



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пленум)

16 февруари 2022 година*

Съдържание

I. Правна уредба	5
А. Регламент (ЕО) № 1049/2001	5
Б. Процедурният правилник на Съвета	6
В. Насоките за работа с вътрешни за Съвета документи	6
Г. Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013	7
Д. Финансовият регламент	7
II. Обжалваният регламент	12
III. Исканията на страните и производството пред Съда	21
IV. По искането да не бъдат взети предвид някои части от жалбата на Унгария и от приложение А.3 към нея	23
А. Доводи на страните	23
Б. Съображения на Съда	25
V. По жалбата	28
А. По главното искане за отмяна на обжалвания регламент в неговата цялост	28
1. По първото и второто основание, а именно липсата на компетентност на Съюза да приеме обжалвания регламент	28
а) Доводи на страните	28
б) Съображения на Съда	34
1) По правното основание на обжалвания регламент	34

* Език на производството: унгарски.

2) По заобикалянето на член 7 ДЕС и член 269 ДФЕС	44
2. По третото основание, а именно нарушение на принципа на правната сигурност	51
а) Доводи на страните	51
б) Съображения на Съда	56
Б. По исканията за частична отмяна на обжалвания регламент, предявени при условията на евентуалност	68
1. По искането за отмяна на член 4, параграф 1 от обжалвания регламент	68
а) Доводи на страните	68
б) Съображения на Съда	68
2. По искането за отмяна на член 4, параграф 2, буква з) от обжалвания регламент	69
а) Доводи на страните	69
б) Съображения на Съда	69
3. По искането за отмяна на член 5, параграф 2 от обжалвания регламент	70
а) Доводи на страните	70
б) Съображения на Съда	71
4. По искането за отмяна на член 5, параграф 3, трето изречение от обжалвания регламент	72
а) Доводи на страните	72
б) Съображения на Съда	74
5. По искането за отмяна на член 5, параграф 3, четвърто изречение от обжалвания регламент	75
а) Доводи на страните	75
б) Съображения на Съда	76
6. По искането за отмяна на член 6, параграфи 3 и 8 от обжалвания регламент	77
а) Доводи на страните	77
б) Съображения на Съда	78
VI. По съдебните разноси	80

„Жалба за отмяна — Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 — Общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Европейския съюз — Защита на бюджета на Съюза в случай на нарушение на принципите на правовата държава в държава членка — Правно основание — Член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС — Твърдяно заобикаляне на член 7 ДЕС и член 269 ДФЕС — Твърдени нарушения на член 4, параграф 1, член 5, параграф 2 и член 13, параграф 2 ДЕС, както и на принципите на правна сигурност, пропорционалност и равенство на държавите членки пред Договорите“

По дело C-156/21

с предмет жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС, подадена на 11 март 2021 г.

Унгария, представлявана от М. Z. Fehér и М. М. Tátraí,

жалбоподател,

подпомагана от:

Република Полша, представлявана от В. Majczyna и S. Żyrek,

встъпила страна,

срещу

Европейски парламент, представляван от F. Drexler, R. Crowe, U. Rösslein, T. Lukácsi и A. Pospíšilová Padowska,

Съвет на Европейския съюз, представляван от A. de Gregorio Merino, E. Rebasti, A. Tamás и A. Sikora-Kaléda,

ответници,

подпомагани от:

Кралство Белгия, представлявано от С. Pochet, М. Jacobs и L. Van den Broeck,

Кралство Дания, представлявано първоначално от М. Søndahl Wolff и J. Nymann-Lindegren, а впоследствие от М. Søndahl Wolff и V. Pasternak Jørgensen,

Федерална република Германия, представлявана от J. Möller и R. Kanitz,

Ирландия, представлявана от М. Browne, J. Quaney и А. Joyce, подпомагани от D. Fennelly, ВL,

Кралство Испания, представлявано първоначално от J. Rodríguez de la Rúa Puig и S. Centeno Huerta, а впоследствие от J. Rodríguez de la Rúa Puig и А. Gavela Llopis,

Френска република, представлявана от А.-L. Desjonquères, А.-С. Drouant и Е. Leclerc,

Великото херцогство Люксембург, представлявано първоначално от A. Germeaux и T. Uri, а впоследствие от A. Germeaux,

Кралство Нидерландия, представлявано от M. K. Bulterman и J. Langer,

Република Финландия, представлявана от H. Leppo и S. Hartikainen,

Кралство Швеция, представлявано от O. Simonsson, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, H. Shev, M. Salborn Hodgson, H. Eklinder и R. Shahsavan Eriksson,

Европейска комисия, представлявана от D. Calleja Crespo, J.-P. Kerpenne, J. Baquero Cruz и A. Tokár,

встъпили страни,

СЪДЪТ (пленум),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, L. Bay Larsen, заместник-председател, Ал. Арабаджиев (докладчик), A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele и J. Passer, председатели на състави, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi, A. Kumin, N. Wahl, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún, M. Gavalec и Z. Csehi, съдии,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретари: M. Aleksejev, началник на отдел, и I. Illéssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 11 и 12 октомври 2021 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 2 декември 2021 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбата си Унгария иска от Съда да отмени, като главно искане, 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 и поправка в ОВ L 373, 2021 г., стр. 94, наричан по-нататък „обжалваният регламент“), и като искане при условията на евентуалност — член 4, параграф 1 и параграф 2, буква з), член 5, параграф 2 и параграф 3, предпоследно и последно изречение, както и член 6, параграфи 3 и 8 от този регламент.

