



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 2 декември 2021 година¹

Дело C-156/21

**Унгария
срещу**

Европейски парламент и

Съвет на Европейския съюз

„Жалба за отмяна — Член 151, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда — Искане в хода на производството — Искане за изключване на документ — Становище на правната служба на Съвета — Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 — Общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза — Защита на бюджета на Съюза в случай на нарушение на принципите на правовата държава в държава членка — Правно основание на Регламент 2020/2092 — Член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС — Нарушение на членове 7 ДЕС и 269 ДФЕС — Нарушение на член 4, параграф 1 ДЕС, член 5, параграф 2 ДЕС и член 13, параграф 2 ДЕС — Принцип на правна сигурност — Принцип на равно третиране на държавите членки — Принцип на пропорционалност“

1. С жалбата², подадена на основание член 263 ДФЕС, Унгария иска от Съда да отмени, като главно искане, Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092³, и като искане при условията на евентуалност — някои от неговите членове.

2. В жалбата, чието *конституционно* значение е безспорно, се поставя въпрос към Съда да прецени дали Регламент 2020/2092, който въвежда механизъм за защита на бюджета на Съюза при нарушения на принципите на правовата държава от държавите членки, свързани с изпълнението на бюджета, е приет на подходящо правно основание и дали той е съвместим с няколко разпоредби на първичното право, по-специално с член 7 ДЕС.

3. Съдът решава да преразпредели делото по жалбата на пленума, който е подходящият състав да се произнася по дела от „изключителна важност“ (член 16 от Устава на Съда).

¹ Език на оригиналния текст: испански.

² По дело C-157/21, Полша/Парламент и Съвет, Република Полша прави идентично искане. На същата дата представям заключения по двете дела.

³ Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 година относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза (ОВ L 433I, 2020 г., стр. 1).

I. Правна уредба

A. Първично право

4. Член 7 ДЕС предвижда:

„1. По мотивирано предложение на една трета от държавите членки, на Европейския парламент или на Европейската комисия Съветът, с мнозинство от четири пети от своите членове, след като получи одобрение от Европейския парламент, може да констатира наличието на очевиден риск от тежко нарушение от държава членка на ценностите, посочени в член 2. Преди да направи тази констатация, Съветът изслушва въпросната държава членка и може да отправи препоръки към нея, като действа съгласно същата процедура.

Съветът редовно проверява дали основанията за такава констатация продължават да са налице.

2. Европейският съвет, като действа с единодушие, по предложение на една трета от държавите членки или на Европейската комисия, след като получи одобрение от Европейския парламент, може да установи наличието на тежко и продължаващо нарушение на ценностите, посочени в член 2[,] от страна на дадена държава членка, след като покани тази държава членка да представи своята позиция.

3. Когато е направена констатация по параграф 2, Съветът може с квалифицирано мнозинство да вземе решение за спирането на някои права, произтичащи от прилагането на Договорите по отношение на въпросната държава членка, включително и на правото на глас на представителя на правителството на тази държава членка в Съвета. Като прави това, Съветът взема под внимание възможните последици от такова спиране върху правата и задълженията на физическите и юридическите лица.

Във всеки случай задълженията на въпросната държава членка според Договорите продължават да бъдат обвързващи за нея.

4. Съветът може впоследствие с квалифицирано мнозинство да вземе решение да измени или отмени мерките, взети въз основа на параграф 3, в отговор на промените в ситуацията, която е довела до тяхното налагане.

5. Условието и редът за гласуване, които, за целите на настоящия член, се прилагат за Европейския парламент, за Европейския съвет и за Съвета, са определени в член 354 от Договора за функционирането на [ЕС]“.

5. Съгласно член 269 ДФЕС:

„Съдът е компетентен да се произнася по законосъобразността на акт, приет от Европейския съвет или от Съвета по силата на член 7 от Договора за [ЕС,] само по искане на държавата членка, която е предмет на констатация на Европейския съвет или на Съвета, и само относно спазването на процедурните изисквания, предвидени в споменатия член.

Това искане трябва да бъде отправено в срок от един месец от датата на констатацията. Съдът се произнася в срок от един месец, считано от датата на искането“.

6. Съгласно член 322, параграф 1, буква а)ДФЕС:

„Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура и след консултация със Сметната палата, приемат чрез регламенти:

а) финансовите норми, които по-специално определят реда и условията за установяване и изпълнение на бюджета, както и за представяне и проверка на отчетите“.

Б. Регламент 2020/2092

7. Съгласно член 1 („Предмет“):

„С настоящия регламент се определят правилата, необходими за защита на бюджета на Съюза в случай на нарушения на принципите на правовата държава в държавите членки“.

8. Съгласно член 2 („Определения“):

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

а) „принципи на правовата държава“ се отнася до ценността на Съюза, заложена в член 2 от ДЕС. Те включват принципите на законност, което предполага прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес; правна сигурност; забрана на произвол от страна на органите на изпълнителната власт; ефективна съдебна защита, включително достъп до правосъдие от независими и безпристрастни съдилища, също и по отношение на основните права; разделение на властите; и недискриминация и равенство пред закона. Принципите на правовата държава се разбират като имащи отношение към другите ценности и принципи на Съюза, заложи в член 2 от ДЕС;

[...]“.

9. Член 3 („Нарушения на принципите на правовата държава“) предвижда:

„За целите на настоящия регламент следното може да бъде показателно за нарушения на принципите на правовата държава:

а) застрашаването на независимостта на съдебната система;

б) непредотвратяването, некоригирането или несанкционирането на произволни или незаконосъобразни решения на органите на публичната власт, включително на правоприлагащите органи, непредоставянето на финансови и човешки ресурси, което пречи на правилното им функциониране, или липсата на гаранция за отсъствието на конфликти на интереси;

в) ограничаването на достъпността и ефективността на средствата за правна защита, включително посредством рестриктивни процедурни правила и неизпълнение на съдебни решения, или ограничаването на ефективното разследване, наказателно преследване или санкциониране на нарушения на закона“.

10. Член 4 („Условия за приемането на мерки“) гласи:

„1. Подходящи мерки се предприемат, когато съгласно член 6 е установено, че нарушения на принципите на правовата държава в дадена държава членка накърняват или има сериозна опасност да накърнят достатъчно пряко доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза.

2. За целите на настоящия регламент нарушения на принципите на правовата държава се отнасят до едно или повече от следните:

- а) правилното функциониране на органите, които изпълняват бюджета на Съюза, включително заеми и други инструменти, гарантирани от бюджета на Съюза, по-специално в контекста на възлагане на обществени поръчки или процедури за предоставяне на безвъзмездни средства;
- б) доброто функциониране на органите, извършващи финансов контрол, наблюдение и одит, както и правилното функциониране на ефективни и прозрачни системи за финансово управление и отчетност;
- в) правилното функциониране на службите, натоварени с разследването и наказателното преследване, по отношение на разследването и наказателното преследване на измами, включително данъчни измами, корупция или други нарушения на правото на Съюза във връзка с изпълнението на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза;
- г) ефективния съдебен контрол от независим съд на действия или бездействия от страна на органите, посочени в букви а), б) и в);
- д) предотвратяването и санкционирането на измами, включително данъчни измами, корупция или други нарушения на правото на Съюза във връзка с изпълнението на бюджета на Съюза или със защитата на финансовите интереси на Съюза, както и налагането на ефективни и възпиращи санкции на получателите от страна на националните съдилища или административните органи;
- е) събирането на недължимо платени средства;
- ж) оказването на ефективно и своевременно съдействие на OLAF и — при условие че съответната държава членка участва — на Европейската прокуратура в хода на провежданите от тях разследвания или наказателни преследвания в съответствие с приложимите актове на Съюза съгласно принципа на лоялно сътрудничество;
- з) други ситуации или поведение на органи, които имат отношение към доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза“.

11. Член 5 („Мерки за защита на бюджета на Съюза“) предвижда:

„1. В случай че са изпълнени условията, предвидени в член 4 от настоящия Регламент, една или повече от следните подходящи мерки могат да бъдат приети в съответствие с процедурата, посочена в член 6 от настоящия регламент:

[...]

б) когато Комисията изпълнява бюджета на Съюза чрез споделено управление с държави членки, съгласно член 62, параграф 1, буква б) от Финансовия регламент:

- i) спиране на одобрението на една или повече програми или негово изменение;
- ii) спиране на изпълнението на задължения;
- iii) намаляване на поетите задължения, включително чрез финансови корекции или прехвърляния към други разходни програми;
- iv) намаляване на предварителното финансиране;
- v) прекъсване на сроковете за плащания;
- vi) спиране на плащанията.

2. Освен ако решението за приемане на мерките не предвижда друго, налагането на подходящи мерки не засяга задълженията на държавните органи, посочени в параграф 1, буква а), или на държавите членки, посочени в параграф 1, буква б), да изпълняват програмата или фонда, засегнати от мярката, и по-специално задълженията, които имат към крайни получатели или бенефициери, включително задължението да извършват плащания съгласно настоящия регламент и приложимите секторни или финансови правила. Когато изпълняват средства на Съюза чрез споделено управление, държавите членки, засегнати от мерките, приети съгласно настоящия регламент, докладват на Комисията за спазването на тези задължения на всеки три месеца от приемането на тези мерки. Комисията проверява дали приложимото право е спазено и при необходимост предприема всички подходящи мерки за защита на бюджета на Съюза в съответствие със секторните и финансовите правила.

3. Предприетите мерки са пропорционални. Те се определят с оглед на действителното или потенциалното въздействие на нарушенията на принципите на правовата държава върху доброто финансово управление на бюджета на Съюза или финансовите интереси на Съюза. Надлежно се вземат предвид естеството, продължителността, тежестта и обхватът на нарушенията на принципите на правовата държава. Доколкото е възможно, мерките са насочени към действията на Съюза, засегнати от нарушенията.

4. Комисията предоставя информация и насоки в полза на крайните получатели или бенефициерите относно задълженията на държавите членки, посочени в параграф 2, посредством уебсайт или интернет портал. Освен това Комисията предоставя на същия уебсайт или интернет портал подходящи инструменти, чрез които крайните получатели или бенефициерите да я информират относно всяко нарушение на тези задължения, което според тези крайни получатели или бенефициери ги засяга пряко [...].

5. Въз основа на информацията, предоставена от крайните получатели или бенефициерите в съответствие с параграф 4 от настоящия член, Комисията прави всичко възможно да гарантира, че всички суми, които се дължат от държавни органи или държави членки в съответствие с параграф 2 от настоящия член, се изплащат действително на крайните получатели [...]“.

12. Член 6 („Процедура“) гласи:

„1. Когато Комисията прецени, че има достатъчни основания да счита, че условията, предвидени в член 4 са изпълнени, тя изпраща писмено уведомление до съответната държава членка, в което излага фактическите елементи и конкретни основания, на които се основават констатациите ѝ, освен ако не смята, че други процедури, предвидени в законодателството на Съюза, биха позволили да се осигури по-ефективна защита на бюджета на Съюза. Комисията информира без забавяне Европейския парламент и Съвета за такова уведомление и неговото съдържание.

[...]

9. Когато Комисията прецени, че условията по член 4 са изпълнени и че коригиращите мерки, ако има такива, предложени от държавата членка съгласно параграф 5, ако има такива, не отговорят адекватно на констатацията в уведомлението на Комисията, тя представя на Съвета предложение за решение за изпълнение относно подходящите мерки в срок от един месец след получаването на становището на държавата членка или, ако не е представено становище, без ненужно забавяне и при всички случаи в срок от един месец от срока, определен в параграф 7. В предложението се посочват конкретните основания и доказателствата, на които Комисията е основала своите констатации.

10. Съветът приема решението за изпълнение, посочено в параграф 9 от настоящия член срок от един месец от получаването на предложението на Комисията. Ако възникнат извънредни обстоятелства, срокът за приемането на решението за изпълнение може да бъде удължен най-много с два месеца. За да се гарантира своевременното вземане на решение, Комисията упражнява правата си съгласно член 237 от ДФЕС, когато сметне това за целесъобразно.

11. Съветът, като действа с квалифицирано мнозинство, може да измени предложението на Комисията и да приеме изменения текст с решение за изпълнение“.

В. Регламент (ЕО) № 1049/2001⁴

13. Член 4 („Изключения“) предвижда:

„[...]

⁴ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76).

2. Институциите отказват достъп до документи в случаите, когато оповестяването им засяга защитата на:

[...]

– съдебните процедури и правни становища,

[...]

освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ.

3. Достъпът до документ, изготвен от дадена институция за вътрешно ползване или получен от институция и третиращ въпрос, по който тя все още не е взела решение, се отказва в случаите, когато оповестяването на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решение на тази институция, освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ.

Достъпът до документ, съдържащ становища, които са за вътрешно ползване, като част от предварителни обсъждания и консултации на въпросната институция, се отказва, дори и след вземането на решение, когато разпространението на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решения от институцията, освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ.

[...]“.

II. Производство пред Съда

14. С жалбата си Унгария иска от Съда⁵:

- да отмени изцяло Регламент 2020/2092 относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза,
- при условията на евентуалност, да отмени следните разпоредби от Регламент 2020/2092: член 4, параграф 1 и параграф 2, буква з); член 5, параграф 2 и параграф 3, предпоследно изречение; член 6, параграфи 3 и 8.
- да осъди Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз да заплатят съдебните разноски.

15. Парламентът и Съветът искат от Съда да отхвърли жалбата и да осъди Унгария да заплати съдебните разноски.

16. На 12 май 2021 г. Парламентът подава искане за разглеждане на делото по реда на член 133 от Процедурния правилник (бързо производство), което на 9 юни 2021 г. е уважено от председателя на Съда.

⁵ На основание член 16, трета алинея от Устава на Съда, Унгария иска делото да бъде разпределено на голям състав.

17. На 12 май 2021 г. Съветът иска от Съда в съответствие с член 151, параграф 1 от Процедурния правилник да не взема предвид определени части от жалбата на Унгария и от приложение А.3 към нея, тъй като те възпроизвеждат или препращат към непубликувано становище на правната служба на Съвета. На 29 юни 2021 г. Съдът решава на основание член 151, параграф 5 да се произнесе по искането в хода на производството в съдебното решение по съществуващото на спора.

18. В съдебното заседание, проведено пред пленума на Съда на 11 и 12 октомври 2021 г., се явяват Унгария, Република Полша, Европейският парламент и Съветът, както и Европейската комисия и правителствата на Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Кралство Испания, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Финландия и Кралство Швеция.

19. В настоящото заключение ще разгледам най-напред подаденото от Съвета искане в хода на производството. След това ще посоча правния контекст, в който е изготвен и приет Регламент 2020/2092. Накрая ще се спра на деветте основания за отмяна, изтъкнати от Унгария.

III. Искане в хода на производството

20. Съветът иска от Съда „да не взема предвид частите от жалбата и приложенията към нея, и по-специално приложение А.3, които препращат към, възпроизвеждат съдържанието на или отразяват анализа, направен в становището на правната служба на Съвета (документ 13593/18 на Съвета) [наричано по-нататък „становището“] от 25 октомври 2018 г., и по-специално части [от точки 21, 22, 164 и 166]“.

21. Унгария иска от Съда да отхвърли искането на Съвета, и при условията на евентуалност, да му разпорежи да представи становището.

22. Най-напред следва да уточня, че Съветът не иска *изключването* на становище, което Унгария просто не е включила като такова в жалбата си. Следователно не може да се говори за изключване от преписката по делото на документ, който не е приложен към преписката. Видно от текста на жалбата на основание член 151 от Процедурния правилник, искането на Съвета се ограничава до това *да не се вземат предвид* частите от жалбата и приложенията към нея, които възпроизвеждат или препращат към посоченото становище.

23. Всички държави от Съюза, както и Комисията, разполагат със становището в качеството си на членове на Съвета или на участници в законодателната процедура, довела до приемането на Регламент 2020/2092.

24. Освен това съществуването на становището е направено обществено достояние от пресата⁶ и съдържанието му е достъпно в интернет. Съветът обаче решава да запази поверителния му характер и отхвърля някои искания за достъп, подадени на основание Регламент № 1049/2001, като само оповестява параграфи 1—8 от него⁷.

⁶ Статия от *Político* от 29 октомври 2018 г.

⁷ Документ, идентифициран от Съвета под номер ST 13593 2018 INIT, параграфи 1—8 съдържат увод към и изложение на правната уредба и фактическата обстановка, но в тях не се съдържа правен анализ. Те са обществено достъпни от 18 декември 2020 г.: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13593-2018-INIT/en/pdf>. Вж. в това отношение решение на Общия съд от 21 април 2021 г., PECH/Съвет (Т-252/19, EU:T:2021:203, т. 2—4).

25. Стига се до парадокса, че всички страни в това производство са имали законен достъп до документа и единствено Съдът официално не е запознат с него. В този контекст искането на Съвета по-скоро е изненадващо⁸ и не съвпада с посочените в практиката на Съда *класически* хипотези на изключване от преписката по дело на представени пред него документи.

26. В жалбата на Унгария и в приложенията към нея се съдържат:

- възпроизведена част от становището, в параграф 4 от съдържащия се в приложение 3 документ, озаглавен „*Non-paper from Hungary*“ относно предложението на Комисията от 9 ноември 2018 г., което е в основата на Регламент 2020/2092,
- препратки към становището, които, изглежда, възпроизвеждат неговото съдържание, но не може да прецени дали го отразяват буквално, или са преформулирани от Унгария (т. 22 и 164 от жалбата, както и параграфи 2—7 и 9 от приложение 3), и
- обикновени препратки към становището в рамките на специфични доводи на Унгария (т. 21 и 166 от жалбата).

27. Преди да пристъпя към разглеждане по същество на направеното искане в хода на производството, смятам за уместно да изложа правилата и релевантната практика на Съда относно достъпа до документите на институциите на Съюза, и по-специално до становищата на техните правни служби, и относно оповестяването на тези документи и позоваването на тях пред съд.

А. Правила относно достъпа до документи на институциите на Съюза и позоваването на тези документи пред съд

28. Достъпът на физическите и юридическите лица до документите на институциите на Съюза се урежда от Регламент № 1049/2001. Целта му е да гарантира възможно най-широк достъп и поради това член 2, параграф 1 въвежда като общ принцип правото на достъп до всички документи на Съюза, но при определени условия и ограничения⁹.

29. Член 4 от Регламент № 1049/2001, посочен по-горе, определя режима на изключения, приложими към правото на достъп, обусловен от съображения от обществен или частен интерес. Сред тези изключения е посочен отказът на достъп до документи:

- когато оповестяването [им] би засегнало защитата на „съдебните процедури и правни становища, [...] освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ“,
- изготвени „от дадена институция за вътрешно ползване или получен от институция и третиращ въпрос, по който тя все още не е взела решение, когато оповестяването на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решение на тази институция,

⁸ Подобно искане е отправено пред Общия съд. Определение от 20 май 2020 г., Nord Stream 2/Парламент и Съвет (Т-526/19, ЕУ:Т:2020:210), понастоящем обжалвано по дело Nord Stream 2/Парламент и Съвет, по което на 6 октомври 2021 г. е представено заключение от генералния адвокат Bobek (С-348/20 Р, ЕУ:С:2021:831).

⁹ „Всеки гражданин на Съюза и всяко физическо или юридическо лице, пребиваващо или чието седалище според учредителния акт е в държава членка, има право на достъп до документите на институциите, при условие че са спазени принципите, условията и ограниченията, определени в настоящия регламент“.

освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ“.

30. Регламент № 1049/2001 се прилага само по отношение на заявления за достъп, подадени от физически и юридически лица, но не и от държавите членки. Когато става въпрос за законодателните актове на Съвета, логично е държавите членки да разполагат с документите, изготвени от тази институция.

31. Що се отнася обаче до разгласяването или оповестяването на документи с ограничен характер, държавите членки трябва да поискат разрешение, което, що се отнася до Съвета, е предвидено в неговия процедурен правилник¹⁰. Приложение II към него съдържа специфичните правила на Съвета относно публичния достъп до неговите документи, които препращат към Регламент № 1049/2001¹¹.

32. Препращането към правилата от Регламент № 1049/2001 се допълва от Насоките за работа с вътрешни за Съвета документи¹². Точка 5 от тези насоки предвижда, че документите с обозначение „LIMITE“ са обхванати от задължението за професионална тайна в съответствие с член 339 ДФЕС и член 6, параграф 1 от Процедурния правилник на Съвета, като освен това работата с тях трябва да се ръководи от разпоредбите на съответното законодателство на ЕС, и по-конкретно Регламент № 1049/2001.

33. Що се отнася до достъпа до документи с обозначение „LIMITE“, точки 20—22 от Насоките на Съвета обуславят тяхното оповестяване от предварителното разрешение на Съвета¹³.

Б. Съдебна практика, свързана по-специално с достъпа до становищата на правните служби на институциите и с позоваването на тях пред съд

34. Съдебната практиката на Съда се е развила основно във връзка със случаи, в които физически и юридически лица искат достъп до документи на институциите и те отказват да им дадат този достъп.

¹⁰ Решение на Съвета от 1 декември 2009 г. за приемане на Процедурен правилник на Съвета (ОВ L 325, 2009 г., стр. 35). Съгласно член 6, параграф 2 от него „Съветът или Корепер може да разреши представянето в рамките на съдебни производства на копие или извлечение от документи на Съвета, до които все още не е предоставен публичен достъп съгласно разпоредбите за публичния достъп до документи“.

¹¹ Член 5: „Когато дадена държава членка подаде заявление до Съвета, то се разглежда в съответствие с членове 7 и 8 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 и приложимите разпоредби на настоящото приложение. Когато достъпът е напълно или частично отказан, заявителят се информира, че всяко потвърдително заявление трябва да бъде подадено пряко до Съвета“.

