

KRONIEK EU EN MENSENRECHTEN

April – juni 2024

Malu Beijer, Nienke van der Have, Lucia van der Meulen, Aniel Pahladsingh & Guus de Vries *

Samenvatting | Deze kroniek signaleert en becommentarieert de belangrijkste mensenrechtelijke ontwikkelingen in de EU, met nadruk op mensenrechtelijk relevante beleidsontwikkelingen en institutionele ontwikkelingen. Daarnaast is er regelmatig aandacht voor mensenrechtelijke ontwikkelingen in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU.

DOI | 10.54195/NTM.19353

Inleiding

Deze kroniek werd geschreven in de laatste weken vóór de Europese verkiezingen. Op de verkiezingsuitslagen zal deze kroniek pas in het volgende nummer van het NTM kunnen ingaan. Dat betekent niet dat wij de verkiezingen tussen 6 en 9 juni naast ons neer kunnen leggen. In deze kronieken een korte voorbeschouwing waarin we ons in het bijzonder hebben gebogen over de vraag: in hoeverre besteden de Europese fracties waar Nederlandse partijen deel van uitmaken aandacht aan het verbeteren van de bescherming van mensenrechten in de EU?

Na de voorbeschouwing leggen wij de focus op het werk van de Europese instellingen in de laatste maanden voor de verkiezingen. Ten eerste, een blik op de nieuwe digitale wetgeving waar de laatste jaren aan is gewerkt en die dit jaar in werking (zijn) getreden. Waar staan we en wat kunnen we er al van merken? Daarna gaan we in op de aangekondigde intrekking van de artikel 7 VEU procedure tegen Polen. Ook beschouwen wij de op de valreep aangenomen wetgeving rond maatschappelijk verantwoord ondernemen. Als laatste, zoals altijd, een overzicht van recente rechtspraak.

Voorbeschouwing EU-verkiezingen

In deze korte voorbeschouwing kijken we naar de manifesto's en ideeën van de fracties van het Europees Parlement (en niet de verkiezingsprogramma's van de Nederlandse partijen afzonderlijk). In deze EP-fracties zitten gelijkgestemde nationale partijen samen. In sommige fracties liggen de nationale partijen dichter bij elkaar dan andere. Ook niet alle partijen hebben

- Mr. dr. M.P. Beijer is senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en daarnaast research fellow bij de Radboud Universiteit. Mr. dr. Nienke van der Have is Programme Officer bij het EU Grondrechten-agentschap. L.I van der Meulen (LLM) is PhD onderzoeker aan de KU Leuven. Mr. A. Pahladsingh is senior EU-jurist bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, rechter-plaatsvervanger bij de rechtbanken Rotterdam en Amsterdam. Mr. G.B.M. de Vries is beleidsmedewerker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en tevens buitenpromovendus aan de Radboud Universiteit. De auteurs schrijven deze kroniek op persoonlijke titel.

een even uitgebreid programma of überhaupt een verkiezingsprogramma (een zogenaamd ‘manifesto’).

Het CDA en de ChristenUnie zitten allebei in de Europese fractie van de Europese Volkspartij (EVP/EPP), de grootste fractie in de laatste verkiezingen. Ook de BBB wil zich bij deze fractie aansluiten.¹ Het manifest van de EVP benoemt het belang van mensenrechten vier keer.² Twee keer in de context van maatregelen tegen illegale immigratie, onder andere in het aanwijzen van veilige derde landen. Ook benoemt de EVP het belang van het bestrijden van het verspreiden van ideologieën die tegen Europese waarden en mensenrechten ingaan. Ten slotte noemt de EVP het beschermen van mensenrechten als een minimumeis voor het toetreden van kandidaat-lidstaten tot de Europese Unie.

De PvdA is lid van de EP-fractie van de Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten (S&D), waar bij de vorige verkiezingen Frans Timmermans Spitzenkandidaat was. In het manifest zet de S&D een strategie uiteen voor een inclusief Europa gestoeld op universele mensenrechten.³ Verder wordt het belang van mensenrechten genoemd in de context van asiel en migratie, waarbij de S&D aandringt op een eerlijke, veilige en voorspelbare implementatie van de Europese Asiel en Migratie Pact. Als laatste worden mensenrechten ook benoemd als onderdeel van de internationale betrekkingen van de EU, in de Verenigde Naties en het internationale handelsbeleid.

GroenLinks zit in het Europees Parlement niet in dezelfde fractie als de PvdA, maar bij de Europese Groenen. In het manifest van de Groenen wordt 36 keer naar mensenrechten verwezen in veel verschillende beleidsgebieden van sport en het bedrijfsleven tot asiel en klimaatbeleid.⁴

Zowel D66 als de VVD is aangesloten bij de EP-fractie Renew (hoewel over de positie van de VVD discussie is ontstaan na het sluiten van een hoofdlijnenakkoord met de PVV). In de prioriteiten van de fractie die op de website staan benadrukt de Renew groep het belang van mensenrechten in het buitenlandse beleid van de Europese Unie, de toetreding van nieuwe lidstaten en het Europese sanctieregime.⁵ Verder worden mensenrechten benoemd in het bestrijden van armoede en Europees handelsbeleid zoals het betrekken van mensenrechtendoelen in handelsverdragen.