I. Правна уредба

A. Регламент (ЕО) № 1049/2001

- 2 Член 2, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 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, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, глава 1, том 3, стр. 76) предвижда:

„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“.

- 3 Съгласно член 4 от този регламент:

„[...]

2. Институциите отказват достъп до документи в случаите, когато оповестяването би засегнало 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.

[...]

5. Една държава членка може да поиска от институция да не оповестява документ, издаден от тази държава, без да има предварителното ѝ съгласие.

6. Ако само част от искания документ е обект на едно или няколко от горепосочените изключения, останалите части на документа се разпространяват.

7. Изключенията, както са установени в параграфи 1, 2 и 3, се прилагат само за периода, през който защитата по отношение на съдържанието на документа е обоснована. [...]“.

4 Член 5 от посочения регламент гласи:

„Когато държава членка получи заявка за достъп до документ, който е нейно притежание и е оповестен от определена институция, държавата членка се консултира със съответната институция преди вземане на решение, за да не застраши постигането на целите на настоящия регламент.

Вместо това държавата членка може да предостави искането на самата институция“.

Б. Процедурният правилник на Съвета

5 На 1 декември 2009 г. Съветът на Европейския съюз приема Решение 2009/937/ЕС за приемане на Процедурен правилник на Съвета (ОВ L 325, 2009 г., стр. 35). Член 6 („Служебна тайна и представяне на документи в рамките на съдебни производства“) от този процедурен правилник (наричан по-нататък „Процедурният правилник на Съвета“) предвижда в параграф 2:

„Съветът или [Комитетът на постоянните представители на правителствата на държавите членки (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“.

6 Съгласно член 10 („Публичен достъп до документите на Съвета“) от посочения процедурен правилник:

„Специалните разпоредби относно публичния достъп до документите на Съвета се съдържат в приложение II“.

7 В Приложение II („Специални разпоредби относно публичния достъп до документите на Съвета“) към същия процедурен правилник се съдържа член 5, отнасящ се до „[з]аявленията от държавите членки“, който предвижда:

„Когато дадена държава членка подаде заявление до Съвета, то се разглежда в съответствие с членове 7 и 8 от [Регламент № 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“.

В. Насоките за работа с вътрешни за Съвета документи

8 С бележка 7695/18 от 10 април 2018 г. Съветът приема Насоки за работа с вътрешни за Съвета документи. Точки 1, 2, 20 и 21 от тези насоки гласят:

„1. Настоящият документ съдържа насоки за работа с неклассифицирани документи на Съвета, чието разпространение е вътрешно за Съвета, неговите членове, Комисията, Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) и, в зависимост от техния предмет, за някои други институции (например Европейския парламент, Съда и Европейската централна банка) и органи на [Европейския съюз] (например Комитета на регионите и

Европейския икономически и социален комитет). Нецелесъобразното публично оповестяване на тези документи може да има неблагоприятен ефект върху процеса на вземане на решения в Съвета.

2. Насоките имат пряко въздействие върху функционирането на Съвета и следователно държавите членки, като членове на Съвета, трябва да ги спазват в съответствие с принципа за лоялно сътрудничество, който урежда отношенията между институциите на [Съюза] и държавите членки.

[...]

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 № 1049/2001] и Процедурния правилник на Съвета.

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 № 1049/2001]“.

Г. Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013

- 9 Член 2, точка 1 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 година относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (Евратом) № 1074/1999 на Съвета (ОВ L 248, 2013 г., стр. 1) определя за целите на този регламент понятието „финансови интереси на Съюза“ като „приходите, разходите и активите в рамките на бюджета на Европейския съюз, на бюджетите на институциите, органите, службите и агенциите, както и на управляваните и наблюдаваните от тях бюджети“.

Д. Финансовият регламент

- 10 Съгласно член 2 („Определения“) от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година 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 (ОВ L 193, 2018 г., стр. 1, наричан по-нататък „Финансовият регламент“):

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

[...]

7. „изпълнение на бюджета“ означава извършването на дейности, свързани с управлението, мониторинга, контрола и одита на бюджетните кредити в съответствие с предвидените в член 62 методи;

[...]

42. „организация на държава членка“ означава субект, установен в държава членка в качеството си на публичноправен орган или частноправна организация, на които са възложени задължения за предоставяне на обществена услуга и са предоставени подходящи финансови гаранции от държавата членка;

[...]

59. „добро финансово управление“ означава изпълнение на бюджета в съответствие с принципите на икономичност, ефикасност и ефективност;

[...]“.

11 Член 61 („Конфликт на интереси“) от този регламент гласи:

„1. Финансовите участници по смисъла на глава 4 от настоящия дял и другите лица, включително националните органи на всяко равнище, участващи в изпълнението на бюджета при условията на пряко, непряко и споделено управление, включително в подготвителните действия, в одита или в контрола, не предприемат никакви действия, които могат да поставят собствените им интереси в конфликт с тези на Съюза. Те предприемат също така подходящи мерки за предотвратяване на конфликт на интереси във функциите, за които носят отговорност, и за справяне със ситуации, които обективно могат да бъдат възприети като конфликт на интереси.