¹² Бележка на Съвета от 10 април 2018 г. относно работата с вътрешни за Съвета документи, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7695-2018-INIT/bg/pdf>.

¹³ Точка 20: „Документи с обозначение „LIMITE“ не трябва да стават публично достояние освен ако не е взето решение в този смисъл от надлежно упълномощени служители на Съвета, от националната администрация на държава членка (вж. т. 21) или съответно от Съвета, съгласно Регламент (ЕО) № 1049/2001 и Процедурния правилник на Съвета“.

Точка 21: „Служителите на институция или на орган на ЕС, различни от Съвета, не могат сами да вземат решение за предоставяне на публичен достъп до документи с обозначение „LIMITE“ без предварителна консултация с Генералния секретариат на Съвета (ГСС). Служителите в националната администрация на държавата членка се консултират с ГСС преди да вземат такова решение, освен ако не е ясно, че може да се предостави публичен достъп до документа в съответствие с член 5 от Регламент (ЕО) № 1049/2001“.

Точка 22: „Съдържанието на документи с обозначение „LIMITE“ може да се публикува единствено в защитени сайтове или базиран в интернет платформи, които са одобрени от Съвета или са със защитен достъп (например портала за делегати)“.

35. В рамките на тази съдебна практика Съдът прилага и тълкува Регламент № 1049/2001, що се отнася конкретно до заявленията за достъп до правните становища на институциите на Съюза. Този регламент има „определена указателна стойност с оглед претеглянето на интересите, което е необходимо за произнасянето“ по исканията за изключване на документи по висящо пред Съда дело¹⁴.

36. Според Съда „допускането на възможността за представяне на такива вътрешни документи в рамките на спор пред Съда, без посоченото представяне да е било разрешено от съответната институция или да е по разпореждане на тази юрисдикция, противоречи на обществения интерес [отразен в член 4 от Регламент 1049/2001], който изисква институциите да могат да се ползват от предоставените при пълна независимост становища на тяхната правна служба“¹⁵.

37. От тази гледна точка изключението относно правните становища, предвидено в член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, цели „да защити интереса на определена институция да изисква правни становища и да получава открити, обективни и пълни становища“¹⁶.

38. Проверката, която Съветът трябва да извърши при прилагането на това изключение, което следва да се тълкува стриктно¹⁷, се извършва на три етапа, като разглеждането му е подробно обяснено в решение по дело Швеция и Turco/Съвет (т. 37—47):

- „Най-напред Съветът трябва да се увери, че документът, чието оповестяване се иска, наистина е свързан с правно становище“.
- „На второ място, Съветът трябва да провери дали оповестяването на части от въпросния документ, за които е установено, че са свързани с правни становища, „би засегнало защитата“ на последните“. За да може да се направи позоваване на опасност от засягане на този интерес, последната трябва да бъде разумно предвидима, а не изцяло хипотетична“.
- „Най-накрая, на трето място, ако Съветът счете, че оповестяването на документ би засегнало защитата на правните становища, така както бе определена по-горе, той трябва да провери дали не съществува по-висш обществен интерес, който обосновава оповестяването, въпреки че това ще доведе до засягане на възможността му да изисква правни становища и да получава открити, обективни и пълни становища“¹⁸.

¹⁴ Решение от 31 януари 2020 г., Словения/Хърватия (C-457/18, EU:C:2020:65, наричано по-нататък „решение Словения/Хърватия“, точка 67), и определение от 14 май 2019 г., Унгария/Парламент (C-650/18, непубликувано, EU:C:2019:438, наричано по-нататък „определение Унгария/Парламент“, т. 9, 12 и 13).

¹⁵ Решение Словения/Хърватия (т. 66), цитиращо определение Унгария/Парламент (т. 8 и 9).

¹⁶ Решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет (C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, наричано по-нататък „Решение по дело Швеция и Turco/Съвет“, т. 42).

¹⁷ Пак там, т. 36.

¹⁸ Вж. в този смисъл решения Швеция и Turco/Съвет (т. 38—44), от 3 юли 2014 г., Съвет/in't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, т. 96), и определение Унгария/Парламент (т. 11).

39. В целия този процес следва да се вземат предвид принципните положения, изложени от Съда в решение ClientEarth/Комисия¹⁹:

- „– Регламент № 1049/2001 отразява изразената в член 1, втора алинея ДЕС воля да се отбележи нов етап в процеса на създаване на все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до неговите граждани.
- Отражение на тази основна цел е също така, от една страна, член 15, параграф 1 ДФЕС, който по-специално предвижда, че институциите, органите, службите и агенциите на Съюза работят при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост, принцип, потвърден също в член 1[0], [параграф 3] ДЕС и в член 298[...] ДФЕС, както и от друга страна, закрепеното в член 42 от Хартата за основните права на Европейския съюз право на достъп до документи.
- От съображение 2 от Регламент № 1049/2001 следва, че откритостта позволява да се предостави на институциите на Европейския съюз по-голяма законност, ефективност и отговорност по отношение на гражданите на Съюза в демократична система. Тя освен това допринася за повишаване на доверието на тези граждани, като осигурява открито обсъждане на различните гледни точки“.

40. Изискването за „откритост“ (прозрачност) обаче може да не е достатъчно, за да се обоснове запазването в преписката на приложено към жалбата становище на институция при наличието на някои опасности. Една от тях е институцията да бъде принудена „да вземе публично отношение по становище, което очевидно е било предназначено за вътрешно ползване[, а това] би довел[о] до отрицателни последици за интереса на [институцията] да изисква правни становища и да получава открити, обективни и пълни становища“²⁰.

41. Освен това да се даде съгласие за запазване на документ в преписката, когато институцията не е разрешила неговото оповестяване, би улеснило заобикалянето на процедурата за искане на достъп, предвидена в Регламент № 1049/2001²¹.

42. Що се отнася до становищата на институциите, издадени в рамките на законодателни процедури, практиката на Съда установява много по-широко право на достъп и съответно на него задължение за оповестяване.

43. Това е посочено в решение Швеция и Тигсо/Съвет, в което Съдът отхвърля изтъкнатите от тази институция „обосновки“ за изключване от преписката по делото на становище на правната ѝ служба относно законодателно предложение. Съветът изтъква, че оповестяването на това становище би могло „да остави съмнение относно законосъобразността на съответния законодателен акт“ и „да постави под въпрос независимостта“ на тази служба²².

¹⁹ Решение от 4 септември 2018 г. (C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 73—75), и определение по дело Унгария/Парламент (т. 13).

²⁰ Решение Словения/Хърватия, точка 70.

²¹ Определение по дело Унгария/Парламент, точка 14; решение, Словения/Хърватия, посочено по-горе (т. 68).

²² Решение Швеция и Тигсо/Съвет (т. 54).

44. В отговор на тези доводи Съдът посочва:

- Относно първия довод „именно прозрачността в това отношение ще допринесе за по-голямата легитимност на институциите в очите на европейския гражданин и ще увеличи доверието му в тях, като осигури открито обсъждане на различните гледни точки. В действителност е вероятно именно липсата на информация и на обсъждане да породят съмнения в съзнанието на гражданите не само по отношение на законосъобразността на конкретен акт, но и за легитимността на целия процес на вземане на решения“²³.
- Що се отнася до втория довод твърдяната опасност (да бъде поставена под въпрос независимостта на правната служба), тя не може да е изцяло хипотетична и не се смесва с интереса да се избегне неправомерен натиск с цел да се повлияе на съдържанието на становищата на тази служба²⁴.

45. От изложеното по-горе „произтича, че Регламент № 1049/2001 по принцип предвижда задължение за оповестяване на становищата на правната служба на Съвета относно законодателен процес“. Това не пречи да бъде отказано „оповестяването на конкретно правно становище, което е дадено в контекста на законодателен процес, но е от особено чувствителен характер или има особено широк обхват, надхвърлящ съответния законодателен процес“²⁵.

В. Анализ на искането на Съвета

46. В искането на Съвета трябва да се разграничат две части.

47. Първата се отнася до искането за изключване от преписката по делото на приложение 3 към жалбата, съдържащо документа, наречен „*Nonpaper from Hungary*“, по предложението на Комисията, което е в основата на Регламент 2020/2092. В този *Non paper* документ има една дословно възпроизведена част от становището на правната служба, както и препратки към това становище, които, *изглежда*, възпроизвеждат съдържанието му.

48. Тъй като *Non-paper from Hungary* е документ, изготвен и представен от Унгария в хода на законодателната процедура, следвана за приемането на Регламент 2020/2092, към него не се прилагат правилата относно достъпа до документи на институциите на Съюза.

49. Следователно няма пречка Унгария като държава, съставила документа, да го представи в рамките на производство пред Съда, макар да съдържа преки или косвени цитати от становището на правната служба на Съвета.

50. Във втората част от искането си Съветът иска от Съда да не взема предвид частите от жалбата на Унгария, които препращат към, възпроизвеждат съдържанието на или отразяват направения в становището анализ.

²³ Пак там, точка 59.

²⁴ Пак там, точки 62—66.

²⁵ Пак там, точки 68 и 69.

51. Хипотетично това искане би било допустимо само що се отнася до възпроизвеждането на съдържанието на становището, а не до частите от жалбата, които само съвпадат с него. Държава, която оспорва валидността на законодателен акт на Съюза, има пълното право да защитава гледната си точка, независимо дали съвпада със съдържанието на документите, изготвени в рамките на процедурата, довела до приемането на този акт.

52. Ако Унгария беше отправила до Съвета искане за достъп до становището, към него по принцип би могъл да се приложи Процедурният правилник на тази институция, член 6, параграф 2 от който предвижда, че Съветът може да *разреши* „представянето в рамките на съдебни производства на копие или извлечение от документи на Съвета, до които все още не е предоставен публичен достъп съгласно разпоредбите за публичния достъп до документи“.

53. В хипотезата на документи на Съвета с обозначение „LIMITE“, както в настоящия случай, в точка 5 от цитираните по-горе Насоки за работа с вътрешни за Съвета документи е посочено, че те са обхванати от задължението за професионална тайна в съответствие с член 339 ДФЕС и член 6, параграф 1 на Процедурния правилник на Съвета и освен това работата с тях трябва да се ръководи от разпоредбите на законодателство на ЕС, и по-конкретно Регламент № 1049/2001. Що се отнася до достъпа до тези документи с обозначение „LIMITE“, точки 20 и 21 от Насоките на Съвета обуславят тяхното оповестяване от предварителното разрешение на Съвета.

54. За Унгария е било необходимо същото предварително разрешение от Съвета, за да приложи към жалбата си спорното становище като документ с обозначение „LIMITE“, който Съветът е оповестил в много ограничена степен и по отношение на който е отхвърлил няколко заявления за достъп на частноправни субекти²⁶. Както вече посочих, ако се позволи да се прилагат без ограничение към преписката по делото документи, чието оповестяване институцията не е разрешила, би било лесно да се заобиколи въведената с Регламент № 1049/2001 процедура за искане на достъп²⁷.

55. В крайна сметка за разрешаването на това искане в хода на производството е необходимо по един или друг начин да се вземе предвид практиката на Съда относно прилагането към жалбите на правните становища, изготвени в рамките на законодателните процедури, което изисква разглеждане на три етапа, които вече посочих²⁸.

56. Що се отнася до първата фаза на това разглеждане, няма съмнение, че е налице *правно становище* (на правната служба на Съвета), което не се оспорва от страните.

57. Във втората фаза на това разглеждане следва да се прецени дали оповестяването на това конкретно становище *предполага разумно предвидима, а не изцяло хипотетична опасност за защитата на правните становища на Съвета*.

²⁶ Едно от тези решения за отказ на Съвета е решението, което Общият съд е отменил с решение от 21 април 2021 г., PECH/Съвет (T-252/19, EU:T:2021:203).

²⁷ Определение по дело Унгария/Парламент (т. 14), решение, Словения/Хърватия, посочено по-горе (т. 68). Както обясних също, Процедурният правилник на Съвета и неговите общи насоки за достъп до неговите документи препращат към Регламент № 1049/2001.

²⁸ Точка 38 от настоящото заключение.

58. За да преценя дали в случая съществува такава опасност, изхождам от предположението, че Унгария е трябвало да има разрешение от Съвета да *представи* становището в рамките на производството пред Съда.

59. Според мен това разрешение би било необходимо, ако в жалбата си Унгария е искала да *включи* дословни откъси от документ с обозначение „LIMITE“, до който Съветът дава ограничен достъп, както е в случая, ако на практика с тези откъси се оповестява цялостното или съществена част от съдържанието на документа.

60. Ако не разполага с предварително разрешение от Съвета, държавата членка би могла да заобиколи това изискване за оповестяване и да представи пред Съда поверителните документи на тази институция: достатъчно би било да не ги представя като писмени доказателства, приложени към жалбата, а да включи в нея съдържанието на тези документи.

61. Изхождайки от тези съображения, може да се окажат релевантни следните обстоятелства:

- Становището е (с изключение на първите осем параграфа, които просто са изложение, не представляват анализ и са оповестени) вътрешен документ с обозначение „LIMITE“, подчинен на изискването за професионална тайна.
- Унгария разполага законосъобразно с текста на становището в качеството си на държава членка. Получила го е, без да се е отклонила от процедурата на Процедурния правилник на Съвета, като член 5 от приложение II към него действително предвижда, че държавите трябва да поискат от тази институция достъп до документите, но това изискване се отнася само за документите, с които те не разполагат.
- Съветът не е бил длъжен да изрази публично позиция по становището на правната си служба, тъй като е можел да отговори на жалбата на Унгария, без да е необходимо изрично да направи преценка по него²⁹.
- Под „представяне в рамките на съдебни производства“ не се разбират само обстоятелствени препратки към части от становището, направено в жалбата. Само ако поради обхвата си тези препратки са равнозначни на неразрешеното оповестяване на самото становище, би могло да се поддържа, че става въпрос за заобикаляне на задължително изискваното разрешение от Съвета.
- Както вече посочих, Унгария има пълното право да представи своите правни доводи, макар да съвпадат с тези на правната служба на Съвета, с които тази държава членка е запозната, доколкото участва в процедурата за изготвяне на Регламент 2020/2092.

62. Ето защо не мисля, че е налице разумно предвидима, а не изцяло хипотетична опасност за защитата на правните становища на Съвета. Ако има такава опасност след втората фаза на разглеждането, следва да се прецени, на трето място, дали е налице *по-висш обществен интерес*, обосноваващ запазването в преписката на преките и непреките препратки към части от становището на правната служба на Съвета.

²⁹ В съдебното заседание Съветът не взема отношение по становището на правната служба.

63. В случая този по-висш обществен интерес е налице, независимо от факта че Унгария има собствен интерес да бъде отхвърлено искането на Съвета и да се запазят препратките към становището в подкрепа на тезата ѝ относно (предполагаемата) невалидност на Регламент 2020/2092.

64. По-висшият интерес, който в случая обосновава позоваването пред съда и оповестяването на части от становището на правната служба на Съвета, е прозрачността на законодателната процедура.

65. Припомням, че достъпът до документите на Съвета, когато той действа в качеството на законодателен орган, благоприятства прозрачността и откритостта на законодателния процес и допринася за укрепване на демокрацията, като улеснява контрола от страна на гражданите върху цялата информация, която стои в основата на даден законодателен акт³⁰.

66. Нещо повече, в рамките на прозрачен законодателен процес трябва да се приветстват всички обосновани правни мнения в полза на или против дадено предложение, които предоставят на съзаконодателите (носещи в крайна сметка отговорността за решението) и на гражданите като цяло необходимите за преценката на това предложение елементи.

67. Това е възможно само ако изразените правни становища са доведени до знанието на обществеността именно за да допринесат „за по-голямата легитимност на институциите в очите на европейския гражданин[, с което да се] увеличи доверието му в тях, като [се]осигури открито обсъждане на различните гледни точки“³¹.

68. Въз основа на тези разсъждения, които споделям изцяло, Съдът е приел, че по принцип съществува *задължение* за оповестяване на правните становища, отнасящи се до законодателен процес³². Обратната страна на това задължение е, че по отношение на тези становища не се допуска „обща необходимост от поверителност“³³.

69. Това задължение обаче не е абсолютно. По-специално „не пречи оповестяването на конкретно правно становище, което е дадено в контекста на законодателен процес, но е от особено чувствителен характер или има особено широк обхват, надхвърлящ съответния законодателен процес, да се откаже на основание на защитата на правните становища“³⁴.

70. Спорното становище е изготвено в рамките на законодателната процедура за приемане на Регламент 2020/2092. Според мен Съветът не е обосновал обстоятелството, че става въпрос за „особено чувствително“ становище, макар този регламент да е от безспорно значение за Съюза и за неговите държави членки.

71. Именно съдържанието на правното становище трябва да има особено чувствителен характер. От тази гледна точка, макар да се отнася за релевантна законодателна мярка, *чувствителността* на становището може да бъде призната само при особено

³⁰ Решение Швеция и Турко/Съвет (т. 67).

³¹ Пак там, точка 59. В същата точка се добавя: „[в] действителност е вероятно именно липсата на информация и на обсъждане да породи съмнения в съзнанието на гражданите не само по отношение на законосъобразността на конкретен акт, но и за легитимността на целия процес на вземане на решения“.

³² Решение Швеция и Турко/Съвет (т. 68 и 71).

³³ Пак там, точка 57.

³⁴ Пак там, точка 69.

чувствителна информация в неговото съдържание (например относно поверителни или секретни въпроси), но не и когато включва обикновена преценка на тълкувателни аспекти на Договорите като тази относно правните основания на подобна мярка.

72. Според мен Съветът не е обосновал и обстоятелството, че становището има „особено широк обхват, надхвърлящ съответния законодателен процес“.

73. Макар този израз от решение Швеция и Turco/Съвет да не е съвсем ясен (тъй като по принцип правните становища по законодателно предложение се свеждат до разглеждане на неговата валидност или неговите пороци, и нищо повече), считам, че той се отнася до становища, които надхвърлят съдържанието на евентуално оспорваното правило и не са релевантни за съдебното производство, в което ще бъдат представени.

74. Така прозрачността на законодателната процедура в случая трябва да има превес пред хипотетичната опасност (неустановена в случая) правни становища на Съвета да останат без надлежна защита или да се затрудни приемането от правната служба на Съвета на „открити, обективни и пълни“³⁵ становища — качества, които са гарантирани от професионализма на членовете на тази служба и трябва да бъдат съхранявани от Съвета.

75. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отхвърли това искане на Съвета в хода на производството.

IV. Регламент 2020/2092 — правен акт между финансовата обвързаност с условия и гаранцията за зачитането на правовата държава

76. За да се разбере по-добре механизмът на общия режим на обвързаност с условия по Регламент 2020/2092, е необходимо да се спрем на: а) законодателната процедура, следвана за приемането му, и б) аналогичните механизми, вече предвидени в правото на Съюза, към които се добавя механизмът по този регламент.

A. Законодателна процедура, следвана при приемането на Регламент 2020/2092

77. Изработването на Регламент 2020/2092 е било особено сложно и следваният законодателен процес спомага за подходящото му тълкуване³⁶.

78. Този регламент е резултат от усилията на Съюза да усъвършенства своите правни инструменти, целящи да осигурят спазването на принципите на правовата държава от държавите членки. Тази ценност на Съюза, закрепена в член 2 ДЕС, е застрашена

³⁵ Пак там, точка 64.

³⁶ Вж. *Louis, J.-V.* Respect de l'État de droit et protection des finances de l'Union“, *Cahiers de droit européen*, 2020, № 1, p. 3—20; и *Baraggia, A., Bonelli, M.* „Linking Money to Values: the new Rule of Law Regulation and its constitutional challenges“ — *German Law Journal*, в печат.

напоследък от определени практики на някои държави членки, както многократно са подчертавали Парламентът и Комисията. Някои от тези държави са основни получатели на средства от бюджета на Съюза³⁷.

79. Съюзът разполага с ограничен набор от правни инструменти за противодействие на нарушения на принципите на правовата държава:

- Целта на механизма на член 7 ДЕС е да се констатира „наличието на очевиден риск от тежко нарушение от държава членка на ценностите, посочени в член 2“ или „наличието на тежко и продължаващо нарушение“ на същите ценности, със съответните за едната или другата констатация последствия. Оперативността на този механизъм се утежнява от необходимостта от единодушно решение на Европейския съвет във втората хипотеза.
- Исковете за установяване на неизпълнение на задължения, предявени от Комисията (член 258 ДФЕС) или от друга държава членка (член 259 ДФЕС), позволяват да се установи дали държава членка не е изпълнила някое от задълженията си по Договорите.

80. През 2014 г. Комисията приема „Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава“, предназначена „да се гарантира ефективна и съгласувана защита на принципите на правовата държава във всички държави членки. Това е уредбата за разглеждане и разрешаване на ситуации, при които съществува системна заплаха за принципите на правовата държава“³⁸.

81. Новата уредба на Комисията има за цел „да се намери решение на бъдещи заплахи за принципите на правовата държава в държави членки, преди да бъдат изпълнени условията за активиране на механизмите, предвидени в член 7 от Договора за Европейския съюз. Следователно е предназначена да запълни празнина. Тя обаче не представлява алтернатива на механизмите на член 7 от ДЕС, а ги предхожда и допълва“³⁹.

³⁷ Унгария е един от основните получатели per capita на структурни фондове на Съюза в размер на 25 424 713 942 EUR в МФР 2014—2020 (2 532 EUR на жител), с висок процент от съфинансирани от Съюза публични инвестиции в страната, съгласно наличните данни на Комисията, достъпни на интернет адрес <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU>. Република Полша изпква като един от основните бенефициери на структурни фондове на Съюза, тъй като е получила 89 990 274 817 EUR (2 262 EUR на жител) в МФР 2014—2020 г. съгласно наличните данни на Комисията, достъпни на интернет адрес <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL>.