Niet alle Europese fracties hebben een manifest voor de Europese verkiezingen van 2024. Bijvoorbeeld de Fractie Europese Conservatieven en Hervormers (ECR-groep), waar de SGP en JA21 deel van uitmaken.⁶ De ECR-groep heeft wel een visie voor Europa op haar website waarin doelen uiteen worden gezet. Alleen met betrekking tot de samenwerking met globale partners noemt de fractie het belang van mensenrechten expliciet.⁷ De fractie ziet een rol voor de EU in het versterken van democratie en mensenrechten in ontwikkelingslanden via het Europese handelsbeleid. Er is volgens de ECR-groep echter geen gecentraliseerd buitenlands

1 ‘Sander Smit (ex-CDA) lijsttrekker BBB bij Europese verkiezingen’, *Parlement.com*, https://www.parlement.com/id/vm91mszxecp7/nieuws/sander_smit_ex_cda_lijsttrekker_bbb_bij, 15 december 2023.

2 EPP, *EPP 2024: Manifesto*, https://www.epp.eu/files/uploads/2024/03/Manifesto_2024.pdf.

3 PES, ‘The Europe we want: social, democratic, sustainable. PES manifesto for the 2024 European elections’, via: https://pes.eu/wp-content/uploads/2024/03/2024_PES_Manifesto_EN.pdf.

4 European Greens, ‘2024 Election manifest, As adopted by the 7th Extended Congress, Lyon, 4th February 2024’, via: <https://europeangreens.eu/2024-election-manifesto/>.

5 Renew Europe, ‘Priorities 2019-2024. Our vision to Renew Europe: from reflection to action’, <https://www.reneweuropegroup.eu/priorities>.

6 Voorheen is ook Forum voor Democratie lid geweest van de ECR.

7 European Conservatives and Reformists, ‘Visions for Europe’, https://ecrgroup.eu/vision/cooperating_global_partners.

beleid nodig op het niveau van de EU in het aan de kaak stellen van mensenrechtenschendingen elders ter wereld.

De PVV is deel van de fractie Identiteit en Democratie (ID). Ook deze fractie heeft geen manifest gepubliceerd. Op de website van de ID groep staan vijf prioriteiten voor Europa: democratie, identiteit, soevereiniteit, budget en grenzen.⁸ Op de website wordt in de beschrijvingen van deze prioriteiten nergens expliciet naar mensenrechten verwezen.

Digitale wetgeving in actie

In een vorige kroniek deden wij verslag van “digitale wetgeving in de maak”, met name gericht op de voorstellen voor een digitaledienstenverordening (*Digital Services Act*, DSA) en een wet op de artificiële intelligentie (*Artificial Intelligence Act*, AIA).⁹ Inmiddels zijn beide wetten niet langer in de maak, maar aangenomen. De DSA is in februari van dit jaar al volledig in werking getreden en de uiteindelijke tekst van de AIA is in de daaropvolgende maand goedgekeurd door het Europees Parlement.¹⁰ Hoog tijd dus voor een update inzake deze twee toonaangevende nieuwe EU wetten.

Digitaledienstenverordening (DSA)

De doelstelling van de DSA is “te zorgen voor een veilige, voorspelbare en betrouwbare online-omgeving, waarin de verspreiding van illegale online-inhoud en de maatschappelijke risico’s die de verspreiding van desinformatie of andere inhoud met zich kunnen brengen, worden aangepakt, en waarin de in het Handvest verankerde grondrechten doeltreffend worden beschermd”.¹¹ Het creëert verplichtingen voor aanbieders van digitale diensten zoals online platforms, bijvoorbeeld op het vlak van transparantie en het verwijderen van illegale online-inhoud.

Gedurende de onderhandelingen zijn de strenge regels voor zeer grote online platforms (*Very Large Online Platforms*, VLOPs), ook van toepassing verklaard op zeer grote online zoekmachines (*Very Large Online Search Engines*, VLOSEs). Platforms en zoekmachines kunnen als VLOPs en VLOSEs worden aangewezen door de Commissie als ze een bereik hebben van meer

8 Identity and Democracy, ‘Priorities’, <https://idgroup.eu/priorities>.

9 Voorstel voor een Verordening 2020/0361 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten (wet inzake digitale diensten) en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG, COM(2020) 825 final (Digital Services Act, DSA); Voorstel voor een Verordening 2021/0106 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (wet op de artificiële intelligentie) en tot wijziging van bepaalde wetgevingshandelingen van de Unie, COM(2021) 206 final (AI Act, AIA).

10 Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaledienstenverordening) (*PbEU* 2022, L 277); E. Gkritsi, ‘Europe’s landmark AI Act passes Parliament vote’, *Euroactiv*, <https://www.euractiv.com/section/artificial-intelligence/news/europes-landmark-ai-act-passes-parliament-vote/>, 13 maart 2024.

11 Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaledienstenverordening) (*PbEU* 2022, L 277), overweging 9.

dan 45 miljoen mensen, ongeveer 10 procent van de bevolking van de Unie.¹² VLOPs en VLOSEs moeten een jaarlijkse risicobeoordeling uitvoeren om ‘systeemrisico’s in de Unie die voortvloeien uit het ontwerp of uit de werking van hun dienst’ te identificeren en analyseren.¹³ Eén onderdeel van de omschreven systeemrisico’s zijn de “eventuele werkelijke of voorzienbare negatieve effecten op de uitoefening van de grondrechten”, waarbij een aantal grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting en non-discriminatie specifiek genoemd worden.¹⁴

Over de DSA zeiden we destijds dat deze wet ‘revolutionair [is] in die zin dat het private actoren (de aanbieders van digitale diensten zoals online platforms) op tal van manieren [...] verantwoordelijk stelt voor het waarborgen van fundamentele rechten, traditioneel een taak van de staat.’ Echter, om de DSA in de praktijk betekenisvol te laten zijn is wel effectief toezicht nodig op de implementatie ervan door aanbieders van digitale diensten. De regels met betrekking tot VLOPs en VLOSEs traden al in augustus 2023 in werking en alle andere regels per 17 februari 2024.¹⁵ Sindsdien heeft de Commissie niet stil gezeten.