2. Когато има риск от конфликт на интереси с участието на служител на национален орган, съответното лице отнася въпроса до своя пряк ръководител. Когато подобен риск съществува за служители, за които се прилага Правилникът за персонала, съответното лице отнася въпроса до съответния оправомощен разпоредител с бюджетни кредити. Съответният пряк ръководител или оправомощеният разпоредител с бюджетни кредити потвърждава писмено дали е установен конфликт на интереси. В случай на установяване на конфликт на интереси органът по назначаването или съответният национален орган вземат необходимите мерки съответното лице да прекрати всякаква дейност по този въпрос. Съответният оправомощен разпоредител с бюджетни кредити или съответният национален орган гарантира, че се предприемат всички допълнителни подходящи действия в съответствие с приложимото право.

3. 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“.

12 Член 62 („Методи на изпълнение на бюджета“) от посочения регламент предвижда в параграф 1, първа алинея:

„1. Комисията изпълнява бюджета по който и да е от следните начини:

- а) пряко (пряко управление) съгласно членове 125—153, чрез отделите си, включително чрез персонала си в делегациите на Съюза под ръководството на съответния ръководител на делегация, в съответствие с член 60, параграф 2, или чрез изпълнителните агенции по член 69;
- б) чрез споделено управление с държавите членки (споделено управление) съгласно членове 63 и 125—129;
- в) непряко (непряко управление) съгласно членове 125—149 и членове 154—159, когато това е предвидено в основния акт или в случаите по член 58, параграф 2, букви а)—г), като задачите по изпълнението на бюджета се възлагат на:

[...]“.

13 Член 63 („Споделено управление с държавите членки“) от същия регламент предвижда в параграфи 2 и 8:

„2. При извършването на задачи по изпълнението на бюджета държавите членки вземат всички необходими мерки, включително законодателни, регулаторни и административни мерки, за да защитят финансовите интереси на Съюза, а именно като:

- а) гарантират, че дейностите, финансирани от бюджета, се изпълняват правилно, ефективно и в съответствие с приложимите специални секторни правила;
- б) определят органите, отговорни за управлението и контрола на средствата на Съюза, в съответствие с параграф 3, и упражняват надзор над тези органи;
- в) предотвратяват, откриват и коригират нередностите и измамите;
- г) в съответствие с настоящия регламент и специалните секторни правила — сътрудничат с Комисията, [Европейската служба за борба с измамите (OLAF)], [Европейската сметна] палата, а за държавите членки, участващи в засилено сътрудничество съгласно Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета [от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура (ОВ L 283, 2017 г., стр. 1)] — с Европейската прокуратура.

С цел защита на финансовите интереси на Съюза държавите членки, като спазват принципа на пропорционалност и в съответствие с настоящия член и съответните специални[...] секторни правила, извършват предварителен и последващ контрол, включително, когато е целесъобразно, проверки на място на представителни и/или основани на риска извадки от операции. Наред с това те събират недължимо изплатени средства и образуват съдебни производства във връзка с това, ако е необходимо.

Държавите членки налагат на получателите ефективни, възпиращи и пропорционални санкции съгласно предвиденото в специалните секторни правила или в специалните разпоредби на националното право.

Като 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 спазва принципа на пропорционалност и взема предвид оценката на нивото на риска в съответствие със специални секторни правила.

[...]

8. За да се гарантира, че средствата на Съюза се използват в съответствие с приложимите правила, Комисията:

- a) прилага процедури за проверка и приемане на отчетите на определените органи, които гарантират, че отчетите са пълни, точни и верни;
- б) изключва от финансиране от Съюза разходите, за които са правени плащания в нарушение на приложимото право;
- в) спира сроковете за плащане или спира плащанията, когато това е предвидено в специални секторни правила.

Комисията отменя изцяло или частично спирането на сроковете за плащане или спирането на плащанията, след като съответната държава членка представи своето становище и веднага след като тя предприеме всички необходими мерки. Годишният отчет за дейността по член 74, параграф 9 обхваща всички задължения по настоящия параграф“.

14 Член 129 („Сътрудничество с цел защита на финансовите интереси на Съюза“) от Финансовия регламент гласи:

„1. Всички лица или субекти, получаващи средства на Съюза, оказват пълно сътрудничество за защита на финансовите интереси на Съюза и като условие за получаване на средствата предоставят правата и достъпа, необходими на отговорния разпоредител с бюджетни кредити, както и на Европейската прокуратура по отношение на държавите членки, участващи в засилено сътрудничество [...], на OLAF, на Сметната палата, а когато е подходящо — и на съответните национални органи, за да упражняват те в пълна степен съответната си компетентност. По отношение на OLAF тези права включват правото да се извършват разследвания, включително проверки и инспекции на място, в съответствие с [регламента относно разследванията, провеждани от OLAF].

2. Всички лица или субекти, получаващи средства на Съюза при условията на пряко или непряко управление, дават писмено съгласие да предоставят необходимите права, посочени в параграф 1, и гарантират, че всички трети лица, участващи в изпълнението на средства на Съюза, предоставят равностойни права“.

15 Съгласно член 131 („Спиране, прекратяване и намаляване“) от Финансовия регламент:

„1. Ако процедура за възлагане, предоставяне или присъждане е опорочена поради нередности или измама, отговорният разпоредител с бюджетни кредити я спира и може да предприеме всички необходими мерки, включително да отмени провеждането ѝ. Отговорният разпоредител с бюджетни кредити информира незабавно OLAF за предполагаемите случаи на измама.

[...]

3. Отговорният разпоредител с бюджетни кредити може да спре плащанията или изпълнението на правното задължение, когато:

[...]