³⁸ Документ COM(2014) 158 final от 11 март 2014 г., Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета: „Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава“.

³⁹ Това съобщение на Комисията е обект на критика в Становище № 10296/14 на Съвета от 27 май 2014 г., като е посочено, че спазването на правовата държава може да бъде предмет на действие от страна на институциите само в рамките на процедурата по член 7 ЕС или друга специална материалноправна компетентност, ако съществува такава.

82. През 2019 г. Комисията актуализира стратегията си и създава Европейския механизъм за върховенството на закона⁴⁰. Основан на тесен диалог с националните органи и заинтересовани страни, този механизъм осигурява прозрачност и обхваща всички държави членки обективно и безпристрастно. С тези данни Комисията изготвя годишен доклад, включващ оценка на всяка държава членка⁴¹.

83. В този контекст през май 2018 г. Комисията представя предложение за регламент относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки⁴².

84. Предложението, изглежда, предизвиква известни колебания на правната служба на Съвета. Сметната палата отправя препоръки с цел подобряване на съдържанието му⁴³, като подчертава, че предложението има правно основание, което поражда съмнения, неточно е по своите критерии, предоставя много широка свобода за преценка на Комисията и заобикаля процедурата по член 7 ДЕС.

85. След сложна законодателна процедура, през юли 2020 г.⁴⁴ Европейският съвет постига споразумение за одобряване на многогодишната финансова рамка (наричана по-нататък „МФР“) 2021—2027 г. и плана за възстановяване за Европа Next Generation EU (наричан по-нататък „планът Next Generation EU“). В споразумението се посочва, че „ще се въведе общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на ЕС и на плана Next Generation EU“.

86. Въпреки това споразумение двамата съзаконодатели продължават да имат различни гледни точки относно бъдещия Регламент 2020/2092:

- Целта на Парламента е да защити правовата държава посредством бюджета, докато Съветът иска да защити бюджета на Съюза чрез спазването на изискванията на правовата държава.
- Парламентът застъпва тезата за широко прилагане на Регламента, докато Съветът иска да го ограничи, като изисква пряка връзка между нарушението на принципите на правовата държава и конкретните отрицателни последици за бюджета на Съюза⁴⁵.

⁴⁰ Документ COM(2019) 163 final от 3 април 2019 г., Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета: По-нататъшно укрепване на върховенството на закона в Съюза. Актуално състояние и възможни следващи действия; документ COM(2019) 343 final от 17 юли 2019 г., Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Укрепване на върховенството на закона в Съюза. План за действие.

⁴¹ За 2020 г. и 2021 г. вж. документ COM(2020) 580 final от 30 септември 2020 г., Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз; както и документ COM(2021) 700 final от 20 юли 2021 г., Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Доклад относно върховенството на закона за 2021 г. Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз.

⁴² Документ COM(2018) 324 final от 2 май 2018 г., Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки.

⁴³ Вж. Становище № 1/2018 на Сметната палата относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета от 2 май 2018 година относно защитата на бюджета на Съюза в случай на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки (ОВ С 291, 2018 г., стр. 1).

⁴⁴ Документ EUCO 10/20, приложен в точки 22 и 23 от Заключениеята на Европейския съвет от 21 юли 2020 г.

⁴⁵ Вж. *Rubio*, E. Rule of Law Conditionality — what could an acceptable compromise look like?, Institut Jacques Delors Policy Brief, октомври 2020 г.; *Dimitrovs, A., y Droste, H.*, „Conditionality Mechanism: What’s In It?“, *VerfBlog*, 2020/12/30, <https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>.

87. На 5 ноември 2020 г. двамата съзаконодатели постигат съгласие относно текста, който с леки промени се превръща в Регламент 2020/2092, в сила от 1 януари 2021 г.

88. Унгария и Република Полша се противопоставят на договорения от съзаконодателите текст и макар да не могат да наложат вето за приемането му, тъй като правното му основание е член 322, параграф 1 ДФЕС, който предвижда квалифицирано мнозинство, заплашват да попречат на приемането на МФР 2021—2027 и на плана Next Generation EU, за одобрението на които се изисква единодушие на държавите членки.

89. Ситуацията се деблокира в Европейския съвет през декември 2020 г., в чиито заключения е включен „компромис“ по отношение на обхвата и прилагането на Регламент 2020/2092⁴⁶.

90. Макар Европейският съвет да не разполага със законодателни правомощия в тази област, заключенията му утвърждават процедурни и материалноправни гаранции, съдържащи се в Регламент 2020/2092 в полза на държавите членки, и дават тълкуване (което би могло да се квалифицира като официално поради своя източник, макар и необвързващо) на значението и обхвата на някои от неговите елементи. При всяко положение трябва да се припомни, че Съдът е институцията, която следва да тълкува Регламент 2020/2092.

91. По-специално, съгласно заключенията на Европейския съвет новият регламент „трябва да се прилага при пълно спазване на член 4, параграф 2 ДЕС, в частност на националната идентичност на държавите членки, присъща на техните основни политически и конституционни структури, на принципа на предоставената компетентност, както и на принципите на обективност, недопускане на дискриминация и равно третиране на държавите членки“.

92. Елементите на постигнатото съгласие, посочени от Европейския съвет, са следните⁴⁷:

- Регламентът цели да защити бюджета на Съюза, включително плана Next Generation EU, доброто му финансово управление и финансовите интереси на Съюза⁴⁸.
- Механизмът за обвързаност с условия, предвиден в Регламента, се прилага обективно, справедливо и безпристрастно, въз основа на доказани факти, като гарантира ефективни средства за правна защита, недопускане на дискриминация и равно третиране на държавите членки.
- За да осигури спазването на тези принципи, Комисията възнамерява да изготви и приеме насоки относно начина, по който трябва да се прилага Регламентът, както и метод за оценка на изпълнението му. Тези насоки ще се изготвят в тясно сътрудничество с

⁴⁶ Документ EUCO 22/20, точка 2, Заключение на Европейския съвет от 11 декември 2020 г. Вж. критиките към тези заключения от *Beramdane, A.* „Conditionnalité budgétaire ou conditionnalité de l'État de droit?“ — *Revue du droit de l'Union européenne*, 2021, № 1, p. 155; *Scheppele, K. L., Pech, L., Platon, S.* „Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law“, *VerfBlog*, 2020/12/13, <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>; de *Alemanno, A., Chamon, M.* „To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It“, *VerfBlog*, 2020/12/11, <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>, според които Европейският съвет е действал *ultra vires*.

⁴⁷ Вж. подробен анализ в *Editorial Comments, Compromising the general Contionality Mechanism and the rule of law.* — *Common Market Law Review*. 2021, № 2, p. 267—284.

⁴⁸ Това твърдение цели Регламентът да се разглежда като инструмент за общ режим за обвързаност с условия на бюджета, различен от механизма за защита на правовата държава.

държавите членки. В случай на жалба за отмяна, свързана с Регламента, насоките ще бъдат окончателно изготвени след решение на Съда, за да бъдат включени всички елементи, произтичащи от това решение⁴⁹.

- Мерките, предприети в съответствие с механизма, трябва да са пропорционални на последиците от нарушението на принципите на правовата държава върху доброто финансово управление на бюджета на Съюза или върху неговите финансови интереси. Следва да се констатира по подходящ начин наличието на достатъчно пряка причинно-следствена връзка между нарушението и отрицателните последици за финансовите интереси на Съюза.
- Посочените в Регламента фактори за задействане трябва да се разбират и прилагат като затворен списък на хомогенни елементи, който да не е отворен за фактори или събития от друго естество. Регламентът не се отнася за широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава⁵⁰.
- Механизмът се прилага при условията на евентуалност спрямо другите предвидени в правото на Съюза процедури, когато те не позволяват по-ефикасна защита на бюджета на Съюза.

93. След този „компромис“ на Европейския съвет, Унгария и Република Полша оттеглят своето вето върху МФР и плана Next Generation EU, и Регламент 2020/2092 в крайна сметка е приет от Съвета на 14 декември, а от Парламента — на 16 декември 2020 г.⁵¹.

94. Ограничаването на приложното поле на Регламент 2020/2092 чрез изискването за „достатъчно пряка“ връзка между изпълнението на бюджета и нарушението на принципите на правовата държава е „компенсирано“ в известен смисъл чрез прилагането на този механизъм за финансова обвързаност към средствата, мобилизирани от Съюза в полза на държавите членки чрез плана Next Generation EU, изготвен в съответствие с Регламент (ЕС) 2020/2094⁵². Освен това, Регламент 2020/2092 се прилага както за „широко разпространените“ нарушения на принципите на правовата държава, така и за „отделни конкретни“ нарушения⁵³.

⁴⁹ Парламентът изразява несъгласието си с този компромис и критикува Комисията за това, че е приела необходимостта да бъдат изготвени насоки за прилагането на Регламент 2020/2092 и поставя приемането им в зависимост от решението на Съда по евентуалните жалби за отмяна срещу Регламента. Вж. резолюция на Европейския парламент от 8 юли 2021 г. относно създаването на насоки за прилагане на общия режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза (2021/2071(INI)). През декември 2021 г. Насоките все още не са приети, поради което прилагането на Регламента de facto е спряно.

⁵⁰ По последното твърдение вж. бележка под линия 53 от настоящото заключение.

⁵¹ Резолюция на Европейския парламент от 17 декември 2020 г. относно многогодишната финансова рамка за периода 2021— 2027 г., Междуйнституционалното споразумение, Инструмента на ЕС за възстановяване и Регламента относно принципите на правовата държава (2020/2923(RSP), по-специално точка 4.

⁵² Седмо съображение от Регламент на Съвета от 14 декември 2020 г. за създаване на механизъм за възстановяване от Европейския съюз в подкрепа на възстановяването след кризата на COVID-19 (ОВ L 433I, 2020 г., стр. 23). Вж. също член 8 от Регламент 2021/241.

⁵³ Съгласно съображение 15 от Регламент 2020/2092: „Нарушенията на принципите на правовата държава, по-специално тези, които засягат правилното функциониране на органите на публичната власт и ефективния съдебен контрол, могат сериозно да навредят на финансовите интереси на Съюза. Това се отнася за индивидуални нарушения на принципите на правовата държава и в още по-голяма степен за нарушения, които са широко разпространени или се дължат на повтарящи се практики или пропуски от страна на органите на публичната власт, или на приети от тези органи мерки от общ характер“. В по-различен ред на мисли следва да се отбележи, че съгласно заключенията на Европейския съвет от 11 декември 2020 г. „Регламентът не се отнася до широко разпространено незачитане на принципите“. Тази констатация не съответства на посоченото в съображение 15 и следователно не може да повлияе върху тълкуването на Регламент 2020/2092.

95. (Не)прилагането на Регламент 2020/2092 обаче продължава да поражда институционални сблъсъци между Комисията и Парламента⁵⁴.

Б. Механизми на финансова обвързаност с условия в правото на Съюза

96. Съюзът разчита на бюджет, който предоставя средствата, необходими за постигане на неговите цели и успешното изпълнение на неговите политики. Без да се засягат другите приходи, този бюджет се финансира изцяло от собствени ресурси (член 311 ДФЕС) съгласно разпоредбите, предвидени в решение на Съвета⁵⁵. Бюджетът е инструмент от правото на Съюза, който ежегодно отразява принципа на солидарност⁵⁶ във финансово отношение и има конституционно значение.

97. Приходите и разходите от годишния бюджет на Съюза се определят чрез многогодишната програма, предвидена в член 312 ДФЕС. МФР гарантира систематичност в развитието на разходите на Съюза в рамките на неговите собствени ресурси. Понастоящем е в сила МФР 2021—2027⁵⁷, която предвижда увеличение с 0,6 % на собствените ресурси, заедно със средствата, мобилизирани с приемането на Инструмента за възстановяване за противодействие на финансовите последици от COVID-19⁵⁸.

98. Съгласно член 317, първа алинея ДФЕС Комисията носи отговорност за изпълнението на бюджета на Съюза. Тя е длъжна да осъществява „в сътрудничество с държавите членки в съответствие с разпоредбите на регламентите, приети по силата на член 322 [ДФЕС], [...], съгласно принципа на доброто финансово управление. Държавите членки сътрудничат на Комисията, за да се гарантира използването на бюджетните кредити в съответствие с принципа на доброто финансово управление“⁵⁹.

99. Член 310, параграф 6 ДФЕС предвижда: „Съюзът и държавите членки, в съответствие с член 325, се борят с измамата и всяка друга незаконна дейност, която може да накърни финансовите интереси на Съюза“.

⁵⁴ На 20 октомври 2021 г. председателят на Европейския парламент поиска от правната служба на тази институция да подготви иск срещу Европейската комисия за неприлагане на Регламент 2020/2092. По този иск за установяване на неправомерно бездействие е образувано дело C-657/21, Европейски парламент/Комисия, висящо пред Съда.

⁵⁵ За МФР 2021—2027 г., става въпрос за Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053 на Съвета от 14 декември 2020 г. относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз и за отмяна на Решение 2014/335/ЕС, Евратом (ОВ L 424, 2020 г., стр. 1).

⁵⁶ Вж. *Lenaerts, K., Adam, S.* La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne — *Cahiers de droit européen*, 2021, № 2, p. 307—417.

⁵⁷ Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2093 от 17 декември 2020 г. за създаване на многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г. (ОВ L 433 I, 2020 г., стр. 11).

⁵⁸ Този инструмент оправомощава Комисията по изключение да сключва от името на Съюза заеми на капиталовите пазари с максимална стойност 750 000 милиона евро, от които не повече от 360 000 милиона евро да използва за отпускане на заеми и не повече от 390 000 милиона — за покриване на разходи, като тези две суми служат изключително за противодействие на последиците от кризата, предизвикана от COVID-19. Както посочих в заключението си от 18 март 2021 г., Германия/Полша (C-848/19, EU:C:2021:218, бележка под линия 43), това е най-голямото усилие за солидарност в историята на Съюза.

⁵⁹ В член 310, параграф 5 ДФЕС отново се посочва, че „[б]юджетът се изпълнява съгласно принципа на доброто финансово управление. Държавите членки и Съюзът си сътрудничат, за да гарантират, че определените бюджетни кредити се използват съгласно този принцип“.

100. Финансовият регламент предвижда⁶⁰, че Комисията може да изпълнява бюджета на Съюза пряко, непряко и в съвместно управление с държавите членки. На практика над 70 % от бюджета се изпълняват от Комисията при условията на споделено управление с държавите членки в съответствие с предвиденото в член 63 от Финансовия регламент. В рамките на това споделено управление органите на държавите членки изпълняват при условията на делегиране задачите, необходими за изпълнение на средствата от бюджета на Съюза под контрола на Комисията⁶¹.

101. В този контекст на изпълнение на бюджета, споделено между Комисията и държавите членки, възникват механизмите за обвързаност с условия по Финансовия регламент и други специфични правила на Съюза.

102. Режимите на обвързаност с условия с оглед на защитата на доброто управление на бюджета отразяват по-широкото явление на използване на обвързаността с условия както в правото на Съюза, така и в други страни (включително такива с федерални правни системи)⁶² и международни организации като Международния валутен фонд или Световната банка.

103. В правото на Съюза обвързаността с условия естествено се прилага при присъединяването на нови държави, което е подчинено на така наречените *критерии от Копенхаген*, като това е обичайна практика във външните отношения на Съюза, чиито помощи за развитие също естествено са подчинени на спазването на изисквания в областта на правата на човека⁶³.

104. В областта на вътрешните отношения между държавите членки и институциите на Съюза обвързаността с условия е използвано по-специално при инструментите за икономическо и социално сближаване и в управлението на бюджета⁶⁴.

⁶⁰ Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (наричан по-нататък „Финансовият регламент“).

⁶¹ В член 63 от Финансовия регламент се посочва: „Когато Комисията изпълнява бюджета при условията на споделено управление, задачите по изпълнението на бюджета се делегират на държавите членки. Когато управляват средства на Съюза, Комисията и държавите членки спазват принципите на добро финансово управление, прозрачност и недискриминация и осигуряват видимост на дейността на Съюза. За тази цел Комисията и държавите членки изпълняват съответните си задължения за контрол и одит и поемат произтичащите от тях отговорности, предвидени в настоящия регламент. В специалните секторни правила се предвиждат допълнителни разпоредби“.

⁶² В Съединените щати федералните институции използват финансовите условия в отношенията си с федералните щати и местните органи, за да обусловят отпускането на средствата от федералния бюджет, наред с други, и от спазването на забраната за расова сегрегация в образованието и по местоработата, въвеждането на минимална заплата, установяването на независима държавна публична администрация или определянето на максимална скорост за движение по автомагистралите в цялата страна. Основанието за това федерално финансово обвързване се съдържа в член I, раздел 8, клауза 1 от американската конституция (the Spending Clause of the Constitution), който предоставя на Конгреса властта „to lay and collect Taxes, [...] to [...] provide for the [...] general Welfare of the United States“). Американският Върховен съд определя условията за използване на тази обвързаност наред с други и в решенията *South Dakota c/y Dole*, 483 U.S. 203 (1987 г.), и *NFIB v. Sebelius*, 567 U.S., 519 (2012 г.). Вж. *Yeh, Brian T.* The Federal Government's Authority to impose conditions on Grant Funds, Congressional Research Service, 2017 г., <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44797.pdf>, *Margulies, P.* Deconstructing Sanderary Cities: The Legality of Federal Grant Conditions That Require State and Local Cooperation on Immigration Enforcement — Wash. & Lee L. Rev. 2018, p. 1507.

⁶³ Вж. *Viță, V.* Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality — Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2017, p. 116—143.

⁶⁴ Вж. *Viță, V.* Conditionalities in Cohesion Policy, Research for REGI Committee, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruxelles, 2018.

105. Без да претендирам за изчерпателност, считам за уместно да приведа следните примери за финансова обвързаност с условия в новия Регламент за общоприложимите разпоредби за периода 2021—2027 г. относно структурните фондове⁶⁵:

- Обвързаност с условия в областта на околната среда и климата, предвидено в член 6 („Целеви стойности в областта на климата и механизъм за приспособяване към изменението на климата“) и в член 9, параграф 4.
- Обвързаност с условия, основана на спазването на „хоризонтални принципи“ (член 9), свързани със защитата на основните права и със съответствието с Хартата на основните права при изпълнението на фондовете.
- Обвързаност с условия, свързани със специфични цели, предвидени в член 15 („Отключващи условия“) и в приложение III⁶⁶. Последното съдържа „хоризонталните отключващи условия, приложими към всички специфични цели, и критериите, необходими за оценката на тяхното изпълнение“. Приложение III обхваща ефективни механизми за мониторинг на обществените поръчки; инструменти и капацитет за ефективно прилагане на правилата за държавна помощ; ефективно прилагане и изпълнение на Хартата на основните права; въвеждане и прилагане на Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания (КПХУ) в съответствие с Решение 2010/48/ЕО на Съвета⁶⁷. Ако тези условия не са спазени, Комисията може да спре възстановяването на разходите, направени от държавата.
- Макроикономическа обвързаност с условия, предвидена в член 19 („Мерки за обвързване на ефективността на фондовете с доброто икономическо управление“). Тази разпоредба дава право на Съвета, по предложение на Комисията, да спре всички или част от поетите задължения или плащания по една или няколко програми на дадена държава членка: i) когато тази държава членка не предприема достатъчни коригиращи мерки или не предприема действия за предотвратяване на прекомерен дисбаланс, определен съгласно Регламент (ЕС) № 1176/2011⁶⁸, ii) когато Комисията стигне до извод, че държавата членка не е предприела мерки съгласно Регламент (ЕО) № 332/2002⁶⁹ и реши да не даде разрешение за отпускането на финансовата помощ, предоставена на тази държава членка, и iii) когато Съветът прецени, че дадена държава членка не спазва

⁶⁵ Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика (ОВ L 231, 2021 г., стр. 159, наричан по-нататък „Регламентът за общоприложимите разпоредби за 2021—2027 г.“). Този регламент утвърждава механизмите за обвързаност, които вече са предвидени за МФР 2014—2020 г. с Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 320).

⁶⁶ От друга страна, приложение IV съдържа „Тематични отключващи условия, приложими за ЕФРР, ЕСФ+ и Кохезионния фонд“ [...].

⁶⁷ Решение от 26 ноември 2009 година относно сключването от Европейската общност на Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания (ОВ L 23, 2010 г., стр. 35).

⁶⁸ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 година относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси (ОВ L 306, 2011 г., стр. 25).

⁶⁹ Регламент на Съвета от 18 февруари 2002 година за установяване на механизъм, осигуряващ средносрочна финансова подкрепа за платежния баланс на държавите членки (ОВ L 53, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 1, стр. 274).

програмата за макроикономически корекции, посочена в член 7 от Регламент (ЕС) № 472/2013⁷⁰, или мерките, поискани с решение на Съвета, прието в съответствие с член 136, параграф 1 ДФЕС.

106. По същия начин членове 96 и 97 от Регламента за общоприложимите разпоредби за 2021—2027 г. разрешават съответно на Комисията да прекъсне срока за плащане или да спре плащанията на държавите членки, когато е налице сериозна нередност или сериозен недостатък или мотивирано становище на Комисията във връзка с производство за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС по въпрос, който застрашава законосъобразността и редовността на разходите. Съгласно член 104 Комисията може също да извърши a posteriori финансова корекция, като намали помощта от фондовете за програма при възникване на такива положения.