Al in april 2023 publiceerde de Commissie een lijst van zeventien VLOPs en VLOSEs, waaronder Zalando, X, Tik Tok, Facebook, Instagram, LinkedIn, Amazon, Booking.com (gebaseerd in Nederland), AliExpress (gebaseerd in Nederland) en verschillende Google diensten.¹⁶ In december 2023 zijn daar nog drie pornowebsites bij gekomen.¹⁷ Sindsdien is de Commissie ook al een onderzoek gestart naar de naleving van de DSA verplichtingen door X.¹⁸ Amazon heeft bezwaar gemaakt tegen de aanwijzing als VLOP en had daarom bij het Europees Hof van Justitie verzoekt om voorlopige maatregelen zodat het nog niet aan de transparantievereisten voor VLOPs zou hoeven voldoen. Het Hof van Justitie heeft dit verzoek afgewezen en daarmee

12 Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaal dienstenverordening) (*PbEU* 2022, L 277), overweging 76 en art. 33.

13 Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaal dienstenverordening) (*PbEU* 2022, L 277), art. 34.

14 Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaal dienstenverordening) (*PbEU* 2022, L 277), art. 34.

15 Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaal dienstenverordening) (*PbEU* 2022, L 277), art. 93.

16 ‘Digital Services Act: Commission designates first set of Very Large Online Platforms and Search Engines’, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2413, 25 april 2023; Per VLOP of VLOSE heeft de Commissie een besluit uitgevaardigd, zie voor het overzicht: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses>.

17 ‘Commission designates second set of Very Large Online Platforms under the Digital Services Act’, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6763, 20 december 2023.

18 ‘Commission opens formal proceedings against X under the Digital Services Act’, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6709, 18 december 2023; Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaal dienstenverordening) (*PbEU* 2022, L 277), afdeling 4 over toezicht, onderzoek, handhaving en monitoring van VLOPs en VLOSEs.

duidelijk gemaakt dat het veel gewicht toekent aan het publieke belang van naleving van de DSA.¹⁹

Door de inwerkingtreding van de DSA is er ineens een rijkdom aan informatie publiekelijk toegankelijk geworden, waar onderzoekers op het vlak van fundamentele/mensenrechten hun voordeel mee kunnen doen. Voor de liefhebber is het wellicht interessant om de transparantierapporten van de VLOPs/VLOSEs eens door te lezen, waarin je bijvoorbeeld kunt zien hoeveel klachten er bij een platform zijn ingediend over online-inhoud, op welke grond (zoals privacy), en hoeveel van die klachten daadwerkelijk hebben geleid tot het verwijderen of beperken van die inhoud.²⁰ Bij Facebook zijn bijvoorbeeld tussen begin oktober 2023 en begin maart 2024 meer dan 50.000 klachten ingediend in verband met privacy. Daarvan is ongeveer een vijfde verwijderd, wat de klassieke balans tussen privacy en vrijheid van meningsuiting ineens cijfermatig zichtbaar maakt.²¹

Aan de kant van lidstaten is er wat betreft toezicht op de naleving nog niet overal zo'n vliegende start gemaakt. Zo is de Nederlandse uitvoeringswet voor de digitale dienstenverordening – die de Autoriteit Consument en Markt en de Autoriteit Persoonsgegevens aanwijst als bevoegde autoriteiten – nog niet formeel aangenomen.²² Tweede Kamerleden hebben hierover in februari – bij de inwerkingtreding van de verordening op 17 februari 2024 – om opheldering gevraagd en PvdA-Europarlementariër Tang noemde het 'beschamend nalatig'.²³

Wet op de artificiële intelligentie

Voor wat betreft de AIA wordt op dit moment vooral achter de schermen voorbereid op de actie en er zal daarom korter verslag van worden gedaan. De wet is op 21 mei goedgekeurd door de Raad.²⁴

Het onderhandelingsproces heeft geleid tot een paar noemenswaardige ontwikkelingen ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel. Ten eerste is er een formele fundamentele rechten effectenbeoordeling voor gebruikers (formeel 'exploitanten') aan toegevoegd (artikel 27).²⁵ Dit geldt alleen voor bepaalde gebruikers van hoog-risico AI-systemen, zoals publiekrechtelijke instellingen. Zij moeten beoordelen welke categorieën van natuurlijke personen naar verwachting gevolgen zullen ondervinden van het systeem, welke specifieke risico's op schade er zijn en

19 B. Botero Arcila, 'An early win for the transparency measures of the DSA. A comment on Amazon Services v. European Commission (C-638/23)', 2 mei 2024, <https://dsa-observatory.eu/2024/05/02/an-early-win-for-the-transparency-measures-of-the-dsa-a-comment-on-amazon-services-v-european-commission-c-638-23/>.

20 Zie voor een nuttig overzicht van de transparency rapporten: https://tremau.com/dsa_transparency_report_tracker/.

21 Meta, 'Regulation (EU) 2022/2065 Digital Services Act Transparency Report for Facebook', 26 april 2024, <https://transparency.meta.com/sr/dsa-transparency-report-apr2024-facebook>, p. 8.