б) е необходимо да се провери дали наистина са допуснати предполагаемите нередности, измама или нарушение на задълженията;

в) нередности, измама или нарушение на задълженията поставят под въпрос надеждността или ефективността на системите за вътрешен контрол на лице или субект, които изпълняват средства на Съюза съгласно член 62, параграф 1, първа алинея, буква в), или законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции.

[...]“.

16 Член 135 („Защита на финансовите интереси на Съюза чрез откриване на рисковете, отстраняване и налагане на финансови санкции“) от този регламент предвижда:

„1. За да се защитят финансовите интереси на Съюза, Комисията създава и управлява система за ранно откриване и отстраняване.

Тази система има за цел да улесни:

а) ранното откриване на лица или субекти, посочени в параграф 2, които представляват риск за финансовите интереси на Съюза;

[...]

3. Решението за записване на информация, свързана с ранното откриване на посочените в параграф 1, втора алинея, буква а) от настоящия член рискове, за отстраняване на лица или субекти, посочени в параграф 2, и/или за налагане на финансова санкция на получател, се взема от отговорния разпоредител с бюджетни кредити. Информацията, свързана с такива решения, се записва в базата данни, посочена в член 142, параграф 1. Ако такова решение е взето въз основа на член 136, параграф 4, записаната в базата данни информация включва информацията за лицата, посочени в същия параграф.

4. Решението за отстраняване на лица или субекти, посочени в параграф 2 от настоящия член, или за налагане на финансова санкция на получател се основава на окончателно съдебно решение или, в налагащите отстраняване положения, посочени в член 136, параграф 1, на окончателен административен акт или на предварителна правна

квалификация от експертната комисия по член 143 при положенията, посочени в член 136, параграф 2, с цел да се осигури централизирана оценка на тези положения. В случаите, посочени в член 141, параграф 1, отговорният разпоредител с бюджетни кредити отхвърля съответния участник в дадена процедура за възлагане, предоставяне или присъждане.

Без да се засяга член 136, параграф 5, отговорният разпоредител с бюджетни кредити може да вземе решение за отстраняване на участник или получател и/или да наложи финансова санкция на получател, както и решение да публикува съответната информация въз основа на посочената в член 136, параграф 2 предварителна квалификация, само след като е получил препоръка от експертната комисия, посочена в член 143“.

II. Обжалваният регламент

17 От позоваванията в преамбюла на обжалвания регламент е видно, че той е приет въз основа на „Договора за функционирането на [ЕС], и по-специално [на] член 322, параграф 1, буква а) от него“, както и на „Договора за [ЕОАЕ], и по-специално [на] член 106а от него“.

18 Съображения 2, 3, 5—10, 12—16, 18—20 и 26 от обжалвания регламент гласят:

„(2) В заключенията си от 21 юли 2020 г. Европейският съвет заяви, че финансовите интереси на Съюза трябва да се защитават в съответствие с общите принципи, заложи в Договорите, по-специално ценностите, посочени в член 2 [ДЕС]. Европейският съвет подчерта също, че е важно да се защитават финансовите интереси на Съюза и да се спазват принципите на правовата държава.

(3) Принципите на правовата държава предполагат всички публични правомощия да се упражняват в рамките на ограниченията, установени от закона, в съответствие с ценностите на демокрацията и зачитането на основните права, заложи в Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и други приложими инструменти, и под контрола на независими и безпристрастни съдилища. По-специално, това изисква зачитане ([Съобщение на Комисията, озаглавено „Нова уредба на [Съюза] за укрепване на принципите на правовата държава“, COM(2014) 158 final, приложение I]) на принципите на законност ([решение от 29 април 2004 г., Комисия/CAS *Succhi di Frutta*, C-496/99 P, EU:C:2004:236, т. 63]), което предполага прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес; правна сигурност ([решение от 12 ноември 1981 г., *Meridionale Industria Salumi* и др., 212/80—217/80, EU:C:1981:270, т. 10]); забрана на произвол от страна на органите на изпълнителната власт ([решение от 21 септември 1989 г., *Hoechst/Комисия*, 46/87 и 227/88, EU:C:1989:337, т. 19]); ефективна съдебна защита, включително достъп до правосъдие, от независими и безпристрастни съдилища ([решения от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 31, 40 и 41 и от 25 юли 2018 г., *Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебната система)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 63—67]) и разделение на властите ([решения от 22 декември 2010 г., *DEB*, C-279/09, EU:C:2010:811, т. 58, от 10 ноември 2016 г., *Poltorak*, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, т. 35 и от 10 ноември 2016 г., *Kovalkovas*, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, т. 36]).

[...]