107. Механизмите за обвързаност с условия се намират и в секторните правни уредби, приложими към финансовите инструменти на Съюза. Те важат например за:

- Макроикономическата обвързаност с условия, предвидена в член 10 от Регламент (ЕС) 2021/241⁷¹ по подобие на текста на член 19 от Регламента за общоприложимите разпоредби за 2021—2027 г. Макроикономическата обвързаност на структурните фондове с условия се прехвърля към Механизма за възстановяване и устойчивост, който е основният финансов носител на Инструмента за възстановяване на Европейския съюз, приет с Регламент 2020/2094 за допълване на МФР с цел преодоляване на финансовите последици от COVID-19. Прилагането на този механизъм се осигурява от Комисията в рамките на режим на пряко управление в съответствие с правилата, приети съгласно член 322 ДФЕС, в частност съгласно Финансовия регламент и Регламент 2020/2092.
- Обвързаност с условия за осигуряване спазването на нормите за правата на човека при интегрираното европейско управление на границите, предвидено в член 4 от Регламент (ЕС) 2021/1148⁷².
- Обвързаност с условия за зачитането на правата на човека и екологичните цели, предвидено в член 4 от Регламент (ЕС) 2021/1229, който създава механизъм за отпускане на заеми в публичния сектор в рамките на механизма за справедлив преход⁷³.
- Обвързаност с условия в областта на климата и околната среда за преките плащания за земеделските стопани в рамките на ОСП, предвиден в членове 43—47 от Регламент (ЕС) № 1307/2013⁷⁴.

⁷⁰ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 година за засилване на икономическото и бюджетно наблюдение над държавите членки в еврозоната, изпитващи или застрашени от сериозни затруднения по отношение на финансовата си стабилност (ОВ L 140, 2013 г., стр. 1).

⁷¹ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 2021 г., стр. 17).

⁷² Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 г. за създаване на Инструмент за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика като част от Фонда за интегрирано управление на границите (ОВ L 251, 2021 г., стр. 48).

⁷³ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 14 юли 2021 г. относно механизма за отпускане на заеми в публичния сектор в рамките на Механизма за справедлив преход (ОВ L 274, 2021 г., стр. 1).

⁷⁴ Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на правила за преки плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 608).

108. Тези механизми за обвързаност с условия са различни, но всички те отговарят на една обща логика: допустимостта на плащането от бюджета на Съюза се обуславя от спазването на някои хоризонтални изисквания, които са различни и допълнителни спрямо тези, предвидени пряко от Европейския фонд, от който се извършва плащането⁷⁵.

109. Що се отнася до изпълнението на бюджета, установената с Регламент 2020/2092 финансова обвързаност с условия е свързана със зачитането на принципите на правовата държава, което „е особено важно за защитата на другите основни ценности [по член 2 ДЕС]“⁷⁶. Като хоризонтално условие държавите членки трябва да се съобразяват с него при изпълнението на бюджета на Съюза.

110. Финансовата обвързаност с условия предполага връзка между солидарността и отговорността. Съюзът прехвърля ресурси от бюджета си на държавите членки, при условие че те се разходват отговорно, което предполага това да се прави в съответствие с ценностите на Съюза, каквато е правовата държава. Само ако изпълнението на бюджета зачита ценностите на Съюза, ще има достатъчно взаимно доверие между държавите членки при предоставянето на Съюза на финансовите средства, необходими за постигането на неговите цели.

111. За всички е ясно, че това ново измерение на техниката на обвързване с условия има значително отражение върху отношенията на Съюза с държавите членки. В резултат на механизма за обвързване с условия институциите на Съюза разполагат със засилени правомощия, за да осигуряват зачитането на ценностите на правото на Съюза от държавите членки, когато те участват в управлението на бюджета на Съюза.

112. Използването на техниката на финансовото обвързване в нормите на вторичното право обаче трябва да съответства на изискванията на първичното право и да попада в обхвата на предоставената на Съюза компетентност.

113. Понастоящем в практиката на Съда е разглеждана преди всичко обвързаността с условия в областта на околната среда, прилагана по отношение на преките плащания за земеделските стопани⁷⁷, както и макроикономическата обвързаност с условия, по която съдът се е произнесъл в положителен смисъл в решение Pringle⁷⁸.

114. В това последно решение Съдът приема, че обвързаността с условия е механизъм, който може да гарантира спазването на правото на Съюза и на мерките за координиране на икономическите политики на държавите, приети от институциите на Съюза. Съдът посочва също така, че макроикономическата обвързаност с условия, предвидена в член 3, член 12,

⁷⁵ Например спазването от държавата членка на изискванията за макроикономически баланс обуславя получаването на плащания от структурните фондове като ЕФРР или ЕСФ.

⁷⁶ Съображение 6 от Регламент 2020/2092.

⁷⁷ В рамките на съдебната практика относно обвързаността с условията за опазване на околната среда при преките плащания за земеделските производители могат да се споменат решения от 27 януари 2021 г., De Ruiter (C-361/19, EU:C:2021:71, т. 31—41), и от 25 юли 2018 г., Teglgård и Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597, т. 42 и сл.). В решение от 7 август 2018 г., Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637, т. 39) се посочва, че „[с]ъгласно с член 93 от [Регламент № 1306/2013] стандартите за добро земеделско и екологично състояние са част от правилата за [обвързаност с условия], за неизпълнението на които се налага административна санкция, както предвижда член 91 от този регламент. Тези стандарти се установяват на национално равнище, описани са в приложение II към този регламент и се отнасят в частност до областта на околната среда“.

⁷⁸ Решение от 27 ноември 2012 г. (C-370/12, EU:C:2012:756, т. 69): „[...] строгото обвързване с условия на предоставянето на финансова помощ от механизма за стабилност съгласно член 136, параграф 3 ДФЕС — разпоредбата, до която се отнася изменението на Договора за функционирането на ЕС — има за цел да се гарантира, че при функционирането на механизма ще се спазва правото на Съюза, в това число предприетите от Съюза мерки в рамките на координирането на икономическите политики на държавите членки“.

параграф 1 и член 13, параграф 3, първа алинея от Договора за създаване на Европейския механизъм за стабилност (Договора за ЕМС)⁷⁹, осигурява съвместимостта на дейностите на ЕМС, в частност с член 125 ДФЕС, както и с мерките за координиране, приети от Съюза⁸⁰.

115. Настоящото дело и дело C-157/21 предоставят на Съда възможност да доразвие практиката си относно финансовата обвързаност с условия, като разшири обхвата ѝ по отношение на инструмент, с който, за да защитят бюджета на Съюза, неговите институции насърчават спазването от държавите членки на ценността на правовата държава, закрепена в член 2 ДЕС.

116. След тези съображения ще анализирам последователно основанията за невалидност, изтъкнати от унгарското правителство.

V. Първо основание на жалбата: липса на или неподходящо правно основание за приемането на Регламент 2020/2092

A. Доводи на страните

117. Според унгарското правителство, макар член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС да оправомощава законодателя на Съюза да приема финансови правила относно изпълнението на бюджета на Съюза, Регламент 2020/2092 не съдържа бюджетни или финансови разпоредби.

118. Следователно правното основание на Регламент 2020/2092 не е подходящо и Съюзът не е компетентен да приеме правен акт на вторичното право с такова съдържание.

119. Според унгарското правителство Регламент 2020/2092 позволява на Комисията и на Съвета да определят понятието за правова държава и действията, нарушаващи изискванията, наложени от тази ценност на Съюза. Одобреният механизъм разрешава налагането на санкции, засягащи основни структури на една държава членка, по отношение на които Съюзът няма компетентност.

120. Член 322 ДФЕС не обхваща тези действия и следователно представлява неподходящо правно основание за Регламент 2020/2092, чието приложно поле влиза в противоречие с процедурата по член 7 ДЕС.

121. Освен това унгарското правителство излага различията между Регламент 2020/2092 и други финансови и бюджетни актове на Съюза, основаващи се на член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС.

⁷⁹ Договор за създаване на Европейски механизъм за стабилност между Кралство Белгия, Федерална република Германия, Република Естония, Ирландия, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република, Италианската република, Република Кипър, Великото херцогство Люксембург, Малта, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Португалската република, Република Словения, Словашката република и Република Финландия, сключен в Брюксел на 2 февруари 2012 г.

⁸⁰ Решение от 27 ноември 2012 г., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, т. 111 и 112). Точки 154—156 се отнасят до действията на Комисията в рамките на Договора за ЕМС, за да следи за съобразяването с обвързаността с условията относно финансовата помощ. Същите препратки са направени в решение от 20 септември 2016 г., Mallis и Malli/Комисия и ЕЦБ (C-105/15 P, EU:C:2016:702, т. 54).

122. Сред елементите на Регламент 2020/2092, които са несъвместими с член 322 ДФЕС, унгарското правителство посочва, от една страна, конфликта на интереси при разпределянето на средствата на Съюза. Регламент 2020/2092 не съдържа никакво процедурно правило за държавите членки във връзка с установяването на правила за конфликтите на интереси и тяхното отстраняване, като по този начин позволява да се приемат мерки срещу тези държави въз основа на неуточнени нарушения, което надхвърля предвидените във Финансовия регламент изисквания.

123. От друга страна, член 5, параграф 2 от Регламент 2020/2092 задължава държавите членки да финансират от собствения си бюджет програмите, от които Съюзът оттегли своите средства с цел защита на бенефициерите. Тази разпоредба не съответства на правилата за изпълнение на бюджета на Съюза и представлява санкция за държавата членка, която не е спазила изискванията на правовата държава.

124. Според унгарското правителство член 322 ДФЕС не може да служи за основание за налагане на задължения по отношение на националните бюджети, тъй като е насочен само към приемането на правила относно изпълнението на бюджета на Съюза.

125. Парламентът и Съветът оспорват доводите на унгарското правителство и считат, че член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС е подходящото правно основание на Регламент 2020/2092⁸¹.

126. Според тези две институции Регламент 2020/2092 въвежда (финансов) механизъм за обвързаността на бюджета с условия, който цели да гарантира спазването на изискванията на правовата държава съобразно другите механизми за обвързаност, които вече съществуват в Съюза. Анализът на целта и съдържанието на този регламент го потвърждават.

Б. Анализ

127. Като начало ще припомня постоянната практика на Съда относно избора на правни основания от първичното право за приемането на норми от вторичното право⁸²:

– „[И]зборът на правното основание на даден акт на Съюза трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, сред които са целта и съдържанието на акта. Ако при проверката на акт на Съюза се установи, че той има две цели или две съставни части и едната от тях може да бъде определена като основна или преобладаваща, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правното основание, което съответства на основната или преобладаващата цел или съставна част“⁸³.

– „Освен това [...] за да се определи подходящото правно основание, може да се вземе предвид правният контекст, в който се вписва нова правна уредба, по-специално

⁸¹ За да избегна повторения, по-нататък приемам, че встъпилите в съдебното заседание държави (с изключение, разбира се, на Унгария и на Република Полша), както и Комисията, споделят тезите на Парламента и на Съвета.

⁸² Решения от 8 декември 2020 г., Полша/Парламент и Съвет (C-626/18, EU:C:2020:1000, т. 43—47), от 8 декември 2020 г., Унгария/Парламент и Съвет (C-620/128, EU:C:2020:1001, т. 38—42), и от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет (C-482/17, EU:C:2019:1035).

⁸³ Решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет (C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 31).

доколкото такъв контекст може да послужи за изясняването [на] целта на посочената правна уредба⁸⁴.

- Щом веднъж е приет хармонизиращ акт, „законодателят на Съюза не може да бъде лишен от възможността да адаптира този акт към всяка промяна в обстоятелствата или към развитието на познанията, като се има предвид възложената му задача да следи за защитата на признатите от Договора общи интереси“⁸⁵.

128. Съгласно тази съдебна практика анализът на целта и съдържанието на Регламент 2020/2092 ще позволи да се определи дали член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС е подходящо правно основание за приемането му, дали то е трябвало да бъде различно или дали Съюзът е компетентен или не да приеме този регламент.

1. Целта на Регламент 2020/2092

129. Съгласно член 1 от Регламент 2020/2092 с него „се определят правилата, необходими за защита на бюджета на Съюза в случай на нарушения на принципите на правовата държава в държавите членки“.

130. Няколко съображения от Регламент 2020/2092 свидетелстват за връзката между зачитането на принципите на правовата държава и доброто финансово управление на бюджета на Съюза.

- Съображение 7 гласи: „[к]огато държавите членки изпълняват бюджета на Съюза, [...], зачитането на принципите на правовата държава е важна предпоставка за спазването на принципа на доброто финансово управление, залегнал в член 317 от [ДФЕС]“.
- Съгласно съображение 8⁸⁶ държавите членки могат да осигурят доброто финансово управление само ако органите на публичната власт действат в съответствие със закона, ако измамите са наказателно преследвани и ако има подходящ съдебен контрол върху административните решения.
- В съображение 9⁸⁷ се подчертава значението на независимостта на съдебната власт и на службите за наказателно разследване за противодействие на незаконосъобразни и произволни решения на органите на публичната власт, които могат да засегнат финансовите интереси на Съюза.

⁸⁴ Пак там, точка 32.

⁸⁵ Пак там, точка 38.

⁸⁶ „Доброто финансово управление може да се осигури от държавите членки единствено ако органите на публичната власт действат в съответствие със закона, ако случаите на измами, включително данъчни измами, избягване на данъци, корупция, конфликт на интереси, или други нарушения на закона се преследват ефективно от службите, натоварени с разследването и наказателното преследване, и ако произволни или незаконосъобразни решения на органите на публичната власт, включително правоприлагащите органи, могат да подлежат на ефективен съдебен контрол от независими съдилища и от Съда на Европейския съюз“.

⁸⁷ „Независимостта и безпристрастността на съдебната власт следва винаги да са гарантирани, а службите, натоварени с разследването и наказателното преследване, следва да бъдат в състояние надлежно да изпълняват функциите си. На съдебните органи и службите, натоварени с разследването и наказателното преследване, следва да се предоставят достатъчно финансови и човешки ресурси и процедури, за да могат те да действат ефективно и по начин, осигуряващ пълно зачитане на правото на справедлив съдебен процес, включително зачитане на правото на защита. Окончателните съдебни решения следва да се изпълняват ефективно. Тези условия са необходими като минимална гаранция срещу незаконосъобразни и произволни решения на органите на публичната власт, които могат да навредят на финансовите интереси на Съюза“.

- В съображение 13 отново се посочва, че „съществува ясна връзка между зачитането на принципите на правовата държава и ефективното изпълнение на бюджета на Съюза в съответствие с принципите на доброто финансово управление“.
- В съображение 15 се подчертава фактът, че „[н]арушенията на принципите на правовата държава, по-специално тези, които засягат правилното функциониране на органите на публичната власт и ефективния съдебен контрол, могат сериозно да навредят на финансовите интереси на Съюза“.

131. С оглед на тези съображения, които безспорно са в съответствие с членовете на Регламент 2020/2092, смятам, че целта на този регламент е да се създаде специфичен механизъм, за да се осигурява доброто изпълнение на бюджета на Съюза, когато държава членка допусне нарушения на принципите на правовата държава, застрашаващи доброто управление на средствата на Съюза или неговите финансови интереси.

132. Струва ми се, че тази цел е в съответствие с избора на член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС като правно основание на Регламент 2020/2092⁸⁸.

133. Парламентът и Съветът изтъкват, че целта на спорния регламент произтича от тези съображения. Те отхвърлят анализа на унгарското правителство, което твърди, че Регламент 2020/2092 цели да добави една допълнителна процедура към вече предвидените такива⁸⁹ за защита на правовата държава, без да съществува правно основание за това в първичното право.

134. Несъмнено съображение 14 от Регламент 2020/2092, разглеждано извън неговия контекст, сякаш подкрепя в известна степен тезата на унгарското правителство, тъй като в него се посочва, че „[м]еханизмът, предвиден в настоящия регламент, *допълва* тези инструменти, като защитава бюджета на Съюза срещу нарушения на принципите на правовата държава, които засягат доброто му финансово управление или защитата на финансовите интереси на Съюза“.

135. Тази привидна непоследователност в логиката на съображенията на Регламент 2020/2092 може да произтича от развитието на законодателния процес по приемането му. Както вече обясних, първоначалното предложение на Комисията е отразявало в по-малка степен финансовата обвързаност с условия на предвидения механизъм и е наблягало повече върху защитата на правовата държава. Възражението на Съвета превърна окончателния текст на Регламент 2020/2092 в инструмент за финансова обвързаност с условия, в рамките на който защитата на правовата държава действа като хоризонтално условие, което държавите са длъжни да спазват при изпълнението на бюджета.

136. Ето защо следва да се анализира подробно съдържанието на Регламент 2020/2092, за да се прецени дали „крайният законодателен продукт“ действително е механизъм за финансова обвързаност с условия, подобно на други в правото на Съюза. Ако е така, член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС би представлявал подходящо правно основание, тъй като този регламент би бил акт относно изпълнението на бюджета.

⁸⁸ Вж. *Martín Rodríguez*, P. El Estado de Derecho en la Unión Europea, Marcial Pons, Мадрид, 2021, р. 131, за когото „член 322 ДФЕС предоставя достатъчно правно основание за установяването на тази [финансова] обвързаност с условия, което впрочем вече е съществувало по отношение на конкретни съществени елементи от съдържанието на правовата държава [...]“.

⁸⁹ Европейският механизъм за защита на правовата държава, таблицата на показателите за правосъдие в Европейския съюз, производството за установяване на неизпълнение на задължения и производството по член 7 ДЕС.

137. Ако не е така, както твърди унгарското правителство, той би представлявал един допълнителен инструмент за защита на правовата държава с бюджетна конотация, за който член 322 ДФЕС не би бил подходящо правно основание и за чието въвеждане Съюзът не би имал нужната компетентност.

138. Според мен целта на Регламент 2020/2092 е чрез механизма на обвързаност с условия да се осигури доброто изпълнение на бюджета на Съюза в случай на нарушения на принципите на правовата държава в държава членка, застрашаващи доброто финансово управление на средствата на Съюза.

139. Следователно като цяло целта на Регламент 2020/2092 е да защити бюджета на Съюза при наличие на специфични положения, застрашаващи доброто му изпълнение и съставляващи нарушения на принципите на правовата държава. Регламентът обаче не цели да защити правовата държава чрез санкционен механизъм.

140. От тази гледна точка целта на Регламент 2020/2092 е сравнима с тази на Финансовия регламент, чието правно основание в член 322 ДФЕС не се оспорва.

141. Всъщност в съвместна декларация, съставена при приемането му, Парламентът, Съветът и Комисията заявяват намерението си да включат съдържанието на Регламент 2020/2092 във Финансовия регламент, когато той бъде предмет на изменение⁹⁰.

142. Както посочва Съветът, изборът на европейския законодател да изработи акт, който да гарантира подходящото изпълнение на бюджета на Съюза в случай на нарушения на принципите на правовата държава, попада в обхвата на правото му на преценка при приемане на законодателни актове.

143. Във всеки случай подобен избор не може да се квалифицира като явно погрешен. Спазването на принципите на правовата държава може да бъде от основно значение за доброто функциониране на публичните финанси и за доброто изпълнение на бюджетите⁹¹.

144. Накратко, въвеждането на механизъм за финансова обвързаност с условия, свързан с правовата държава, според мен е похвален законодателен избор, съвместим с първичното право.

2. Съдържание на Регламент 2020/2092

145. Когато се преценява дали Регламент 2020/2092 попада в приложното поле на член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС, съгласно практиката на Съда е необходимо да се анализира неговото съдържание.

⁹⁰ Тази съвместна декларация предвижда следното: „Без да се засяга правото на инициатива на Комисията, Европейският парламент, Съветът и Комисията се споразумяват да обмислят възможността съдържанието на настоящия регламент да бъде включено в Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. („Финансовия регламент“) при следващото му преразглеждане“. Вж. текста му в приложение към документ COM(2020)843 final от 14 декември 2020 г., Съобщение на Комисията до Европейския парламент съгласно член 294, параграф 6 от Договора за функционирането на Европейския съюз относно позицията на Съвета във връзка с приемането на Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза.

⁹¹ Вж. в този смисъл точки 10 и 11 от Становище № 1/2018 на Сметната палата относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета от 2 май 2018 г. относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки (ОВ С 291, 2018 г., стр. 1).

146. Този анализ ще позволи да се провери дали елементите на Регламент 2020/2092 са присъщите на един истински механизъм за финансова обвързаност с условия (съответни на вече съществуващите в правото на Съюза) и да се прецени дали член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС му предоставя правилно правно основание.

а) Условия за приемане на мерки в процедурата по Регламент 2020/2092

147. Съгласно член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092 „[п]одходящи мерки се предприемат, когато съгласно член 6 е установено, че нарушения на принципите на правовата държава в дадена държава членка накърняват или има сериозна опасност да накърнят достатъчно пряко доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза“.

148. Между страните в производството има спор относно тълкуването на тази разпоредба:

- Унгарското правителство изтъква, че Регламентът въвежда процедура в три етапа, в хода на която следва да се установи: а) нарушението на принципа на правовата държава, б) сериозен и достатъчно пряк риск за доброто финансово управление на бюджета на Съюза или за защитата на финансовите интереси на Съюза и в) необходимост да се предприемат пропорционални мерки за справяне с тях. Според него правното основание съгласно член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС не обхваща първия от тези етапи.
- Парламентът и Съветът не споделят това тълкуване и смятат, че процедурата се състои само от два етапа: а) доказване на наличието на нарушение на принципите на правовата държава, което пряко поражда сериозна опасност за доброто финансово управление на бюджета на Съюза или за защитата на финансовите интереси на Съюза, и б) приемане на мерки за противодействие. Така обвързаността с условия се прилага само по отношение на нарушенията на принципите на правовата държава, което влияе пряко и с определена тежест върху изпълнението на бюджета на Съюза.

