheid onvoldoende effectief optreedt tegen rechtsstatelijke achteruitgang, is deze machtsverschuiving niet alleen verklaarbaar, maar ook noodzakelijk. Tegelijkertijd roept deze ontwikkeling bredere vragen op over de aard en toekomst van Europese integratie. In hoeverre kan – en mag – een supranationale rechtsorde fundamentele waarden afdwingen zonder de democratische legitimiteit van nationale instituties uit te hollen? Hoe kunnen abstracte waarden juridisch worden geconcretiseerd zonder te vervallen in politiek gestuurde rechtsvinding?

Hoewel deze vragen aandacht verdienen in toekomstig onderzoek, kan worden geconcludeerd dat een bevestiging van artikel 2 VEU als zelfstandige rechtsgrond door het Hof neerkomt op een constitutionele aardverschuiving. Daarmee wordt het institutionele machtslandschap binnen de Unie wezenlijk hertekend. Een ontwikkeling die niet alleen noodzakelijk, maar ook legitiem is voor een Unie die haar identiteit als waardengemeenschap serieus neemt. De Unie laat daarmee zien bereid te zijn haar kernwaarden daadwerkelijk juridisch te beschermen wanneer politieke mechanismen tekortschieten. ■

Redactie

Joris van de Riet
Sabine Pennings
Tristan Munk
Jenny van Kessel

Sjoukje Kraak (hoofdredacteur)
Mathijs de Jong (eindredacteur)
Lenn Grutters (eindredacteur)
Delaney Diederik