- (5) Когато една страна кандидатка стане държава членка тя се присъединява към правна конструкция, почиваща на основополагащото схващане, че всяка държава членка споделя с всички останали държави членки и признава, че те споделят с нея редица общи ценности, на които се основава Съюзът, както се уточнява в член 2 ДЕС. Това схващане предполага и обосновава съществуването на взаимно доверие между държавите членки относно признаването на тези ценности и следователно относно зачитането на правото на Съюза, което ги прилага ([становище 2/13 (Присъединяване на Съюза към ЕКПЧ), от 18 декември 2014 г., EU:C:2014:2454, т. 168]). Законите и практиките на държавите членки следва да продължат да се придържат към общите ценности, на които се основава Съюзът.
- (6) Въпреки че между ценностите на Съюза няма йерархия, зачитането на принципите на правовата държава е особено важно за защитата на другите основни ценности, на които се основава Съюзът, като свобода, демокрация, равенство и зачитане на правата на човека. Зачитането на принципите на правовата държава е неразривно свързано със зачитането на демокрацията и основните права. Не може да има демокрация и зачитане на основните права, без да се зачитат принципите на правовата държава, и обратно.
- (7) Когато държавите членки изпълняват бюджета на Съюза, включително ресурсите, отпуснати чрез Инструмента на Европейския съюз за възстановяване, създаден с Регламент (ЕС) 2020/2094 на Съвета [от 14 декември 2020 година за създаване на Инструмент на Европейския съюз за възстановяване с цел подкрепа на възстановяването след кризата с COVID-19 (ОВ L 433 I, 2020 г., стр. 23)], и чрез заеми и други инструменти, гарантирани от бюджета на Съюза, без значение какъв метод на изпълнение използват, зачитането на принципите на правовата държава е важна предпоставка за спазването на принципа на доброто финансово управление, залегнал в член 317 [ДФЕС].
- (8) 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.
- (9) 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.

(10) Независимостта на съдебната власт предполага по-конкретно, че съответният съдебен орган е в състояние да упражнява, както според съответните правила, така и на практика, съдебните си функции напълно самостоятелно, без да е йерархично обвързан или да е подчинен на друг орган, и без да получава нареждания или указания от когото и да било, като по този начин е защитен от външна намеса или натиск, които могат да накърнят независимостта на преценката на неговите членове и да повлияят на техните решения. Гаранциите за независимост и безпристрастност изискват правила, по-конкретно що се отнася до състава на органа и назначаването, срока на упражняване на функциите и основанията за отвод и освобождаване от длъжност на членовете му, които да отстранят всяко основателно съмнение в съзнанието на гражданите по отношение на неподатливостта на този орган на външни фактори и неговата неутралност по отношение на защитаваните пред него интереси.

[...]

(12) Член 19 [ДЕС], който конкретизира правовата държава като ценност утвърдена с член 2 [ДЕС], изисква държавите членки да осигурят ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза, включително тези, отнасящи се до изпълнението на бюджета на Съюза. Самото наличие на ефективен съдебен контрол, чието предназначение е да гарантира спазването на правото на Съюза, е в основата на правовата държава и изисква независими съдилища ([решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 32—36]). Запазването на независимостта на съдебната власт е от съществено значение, както е потвърдено в член 47, втора алинея от Хартата ([решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 40 и 41]). Това се отнася по-специално за съдебния контрол на законосъобразността на мерки, договори или други инструменти, които водят до публични разходи или дългове, наред с другото, в контекста на процедури за възлагане на обществени поръчки, които също могат да бъдат отнесени до съдилищата.

(13) Поради 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.

(14) Съюзът е разработил различни инструменти и процеси, които утвърждават принципите на правовата държава и тяхното прилагане, включително финансова подкрепа за организации на гражданското общество, Европейския механизъм за върховенството на закона и Информационното табло на [Съюза] в областта на правосъдието, и осигуряват ефективни действия от институциите на Съюза в отговор на нарушения на принципите на правовата държава чрез производства за установяване на нарушения и процедурата по член 7 [ДЕС]. Механизмът, предвиден в настоящия регламент, допълва тези инструменти, като защитава бюджета на Съюза срещу нарушения на принципите на правовата държава, които накърняват доброто му финансово управление или защитата на финансовите интереси на Съюза.

(15) 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.

- (16) Установяването на нарушения на принципите на правовата държава изисква обстойна качествена оценка от страна на Комисията. Тази оценка следва да бъде обективна, безпристрастна и справедлива и следва да отчита имащата отношение информация от налични източници и признати институции, включително решенията на Съда на Европейския съюз, докладите на Сметната палата, годишния доклад на Комисията относно върховенството на закона и Информационното табло на [Съюза] в областта на правосъдието, докладите на [OLAF] и, доколкото е приложимо, на Европейската прокуратура и заключенията и препоръките на съответните международни организации и мрежи, включително органите на Съвета на Европа като Групата държави срещу корупцията [(GRECO)] и [Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия)], по-специално изготвения от нея списък на критериите за принципите на правовата държава, и европейските мрежи на върховните съдилища и съдебните съвети. С цел изготвяне на обстойна качествена оценка, Комисията може да се консултира с Агенцията на Европейския съюз за основните права и с Венецианската комисия.

[...]

- (18) При определянето на мерките, които да се приемат, следва да се прилага принципът на пропорционалност, като се отчитат по-специално сериозността на положението, времето, изминало от началото на съответното поведение, продължителността и повторемостта на поведението, намерението, степента на съдействие на съответната държава членка за прекратяване на нарушенията на принципите на правовата държава, както и последиците за доброто финансово управление на бюджета на Съюза или финансовите интереси на Съюза.
- (19) От основно значение при приемането на мерки в случай на нарушения на принципите на правовата държава е да бъдат надлежно гарантирани законните интереси на крайните получатели и бенефициерите. Когато обмисля приемането на мерки, Комисията следва да вземе предвид тяхното потенциално въздействие върху крайните получатели и бенефициерите. Като се има предвид, че при споделено управление плащанията от Комисията към държавите членки са юридически независими от плащанията от националните органи към бенефициерите, не следва да се счита, че подходящите мерки съгласно настоящия регламент засягат наличието на финансиране за плащания към бенефициерите в съответствие със сроковете за плащане, определени съгласно приложимите секторни и финансови правила. Приетите съгласно настоящия регламент решения и предвидените в него задължения към крайните получатели или бенефициерите са част от приложимото право на Съюза по отношение на изпълнението на финансирането при споделено управление. Засегнатите от мерките държави членки следва редовно да докладват на Комисията относно спазването на техните задължения към крайните получатели или бенефициерите. Докладването относно спазването на задълженията за плащане към бенефициерите, предвидени в приложимите секторни и финансови правила, следва да позволи на Комисията да се убеди, че решенията съгласно настоящия регламент не засягат по никакъв начин, пряко или непряко, плащанията, които трябва да се извършат съгласно приложимите секторни и финансови правила.