149. Според мен уместно е последното тълкуване на член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092. Обвързаността с финансови условия се свежда до нарушенията на принципите на правовата държава, които имат достатъчно пряка връзка с изпълнението на бюджета и които засягат или застрашават сериозно доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза.

150. *Буквалното* тълкуване води до този извод, тъй като член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092 изисква достатъчно пряка връзка между нарушението на принципите на правовата държава и изпълнението на бюджета. Механизмът за обвързаност с условия може да бъде активиран само по този начин, така че Регламент 2020/2092 да даде отговор не на всички нарушения на принципите на правовата държава, а само на тези, които са пряко свързани с изпълнението на бюджета.

151. В същия смисъл, макар член 2, буква а) от Регламент 2020/2092 да дава определение за принципите на правовата държава, това е направено единствено „за целите на настоящия регламент“. Наистина определението в тази разпоредба на „принципите на правовата държава“ е общо (като ценност на Съюза, заложена в член 2 ДЕС) и отворено, тъй като е свързано с възпроизведените по-долу принципи, но нека повтора, с ограничения обхват, който току-що подчертах.

152. В същия ред на мисли член 3 от Регламент 2020/2092 изброява някои признаци за нарушения на принципите на правовата държава „за целите на настоящия регламент“.

153. Въз основа на *систематичното* тълкуване на член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092 във връзка с други негови членове считам също, че финансовата обвързаност с условия се прилага само по отношение на тежки нарушения на принципите на правовата държава, които влияят пряко върху изпълнението на бюджета на Съюза.

154. Показателите за „нарушения на принципите на правовата държава“, които са посочени в член 3 от Регламент 2020/2092 имат ориентировъчен характер и се ограничават съгласно член 4, параграф 2 от този регламент до сфери на действие на националните органи, пряко свързани с изпълнението на бюджета на Съюза.

155. Хипотезите по член 4, параграф 2 от Регламент 2020/2092 съответстват или на специфични дейности по изпълнение на бюджета, или на общи дейности, при условие че те предполагат контрол върху дейностите по изпълнение на бюджета.

156. Наистина някои общи дейности, посочени в член 4, параграф 2 от Регламент 2020/2092⁹², взети поотделно, не би трябвало сами по себе си да влияят върху изпълнението на бюджета на Съюза по смисъла на член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС, нито да са автоматично свързани с доброто финансово управление⁹³ или със защитата на финансовите интереси на Съюза.

157. Член 4, параграф 2 от Регламент 2020/2092 обаче цели да ограничи обхвата на дейностите от общ характер, осъществявани от националните органи, свързани с изпълнението на бюджета. Става въпрос за:

- Дейността на разследващите служби и прокуратурата, приложима в тези рамки само за „нарушения на правото на Съюза, във връзка с изпълнението на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза“ [буква в].
- Ефективния съдебен контрол от независим съд, при условие че се упражнява по отношение на действия или бездействия на самите национални органи, които са свързани [съгласно букви а), б) и в) от същия параграф] с изпълнението на бюджета на Съюза [буква г].
- Предотвратяването и санкционирането на измамите, корупцията и други нарушения на правото на Съюза, когато са свързани с „изпълнението на бюджета на Съюза или със защитата на финансовите интереси на Съюза“ (буква д).

158. Що се отнася до последната хипотеза (буква з), която е свързана с „други ситуации или поведение на органи“, те могат да попаднат в приложното поле на Регламент 2020/2092 само ако „имат отношение към доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза“. Следователно последната хипотеза не обхваща дейности, които не са свързани с изпълнението на бюджета.

⁹² Тези по букви в) („правилното функциониране на службите, натоварени с разследването и наказателното преследване“), г) („ефективния съдебен контрол от независим съд“) и д) („предотвратяването и санкционирането на измами, включително данъчни измами, корупция или други нарушения на правото на Съюза“).

⁹³ Съгласно член 2, точка 59 от Финансовия регламент „добро финансово управление“ означава изпълнение на бюджета в съответствие с принципите на икономичност, ефикасност и ефективност“.

159. Според мен използваната от законодателя техника за определяне на приложното поле и условията за прилагане на спорния механизъм е подходяща, доколкото налага като *хоризонтално* условие за правилното изпълнение на бюджета спазването на принципите на правовата държава.

160. Тежки нарушения на тези принципи, които позволяват да се приложи механизмът за обвързаност с условия, са свързаните с дейности по изпълнение на бюджета на Съюза или с общи дейности на държавните органи, които засягат пряко изпълнението на бюджета.

161. При всяко положение член 6, параграф 9 от Регламент 2020/2092 изисква Комисията да изложи специфичните мотиви и да предостави конкретни доказателства за наличието на тежко нарушение на принципите на правовата държава, пряко свързано с изпълнението на бюджета. Само така могат да бъдат приети подходящи мерки срещу държавата членка, допуснала нарушенията.

162. При *телеологичното* и *историческото* тълкуване на член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092 също стигам до извода, че финансовата обвързаност с условия се прилага само по отношение на нарушения на принципите на правовата държава, които имат пряко въздействие върху изпълнението на бюджета на Съюза.

163. В това отношение нека подчертая отново, че е полезно да се има предвид развитието на законодателната процедура, довела до приемането на Регламент 2020/2092.

164. Както вече посочих, първоначалното предложение на Комисията е било насочено в по-голяма степен към защитата на правовата държава и е отразявало в по-малка степен механизма на финансова обвързаност с условия. След намесата на Съвета окончателният текст на Регламент 2020/2092 се превръща по-ясно в инструмент за финансова обвързаност с условия, в рамките на който защитата на правовата държава действа като хоризонтално условие, което държавите са длъжни да спазват при изпълнението на бюджета.

165. Ключов елемент в развитието на законодателния текст е включването в член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092 на изискването за *достатъчно пряка*⁹⁴ връзка между изпълнението на бюджета и нарушаването на принципите на правовата държава⁹⁵.

⁹⁴ В решение от 6 ноември 2014 г., Италия/Комисия (C-385/13 P, EU:C:2014:2350, т. 68 и 69), се разглежда необходимостта от достатъчно пряка връзка между твърдяно нарушение на правото на Съюза от държавата членка бенефициер и мярката, предмет на исканото финансиране, като обстоятелство, позволяващо на Комисията да разпореди спиране на плащанията от структурни фондове към държавата членка.

⁹⁵ Martín Rodríguez, P., цит.съч., стр. 133 подчертава също, че ключът за тълкуване на Регламент 2020/2092 е в изискването за „достатъчно пряко“ засягане.

166. Въвеждането на този елемент, сериозно критикувано в доктрината⁹⁶ от някои автори, предполага известно стесняване на приложното поле на първоначалното предложение на Комисията. В окончателната си редакция механизмът за финансова обвързаност с условия е тясно свързан с изпълнението на бюджета на Съюза, за да не се наруши член 7 ДЕС и нормативният акт да се обхване от правното основание на член 322 ДФЕС⁹⁷.

167. *Достатъчно пряката* връзка гарантира, че механизмът за обвързаност с условия няма да се прилага за всяко тежко нарушение на правовата държава, а ще се ограничи до онези нарушения, които поради своя характер са тясно свързани с изпълнението на бюджета⁹⁸. Комисията трябва да установи тази връзка, преди да предложи коригиращи мерки, като не съществува автоматизъм при доказването, колкото и сериозно да е нарушението на принципите на правовата държава.

168. В съображение 13 от Регламент 2020/2092 се подчертава тази връзка, като се посочва, че „[п]оради това съществува ясна връзка между зачитането на принципите на правовата държава и ефективното изпълнение на бюджета на Съюза в съответствие с принципите на доброто финансово управление“.

169. Накратко, въз основа на тълкуването на член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092 с оглед на херменевтичните буквални, систематични, телеологични и исторически критерии смятам, че този регламент въвежда механизъм за финансова обвързаност с условия, който се прилага само по отношение на тежките нарушения на принципите на правовата държава с преки последици върху изпълнението на бюджета на Съюза. В този смисъл член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС представлява достатъчно правно основание за Регламент 2020/2092.

170. Това твърдение не се опровергава от довода на унгарското правителство за (твърдяното) противоречие между разпоредбите на Финансовия регламент относно конфликти на интереси (член 61)⁹⁹ и член 3, буква б) от Регламент 2020/2092, което то квалифицира като признак за нарушение на принципите на правовата държава, и по-специално че националните органи не гарантират „отсъствието на конфликти на интереси“.

⁹⁶ Изданието *European Papers*, 2020 г., № 5, стр. 1101 до 1104, квалифицира като *probatio diabolica* за Комисията условието да се докаже, че нарушението на правовата държава засяга изключително и само защитата на финансовите интереси на Съюза, и добавя, че това изискване „will presumably render inoperative the Conditionality Mechanism“ и че Регламент 2020/2092 „appears to be doomed to fail“, ако се прилага единствено за действията на държавите, засягащи доброто финансово управление на бюджета на Съюза.

⁹⁷ Заклученията на Европейския съвет от 10 и 11 декември 2020 г., точка 2, буква д), потвърждават, че „трябва надлежно да се установи наличието на достатъчно пряка причинно-следствена връзка между това засягане и отрицателните последици за финансовите интереси на Съюза. Установяването на нарушение на правовата държава само по себе си няма да е достатъчно за задействане на механизма“.

⁹⁸ Европейският съвет от 10 и 11 декември 2020 г. в своето заключение, точка 2, буква з), излиза отвъд текста на Регламента като казва, че „когато такава информация или констатации[, на които Комисията основава оценката си], независимо от техния произход, се използват за целите на регламента, Комисията ще гарантира, че тяхната релевантност и използване ще се определят изключително в светлината на целта на регламента да защитава финансовите интереси на Съюза“.

⁹⁹ Съгласно член 61, параграф 3 от Финансовия регламент: „За целите на параграф 1 конфликт на интереси съществува, когато безпристрастното и обективно упражняване на функциите на финансов участник или друго лице, посочено в параграф 1, е опорочено по причини, свързани със семейния и емоционалния живот, политическа или национална принадлежност, икономически интерес или всякакъв друг пряк или косвен личен интерес“.

171. Както отбелязва Съветът, Регламент 2020/2092 се прилага при условията на евентуалност спрямо другите финансови актове на Съюза. Член 6, параграф 1 от Регламент 2020/2092 предвижда, че Комисията активира механизма, „освен ако не смята, че други процедури, предвидени в законодателството на Съюза, биха позволили да се осигури по-ефективна защита на бюджета на Съюза“¹⁰⁰.

172. Това означава, че процедурата за разрешаване на конфликти на интереси, предвидена в член 61 от Финансовия регламент, се прилага в специфични случаи и че механизмът на Регламент 2020/2092 се прилага само ако функционирането на орган на държавата членка, участващ в изпълнението на бюджета на Съюза, е компрометирано от особено сериозни конфликти на интереси.

б) Критерии за приемане на мерки в рамките на процедурата по Регламент 2020/2092

173. Според унгарското правителство мерките, които институциите на Съюза можели да предприемат, като прилагат Регламент 2020/2092, всъщност били санкции за нарушение на правните норми на правовата държава, а не действителни „мерки“ за защита на бюджета на Съюза. Поради това правното основание на член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС било неподходящо.

174. Това следвало от съображение 18 и от член 5, параграф 3 от Регламент 2020/2092, в които се посочвали критериите за изменение на тези мерки, като се обръща повече внимание на самото нарушение (т.е. неговото естество, продължителност, тежест и обхват, освен „намерението“ на държавата членка), а не на защитата на бюджета на Съюза.

175. Съветът и Парламентът възразяват, че член 5, параграф 3 от Регламент 2020/2092 установява йерархия на критерии, сред които изпъкват пропорционалността и „действителното или потенциалното въздействие на нарушенията на принципите на правовата държава върху доброто финансово управление на бюджета на Съюза или финансовите интереси на Съюза“. Що се отнася до „естеството, продължителността, тежестта и обхвата на нарушението на принципите на правовата държава“, те са фактори за преценка при условията на евентуалност. Критерият за намерението на нарушителята ги държава, посочен в съображение 18, няма нормативна стойност.

176. Според мен текстът на член 5, параграф 3 и този на съображение 18 от Регламент 2020/2092 не съвпадат напълно. Изглежда в съответствие с последното при приемането на мерки критерият относно „последниците за доброто финансово управление на бюджета на Съюза или финансовите интереси на Съюза“ се отчита при условията на евентуалност.

177. Според мен обаче систематичното тълкуване на член 5, параграф 3 от Регламент 2020/2092 позволява да се направи изводът, че приемането на мерки трябва да се ръководи преди всичко от пропорционалността и от действителното или потенциално въздействие на нарушението на принципите на правовата държава върху доброто финансово

¹⁰⁰ В заключенията на Европейския съвет от 11 декември 2020 г., точка 2, буква г) е посочено, че „при прилагането на механизма ще се отчита неговият субсидиарен характер. Мерки съгласно механизма ще се разглеждат единствено когато други процедури, предвидени в правото на Съюза, включително съгласно Регламента за общоприложимите разпоредби, Финансовия регламент или производството за установяване на нарушение съгласно Договора, не позволяват да се осигури по-ефективна защита на бюджета на Съюза“.

управление на бюджета на Съюза или върху финансовите интереси на Съюза. Така остава непроменено естеството на мерките, което не съвпада с естеството на санкциите за нарушение на принципите на правовата държава¹⁰¹.

178. Естеството, продължителността, тежестта и обхватът на нарушението на принципите на правовата държава, извършено от държавата нарушител, могат да служат само за определяне на въздействието на нейните действия върху изпълнението на бюджета на Съюза.

179. С това тълкуване член 5, параграф 3 от Регламент 2020/2092 попада в приложното поле на член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС, тъй като, нека повторя, предвидените в него мерки, са за бюджетна корекция, а не санкции по отношение на държавата членка, извършила нарушението.

180. Унгарското правителство изразява съмнение дали съдържанието на член 5, параграф 3, последно изречение от Регламент 2020/2092 е съвместимо с това правно основание („мерките са насочени към действията на Съюза, засегнати от нарушенията“). По този начин се приемало „кръстосана“ обвързаност с условия, отвъд тази за защита на бюджета на Съюза.

181. Считам за убедително обяснението на Съвета, което се основава на принципа на пропорционалност. Извънредното допускане на „кръстосана“ финансова обвързаност с условия се обяснява с факта, че някои нарушения на принципите на правовата държава, допуснати от националните органи, може да засягат много голям брой сектори и би било непропорционално да се приемат коригиращи финансови мерки за всички тях. Възможни са също, както твърди Съветът в съдебното заседание, случаи, в които нарушенията на принципите на правовата държава стават известни след пълното прилагане на някои разходни програми на Съюза, по отношение на които финансовата корекция не може да се осъществи. В такъв случай подобна корекция може да засегне други текущи разходни програми, за да се гарантира ефективността на механизма за обвързаност с условия¹⁰².

182. Разбирано по този начин, това извънредно допускане на „кръстосана“ финансова обвързаност с условия (което дава възможност корекцията да не обхваща всички сектори, засегнати от нарушението на принципите на правовата държава, или да обхване текущи разходи от бюджета на Съюза), не отменя бюджетния характер на механизма и е съвместимо с член 322 ДФЕС.

в) Критерии за отмяна на мерките в рамките на процедурата по Регламент 2020/2092

183. Член 7, параграфи 1 и 2 от Регламент 2020/2092 предвижда отмяна на мерките по искане на държавата или по предложение на Комисията, когато отпаднат условията за приемането им.

¹⁰¹ Вж. по аналогия практиката на Съда, съгласно която „задължението за връщане на облага, незаконно получена чрез нередност, не представлява санкция, а просто последицата от установяването, че условията, необходими за получаване на облагата, произтичаща от правната уредба на Съюза, не са спазени, като по този начин са направили получената облага недължима“ (решения от 1 октомври 2020 г., Elme Messer Metalurgs (C-743/18, EU:C:2020:767, т. 64), и от 26 май 2016 г., Județul Neamț и Județul Vasău (C-260/14 и C-261/14, EU:C:2016:360, т. 50 и цитираната съдебна практика).

¹⁰² Ако Съдът не приеме този подход поради слабата връзка с нарушението на принципите на правовата държава, той би трябвало да отмени единствено вметнатия израз „доколкото е възможно“ в член 5, параграф 3 in fine от Регламент 2020/2092 (който няма съществен характер), така че текстът да се ограничи до това „мерките (да) са насочени към действията на Съюза, засегнати от нарушенията“.

184. Това означава, че необходимо условие за запазването на приетите коригиращи мерки за финансова обвързаност с условия е наличието на продължаващо въздействие или риск от въздействие върху изпълнението на бюджета на Съюза.

185. Както твърди Съветът, когато въздействието върху изпълнението на бюджета бъде преустановено, коригиращите мерки се отменят, макар да продължава да е налице нарушение на принципите на правовата държава от държавата членка. Както отбелязва Европейският парламент в съдебното заседание, в случай на санкции не съществува възможност те да бъдат отменени.

186. Така става ясно (в действителност се потвърждава), че механизмът за обвързаност с условия прилага финансови корекции, а не санкции за нарушение на принципите на правовата държава.

г) Защита на бенефициерите в процедурата по Регламент 2020/2092

187. Член 5, параграф 2 от Регламент 2020/2092¹⁰³, разгледан с оглед на съображение 19, въвежда гаранция за крайните получатели или за бенефициерите по разходните програми, финансирани от бюджета на Съюза.

188. Приемането на мерки за финансова обвързаност с условия, когато дадена държава не зачита принципите на правовата държава, не трябва да ощетява крайните бенефициери на средствата и те трябва да продължат да ги получават. Освен това, държавата трябва периодично да уведомява Комисията за изпълнението на това задължение.

189. Според унгарското правителство съответната държава членка трябва да поеме плащането на средствата на бенефициерите в случай на финансова корекция, и то за сметка на собствения си бюджет. Следователно Регламент 2020/2092 налагал на държавите задължения относно техния национален бюджет, което не е предвидено в член 322 ДФЕС.

190. Съветът възразява, че член 5, параграф 2 от Регламент 2020/2092 има декларативно действие и не налага на държавата членка допълнителни задължения към посочените „приложими секторни или финансови правила“. В действителност този член само добавял един способ за контрол за спазването на вече съществуващите задължения в секторните правила, за да защити бенефициерите на средства от бюджета на Съюза в случай на финансови корекции.

191. Според мен доводите на унгарското правителство трябва да се отхвърлят, тъй като защитата на бенефициерите, предвидена в член 5, параграф 2 от Регламент 2020/2092, е типична и логична мярка при споделеното управление на средства от бюджета на Съюза.

192. Както се уточнява в съображение 19 от Регламент 2020/2092, „[...] при споделено управление плащанията от Комисията към държавите членки са юридически независими от плащанията от националните органи към бенефициерите“.

193. От това положение следва, че приетите по силата на Регламент 2020/2092 мерки не засягат „наличието на финансиране за плащания към бенефициерите в съответствие със сроковете за плащане, определени съгласно приложимите секторни и финансови правила“.

¹⁰³ Цитиран в точка 11 от настоящото заключение.

[...] решения и предвидените в [настоящия регламент] задължения към крайните получатели или бенефициерите са част от приложимото право на Съюза по отношение на изпълнението на финансирането при споделено управление“.

194. Като се има предвид разделянето между плащанията от Комисията на държавата членка и плащанията от националните органи за управление към бенефициерите по програмите и фондовете, финансирани от бюджета на Съюза, по принцип е логично да се наложи като общо правило задължение за държавите членки да запазят плащанията към бенефициерите, включително в случай на финансова корекция, приета от Съюза.

195. Нещо повече — финансовата корекция би загубила своята ефективност, ако националните органи можеха да изискват от бенефициерите да възстановят получените средства или ако не преведат ангажираните средства след като институциите на Съюза одобрят мярка за защита на неговия бюджет поради наличието на незачитане на принципите на правовата държава, които оказват влияние върху неговото управление.

196. В тези случаи финансовата корекция, приета от институциите на Съюза, трябва да бъде понесена от извършилата нарушение държава членка и да не се прехвърля върху бенефициерите на средствата, които нямат отношение към това нарушение¹⁰⁴.

197. Последниците от финансовите корекции могат да бъдат в ущърб на физическите и юридическите лица на държава членка само когато те носят отговорност за нарушенията на правилата на Съюза, уреждащи отпускането на средства от неговия бюджет, което, следва да се подчертае, не се случва при прилагането на Регламент 2020/2092.

198. Обратно — ако отговорността за нарушенията се носи от националните органи, те трябва да поемат последниците от своите действия, дали основание за коригиращите мерки¹⁰⁵, какъвто е случаят при прилагането на Регламент 2020/2092.

199. В същата насока е член 103 от Регламента за общоприложимите разпоредби за 2021—2027 г., уреждащ финансовите корекции, прилагани от държавите членки¹⁰⁶. Защитата на крайните ползватели е предвидена и в член 11 от Регламент (ЕС) № 1306/2013¹⁰⁷.

200. В крайна сметка гаранцията, въведена с член 5, параграф 2 от Регламент 2020/2092 в полза на крайните бенефициери, се вписва без затруднения в механизма за финансова обвързаност с условия и е свързана с изпълнението на бюджета на Съюза, така че член 322 ДФЕС ѝ представлява достатъчно правно основание.

201. Ето защо считам, че първото основание на жалбата трябва да се отхвърли.

¹⁰⁴ За да защити бенефициерите, Съветът се позовава на защитата на придобитите от тях права и на оправданите им правни очаквания, както и на принципа, че отговорът на едно нарушение на задължение не може да води до друго нарушение.