22 *Kamerstukken II* 2023/24, 36531, nr. 2.

23 K. Heidary, 'The Digital Services Act is here: what about its enforcement?', *Leidenlawblog*, <https://www.leidenlawblog.nl/articles/the-digital-services-act-is-here-what-about-its-enforcement>, 27 februari 2024; H. Teunis, 'ACM kan nog niet handhaven op internetregels, Kamerleden eisen opheldering', *RTL*, februari 2024.

24 Interinstitutioneel dossier 2021/0106(COD) van de Raad van Europa van 22 mei 2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10199_2024_INIT.

25 Europees Parlement 2019-2014, 'De wet op de artificiële intelligentie', aangenomen teksten, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0138_NL.pdf.

welke maatregelen moeten worden genomen als die risico's zich voordoen (artikel 27(1)). Het door de AIA opgerichte AI-bureau moet hiervoor een sjabloon voor een vragenlijst ontwikkelen (artikel 27(5)).

Een andere ontwikkeling die hiermee in verband staat is de afwijking van de classificatie van een systeem als hoog risico – het zogenoemde filter – dat is toegevoegd in artikel 6(3). Volgens deze afwijking hoeft een systeem niet als hoog-risico te worden aangemerkt als het 'de uitkomst van de besluitvorming niet wezenlijk beïnvloedt', waarvoor een aantal voorwaarden gelden zoals dat het AI systeem alleen een beperkte procedurele taak of een voorbereidende taak uitvoert (artikel 6(3)(a-d)). Dit is noemenswaardig omdat het aan aanbieders zelf wordt gelaten om te bepalen of hun systeem hoog-risico is, of dat deze afwijking misschien van toepassing zou kunnen zijn. Als ze de afwijking van toepassing achten, hebben ze alleen een registratieverplichting, maar zijn de verplichtingen voor hoog-risico systemen niet van toepassing. De voorwaarden voor de afwijking zijn niet erg specifiek en het laat daarom ruimte aan aanbieders om de verplichtingen te ontwijken.²⁶

Een derde noemenswaardige ontwikkeling is de toevoeging van verplichtingen voor aanbieders van AI-modellen voor algemene doeleinden (zogenoemde *General Purpose AI*, GPAI). Dit was het gevolg van de snelle ontwikkeling en enorme hoeveelheid aandacht voor systemen zoals Chat GPT, die voor verschillende doeleinden kunnen worden ingezet. De verplichtingen richten zich met name op meer transparantie zodat aanbieders die het model willen integreren de risico's daarvan goed kunnen beoordelen (artikel 53). Voor GPAI systemen met systeemrisico's gelden nog aanvullende verplichtingen (artikel 55).

Ten slotte is in het kader van AI-wetgeving daarnaast nog het vermelden waard dat het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 17 mei een nieuw verdrag heeft aangenomen over Kunstmatige Intelligentie, Mensenrechten, Democratie en de Rechtsstaat.²⁷ Aangezien dit onderwerp meer thuishoort in de Raad van Europa Kroniek zal hier alleen kort worden ingegaan op de verhouding tot de EU en de nieuwe AIA.

Raad van Europa Verdrag

Aangezien de onderhandelingen voor het verdrag begonnen terwijl er nog over de AIA onderhandeld werd, heeft de Commissie een mandaat verzocht en gekregen om te onderhandelen namens de 27 lidstaten, wat wel leidde tot vertragingen in het proces bij de Raad van Europa.²⁸ Omdat de Raad van Europa een verdrag wilde met wereldwijde toepassing, zaten er ook landen aan tafel die geen lid zijn van de Raad van Europa, zoals Japan, de Verenigde Staten, Canada, Australië en andere. Gezien de vele verschillende tradities en juridische systemen op het gebied

26 L. Bertuzzi, 'AI Act: EU Parliament's legal office gives damning opinion on high-risk classification 'filters'', *Euractiv*, <https://www.euractiv.com/section/artificial-intelligence/news/ai-act-eu-parliaments-legal-office-gives-damning-opinion-on-high-risk-classification-filters/>, 19 oktober 2023.

27 'Council of Europe adopts first international treaty on artificial intelligence', *Council of Europe Newsroom*, [https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-adopts-first-international-treaty-on-artificial-intelligence#:~:text=The%20Council%20of%20Europe%20has,artificial%20intelligence%20\(AI\)%20systems](https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-adopts-first-international-treaty-on-artificial-intelligence#:~:text=The%20Council%20of%20Europe%20has,artificial%20intelligence%20(AI)%20systems), 17 mei 2024.

28 L. Bertuzzi, 'EU Commission postpones AI treaty negotiations with further delays in sight', *Euractiv*, <https://www.euractiv.com/section/digital/news/eu-commission-postponed-ai-treaty-negotiations-with-further-delays-in-sight/>, 5 oktober 2022.

van mensenrechten kon het niet anders dan leiden tot een verdrag op hoofdlijnen. Het kan dus worden gezien als een soort paraplu, waaronder de AIA zal zorgen voor implementatie binnen de Unie.