За да засили защитата на крайните получатели или бенефициерите, Комисията следва да предоставя информация и насоки чрез уебсайт или интернет портал заедно с подходящи инструменти, които позволяват Комисията да бъде информирана за всяко нарушение на законовото задължение на държавните органи и държавите членки да продължат да извършват плащания, след като са били приети мерки на основание на настоящия регламент. Комисията следва да предприеме последващи действия във връзка с тази информация, за да провери дали са спазени приложимите правила, по-специално член 69, член 74, параграф 1, буква б) и член 104 от Регламент (ЕС) [2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 година 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)]. Когато е необходимо, с цел да гарантира, че всяка сума, дължима от държавни органи или държави членки, действително се изплаща на крайните получатели или бенефициерите, Комисията следва да си възстанови извършените плащания или, по целесъобразност, да извърши финансова корекция, като намали подкрепата от Съюза за дадена програма в съответствие с приложимите секторни и финансови правила.

- (20) За да се гарантират еднакви условия за изпълнение на настоящия регламент и предвид значимите финансови последици от мерките, приети по силата на настоящия регламент, следва да се предоставят изпълнителни правомощия на Съвета, който следва да действа въз основа на предложение на Комисията.

[...]

- (26) Процедурата за приемане и отмяна на мерките 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“.

- 19 Член 1 от обжалвания регламент предвижда:

„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“.

- 20 Съгласно член 2 от този регламент:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

- а) „принципи на правовата държава“ се отнася до ценността на Съюза, заложената в член 2 [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, заложен в член 2 [ДЕС];

б) „държавен орган“ означава орган на публичната власт на всяко равнище на управление, включително националните, регионалните и местните органи, както и организациите на държавите членки по смисъла на член 2, точка 42 от [Финансовия регламент]“.

21 Член 3 („Нарушения на принципите на правовата държава“) от обжалвания регламент 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“.

22 Член 4 („Условия за приемането на мерки“) от този регламент 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“.

23 Член 5 („Мерки за защита на бюджета на Съюза“) от посочения регламент предвижда в параграфи 1—4:

„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:

- а) когато Комисията изпълнява бюджета на Съюза при пряко или непряко управление съгласно член 62, параграф 1, букви а) и в) от Финансовия регламент и когато получателят е държавен орган:
 - i) спиране на плащанията или на изпълнението на правно задължение или прекратяване на правно задължение съгласно член 131, параграф 3 от Финансовия регламент;
 - ii) забрана за поемане на нови правни задължения;
 - iii) спиране на изплащането на траншове изцяло или частично или предсрочно погасяване на заеми, гарантирани от бюджета на Съюза;
 - iv) спиране или намаляване на икономическото предимство в рамките на инструмент, гарантиран от бюджета на Съюза;
 - v) забрана за сключване на нови споразумения за заеми или други инструменти, гарантирани от бюджета на Съюза.
- 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 плащания.

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. Настоящият параграф се прилага по начин, който гарантира защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза, в съответствие с принципите, предвидени в Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета [от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза (ОВ L 305, 2019 г., стр. 17)]. Информацията, предоставена от крайните получатели или бенефициерите в съответствие с настоящия параграф, се придружава от доказателства, че съответният краен получател или бенефициер е подал официална жалба пред национален орган на съответната държава членка“.

24 Съгласно член 6 („Процедура“) от същия регламент:

„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.

2. С оглед на информацията, получена съгласно параграф 1, Европейският парламент може да покани Комисията да вземе участие в структуриран диалог за обсъждане на направените от нея констатации.

3. Когато преценява дали са изпълнени условията, предвидени в член 4, 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.

4. Комисията може да поиска всякаква допълнителна информация, която ѝ е необходима за извършване на оценката, посочена в параграф 3, както преди, така и след изпращане на писменото уведомление съгласно параграф 1.

5. Съответната държава членка предоставя необходимата информация и може да представи становище по констатациите, изложени в уведомлението по параграф 1, в определен от Комисията срок, който е не по-кратък от един месец и не надвишава три месеца, считано от датата на уведомлението за констатациите. В своето становище държавата членка може да предложи приемането на коригиращи мерки за отстраняване на констатациите, посочени в уведомлението на Комисията.

6. Комисията взема под внимание получената информация и представеното становище от съответната държава членка, както и адекватността на предложените коригиращи мерки, когато взема решение за внасянето на предложение за решение за изпълнение [...] относно подходящите мерки. Комисията извършва оценка в рамките на индикативен срок от един месец, считано от получаване на информация от съответната държава членка или на нейното становище или, когато не са получени нито информация, нито становище, от изтичането на срока, посочен в параграф 5, и при всички случаи в разумен срок.