¹⁰⁵ Що се отнася до управлението на фондовете на ЕФРР, Съдът е постановил, че това трябва да е така включително когато възстановяването на сумите не е възможно, „когато е доказано, че тази невъзможност е последица от грешка или небрежност на тази държава членка“ (решение от 1 октомври 2020 г., *Elme Messer Metalurgs*, C-743/18, EU:C:2020:767, т. 71).

¹⁰⁶ Относно предходната правна уредба и съдебната практика, свързана с финансовите корекции вж. *Guillem Carrau*, J. Les déporta Aragonesa de Administración Pública — Revista Aragonesa de Administración Pública, 2018, № 51, p. 281—319.

¹⁰⁷ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 549). Член 11 предвижда: „Освен ако в правото на Съюза изрично не е предвидено друго, плащанията на бенефициерите по предвиденото в настоящия регламент финансиране се извършват в пълен размер“.

VI. Второ основание на жалбата: нарушение на член 7 ДЕС във връзка с нарушение на член 4, параграф 1 ДЕС, член 5, параграф 1 ДЕС, член 13, параграф 2 ДЕС и член 269 ДФЕС

202. С второто си основание на жалбата унгарското правителство твърди, че са допуснати две нарушения на Договорите:

- Нарушение на член 7 ДЕС.
- Нарушение на член 269 ДФЕС и на принципа на институционално равновесие по член 13, параграф 2 ДЕС.

203. Като се позовава на (твърдяното) нарушение на член 7 ДЕС, унгарското правителство го свързва с нарушение на принципа на предоставената компетентност по член 4, параграф 1 ДЕС и член 5, параграф 2 ДФЕС поради неподходящото правно основание, на което почива Регламент 2020/2092. Доколкото по този начин се повтарят съображения от първото основание за невалидност, препращам към изложението, което вече направих по тях.

A. Първа част от второто основание: нарушение на член 7 ДЕС

1. Доводи на страните

204. Унгарското правителство изтъква, че процедурата по Регламент 2020/2092 е само конкретно проявление на предвидената такава в член 7 ДЕС, което не се допуска от тази разпоредба, нито от която и да било друга разпоредба от първичното право. Два от трите етапа на тази процедура съвпадали с тези на механизма по член 7 ДЕС, условията за чието задействане били по-строги от приложимите за приемане на мерки въз основа на обжалвания регламент.

205. Според унгарското правителство целта на Регламент 2020/2092 съвпада с тази на член 7 ДЕС, тъй като е насочен към санкциониране на нарушенията на принципите на правовата държава чрез налагане на санкции. Това показвали отсъствието на истински механизъм за обвързаност с условия; липсата на действителна връзка между нарушенията на принципите на правовата държава и бюджета на Съюза; връзката на мерките с тези които са приложими към нарушенията на принципите на правовата държава, а не толкова с бюджета на Съюза; вземането предвид на намерението на държавата членка като релевантен елемент и обстоятелството, че отмяната на мерките е свързана с прекратяване на нарушенията.

206. Парламентът и Съветът оспорват тези съображения, като поддържат, че механизмът на Регламент 2020/2092 е независим от процедурата по член 7 ДЕС, преследва разнородни цели и се урежда от различни правила. Неговата цел е да защити бюджета на Съюза, а не да санкционира нарушенията на принципите на правовата държава. Условията за приемане на мерките и тяхната типология се различават от тези по член 7 ДЕС.

2. Анализ

207. За да се прецени дали Регламент 2020/2092 въвежда процедура, съвместима с тази на член 7 ДЕС, най-напред следва да се изясни дали той е единственото средство, с което разполага правният ред на Съюза, за да защити ценността правова държава.

а) Липса на изключителен характер на член 7 ДЕС за защита на правовата държава

208. Според мен член 7 ДЕС не допуска законодателят на Съюза да въведе с норми на вторичното право друг аналогичен механизъм, макар и със смекчени материалноправни и процесуални изисквания, който да има същата цел за защита на правовата държава и с който да се прилагат подобни санкции.

209. Това обаче не означава, че защитата на правовата държава може да бъде гарантирана само с член 7 ДЕС¹⁰⁸. Няма пречка тази защита да бъде осигурена посредством други инструменти, несвързани с член 7 ДЕС, стига съществените им характеристики да са различни от неговите.

210. Както подчертава Съветът, принципите на правовата държава имат структурна стойност в правния ред на Съюза, поради което тяхното нарушаване може сериозно да го засегне¹⁰⁹. Затова в практиката си по-специално относно независимостта на съдебната власт¹¹⁰ и европейските заповеди за арест и предаване¹¹¹, Съдът набляга на ценностите по член 2 ДЕС и признава годността на нормите на вторичното право да ги закрилят отвъд предвиденото в член 7 ДЕС. В рамките на защитата на правовата държава той обосновава и признаването на процесуалната легитимация на трети държави да подават жалби за отмяна¹¹².

211. Що се отнася до заповедите за арест и предаване, когато Европейският съвет и Съветът не са приели решенията по член 7 ДЕС, но са налице доказателства за съществуването на системни или общи недостатъци, свързани с независимостта на съдебната власт в издаващата държава членка, изпълняващият съдебен орган може да постанови отказ, ако има сериозни и потвърдени основания да се смята, че в случай на

¹⁰⁸ Вж. в този смисъл Martín Rodríguez, P., цит. съч., стр. 99—101.

¹⁰⁹ Вж. Rossi, L. S. La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels — Revue trimestrielle de droit européen, 2020, №3, p. 639—657.

¹¹⁰ Съдът заявява, че „Съюзът се състои от държави, които свободно и доброволно са възприели общите ценности, прогласени в член 2 ДЕС, които зачитат и се задължават да насърчават. По-специално от член 2 ДЕС следва, че Съюзът се основава на ценности като правовата държава, които са общи за държавите членки в едно общество, една от характеристиките на което е справедливостта. В това отношение следва да се отбележи, че взаимното доверие между държавите членки, и по-специално между съответните им юрисдикции, почива на основополагащото схващане, че държавите членки споделят поредица от общи ценности, на които се основава Съюзът, както се уточнява в посочения член“ (вж. в този смисъл Решение от 15 юли 2021 г. по дело Комисия/Полша (Дисциплинарен режим за съдиите) (C-791/19, EU:C:2021:596, т. 50), от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 42 и 43), и от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393, т. 160).

¹¹¹ Решение от 17 декември 2020 г., Openbaar Ministerie (Независимост на издаващия съдебен орган) (C-354/20 PPU и C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, т. 57 и 58), и от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебна система, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 71 и 72). Съдът се позовава на защитата на правовата държава, за да установи допълнително основание за отказ за изпълнението на този вид заповеди.

¹¹² Решение от 22 юни 2021 г., Венесуела/Съвет (Засягане на трета държава) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, т. 48—50).

предаване на издирваното лице на издаващата го държава членка съществува риск да бъде нарушено основното му право на справедлив съдебен процес, гарантирано от член 47, втора алинея от Хартата¹¹³.

212. От това е видно, че в посочените хипотези Съдът използва един от принципите на правовата държава, за да установи изключение от ареста и предаването на издирваното лице, което не е свързано с процедурата по член 7 ДЕС.

213. Подобно е положението при защитата на независимостта на националните съдии, които трябва да прилагат правото на Съюза, в чиято защита се произнася Съдът, като отново се позовава на ценностите на правовата държава¹¹⁴, дори когато не е използван член 7 ДЕС.

214. Зачитането от държава членка на ценностите, прогласени в член 2 ДЕС, е условие за ползването от правата, произтичащи от прилагането на Договорите по отношение на тази държава членка. Затова една държава членка не може да измени законодателството си така, че да ограничи защитата на ценностите на правовата държава, конкретизирана по-специално в член 19 ДЕС. Във връзка с тази ценност държавите членки следва да избягват всяко отстъпление в своето законодателство в областта на организацията на правораздаването и да се въздържат да приемат мерки, които може да накърнят независимостта на съдебната власт¹¹⁵.

215. Тези примери от практиката на Съда относно защитата на ценността правова държава показват, че правните актове, въведени от институциите на Съюза, чиято цел е да се даде отговор в специфични области (и не непременно чрез механизма на член 7 ДЕС) срещу незначитане на тази ценност, влияещо върху управлението на бюджета, са съвместими с първичното право.

216. Ако тези нарушения засягат изпълнението на бюджета на Съюза от държавите членки, няма пречка законодателят на Съюза да приеме норма (като Регламент 2020/2092), за да предпази този бюджет, без това да влиза в противоречие със или да заобикаля прилагането на член 7 ДЕС.

б) Сравнение на процедурата по член 7 ДЕС с тази по Регламент 2020/2092

217. Анализът на Регламент 2020/2092 спомага за изясняването на въпроса дали въведената с него процедура е един истински механизъм за финансова обвързаност с условия, съответен на вече съществуващите в правото на Съюза механизми, или по-скоро е инструмент за санкциониране на нарушенията на принципите на правовата държава подобен на този по член 7 ДЕС.

¹¹³ Решение от 17 декември 2020 г., Openbaar Ministerie (Независимост на издаващия съдебен орган) (C-354/20 PPU и C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, т. 69).

¹¹⁴ Решение от 15 юли 2021 г., Комисия/Полша (Дисциплинарен режим за съдиите) (C-791/19, EU:C:2021:596, т. 58), и от 20 април 2021 г., Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, т. 51).

¹¹⁵ Според Съда „изискването за независимост на съдилищата, присъщо за правосъдната дейност, спада към същественото съдържание на правото на ефективна съдебна защита и на основното право на справедлив съдебен процес, което има кардинално значение като гаранция за защитата на всички права, които правните субекти черпят от правото на Съюза, и за опазването на общите ценности на държавите членки, прогласени в член 2 ДЕС, по-конкретно на ценността правова държава“. Решение от 15 юли 2021 г., Комисия/Полша (Дисциплинарен режим за съдиите) (C-791/19, EU:C:2021:596, т. 51 и 58), от 20 април 2021 г., Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, т. 51), и от 18 май 2021 г., „Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393, т. 162).

218. Анализ на правното основание на Регламент 2020/2092 направих, когато разгледах предходното основание за отмяна. От него стигнах до извод за отхвърляне на доводите на унгарското правителство относно естеството на обвързаността с условия, която според него цели противодействие на нарушенията на правовата държава и не толкова защита на бюджета на Съюза.

219. Сега ще допълня изложението си, като се позова на практиката на Съда относно несъответствията между механизмите за финансова обвързаност с условия¹¹⁶ и жалбите за установяване на неизпълнение, връзката между които предоставя по аналогия някои елементи за преценка, валидни за настоящото дело. Двете процедури са независими една от друга, тъй като имат различни цели и се ръководят от различни норми.

220. Някои от разликите между тях са следните:

- В рамките на исковете, предявени на основание член 258 ДФЕС, Комисията е свободна да не продължи производството, ако държавата членка е преустановила твърдяното неизпълнение на задължения, както не е случаят например при процедурата по приключване на сметките на ФЕОГА, при която Комисията няма право на преценка, позволяваща ѝ да прави изключение от правилата, уреждащи това разпределяне на тежестите¹¹⁷.
- В рамките на процедурата по приключване на сметките на ФЕОГА Комисията е длъжна да приложи финансова корекция, ако разходите, чието финансиране се иска, не са били извършени в съответствие с правилата на Съюза. Тази корекция избягва налагането в тежест на ФЕОГА на суми, които не са послужили за финансиране на цел, преследвана от спорната правна уредба на Съюза, и следователно не представлява санкция¹¹⁸.
- Процедурите за спиране или намаляване на финансовата помощ от структурните фондове на Съюза за национални дейности се различават от процедурата, предвидена в член 258 ДФЕС, и не следват нейните условия и ред. Ако Комисията реши да не открие производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка или се откаже от неговото продължаване, това не означава, че тя не е в състояние да спре или намали помощта на Съюза за дадена национална дейност, особено когато едно или повече от условията, на които това финансиране е трябвало да отговаря, не са спазени. За целта е необходимо Комисията да вземе решение, което да отчита производството за установяване на неизпълнение на задължения, образувано на основание член 258 ДФЕС, или установяването на това неизпълнение от Съда¹¹⁹.
- Обратно на образуването на производство за установяване на неизпълнение на задължения, решението за спиране или намаляване на финансирането от Съюза е акт с

¹¹⁶ Като процедурата по приключване на сметките на ФЕОГА или процедурите за преустановяване или отнемане на структурни помощи.

¹¹⁷ Решения от 11 януари 2001 г., Гърция/Комисия (C-247/98, EU:C:2001:4, т. 13), и от 7 февруари 1979 г., Франция/Комисия (15/76 и 16/76, EU:C:1979:29, т. 27 и 28).

¹¹⁸ Целта на процедурата по приключване на сметките е не само да се проверят действителността и редовността на разходите, но и правилното разпределение между държавите членки и Съюза на финансовата тежест, произтичаща от общата селскостопанска политика. Вж. решение от 11 януари 2001 г., Република Гърция срещу Комисия (C-247/98, EU:C:2001:4, т. 13 и 14).

¹¹⁹ Решение от 25 октомври 2007 г., Κομνίνοу и др./Комисия (C-167/06 P, EU:C:2007:633, т. 52), определение от 11 юли 1996 г., An Taisce и WWF UK/Комисия (C-325/94 P, непубликувано, EU:C:1996:293, т. 23). Вж. също решение на Общия съд от 26 февруари 2013 г., Испания/Комисия (T-65/10, T-113/10 и T-138/10, EU:T:2013:93, т. 109).

неблагоприятни последици за неговия адресат, който може да бъде обжалван, предявен пред юрисдикциите на Съюза¹²⁰.

221. Тази съдебна практика е използвана, за да се легитимират клаузите за обвързаност, които поставят плащането на средства от бюджета на Съюза в зависимост от спазването на хоризонтални задължения като доброто функциониране на националните системи за управление и контрол на фондовете, допринасящи за доброто финансово управление на бюджета на Съюза. Същото важи и при наличието на системни недостатъци във функционирането на националните органи по изпълнение на бюджета на Съюза¹²¹.

222. С оглед на тази съдебна практика е основателно да се провери дали механизмът по член 7 ДЕС се различава от въведения с Регламент 2020/2092.

223. Що се отнася до *приемането на мерките*, член 7 ДЕС го поставя в зависимост от установяването на тежко и трайно нарушение от страна на държава членка на ценностите по член 2 ДЕС. Член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092 обаче се отнася само до нарушаването от държава членка на принципите на правовата държава, които засягат или заплашват да засегнат пряко и сериозно доброто финансово управление на бюджета или защитата на финансовите интереси на Съюза.

224. Прагът на член 7 ДЕС е по-висок от този по Регламент 2020/2092, тъй като изисква наличие на тежко и продължаващо нарушение на която и да било от ценностите по член 2 (не само на принципите на правовата държава).

225. Член 7 ДЕС не изисква достатъчно пряка връзка със специфична област от правото на Съюза както Регламент 2020/2092, който предвижда като изискване нарушението на принципите на правовата държава да е свързано с изпълнението на бюджета на Съюза. Следователно прилагането на Регламент 2020/2092 е много по-ограничено от това на член 7 ДЕС.

226. По отношение на условията за приемане на мерките механизмът на Регламент 2020/2092 е сходен на други инструменти за финансова обвързаност с условия и за изпълнение на бюджета, а не на този по член 7 ДЕС. Сходството с тях, а не с последния е отразено например във:

- Финансовия регламент, чийто член 131, параграф 3 допуска спиране на изплащането на средства, когато се установи или е необходимо да се установи, че е имало нередности, измама или неизпълнение на задължения при изпълнението на правен ангажимент или когато нередностите, измамата или неизпълнението на задължения поставят под въпрос надеждността или ефективността на системите за вътрешен контрол на лицето или образуванието, изпълняващо фондовете на Съюза, или законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции.
- Регламента за общоприложимите разпоредби за 2021—2027 г., който предвижда при подобни условия възможност за спиране на плащанията (член 97, параграф 1) и извършване на финансови корекции (член 104, параграф 1).

¹²⁰ Определение от 11 юли 1996 г., An Taisce и WWF UK/Комисия (C-325/94 P, непубликувано, EU:C:1996:293, т. 24).

¹²¹ Решения от 2 април 2020 г., Комисия/Испания (C-406/19 P, EU:C:2020:276, т. 49 и 50), и от 15 октомври 2014 г., Дания/Комисия (C-417/12 P, EU:C:2014:2288, т. 81—83).

227. Що се отнася до макроикономическата обвързаност с условия, съгласно член 10 от Регламент 2021/241 коригиращите мерки се приемат „[...] когато Съветът реши в съответствие с член 126, параграф 8 или параграф 11 ДФЕС, че дадена държава членка не е предприела ефективни действия за коригиране на прекомерния си дефицит, освен ако е установил наличието на сериозен икономически спад в Съюза като цяло [...]“.

228. Що се отнася до *видовете мерки*, Регламент 2020/2092 се доближава повече до механизмите за обвързаност с условия във Финансовия регламент и в други норми на Съюза, отколкото до процедурата по член 7 ДЕС.

229. Член 7, параграф 3 ДЕС предвижда, че Съветът може да вземе решение за спирането на „някои права, произтичащи от прилагането на Договорите по отношение на въпросната държава членка“. Действията, които Съветът може да предприеме на това основание, надхвърлят значително свързаните с изпълнението на бюджета на Съюза, предвидени в член 5, параграф 1 от Регламент 2020/2092¹²². Последните (спиране на програми, на изпълнението на задължения и плащания, наред с останалото) са типични за правото на Съюза относно изпълнението на бюджета.

230. Що се отнася до *критериите за подбор на мерките*, в Регламент 2020/2092 те като цяло съвпадат с критериите съгласно финансовата правна уредба на Съюза и се отдалечават от процедурата по член 7 ДЕС, чийто параграф 3 предвижда, че при приемането на мерките Съветът взема под внимание възможните последици от такова спиране върху правата и задълженията на физическите и юридическите лица.

231. По този въпрос препращам към анализа на член 5, параграф 3 от Регламент 2020/2092, който изложих в рамките на предходното основание по отношение на принципа на пропорционалност като критерий за изменение на мерките, заедно с критериите естество, тежест и честота на нередностите и техните финансови последици за бюджета на Съюза.

232. Във финансовите правила на Съюза се съдържат същите критерии, както и критерият връзка с редовността на разходите¹²³. Процедурата за макроикономическа обвързаност с условия на механизма за възстановяване и устойчивост включва както пропорционалността, така и други специфични критерии от социален или икономически характер¹²⁴.

233. Относно *отмяната на мерките* член 7, параграф 4 ДЕС уточнява, че Съветът може да реши да измени или отмени приетите съгласно параграф 3 мерки в отговор на промени в ситуацията, която ги е породила.

¹²² Спирането на одобрението на една или повече програми или неговото изменение; спирането на изпълнението на задължения; намаляването на поетите задължения, включително чрез финансови корекции или прехвърляния към други разходни програми; намаляването на предварителното финансиране; прекъсването на сроковете за плащания; спирането на плащания.

¹²³ Съгласно съображение 70 от Регламента за общоприложимите разпоредби за периода 2021—2027 г. в мерките за защита на финансовите интереси и бюджета на Съюза (преустановяване на сроковете за плащане, спиране на междинните плащания и прилагане финансови корекции) „Комисията следва да зачита принципа на пропорционалност, като отчита естеството, тежестта и честотата на нередностите и финансовите им последици за бюджета на Съюза“.

¹²⁴ Член 10, параграф 4 от Регламент 2021/241 предвижда: „Обхватът и равнището на спирането на бюджетни задължения или на плащания трябва да бъдат пропорционални, да зачитат равноправното третиране на държавите членки и да вземат предвид икономическите и социалните условия в съответната държава членка, по-специално равнището на безработицата, равнището на бедност или социално изключване в съответната държава членка спрямо средното за Съюза равнище и въздействието на спирането върху икономиката на съответната държава членка“.

234. Член 7, параграфи 1 и 2 от Регламент 2020/2092 прилага сходен критерий, който обаче е свързан с изискването нарушаването на принципите на правовата държава да оказва влияние върху доброто изпълнение на бюджета на Съюза. Само в тази хипотеза на отмяна на мерките за финансова корекция се изисква държавата членка да е отстранила тези нарушения¹²⁵.

235. Същата логика откриваме в член 10, параграф 6 от Регламент 2021/241. Общите финансови правила на Съюза следват подобен модел за отмяна на мерките, когато е налице временно спиране или временна финансова корекция¹²⁶.

236. Накратко, условията за приемане, видовете мерки, критериите за подбор и критериите за отмяна на мерките доближават механизма на Регламент 2020/2092 до финансовите правила на Съюза и го отдалечават от процедурата, предвидена в член 7 ДЕС.

237. Ето защо считам, че първата част от второто основание за обжалване трябва да се отхвърли.

Б. Втора част от второто основание: нарушение на принципа на институционално равновесие и на член 269 ДФЕС

1. Доводи на страните

238. Според унгарското правителство Регламент 2020/2092 нарушава принципа на институционално равновесие, предвиден в член 13, параграф 2 ДЕС, както и член 269 ДФЕС, що се отнася до компетентността на Съда.

239. Унгарското правителство счита, че процедурата по Регламент 2020/2092, която е по-лесна, по-бърза и по-ефикасна от тази по член 7 ДЕС за санкциониране на нарушенията на принципите на правовата държава, променя институционалното равновесие, залегнало в основата на този договор, а оттам и на член 13 ДЕС, в ущърб на съответната държава членка. Освен това въвежда неограничен контрол от страна на Съда, много по-интензивен от този по член 269 ДФЕС.

240. Парламентът и Съветът оспорват тези доводи. Според тях процедурата по Регламент 2020/2092 не нарушава принципа на институционално равновесие и е сходна с използваната в други финансови правила на Съюза. Освен това ограничаването на контрола на Съда, предвидено в член 269 ДФЕС, не трябва да се прилага по отношение на механизмите за финансова обвързаност с условия.