Het meest omstreden element tijdens de onderhandelingen was het toepassingsbereik, met name of private actoren ook onder de verplichtingen van het verdrag zouden vallen. De Commissie heeft zich daar wel voor ingezet, maar uiteindelijk moest toch flexibiliteit worden geboden, waarbij partijen nu zelf kunnen aangeven hoe ze het verdrag toepassen op private partijen.²⁹ Dit kwam het verdrag onder andere op een kritische opinie te staan van het Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa.³⁰

Voorgestelde intrekking artikel 7-procedure tegen Polen

Op rechtsstatelijk vlak was er in de afgelopen periode ook belangrijk nieuws. Op 6 mei 2024 kondigde de Commissie aan dat zij de artikel 7 lid 1 VEU-procedure tegen Polen wil gaan beëindigen. Volgens de Commissie bestaat er in Polen geen duidelijk gevaar meer voor een ernstige schending van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden (o.a. eerbied voor de rechtsstaat). Von der Leyen feliciteerde diezelfde dag nog premier Tusk en zijn regering voor al het harde werk en de inzet om hervormingen door te voeren en de rechtstaat te herstellen.³¹

De artikel 7 procedure werd in 2017 tegen Polen geïnitieerd, en dat was voor het eerst in de geschiedenis. De Commissie deed dat met de indiening van een met redenen omkleed voorstel op basis van artikel 7 lid 1 VEU. Daarin uitte zij haar zorgen over het ontbreken van onafhankelijke en legitieme constitutionele toetsing en over de wetwijzigingen inzake de rechterlijke macht die volgens de Commissie tot ernstige bezorgdheid over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht leidden en een systematische bedreiging voor de rechtsstaat in Polen aanzienlijk vergrootte.³² Sindsdien vonden verschillende hoorzittingen plaats in de Raad om de ontwikkelingen in Polen te bespreken.

Tot een constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden leidde het echter nooit. Daarvoor is een meerderheid van vier vijfde van de leden van de Raad benodigd (evenals goedkeuring van het Europees Parlement). Zoals welbekend, bleek het onmogelijk om deze eerste drempel te behalen.³³ Vervolgens zou bovendien de Europese Raad nog unaniem de constatering moeten doen dat er sprake is van een ernstige en voortdurende schending van de in artikel 2 bedoelde waarden³⁴, voordat de Raad,

29 L. Bertuzzi, 'EU Commission's last-minute attempt to keep private companies in world's first AI treat', *Euractiv*, <https://www.euractiv.com/section/artificial-intelligence/news/eu-commissions-last-minute-attempt-to-keep-private-companies-in-worlds-first-ai-treat/>, 24 januari 2024.

30 'Pace welcomes draft convention on AI and human rights – but regrets it will not fully cover the private sector', <https://pace.coe.int/en/news/9440/pace-welcomes-draft-convention-on-ai-and-human-rights-but-regrets-it-will-not-fully-cover-the-private-sector>, 10 april 2024.

31 Persbericht Europese Commissie van 6 mei 2024, 'Commission intends to close Article 7(1) TEU procedure for Poland', https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2461.

32 Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat, COM(2017) 835.

33 Het Europees Parlement constateerde al wel snel dat er een duidelijk gevaar was voor een ernstige schending van de artikel 2 VEU waarden in Polen bestaat via een resolutie van 15 november 2017, P8_TA(2017)0442.

34 Artikel 7 lid 2 VEU.

met gekwalificeerde meerderheid tot het daadwerkelijk opleggen van een sanctie had kunnen overgaan, zoals de schorsing van de stemrechten van Polen in de Raad.³⁵

Voor het eerst wil de Commissie nu dus ook de activering van deze ‘nucleaire optie’ uit het Verdrag weer intrekken. Zoals in een eerdere kroniek al werd toegelicht, is er sinds het aantreden van premier Tusk in december 2023 veel veranderd.³⁶ Polen presenteerde in februari van 2024 een actieplan om de rechtsstaat te herstellen, bestaande uit verschillende wetgevende en niet-wetgevende maatregelen om de regelgeving en het onafhankelijk functioneren van, onder meer, de Nationale Raad voor de Rechtspraak (KRS), het Hooggerechtshof, het Constitutioneel tribunaal, het Ministerie van Justitie en de Procureur-generaal te herstellen en in lijn te brengen met de Europese standaarden en de rechtspraak van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.³⁷

Voor de Commissie vormt het actieplan een belangrijke factor om de artikel 7 lid 1 VEU-procedure te beëindigen. Ook benoemt de Commissie dat Polen is begonnen met de implementatie van het actieplan en Polen heeft erkend de rechtsstaat te moeten herstellen. Een ander belangrijke factor is dat Polen sinds dit jaar heeft besloten deel te nemen aan het Europees Openbaar Ministerie. De Commissie heeft de Raad en het Europees Parlement – die beiden ook rollen hebben in de artikel 7 (lid 1) VEU procedure – geïnformeerd over de intentie om de procedure te beëindigen en nodigde de Raad uit reactie te geven tijdens de Raad Algemene Zaken van 21 mei 2024. De Commissie geeft tegelijkertijd aan de maatregelen die Polen op basis van het actieplan treft regelmatig te zullen gaan monitoren, zoals via het proces van de rechtsstaatrapporten.