7. В случай че възнамерява да направи предложение съгласно параграф 9, преди да направи това, Комисията дава на държавата членка възможност в срок от един месец да представи своето становище, по-специално относно пропорционалността на предвижданите мерки.

8. Когато оценява пропорционалността на мерките, които се предвижда да бъдат наложени, Комисията отчита информацията и насоките, посочени в параграф 3.

9. Когато Комисията прецени, че условията по член 4 са изпълнени и че коригиращите мерки, [...] предложени от държавата членка съгласно параграф 5, ако има такива, не отговарят 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 в 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 [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“.

25 Член 7 („Отмяна на мерките“) от обжалвания регламент предвижда в параграфи 1 и 2:

„1. Съответната държава членка може по всяко време да приеме нови коригиращи мерки и да представи на Комисията писмено уведомление, включващо доказателства, които демонстрират, че условията по член 4 вече не са налице.

2. По искане на съответната държава членка или по своя собствена инициатива и най-късно в срок от една година след приемането на мерките от Съвета, Комисията оценява отново положението в тази държава членка, като взема предвид представените от нея доказателства, както и адекватността на нови коригиращи мерки, приети от съответната държава членка.

Когато Комисията прецени, че условията по член 4 вече не са налице, тя представя на Съвета предложение за изпълнително решение за отмяна на приетите мерки.

Когато Комисията прецени, че положението, довело до приемането на мерки, е поправено частично, тя представя на Съвета предложение за изпълнително решение за адаптиране на приетите мерки.

Когато Комисията прецени, че положението, довело до приемането на мерки, не е било поправено, тя изпраща на съответната държава членка мотивирано решение и информира Съвета за това.

Когато съответната държава членка представи писмено уведомление съгласно параграф 1, Комисията представя своето предложение или приема своето изпълнително решение в срок от един месец от получаването на уведомлението. При надлежно обосновани обстоятелства този срок може да бъде удължен, като в този случай Комисията без забавяне съобщава причините за удължаването на съответната държава членка.

При необходимост се прилага по аналогия процедурата, предвидена в член 6, параграфи 3, 4, 5, 6, 9, 10 и 11“.

III. Исканията на страните и производството пред Съда

26 Унгария иска от Съда:

- като главно искане, да отмени обжалвания регламент,
- при условията на евентуалност, да отмени член 4, параграф 1 и параграф 2, буква з), член 5, параграф 2 и параграф 3, предпоследно и последно изречение, както и член 6, параграфи 3 и 8 от този регламент, и

- да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.
- 27 Освен това на основание член 16, трета алинея от Статута на Съда на Европейския съюз Унгария иска от Съда да разгледа делото в голям състав.
- 28 Парламентът и Съветът искат от Съда да отхвърли жалбата и да осъди Унгария да заплати съдебните разноски.
- 29 На 12 май 2021 г. Парламентът подава искане настоящото дело да се разгледа по реда на бързото производство по член 133 от Процедурния правилник на Съда. В подкрепа на това искане Парламентът твърди, че приемането на обжалвания регламент е било основно политическо условие за одобрението му на Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2093 на Съвета от 17 декември 2020 година за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027 (ОВ L 433I, 2020 г., стр. 11) и че с оглед на икономическата неотложност средствата по плана за възстановяване от COVID-19, озаглавен *Next Generation EU*, трябва да бъдат предоставени на разположение на държавите членки в изключително кратки срокове. В това отношение Парламентът уточнява, че съгласно член 3, параграф 4 от Регламент 2020/2094 поне 60 % от правните задължения трябва да се поемат най-късно до 31 декември 2022 г. и че за всички правни задължения това трябва стане най-късно до 31 декември 2023 г. Освен това Парламентът подчертава, че след влизането в сила на Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053 на Съвета от 14 декември 2020 година относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз и за отмяна на Решение 2014/335/ЕС, Евратом (ОВ L 424, 2020 г., стр. 1) Комисията ще вземе заеми на капиталовите пазари още през лятото на 2022 г., за да финансира посочения по-горе план за възстановяване. Според Парламента заемът и предоставянето на разположение на значителни средства в много кратки срокове неизбежно ще доведат до рискове за бюджета на Съюза, който обжалваният регламент има за цел да защити. Тази защита била важна, тъй като невъзможността за ефективна защита на бюджета можела да доведе до отрицателни последици, по-специално за солидарността в Съюза в дългосрочен план.
- 30 Член 133, параграф 1 от Процедурния правилник предвижда, че по искане на ищеца или жалбоподателя или на ответника председателят на Съда може да реши, след изслушване на другата страна, съдията докладчик и генералния адвокат, определено дело да бъде разгледано по реда на бързо производство, когато естеството на делото налага то да бъде разгледано в кратки срокове.
- 31 В настоящия случай на 9 юни 2021 г., след изслушване на другите страни, съдията докладчик и генералния адвокат, председателят на Съда решава да уважи това искане. Това решение е обосновано от основното значение на настоящото дело за правния ред на Съюза, по-специално доколкото то се отнася до компетентността на Съюза да защитава своя бюджет и своите финансови интереси от вреди, които могат да произтекат от накърняване на ценностите по член 2 ДЕС.
- 32 С решение на председателя на Съда от 25 юни 2021 г. Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Кралство Испания, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Финландия, Кралство Швеция и Комисията са допуснати да встъпят в производството в подкрепа на исканията на Парламента и на Съвета.