¹²⁵ На практика държавата членка трябва да се откаже от средствата от бюджета на Съюза или да преустанови своите нарушения на принципите на правовата държава, оказващи влияние върху изпълнението на бюджета на Съюза.

¹²⁶ Вж. член 63, параграф 8 in fine от Финансовия регламент.

2. Анализ

241. Унгарското правителство изтъква две причини за отмяна на Регламент 2020/2092: а) създаването на процедура за вземане на решения, успоредна на тази по член 7 ДЕС, която нарушава институционалното равновесие, установено в този член и в член 13, параграф 2 ДЕС, и б) несъвместимостта на неограничения контрол на Съда върху мерките, приети на основание на Регламент 2020/2092, с много по-ограничения контрол по член 269 ДФЕС.

а) Процедурата за вземане на решения по Регламент 2020/2092 в сравнение с процедурата по член 7 ДЕС

242. Член 7 ДЕС въвежда строга система за приемане на решения, със специфични правила за гласуване¹²⁷. Действията се различават в зависимост от това дали е установен риск от тежко нарушение на ценностите по член 2 ДЕС, или е налице такова нарушение.

243. В първия случай (риск от нарушение):

- Предложението може да бъде направено от една трета от държавите членки, от Европейския парламент или от Комисията.
- Съветът, с мнозинство от четири пети от своите членове, след като получи одобрение от Европейския парламент, може да констатира наличието на очевиден *риск* от тежко нарушение от държава членка на ценностите, посочени в член 2. Преди да направи тази констатация, Съветът изслушва въпросната държава членка и може да отправи препоръки към нея, като действа съгласно същата процедура.

244. Във втория случай (наличие на нарушение):

- Европейският съвет, като действа с единодушие, по предложение на една трета от държавите членки или на Европейската комисия, след като получи одобрение от Европейския парламент, може да установи *наличието* на тежко и продължаващо нарушение на ценностите, посочени в член 2 от страна на дадена държава членка, след като покани тази държава членка да представи своята позиция.
- Когато тази констатация бъде направена, Съветът може с квалифицирано мнозинство да вземе решение за спирането на някои права, произтичащи от прилагането на Договорите по отношение на въпросната държава членка. Съветът може впоследствие с квалифицирано мнозинство да вземе решение да измени или отмени мерките, в отговор на промените в ситуацията, която е довела до тяхното налагане.

245. Следователно член 7 ДЕС предвижда две гласувания в Съвета — едно с мнозинство от четири пети и друго — с квалифицирано мнозинство, и второ гласуване — с единодушие в Европейския съвет, без съответната държава членка да може да участва в него. Това е факултативна процедура и не се предвиждат срокове за различните ѝ етапи. Провежда се главно в рамките на Съвета, с изключение на инициативата за мотивирано предложение от една трета от държавите членки до Парламента или до Комисията.

¹²⁷ Съгласно член 7, параграф 5 от ДЕС „[у]словията и редът за гласуване, които, за целите на настоящия член, се прилагат за Европейския парламент, за Европейския съвет и за Съвета, са определени в член 354 [ДФЕС]“.

246. Регламент 2020/2092 се отклонява от тази схема и се доближава до процедурите по член 258 ДФЕС:

- Инициативата принадлежи изключително на Комисията, която я задейства, ако установи, че са налице разумни основания да се счита, че са изпълнени условията по член 4 от Регламент 2020/2092.
- Комисията изпраща „писмено уведомление до съответната държава членка, в което излага фактическите елементи и конкретни основания, на които се основават констатациите ѝ“ (член 6, параграф 1).
- В срока, посочен от Комисията, държавата членка „предоставя необходимата информация и може да представи становище по констатациите“, в което тя „може да предложи приемането на коригиращи мерки за отстраняване на констатациите, посочени в уведомлението на Комисията“ (член 6, параграф 5).
- Комисията оценява получената информация и становището на държавата членка, както и адекватността на коригиращите мерки. Ако тя „възнамерява да направи предложение съгласно параграф 9 [до Съвета] Комисията дава на държавата членка възможност в срок от един месец да представи своето становище, по-специално относно пропорционалността на предвижданите мерки“ (член 6, параграфи 6 и 7).
- Ако Комисията продължи да поддържа своето намерение, тя изпраща на Съвета предложение за решение за изпълнение, в което излага конкретните основания и доказателствата, на които основава констатациите си (член 6, параграф 9).
- Съветът приема решение за изпълнение на предложението на Комисията или с квалифицирано мнозинство може да го измени „и да приеме изменения текст с решение за изпълнение“ (член 6, параграф 11).

247. Следователно в Регламент 2020/2092 съществува провеждан от Комисията предварителен етап, включващ два кръга консултации със съответната държава по начин, подобен на този на исковете за установяване на неизпълнение на задължения. Процедурата е задължителна за Комисията и се определят срокове на всичките ѝ етапи. Има гласуване в Съвета с квалифицирано мнозинство, в което участва съответната държава.

248. В сравнение с процедурата по член 7 ДЕС тази на Регламент 2020/2092 е не толкова строга и позволява по описания по-горе начин да се приемат по-лесно коригиращи мерки.

249. Съветът поддържа, че тази процедура е съобразена с принципа на институционалното равновесие и че е подобна на процедурата, използвана за други бюджетни актове на Съюза въз основа на член 317, втора алинея ДФЕС и член 291, параграф 2 ДФЕС.

250. Този довод обаче се сблъсква с две трудности, свързани с предоставянето на изпълнителни правомощия на Съвета и с намесата на Европейския съвет в изключителни случаи.

251. Предоставянето на изпълнителни правомощия на Съвета се подчинява на „значимите финансови последици от мерките, приети по силата на [Регламент 2020/2092]“¹²⁸. Не е сигурно обаче, че то е в съответствие с член 317 ДФЕС, съгласно който единствено Комисията, на своя отговорност, изпълнява бюджета на Съюза в сътрудничество с държавите членки.

252. Може ли нормативен акт като Регламент 2020/2092, чието правно основание е член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС и който определя финансовите правила за изпълнението на бюджета на Съюза, да предостави на Съвета компетентност да изпълнява тези правила? Практиката на Съда спомага да се отговори на този въпрос¹²⁹. Както изтъква Съветът в съдебното заседание, възможно е да се направи разграничение между изпълнението на бюджета в тесен смисъл (изпълнение на задължения за разходи), което член 317 ДФЕС възлага на Комисията, и изпълнението на бюджета в широк смисъл, посочено в член 322, параграф 1, буква а), отнасящо се до финансовите правила за изготвянето и изпълнението на бюджета. Те уреждат последващите действия на Комисията при изпълнението на ангажиментите за разходи. Що се отнася до тези финансови правила, съобразно член 322 ДФЕС те не са запазени в полза на Комисията. Следователно е възможно участието на Съвета в изпълнението на финансовите правила, свързани с приемането и прилагането на бюджета по реда на член 291 ДФЕС, при условие че тази намеса е обоснована¹³⁰, което в случая е направено в съображение 20 от Регламент 2020/2092.

253. Всъщност член 291 ДФЕС, който е включен в главата на Договора за функционирането на ЕС, посветена на „правните актове на Съюза“, предвижда:

- Съгласно параграф 1 от този член държавите членки предприемат всички необходими мерки по вътрешното право за прилагане на правнообвързващите актове на Съюза.
- Съгласно параграф 2 от него „[к]огато са необходими еднакви условия за изпълнение на правно обвързващите актове на Съюза, тези актове предоставят изпълнителни правомощия на Комисията, или, в някои специфични и надлежно обосновани случаи [...] на Съвета“.

254. Тази разпоредба позволява да се предоставят както на Комисията, така и на Съвета нормативно уредени изпълнителни правомощия, които в противен случай биха били предоставени на държавите членки. Един от специфичните случаи, в които може да се изискват еднакви условия на изпълнение, за да се предостави компетентност на Съвета, е този на изпълнението на бюджета, разбирано в широк смисъл.

255. Както изтъква Съветът, други финансови правила на Съюза също му предоставят компетентност по изпълнението на бюджета. Такъв е случаят с член 19, параграфи 6, 7, 8, 11 и 13 от Регламента за общоприложимите разпоредби за 2021—2027 г., който

¹²⁸ Съображение 20 от Регламент 2020/2092.

¹²⁹ Вж. решение от 24 октомври 1989 г., Комисия/Съвет (16/88, EU:C:1989:397, т. 15—18).

¹³⁰ Съгласно постоянната практика на Съда „Съветът е длъжен надлежно, в зависимост от естеството и от съдържанието на основния акт, който следва да бъде приложен или изменен, да обоснове изключенията от правилото, че по принцип Комисията трябва да упражни изпълнителното правомощие“ (решение от 1 март 2016 г., National Iranian Oil Company/Съвет (C-440/14 P, EU:C:2016:128, т. 60 и цитираната съдебна практика).

предоставя на Съвета правомощието да приема мерки за изпълнение в механизма за макроикономическа обвързаност с условия. Същото се отнася и за Регламент 2021/241, съгласно който:

- „Предложение от страна на Комисията за решение за спиране на бюджетни задължения се счита за прието от Съвета, освен ако Съветът вземе решение посредством акт за изпълнение да отхвърли това предложение с квалифицирано мнозинство в срок от един месец от представянето на предложението на Комисията“ (член 10, параграф 3).
- „По предложение на Комисията Съветът одобрява, посредством решение за изпълнение, оценката на плана за възстановяване и устойчивост, представен от държавата членка [...]“ (член 20).

256. Следователно може да се приеме, че механизмът на обвързаност с финансови условия по Регламент 2020/2092 съответства на един от тези „специфични и надлежно обосновани случаи“, които допускат предоставянето на изпълнителни правомощия на Съвета.

257. Що се отнася до участието на Европейския съвет в процедурата по вземане на решения по Регламент 2020/2092, то е предвидено само в двадесет и шесто съображение¹³¹ и не е включено в разпоредителната му част (макар да е споменато в ангажимента на Европейския съвет от декември 2020 г.). Тъй като съображенията трябва да излагат кратки мотиви за последващото съдържание на разпоредителната част на даден акт (т.е. на неговия диспозитив), ако надхвърлят тази функция, те не пораждат правно действие¹³².

258. Това участие на Европейския съвет (която приема формата на *аварийна спиращка* в хода на процедурата за вземане на решения по Регламент 2020/2092) не би съответствало на първичното право, ако имаше задължително правно действие¹³³, тъй като никоя норма от Договорите не му предоставя такива правомощия¹³⁴.

¹³¹ Съгласно съображение 26 от Регламент 2020/2092 „[п]роцедурата [...] следва да спазва принципите на обективност, недискриминация и равно третиране на държавите членки и да се провежда въз основа на безпристрастен и основан на доказателства подход. Ако, по изключение, съответната държава членка счете, че съществуват сериозни нарушения на тези принципи, тя може да поиска от председателя на Европейския съвет въпросът да бъде разгледан на следващото заседание на Европейския съвет. При такива извънредни обстоятелства не следва да се взема решение относно мерките, докато Европейският съвет не обсъди въпроса. По правило този процес не отнема повече от три месеца след представянето на предложението на Комисията до Съвета“.

¹³² Съдът многократно е посочвал, че съображенията на акт на Съюза нямат задължителна правна сила и не могат надлежно да бъдат използвани за въвеждане на изключения от самите разпоредби на този акт, нито да бъдат тълкувани в смисъл, който явно противоречи на текста им. Вж. в този смисъл решения от 4 март 2020 г., *Marine Harvest/Комисия* (C-10/18 P, EU:C:2020:149, т. 44), от 2 април 2009 г., *Tyson Parketthande* (C-134/08, EU:C:2009:229, т. 16), и от 10 януари 2006 г., *IATA и ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, т. 76).

¹³³ Също така не поражда правно действие ангажиментът на Европейския съвет, отразен в документ EUCO 22/20, *Заключения на Европейския съвет* от 11 декември 2020 г., точка 2, буква й), която предвижда: „В случай че засегнатата държава членка представи искане, както е посочено в съображение 26 от регламента, председателят на Европейския съвет ще включи тази точка в дневния ред на Европейския съвет. Европейският съвет ще се стреми да формулира обща позиция по въпроса“.

¹³⁴ Вж. в това отношение решение от 6 септември 2017 г., *Словакия и Унгария/Съвет* (C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631, т. 148), което предвижда: „От друга страна, член 78, параграф 3 ДФЕС позволява на Съвета да приема мерки с квалифицирано мнозинство, както е направил Съветът, приемайки обжалваното решение. Принципът на институционално равновесие забранява Европейският съвет да изменя това правило относно гласуването, като посредством заключения, приети съгласно член 68 ДФЕС, наложи на Съвета правило за гласуване с единодушие“.

259. Комисията приема участието на Европейския съвет, тъй като става въпрос за „политическо обсъждане, което не е свързано с формална стъпка в процедурата, нито с участие на Европейския съвет в изпълнението на бюджета, и той не би трябвало да прави механизма неефективен, понеже не се засягат правомощията на Съвета за вземане на решения и ролята на Комисията“¹³⁵.

260. Разбрана по този начин и изхождайки от предпоставката, че *политическата* намеса на Европейския съвет не се съдържа в текста на Регламент 2020/2092 и не може да засегне предвидената в него процедура за вземане на решения, възраженията на унгарското правителство срещу участието на Европейския съвет са неотнормими.

б) Евантуално нарушение на член 269 ДФЕС

261. Според унгарското правителство мерките на Регламент 2020/2092 подлежат на пълен контрол от Съда, който може да се произнася относно приетите решения по същество, а не само относно „спазването на процесуалните разпоредби“. Обратно, член 269 ДФЕС обхваща оспорването на актовете на Европейския съвет или на Съвета, приети в рамките на член 7 ДЕС.

262. Подразбиращото се схващане в тази част на основанието е, че в действителност механизмът на Регламент 2020/2092 съвпада с този по член 7 ДЕС. Поради изложените дотук причини считам, че това схващане не е правилно и изменя съдържанието на изложението на последващите доводи на унгарското правителство.

263. Двойното равнище на съдебен контрол в единия случай (член 263 ДФЕС) и в другия случай (член 269 ДФЕС) е безспорно, тъй като Съдът:

- Запазва общата си компетентност да контролира законосъобразността на актовете, които Комисията и Съветът приемат в приложение на Регламент 2020/2092 и които са предмет на жалба за отмяна. Това следва по-специално от член 263 ДФЕС (що се отнася до решенията за налагане на коригиращи мерки) и от член 265 ДФЕС (що се отнася до евентуалното бездействие на Комисията в хода на производството).
- Разполага съгласно член 269 ДФЕС с компетентност, ограничена до нарушения на процесуалните правила, а не на материалноправните норми, когато е подадена жалба за отмяна на актовете, приети от Европейския съвет или от Съвета на основание член 7 ДЕС.

264. Съдът уточнява няколко точки от процедурата по член 7 ДЕС в решение от 3 юни 2021 г., Унгария/Парламент¹³⁶. Той посочва по-специално че:

- Член 269 ДФЕС се отнася единствено до актовете на Съвета и на Европейския съвет, приети в рамките на предвидената в член 7 ДЕС процедура, но не и до резолюциите на Парламента, приети на основание на същия член¹³⁷.

¹³⁵ Документ COM(2020) 843 final от 14 декември 2020 г., Съобщение на Комисията до Европейския парламент съгласно член 294, параграф 6 от Договора за функционирането на Европейския съюз относно позицията на Съвета във връзка с приемането на Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза, стр. 3.

¹³⁶ (C-650/18, EU:C:2021:426, т. 30).

¹³⁷ Решение от 3 юни 2021 г., Унгария/Парламент (C-650/18, EU:C:2021:426, т. 32).

- Тези резолюции на Парламента са подчинени на „общата компетентност, призната на Съда на Европейския съюз с член 263 ДФЕС за целите на контрола за законосъобразност на актовете на институциите на Съюза“¹³⁸.
- Тъй като член 269 ДФЕС води до ограничаване на общата компетентност на Съда, той трябва да се тълкува ограничително¹³⁹.

265. В частност предвид разликите между двете процедури няма пречка актовете на Комисията и на Съвета в приложение на Регламент 2020/2092 да подлежат на пълен контрол за законосъобразност (т.е. без ограничение) от Съда по силата на член 263 ДФЕС, а не на по-ограничения контрол съгласно член 269 ДФЕС, който по изключение се прилага само за актовете, приети съгласно член 7 ДЕС.

266. Следователно втората част от второто основание на жалбата трябва да се отхвърли.

VII. Трето основание на жалбата: нарушение на принципа на правната сигурност

A. Доводи на страните

267. Унгарското правителство изтъква, че понятието „правова държава“, на което се основава Регламент 2020/2092, е абстрактно, не може да бъде предмет на единно определение в правото на Съюза и трябва да бъде конкретизирано в правната уредба на всяка държава членка. Член 2, буква а) от Регламент 2020/2092 разширявал обхвата на това понятие и накърнявал правната сигурност.

268. Освен това, според унгарското правителство „аспектите“, в които се уточнява понятието правова държава в член 4, параграф 2 от Регламент 2020/2092 (който посочва примери за някои области, в които са възможни нарушения), били изразени по отворен и абстрактен начин в нарушение на изискванията за правна сигурност.

269. Същият недостатък обхващал и други разпоредби на Регламент 2020/2092 (член 4, параграф 1 и параграф 2, буква з), член 5, параграф 3, член 6, параграфи 3 и 8), което води до висока степен на правна несигурност.

270. Парламентът и Съветът оспорват тези доводи, като считат, че определението на правовата държава за целите на прилагането на Регламент 2020/2092 е валидно и зачита правната сигурност, както и останалите условия за прилагане на механизма за обвързаност с условия.

B. Анализ

271. Като начало ще припомня, че според Съда:

- Принципът на правна сигурност „изисква, от една страна, правните норми да бъдат ясни и точни, а от друга страна, прилагането им да е предвидимо за правните субекти, особено

¹³⁸ Пак там, точка 33.

¹³⁹ Пак там, точка 31.

когато могат да имат неблагоприятни последици за физическите лица и предприятията. По-специално, посоченият принцип изисква правната уредба да позволява на заинтересованите лица да се запознаят с точния обхват на задълженията, които тя им налага, като те трябва да имат възможност да се запознаят по недвусмислен начин със своите права и задължения и да действат съобразно тях¹⁴⁰.

- Този принцип „се налага с особена строгост, когато правната уредба може да породи финансови последици“¹⁴¹.
- „Когато дадена правна уредба се характеризира с известна неяснота по отношение на своя смисъл и обхват следва да се прецени [...] дали разглежданият правен акт съдържа двусмисленост, която да попречи на тази държава членка да разсее с достатъчна сигурност евентуални съмнения относно обхвата или смисъла на обжалвания регламент“¹⁴².
- Изискванията на принципа за правна сигурност „не могат да се схващат като налагащи норма, използваща абстрактно правно понятие, да посочва различните конкретни хипотези, при които то може да бъде приложено, доколкото е невъзможно всички такива хипотези да бъдат предварително определени от законодателя“¹⁴³.
- Спазването на изискването за правна сигурност трябва да се претегли спрямо други обществени интереси¹⁴⁴.

272. Макар понятието за правова държава като ценност на Съюза, закрепено в член 2 ДЕС, да е широко, няма пречка законодателят на Съюза да го уточни в конкретна материалноправна област като тази на изпълнението на бюджета с оглед на установяването на механизъм за обвързаност с финансови условия.

273. Понятието правова държава има самостоятелно значение в правния ред на Съюза. Определянето на неговите очертания не може да се остави на националните законодателства на държавите членки поради риска, което това предполага за еднаквото му прилагане. Макар досега да не е било предмет на систематично законодателно развитие, вероятно няма пречка това да стане в областите на присъщите на Съюза компетентности.

274. Както вече посочих, практиката на Съда допринася за развитието на ценността правова държава, що се отнася до нейните последици за ефективната съдебна защита или за независимостта на съдебната власт. Изводите от тази практика може да улеснят законодателя на Съюза като му предоставят примери, спомагащи за уточняването на тази ценност в нормите на вторичното право. Такъв е случаят с Регламент 2020/2092.

275. В рамките на контрола за законосъобразността, който упражнява, Съдът трябва да провери дали определението за принципи на правовата държава, съдържащо се в член 2, буква а) от Регламент 2020/2092, както и показателите за нарушения (член 3) и примерите за нарушения на принципите (член 4, параграф 2), отговарят на изискванията на принципа на правна сигурност.

¹⁴⁰ Решение от 29 април 2021 г., Banco de Portugal и др. (C-504/19, EU:C:2021:335, т. 51).

¹⁴¹ Пак там, точка 52.

¹⁴² Решение от 14 април 2005 г., Кралство Белгия срещу Комисия на Европейските общности (C-110/03, EU:C:2005:223, т. 31).

¹⁴³ Решение от 20 юли 2017 г., Marco Tronchetti Provera и др. (C-206/16, EU:C:2017:572, т. 42).

¹⁴⁴ Решение от 30 април 2020 г., Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321, т. 45).

276. Определението по член 2, буква а) от Регламент 2020/2092 съдържа три елемента:

- Принципите на правовата държава са ценност на Съюза, закрепена в член 2 ДЕС.
- Те обхващат седем принципа: на законност, което предполага прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес; на правна сигурност; на забрана на произвол от страна на органите на изпълнителната власт; на ефективна съдебна защита, включително достъп до правосъдие, от независими и безпристрастни съдилища, също и по отношение на основните права; на разделение на властите; и на недискриминация и равенство пред закона.
- Тези принципи трябва да се разбират „като имащи отношение към другите ценности и принципи на Съюза, заложи в член 2 ДЕС“.