Voor Polen markeert deze herbeoordeling van de Commissie over het gevaar op een schending van een ernstige schending van de EU waarden een belangrijk moment. De artikel 7 procedure is gedurende lange tijd tegen Polen ingezet, al bleef het steken in de eerste fase. De vraag die daarbij gesteld kan worden is hoe succesvol de inzet van artikel 7 VEU is (geweest) in het voorkomen of tegengaan van de afbraak van de rechtsstaat in een lidstaat. Het initiëren van de artikel 7 VEU procedure nog steeds een belangrijk en uiteindelijk politiek signaal af aan een lidstaat dat het zich op het verkeerde rechtsstatelijke pad begeeft. De enige andere lidstaat waartegen nog een artikel 7 lid 1 VEU-procedure loopt betreft Hongarije. Deze procedure werd indertijd in 2018 gestart door het Europees Parlement en bevindt zich sindsdien ook nog steeds in de eerste fase met de hoorzittingen over de ontwikkelingen in Hongarije in de Raad.³⁸ Zoals geconstateerd blijkt het tegelijkertijd ingewikkeld om aan de benodigde stemmen in de Raad te voldoen. Daarom wordt er ook nagedacht hoe deze procedure gewijzigd kan worden om deze in de toekomst blijvend effectief te laten zijn.³⁹

35 Artikel 7 lid 3 VEU.

36 M. Beijer e.a. ‘Kroniek EU en mensenrechten’, *NTM/NJCM-Bull.* 2024/2, p. 169-178.

37 Ministry of Justice Republic of Poland, ‘Polish Minister of Justice presents Action Plan for restoring the rule of law’, <https://www.gov.pl/web/justice/polish-minister-of-justice-presents-action-plan-for-restoring-the-rule-of-law>, 21 februari 2024.

38 Resolutie van het Europees Parlement van 12 september 2018 over een voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust (2017/2131(INL)) (*PbEU* 2019 L 433).

39 Zie bijv. EP-resolutie van oktober/november 2023; en policy paper van IDEA.

Voorlopig politiek akkoord op Europese IMVO-wetgeving

Het was even spannend, maar de EU-lidstaten zijn op 15 maart jl. in het Coreper (Comité van permanente vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten bij de Europese Unie) akkoord gegaan met de *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD).⁴⁰ Deze Europese Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO)-wetgeving verplicht grote ondernemingen om de negatieve effecten van hun eigen activiteiten, maar ook die van hun dochter-ondernemingen en zakenpartners, op het milieu en de mensenrechten aan banden te leggen. Dit wordt o.a. bewerkstelligd door risicogebaseerde *due diligence* op te nemen in hun ondernemingsbeleid, onderzoek te doen naar negatieve effecten van hun activiteiten en het voorzien in herstel wanneer er sprake is van negatieve effecten. Interessant is voorts dat de mensenrechten waar het specifiek om gaat, in de annex van de richtlijn worden opgesomd. De goedkeuring van de EU-lidstaten was niet vanzelfsprekend, nadat op 28 februari jongstleden nog onvoldoende draagvlak bleek te bestaan voor het akkoord dat was bereikt in de dialoog tussen de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie op 14 december jl. De door het Belgische Voorzitterschap voorgestelde wijzigingen konden het Coreper uiteindelijk over de streep trekken. Het Europees Parlement heeft op 24 april jongstleden ingestemd met de teksten tijdens zijn plenaire zitting, waarna de Raad deze lezing bekrachtigd op 25 mei 2024. De verordening wordt nu spoedig gepubliceerd in het EU-publicatieblad.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft de in zijn ogen belangrijkste uitkomsten van het voorlopig akkoord toegelicht in een Kamerbrief.⁴¹ Hij merkt allereerst op dat in het voorlopig akkoord een risicogerichte benadering is opgenomen, in plaats van een nadruk op gevestigde zakelijke relaties en contractuele garanties zoals in het oorspronkelijke Commissievoorstel was opgenomen. Dit is in lijn met de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. De reikwijdte is ook onderwerp van discussie geweest en is uiteindelijk vernauwd. De richtlijn gaat van toepassing zijn op in de EU gevestigde bedrijven met meer dan 1.000 (was 500) medewerkers en een netto jaaromzet van meer dan EUR 450 (was 150) miljoen. De verplichtingen uit de richtlijn zullen gefaseerd in werking treden, waarbij de grootste bedrijven allereerst eraan zullen moeten voldoen. Nederland heeft zich, aldus de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, hard gemaakt voor opname van de *gehele* waardeketen in de richtlijn, zowel upstream (toeleveringsketen) als downstream (waardeketen na verkoop of dienstverlening). De afvoer van producten, inclusief het recyclen, als onderdeel van de downstream is echter niet in het akkoord beland.

Een toevoeging aan het oorspronkelijke voorstel van de Commissie is de aandacht voor klimaat. Bedrijven die onder de richtlijn gaan vallen worden verplicht een transitieplan op te stellen en zich in te spannen om die uit te voeren. Met dit plan moet de bedrijfsstrategie in lijn worden gebracht met de klimaatdoelstellingen van Parijs, namelijk een maximumtemperatuurstijging van 1,5 graad. Daarnaast wordt een minimale boete van vijf procent van de netto-omzet van het bedrijf ingesteld, zodat een gelijk speelveld zo veel als mogelijk wordt gegarandeerd.

40 Interinstitutioneel dossier 2022/0051(COD) van de Secretaris-generaal van de Raad van Europa van 15 maart 2024, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6145-2024-INIT/en/pdf>.

41 Brief van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 12 april 2024, Min-BuZa.2024.595 (rijksoverheid.nl).

Nederland is teleurgesteld met het uitsluiten van gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen met betrekking tot klantrelaties van financiële instellingen. Nederland had namelijk gepleit voor een volledige inclusie van de financiële sector in de richtlijn.

Rechtspraak

EU-verordening inzake beveiliging van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten ongeldig

Op 21 maart 2024 heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de verplichting om in identiteitskaarten twee vingerafdrukken op te nemen, verenigbaar is met de grondrechten op eerbiediging van het privéleven (artikel 7 EU Handvest) en de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8 EU Handvest).⁴² De betrokken verordening is volgens het hof echter vastgesteld op basis van een onjuiste rechtsgrondslag en dus volgens een verkeerde wetgevingsprocedure, namelijk de gewone wetgevingsprocedure in plaats van de bijzondere wetgevingsprocedure die met name eenparigheid van stemmen vereist binnen de Raad. Het hof verklaart de verordening dan ook ongeldig.⁴³ Een Duitse burger betwist voor een Duitse rechter de weigering van de stad Wiesbaden om hem een nieuwe identiteitskaart af te geven waarin zijn vingerafdrukken niet zijn opgenomen. Artikel 3 lid 5 van verordening (EU) 2019/1157⁴⁴ (versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden) voorziet in de verplichting om op elke door de lidstaten afgegeven nieuwe identiteitskaart, op een opslagmedium dat aan de hoogste veiligheidseisen voldoet, een afbeelding van de vingerafdrukken van de houder op te nemen.

Met zijn prejudiciële vragen wenst de verwijzende rechter onder meer te vernemen of artikel 21 lid 2 van het EU-Werkingsverdrag de juiste rechtsgrondslag was voor de vaststelling van de verordening. Daarnaast wil de verwijzende rechter weten of artikel 3 lid 5 van de verordening verenigbaar is met de artikelen 7 en 8 van het EU Handvest.

Na een grondig onderzoek stelt het hof vast dat de verplichting om twee volledige vingerafdrukken op te nemen in het opslagmedium voor identiteitskaarten een beperking vormt van de grondrechten op eerbiediging van het privéleven (artikel 7 EU Handvest) en bescherming van persoonsgegevens (artikel 8 EU Handvest).⁴⁵ Deze beperking kan evenwel gerechtvaardigd worden door de doelstellingen van algemeen belang, zoals het tegengaan van de vervaardiging van valse identiteitskaarten en identiteitsfraude alsook het waarborgen van de interoperabiliteit van de verificatiesystemen.⁴⁶ De opneming van vingerafdrukken is geschikt en noodzakelijk om deze doelstellingen te verwezenlijken en is daar volgens het hof niet onevenredig aan.⁴⁷ Aangezien de opneming van twee vingerafdrukken het mogelijk maakt de vervaardiging van valse identiteitskaarten en identiteitsfraude tegen te gaan, kan dat in het bijzonder bijdragen

42 HvJ EU 21 maart 2024, C-61/22 (*Landeshauptstadt Wiesbaden*).

43 HvJ EU 21 maart 2024, C-61/22, para. 126 (*Landeshauptstadt Wiesbaden*).

44 Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (*PbEU* 2019, L 188).

45 HvJ EU 21 maart 2024, C-61/22, para. 70-74 (*Landeshauptstadt Wiesbaden*).

46 HvJ EU 21 maart 2024, C-61/22, para. 89 (*Landeshauptstadt Wiesbaden*).

47 HvJ EU 21 maart 2024, C-61/22, para. 102-105 (*Landeshauptstadt Wiesbaden*).

aan zowel de bescherming van het privéleven van de betrokkenen als, meer algemeen, de bestrijding van criminaliteit en terrorisme.⁴⁸ Doordat het de burgers van de EU in staat stelt om zich op een betrouwbare manier te identificeren, vergemakkelijkt dit bovendien de uitoefening van hun recht van vrij verkeer en verblijf in de EU. De doelstellingen die met die opnemings worden nagestreefd, zijn bijgevolg niet alleen voor de EU en de lidstaten, maar ook voor de burgers van de EU van bijzonder belang.

De opnemings van louter een gezichtsopname zou volgens het hof een minder doeltreffend identificatiemiddel zijn dan de opnemings, naast die gezichtsopname, van twee vingerafdrukken. Veroudering, levensstijl, ziekte of een chirurgische ingreep kunnen de anatomische kenmerken van het gezicht immers veranderen.⁴⁹

Het hof verklaart de verordening uiteindelijk ongeldig omdat het is vastgesteld op basis van een onjuiste rechtsgrondslag en dus volgens een verkeerde wetgevingsprocedure.⁵⁰ Indien de verordening met onmiddellijke ingang ongeldig zou worden verklaard, zou dat ernstige negatieve gevolgen kunnen hebben voor een groot aantal burgers van de EU, in het bijzonder voor hun veiligheid in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Het hof handhaaft daarom de gevolgen van de verordening totdat, binnen een redelijke termijn en uiterlijk op 31 december 2026, een nieuwe verordening in werking treedt die op de juiste rechtsgrondslag is gebaseerd.⁵¹

Persoonsgegevens en bestrijding van namaak

Op 30 april 2024 heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat een algemene en ongedifferentieerde bewaring van IP-adressen niet noodzakelijkerwijs een ernstige inmenging vormt in de grondrechten en dus onder voorwaarden is toegestaan.⁵² Bij de bestrijding van strafbare feiten en inmenging in de grondrechten, kan een nationale overheidsinstantie die belast is met de bestrijding van online gepleegde inbreuken onder bepaalde voorwaarden aan de hand van een IP-adres toegang krijgen tot identificatiegegevens. Het hof verduidelijkt naar aanleiding van vragen van de Franse rechter de vereisten voor de wijze waarop deze gegevens worden bewaard en toegang tot deze gegevens mogelijk is.