277. Това определение, което, нека повтора, е предвидено единствено за целите на Регламент 2020/2092, възпроизвежда понятието, залегнало в член 2 ДЕС и го доразвива, като уточнява седемте принципа, включени от законодателя. Те почиват на практиката на Съда и на работата на Комисията¹⁴⁵, които на свой ред произтичат от елементите на правовата държава, идентифицирани от международни органи като Венецианската комисия¹⁴⁶.

278. Характеризирането на правовата държава чрез препращане към посочените по-горе принципи отговаря на минималните изисквания за яснота, точност и предвидимост съгласно принципа на правна сигурност. Държавите членки познават в достатъчна степен произтичащите от тях задължения, още повече като се има предвид, че повечето са разяснени в практиката на Съда.

279. Наистина тези принципи неизменно са абстрактни до известна степен и законодателят не може да определи всички случаи, в които те биха били приложими. Това обстоятелство е общо за всички правни норми, даващи възможност за прилагане на правните принципи и не нарушава само по себе си изискванията на правната сигурност. Тълкувателят трябва да конкретизира приложението им към конкретната хипотеза.

280. Посочването в член 3 от Регламент 2020/2092 на действия, „показателни за нарушения на принципите на правовата държава“ (посегателство върху независимостта на съдиите, липсата на санкции за произволни или незаконосъобразни решения на органите на публичната власт или ограничаването на достъпността и ефективността на средствата за правна защита) свидетелства за усилията на законодателя да улесни прилагането на принципите на правовата държава и да повиши правната сигурност.

281. Същото се отнася и за член 4, параграф 2 от Регламент 2020/2092, който съдържа примерен списък на обстоятелства, които могат да доведат до нарушения на принципите на правовата държава.

282. Този списък цели да се ограничат нарушенията на принципите на правовата държава, които могат да доведат до приемането на мерки за обвързаност с условия по Регламент 2020/2092, когато е налице пряка връзка с изпълнението на бюджета на Съюза.

¹⁴⁵ Документ COM(2014) 158 final, Съобщение на Комисията „Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава“, приложение I.

¹⁴⁶ Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) на Съвета на Европа.

283. Буква з) от това изброяване се отнася до „други ситуации или поведение на органи, които имат отношение към доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза“. Включването им, както вече посочих, е логично и обхващат на съдържанието им да не засяга правната сигурност повече от която и да било друга подобна клауза. Тази клауза е неизбежна поради невъзможността да бъде изложен изчерпателен списък на действия на държавите членки, които могат да нарушат принципите на правовата държава при изпълнението на бюджета на Съюза.

284. Член 4, параграф 2 от Регламент 2020/2092 ограничава прилагането им в една материалноправна област на компетентност на Съюза, каквато е изпълнението на неговия бюджет. По този начин се предоставя правна сигурност на държавите членки, като им дава възможност да узнаят *ex ante* в кои „аспекти“ от действията им е приложима финансовата обвързаност с условия поради нарушение на принципите на правовата държава при изпълнението на бюджета на Съюза.

285. Използването на относително неопределени понятия в член 4, параграф 2 от Регламент 2020/2092 според мен не води до двусмислие, противоречащо на изискванията на принципа на правна сигурност. Възприетите понятия са широко използвани в други нормативни актове на Съюза, особено във финансовата област. Допълнителното им изясняване ще бъде дело на административната практика на Комисията¹⁴⁷ и Съвета при прилагането на Регламент 2020/2092 под последващия контрол на Съда.

286. Към анализираният по-горе членове унгарското правителство добавя и други членове от Регламент 2020/2092, които също нарушавали принципа на правна сигурност.

287. На първо място, то посочва член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092, който предвижда коригиращите мерки, когато „нарушения на принципите на правовата държава в дадена държава членка накърняват или има сериозна опасност да накърнят достатъчно пряко доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза“.

288. Според унгарското правителство възможността за приемане на мерки в случай на сериозен риск разширявала прилагането на Регламент 2020/2092 към несигурни или недоказани положения. Освен това оправомощавала Комисията да предлага приемането на произволни мерки, несвързани с изпълнението на бюджета на Съюза, в противоречие с изискванията за правна сигурност.

289. Смятам обаче, че тези доводи не могат да бъдат приети. Предвиждането на мерки не само при наличието на доказано нарушение на принципите на правовата държава, пряко свързано с изпълнението на бюджета на Съюза, но и при наличието на сериозен риск да бъде извършено такова нарушение, не води до правна несигурност.

290. Както ще посоча в отговора си на четвъртото основание на жалбата, в бюджетните и финансовите разпоредби на Съюза е обичайна практика да се вземат предвид както вече извършените нарушения, така и сериозният риск или заплахата тези нарушения да бъдат извършени.

¹⁴⁷ В съдебното заседание Комисията заявява, че изготвя проект на насоки за улесняване на прилагането на Регламент 2020/2092 чрез широко използвана в други области техника (например в областта на държавните помощи).

291. Ако се възприеме тезата на унгарското правителство, която и да било правна норма трудно би могло да възприеме като фактическа хипотеза даден риск или заплаха — понятия, които сами по себе си се отнасят за бъдещето при не съвсем предсказуеми условия¹⁴⁸.

292. На второ място, унгарското правителство отново посочва, че позоваването в член 4, параграф 2, буква з) от Регламент 2020/2092 на „други ситуации или поведение на органи, които имат отношение към доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза“, е несъвместимо с принципа на правна сигурност. Вече обясних защо не споделям този довод.

293. На трето място, унгарското правителство счита, че член 5, параграф 3 от Регламент 2020/2092 нарушава принципа на правна сигурност, тъй като не уточнява надлежно вида и обхвата на коригиращите мерки, които може да бъдат предприети срещу държавата членка, и не гарантира наличието на пряка връзка между тях и нарушаването на принципите на правовата държава.

294. Следва да се припомни, че член 5, параграф 3 от Регламент 2020/2092 разрешава да се предприемат мерки, които да са пропорционални на действителното или потенциално въздействие на нарушаването на принципите на правовата държава върху доброто финансово управление на бюджета на Съюза или върху финансовите интереси на Съюза. При одобряването им надлежно се вземат предвид естеството, продължителността, тежестта и обхватът на нарушението на тези принципи.

295. Не виждам несъвместимост с принципа на правна сигурност при този начин на определяне на вида и обхвата на мерките. Както отбелязва Парламентът, ефективността на механизма на финансова обвързаност с условия се основава на предоставеното на Комисията правомощие да предлага подходящи коригиращи мерки за специфичните особености на всеки отделен случай. При всяко положение Комисията трябва да обоснове и мотивира мерките, които предлага на Съвета, и те подлежат на съдебен контрол от Съда.

296. Що се отнася до (хипотетичната) липса на пряка връзка между нарушението и коригиращите мерки, тъй като съгласно на член 5, параграф 3, последно изречение от Регламент 2020/2092 „[д]околкото е възможно¹⁴⁹, мерките са насочени към действията на Съюза, засегнати от нарушенията“, считам, че доводите на унгарското правителство отново са неубедителни.

297. В тази разпоредба не виждам несъвместимост с принципа на правна сигурност, тъй като има положения, в които е невъзможно *ex ante* да се предвиди по какъв начин ще се отговори най-добре на деянията, с които са извършени нарушения. Логично е Комисията и Съветът да имат възможност да приемат коригиращи мерки, включително и „кръстосани“ при посочените вече условия¹⁵⁰, стига да ги обосноват по подходящ начин и да подлежат на последващ контрол от Съда.

298. На четвърто място, унгарското правителство твърди, че член 6, параграфи 3 и 8 от Регламент 2020/2092 нарушава принципа на правна сигурност, тъй като не определя достатъчно точно информацията, която Комисията трябва да претегли в своите оценки.

¹⁴⁸ Член 7 ДЕС се отнася до „риск от тежко нарушение [...] на ценностите, посочени в член 2“.

¹⁴⁹ Курсивът е мой.

¹⁵⁰ Точка 181 и бележка под линия 102 от настоящото заключение.

299. Този довод също трябва да се отхвърли. Комисията трябва да докаже нарушенията на принципите на правовата държава, както и пропорционалността на коригиращите мерки, които счита за подходящи за отстраняването на тези нарушения. Струва ми се логично за целта тя да може да събира информация от всички източници, с които разполага, както се посочва в член 6, параграф 3 от Регламент 2020/2092. Ако държавата нарушител счита, че тази информация не е вярна, разполага с два кръга консултации, за да я оспори пред Комисията, преди тя да предложи мерки на Съвета.

300. Предвид изложеното третото основание на жалбата трябва да се отхвърли.

VIII. Основания за частична отмяна на различни разпоредби от Регламент 2020/2092

301. С основания от четвърто до девето унгарското правителство иска отмяната на различни разпоредби от Регламент 2020/2092 с доводи, които в по-голямата си част възпроизвеждат доводите, изтъкнати в някое от първите три основания за невалидност.

302. Според Съда *частичната* отмяна на акт на Съюза е възможна само ако частта, за която се иска да бъде обявена за невалидна, може да бъде отделена от останалата част на акта. Това условие не е изпълнено, ако частичната отмяна на акта води до изменение на неговата същност¹⁵¹.

303. Съгласно тази съдебна практика четвъртото основание на жалбата на унгарското правителство, с което се иска член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092 да бъде обявен за невалиден, е недопустимо, тъй като тази разпоредба отговаря на същността на този регламент, доколкото определя условията за приемане на коригиращи мерки поради нарушение на принципите на правовата държава, които имат пряка връзка с изпълнението на бюджета на Съюза. Без този член не би могло да се прилага Регламент 2020/2092.

304. Същите съображения важат и за седмо и осмо основание, с които унгарското правителство иска отмяната на член 5, параграф 3 от Регламент 2020/2092, който определя критериите за приемане на коригиращи мерки. Механизъм за финансова обвързаност, без възможност за коригиращи мерки поради липсата на критерии, би бил безполезен, така че този член е от съществено значение за прилагането на обжалвания регламент.

305. Във всеки случай ще анализирам всички основания за частична отмяна, включително трите, които според мен са недопустими, в случай че Съдът реши да ги разгледа по същество.

A. Четвърто основание на жалбата: член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092

1. Доводи на страните

306. Според унгарското правителство, доколкото разрешава приемането на коригиращи мерки в случай на сериозна опасност за доброто финансово управление или за финансовите интереси на Съюза, член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092 нарушава принципите на пропорционалност и на правна сигурност.

¹⁵¹ Решения от 11 декември 2008 г., Комисия/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, т. 105 и 106), и от 24 май 2005 г., Франция/Парламент и Съвет (C-244/03, EU:C:2005:299, т. 12 и 13).

307. Унгарското правителство добавя, че допускането на такава възможност, каквато не е предвидена от други финансови норми на Съюза, би освободило Комисията от задължението да извърши обективна оценка, за да докаже връзката на нарушение на принципите на правовата държава с изпълнението на бюджета на Съюза.

308. Парламентът и Съветът оспорват тези доводи на унгарското правителство.

2. Анализ

309. Член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092 позволява да се приемат коригиращи мерки, когато „[...] нарушения на принципите на правовата държава в дадена държава членка [...] има *сериозна опасност да накърнят* достатъчно пряко доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза“¹⁵².

310. Други финансови правила на Съюза предвиждат аналогични мерки както за случаите, в които нарушенията са били извършени, така и за тези, в които съществува вероятност да бъдат извършени. Ето няколко примера:

- Член 63, параграф 2, втора и четвърта алинея от Финансовия регламент се отнася до споделеното управление между Съюза и държавите членки и налага на тези държави да извършват предварителни проверки, включително *in situ*, на представителни или основаващи се на риска извадки от операции. Освен това „[к]ато част от оценката на риска, която извършва, и в съответствие със специалните секторни правила Комисията наблюдава системите за управление и контрол, създадени в държавите членки. В рамките на своята одитна дейност Комисията [...] взема предвид оценката на нивото на риска в съответствие със специални секторни правила“.
- Член 104 от Регламента за общоприложимите разпоредби за 2021—2027 г. предвижда, че „Комисията прави финансови корекции, като намалява подкрепата от фондовете за програма, когато стигне до заключението, че е налице сериозен недостатък, който е изложил на риск подкрепата от фондовете, която вече е изплатена по програмата“.
- С Финансовия регламент (членове 135—143) се въвежда система за ранно откриване, за да се изключи предоставянето на средства от бюджета на Съюза на кандидати и бенефициери, намиращи се в положения, при които съществува сериозна опасност за финансовите интереси на Съюза.

311. Да се вземат предвид само вече настъпилите нарушения (на правилата на Съюза), а не сериозният риск те да настъпят, е несъвместимо с доброто финансово управление на бюджета на Съюза, предвидено в член 317ДФЕС. Доброто финансово управление предполага да се отстранят вече извършените нарушения, както и да се претегли опасността (доколкото е сериозна и достоверна) тези нарушения да настъпят и да доведат до нежелани финансови последици.

¹⁵² Курсивът е мой.

312. Практиката на Съда потвърждава използването на критерия за сериозен риск, за да се приемат по отношение на държавите членки финансови корекции или други мерки за защита на бюджета на Съюза, когато тези държави прилагат недостатъчен контрол, без да е необходимо да се доказва реална и действителна загуба¹⁵³.

313. В Регламент 2020/2092 преценката на сериозния риск да бъде нарушен принцип на правовата държава, пряко свързан с изпълнението на бюджета, като критерий за приемането на коригиращи мерки, ми се струва особено уместна предвид хоризонталния характер на механизма за обвързаност с условия.

314. Сами по себе си широко разпространено незачитане от националните органи на принципите на правовата държава във връзка с бюджета може да съставляват опасност за доброто управление на бюджета и финансовите интереси на Съюза.

315. Член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092 се отнася до хипотезата на *сериозна* опасност, която засяга бюджета или финансовите интереси на Съюза. Той се придържа към изискванията на принципа на пропорционалност, тъй като мерките за реакция срещу опасността трябва да са съотнесени към нейната интензивност и въздействието му върху бюджета или върху финансовите интереси на Съюза. Това се потвърждава от член 5, параграф 3 от Регламент 2020/2092.

316. Противно на поддържаното от унгарското правителство, не е предвидена презумпция за опасност, която да размива връзката между нарушаването на принципите на правовата държава и изпълнението на бюджета на Съюза. В нито един момент Комисията не се освобождава от задължението да докаже наличието на заплахата или на опасността, която, нека повтора отново, трябва да е сериозна, реална, а не изцяло хипотетична.

317. При тези обстоятелства член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092 е съвместим с принципа на правна сигурност, така че четвъртото основание на жалбата трябва да се отхвърли.

Б. Пето основание на жалбата: член 4, параграф 2, буква з) от Регламент 2020/2092

318. Според унгарското правителство член 4, параграф 2, буква з) от Регламент 2020/2092 не съдържа точно определение на хипотезите, в които може да се допусне нарушение на принципите на правовата държава. Като посочва, без всякакви подробности, „Други ситуации или поведение на органи“, тази разпоредба накърнява принципа на правна сигурност.

319. Това основание трябва да се отхвърли по причините, изложени в отговора на третото основание.

¹⁵³ Решение от 7 октомври 2004 г., Испания/Комисия (C-153/01, EU:C:2004:589, т. 66 и 67).

В. Шесто основание на жалбата: нарушение на член 5, параграф 2 от Регламент 2020/2092

1. Доводи на страните

320. Според унгарското правителство разпоредбата на член 5, параграф 2 от Регламент 2020/2092 (накратко, държавата членка, срещу която се предприемат мерки, да продължи да финансира крайните бенефициери на програмите):

- е несъвместима с правното основание на този регламент, тъй като задължението е в тежест на бюджета на държавите членки,
- нарушава разпоредбите на правото на Съюза относно бюджетния дефицит и накърнява принципа на равенство на държавите членки.

321. Парламентът и Съветът оспорват тези доводи, като повтарят, както вече са направили в рамките на първото основание на жалбата, че член 5, параграф 2 от Регламент 2020/2092 не предвижда допълнително задължение към вече съществуващите и е абсолютно необходим, за да се осигури защитата на придобитите от бенефициерите права. Освен това те подчертават, че отговорността за постигане на целите в областта на бюджетния дефицит се носи от държавата членка в съответствие със собствения ѝ законодателен избор, като тя трябва да се съобразява с правилата на Съюза (включително с Регламент 2020/2092).

2. Анализ

322. По съвместимостта на член 5, параграф 2 от Регламент 2020/2092 с правното основание по член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС вече се произнесох в рамките на анализа на първото основание за обжалване.

323. Що се отнася до (не)съвместимостта на тази разпоредба с правилата на Съюза относно контрола на прекомерния държавен дефицит, не споделям тезата на унгарското правителство.

324. Всяка държава членка (особено ако не е от еврозоната) има право да изготвя и контролира своя бюджет, като се съобразява с границите, определени от правото на Съюза. Регламент 2020/2092 не накърнява свободата на държавите членки да избират в рамките на тези граници своите собствени бюджетни възможности за приходи и публични разходи.

325. При упражняването на това бюджетно правомощие държавата членка несъмнено трябва да поеме разходите за наложените по Регламент 2020/2092 финансови корекции, и по-специално разходите, произтичащи от задължението за спазване на изискването да продължи да финансира крайните бенефициери на програмите.

326. Що се отнася до (твърдяната) по-голяма лекота, с която *големите* държави поемат това задължение, равенството между държавите членки не се накърнява, когато Регламент 2020/2092 налага на всички държави еднакво задължение да продължат да финансирането на крайните бенефициери.

327. Освен това, финансирането, което получава държавата членка от бюджета на Съюза, обикновено е свързано с икономическата тежест и населението на тази държава като релевантни фактори. Държавите с по-малка икономическа тежест и население се ползват от програми на Съюза, които са пропорционални на специфичните им характеристики. Затова финансовите корекции поради нарушение на принципите на правовата държава ги засягат в същата степен.

328. Обстоятелството, че независимо от своята икономическа тежест и население държавата е нетен вносител в бюджета или нетен получател на средства от фондовете на Съюза, не променя това положение. Логично е нетните получатели на средства от бюджета на Съюза да са пропорционално по-изложени на механизма на финансова обвързаност с условия, отколкото нетните вносители, но това обстоятелство е неизбежно и не поражда дискриминация между държавите членки.

329. Следователно шестото основание на жалбата трябва да се отхвърли.

Г. Седмо основание на жалбата: член 5, параграф 3, предпоследно изречение от Регламент 2020/2092

330. Според унгарското правителство член 5, параграф 3, трето изречение от Регламент 2020/2092 (съгласно който „[н]адлежно се вземат предвид естеството, продължителността, тежестта и обхватът на нарушенията на принципите на правовата държава“) бил несъвместим с правното основание на Регламента и с член 7 ДЕС. То поддържа, че тази разпоредба няма връзка с бюджета или финансовите интереси на Съюза и освен това ѝ липсва точността, изисквана от принципа на правна сигурност.

331. Тези доводи трябва да се отхвърлят поради мотивите, изложени при разглеждането на първото и третото основание.

Д. Осмо основание на жалбата: член 5, параграф 3, последно изречение от Регламент 2020/2092

332. Унгарското правителство твърди, че член 5, параграф 3, последно изречение от Регламент 2020/2092 („[д]околкото е възможно, мерките са насочени към действията на Съюза, засегнати от нарушенията“), не гарантира наличието на пряка връзка между конкретно констатираното нарушение на принципите на правовата държава и тези мерки. Според него тази разпоредба нарушава както принципа на пропорционалност, така и принципа на правна сигурност.

333. Отхвърлянето на това основание се основава на доводите, изложени в рамките на първото и третото основание.

Е. Девето основание на жалбата: нарушение на член 6, параграфи 3 и 8 от Регламент 2020/2092

334. Унгарското правителство счита, че член 6, параграфи 3 и 8 от Регламент 2020/2092 (съгласно който „Комисията взема предвид имащата отношение информация от налични източници, включително решения, заключения и препоръки на институции на Съюза,

други компетентни международни организации и други признати институции“) нарушава принципа на правна сигурност, тъй като не определя по подходящ начин препратките и източниците, които следва да се използват.

335. Отхвърлянето на това основание се основава на съображенията, изложени в рамките на третото основание.

IX. Съдебни разноски

336. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Парламентът и Съветът са поискали Унгария да бъде осъдена да заплати съдебните разноски и тя е загубила делото, следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

337. Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник Европейската комисия, Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Кралство Испания, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Полша, Република Финландия и Кралство Швеция следва да понесат направените от тях съдебни разноски.

X. Заключение

338. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да се произнесе, както следва:

- „1) Отхвърля подаденото от Съвета искане в хода на производството да не се вземат предвид частите от жалбата на Унгария и от приложенията към нея, и по-специално приложение А.3, които препращат към, възпроизвеждат съдържанието на или отразяват анализа, направен в становището на правната служба на Съвета (документ 13593/18 на Съвета) от 25 октомври 2018 г.
- 2) Отхвърля първо, второ и трето основание от жалбата, подадена от Унгария срещу Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 година относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза, с които е поискана неговата отмяна.
- 3) Обявява за недопустими четвърто, седмо и осмо основание на жалбата, и отхвърля пето, шесто и девето основание на жалбата, с които е поискана отмяна при условията на евентуалност на член 4, параграф 1 и параграф 2, буква з), член 5, параграф 2 и параграф 3, предпоследно и последно изречение, и член 6, параграфи 3 и 8 от Регламент 2020/2092.
- 4) Осъжда Унгария да понесе наред с направените от нея съдебни разноски и тези на Европейския парламент и на Съвета.
- 5) Европейската комисия, Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Кралство Испания, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Полша, Република Финландия и Кралство Швеция понесат направените от тях съдебни разноски“.