Bij een Frans decreet zijn twee soorten verwerkingen van persoonsgegevens ingevoerd met het doel om werken waarop auteursrechten of naburige rechten rusten te beschermen tegen online gepleegde strafbare feiten. De eerste verwerking bestaat erin dat organisaties die de auteurs vertegenwoordigen IP-adressen verzamelen die op peer-to-peerwebsites blijken te zijn gebruikt om strafbare feiten te plegen, en die adressen ter beschikking stellen aan de *Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet* (Hadopi; de hoge autoriteit voor de verspreiding van werken en de bescherming van rechten op het internet). Bij de tweede verwerking wordt, op verzoek van de Hadopi, het IP-adres door de internetproviders gekoppeld aan de gegevens betreffende de burgerlijke identiteit van de houder van dat adres. Door deze gegevensverwerkingen kan deze autoriteit tegen de geïdentificeerde personen een procedure

48 HvJ EU 21 maart 2024, C-61/22, para. 119 (*Landeshauptstadt Wiesbaden*).

49 HvJ EU 21 maart 2024, C-61/22, para. 99 (*Landeshauptstadt Wiesbaden*).

50 HvJ EU 21 maart 2024, C-61/22, para. 126 (*Landeshauptstadt Wiesbaden*).

51 HvJ EU 21 maart 2024, C-61/22, para. 127 en 128 (*Landeshauptstadt Wiesbaden*).

52 HvJ EU 30 april 2024, C-470/21 (*La Quadrature du Net e.a.*).

instellen waarin pedagogische en repressieve maatregelen worden gecombineerd en in de meest ernstige gevallen het openbaar ministerie kan worden ingeschakeld.

Vier organisaties voor de bescherming van rechten en vrijheden op internet hebben bij de *Conseil d'État* (de hoogste Franse bestuursrechter) beroep tot nietigverklaring van het betreffende decreet ingesteld. Deze Franse rechter wenst van het hof te vernemen of de genoemde gegevensverwerkingen verenigbaar zijn met het Unierecht, meer specifiek met artikel 15 van Richtlijn 2002/58/EG (privacy en elektronische communicatie) en met de artikelen 7, 8, 11 en 52 van het Handvest.

Het hof oordeelt dat de algemene en ongedifferentieerde bewaring van IP-adressen niet noodzakelijkerwijs een ernstige inmenging in de grondrechten vormt.⁵³ Een dergelijke bewaring is toegestaan wanneer de nationale regelgeving een wijze van bewaring verplicht stelt die waarborgt dat de verschillende categorieën persoonsgegevens daadwerkelijk hermetisch van elkaar zijn gescheiden en uitsluit dat er nauwkeurige conclusies kunnen worden getrokken over het privéleven van de betrokkene.⁵⁴

Vervolgens verduidelijkt het hof dat het Unierecht zich niet verzet tegen nationale regelgeving die de bevoegde overheidsinstantie, met het enkele doel om de persoon die wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit te identificeren, toegang geeft tot de gegevens betreffende de burgerlijke identiteit die aan een IP-adres zijn gekoppeld en die afzonderlijk en daadwerkelijk hermetisch van elkaar gescheiden door internetproviders worden bewaard.⁵⁵ De EU-lidstaten moeten niettemin waarborgen dat door deze toegang geen nauwkeurige conclusies kunnen worden getrokken over het privéleven van de houders van de betrokken IP-adressen. Dit houdt in dat het ambtenaren die deze toegang hebben moet worden verboden om informatie over de inhoud van de geraadpleegde bestanden openbaar te maken, aan de hand van de IP-adressen de zoekgeschiedenis te traceren en deze adressen voor andere doeleinden te gebruiken dan het identificeren van de houders ervan om maatregelen vast te stellen.

Wanneer de toegang tot gegevens betreffende de burgerlijke identiteit van de gebruikers van elektronische communicatiemiddelen louter tot doel heeft om de betrokken gebruiker te identificeren, hoeft deze toegang volgens het hof niet vooraf door een rechterlijke instantie of een onafhankelijke administratieve instantie te worden gecontroleerd, aangezien deze toegang een inmenging in de grondrechten inhoudt die niet als ernstig kan worden aangemerkt.⁵⁶ Deze controle moet echter wel plaatsvinden in het geval dat het door de bijzonderheden van een nationale procedure die een dergelijke toegang regelt mogelijk is om – door de verzamelde gegevens en informatie geleidelijk aan tijdens de verschillende stappen van deze procedure aan elkaar te koppelen – nauwkeurige conclusies te trekken over het privéleven van de betrokkene en deze toegang dan ook een ernstige inmenging in de grondrechten kan inhouden.⁵⁷ In een dergelijk geval moet de controle door een rechterlijke instantie of een onafhankelijke administratieve instantie worden verricht voordat deze gegevens worden gekoppeld. Daarbij moet tegelijkertijd de doelmatigheid van de procedure worden behouden door het in het bijzonder mogelijk

53 HvJ EU 30 april 2024, C-470/21, para. 79 (*La Quadrature du Net e.a.*).

54 HvJ EU 30 april 2024, C-470/21, para. 81-82 (*La Quadrature du Net e.a.*).

55 HvJ EU 30 april 2024, C-470/21, para. 134 (*La Quadrature du Net e.a.*).

56 HvJ EU 30 april 2024, C-470/21, para. 127 (*La Quadrature du Net e.a.*).

57 HvJ EU 30 april 2024, C-470/21, para. 131 (*La Quadrature du Net e.a.*).

te maken om de gevallen te identificeren waarin het betrokken inbreuk makende gedrag opnieuw begint.⁵⁸

58 HvJ EU 30 april 2024, C-470/21, para. 161 (*La Quadrature du Net e.a.*).