- 33 С решение на председателя на Съда от същия ден Република Полша е допусната да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Унгария.
- 34 С молба от 11 май 2021 г. Съветът иска от Съда да не взема предвид частите от жалбата на Унгария и приложенията към нея, и по-специално тези от приложение А.3, които препращат към становище 13593/18 на правната служба на Съвета от 25 октомври 2018 година относно предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правната държава в държавите членки (СОМ(2018) 324 final), въз основа на което е приет обжалваният регламент (наричано по-нататък „Правно становище 13593/18“), или възпроизвеждат съдържанието или обосновката на това правно становище. На 29 юни 2021 г. Съдът решава да се произнесе по искането едновременно с решението по същество.
- 35 На 7 септември 2021 г., като приема, че настоящото дело е от изключителна важност, след изслушване на генералния адвокат, Съдът решава да разгледа делото в пленум в съответствие с член 16, последна алинея от Статута на Съда на Европейския съюз.

IV. По искането да не бъдат взети предвид някои части от жалбата на Унгария и от приложение А.3 към нея

А. Доводи на страните

- 36 В подкрепа на искането си да не бъдат взети предвид точки 21, 22, 164 и 166 от жалбата на Унгария, както и приложение А.3 към нея, тъй като препращат към Правно становище 13593/18, възпроизвеждат съдържанието му или отразяват направения в него анализ, Съветът твърди, че това правно становище е вътрешен неklasифициран документ с обозначение „LIMITE“. Ето защо то било обхванато от професионалната тайна и представянето му в рамките на съдебно производство било обвързано с условията, предвидени по-специално в член 6, параграф 2 от Процедурния правилник на Съвета, както и в точки 20 и 21 от Насоките за работа с вътрешни за Съвета документи.
- 37 Съгласно член 6, параграф 2 от този процедурен правилник само 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 на Съюза относно публичния достъп до документи. Освен това съгласно членове 20 и 21 от посочените насоки документ с обозначение „LIMITE“ не трябва да става публично достояние освен ако в съответствие с Регламент № 1049/2001 и Процедурния правилник на Съвета не е взето решение в този смисъл от надлежно упълномощен служител на Съвета, от националната администрация на държава членка след консултация с ГСС или съответно от Съвета.
- 38 В настоящия случай обаче Съветът до този момент е оповестил публично, в съответствие с Регламент № 1049/2001, само първите осем точки от Правно становище 13593/18 и освен това не е разрешил на Унгария да го представи в рамките на настоящото съдебно производство.

- 39 Според постоянната практика на Съда и на Общия съд да се допусне възможност за представяне на такива вътрешни документи в рамките на спор пред Съда, без посоченото представяне да е било разрешено от съответната институция или разпоредено от тази юрисдикция, би противоречало на обществения интерес, който изисква институциите да могат да се ползват от предоставените при пълна независимост становища на техните правни служби.
- 40 Съветът отбелязва, че след подадени заявления на основание Регламент № 1049/2001 е предоставил само частичен достъп до Правно становище 13593/18 по-конкретно поради риска в рамките на спор относно валидността на обжалвания регламент жалбоподател да го противопостави на доводите, изложени от неговата собствена правна служба в посоченото правно становище, в нарушение на изискванията за справедлив съдебен процес и за равни процесуални възможности между страните в съдебно производство. Освен това този риск настъпил с подаването на настоящата жалба.
- 41 Впрочем според Съвета Унгария винаги е гласувала въз основа на тези доводи в полза на решенията за отказ на публичен достъп до Правно становище 13593/18. Ако тази държава членка е желала посоченото правно становище да бъде оповестено публично, тя е трябвало да подаде заявление в този смисъл на основание Регламент № 1049/2001 или да поиска разрешение съгласно Процедурния правилник на Съвета и Насоките за работа с вътрешни за Съвета документи.
- 42 Съветът твърди, че ако на Унгария бъде позволено да използва Правно становище 13593/18 в настоящото производство, без да е следвала предвидената за тази цел процедура и без въпросът да е бил предмет на ефективен съдебен контрол, процедурите, предвидени в Регламент № 1049/2001 и Процедурния правилник на Съвета, ще бъдат заобиколени. В това отношение Съветът припомня постоянната практика на Съда, въз основа на която се уважават исканията на институциите за изключване на техните вътрешни документи от преписката, с която разполага Съдът, когато не са разрешили представянето им в рамките на съдебно производство, и поради това счита, че Правно становище 13593/18 не може да бъде използвано в настоящото дело.
- 43 Освен това Съветът твърди, че ако се допусне представянето в настоящото производство на Правно становище 13593/18, той ще бъде принуден да излага съображения пред съда на Съюза относно становище за вътрешно ползване, представено от неговата собствена правна служба при изготвянето на обжалвания регламент, което нарушавало изискванията за справедлив съдебен процес и засягало възможността Съветът да получава открити, обективни и пълни становища.
- 44 Накрая, съгласно практиката на Съда оповестяването на Правно становище 13593/18 на уебсайта на печатен орган без разрешението на Съвета и съответно разкриването на съдържанието му пред обществеността не засягало тези съображения. Освен това вредата, причинена на Съвета и на институциите на Съюза от неразрешеното използване на това правно становище, в настоящото производство далеч надхвърляла причинената от публикуването му в пресата. Всъщност предоставената на Унгария възможност да се позовава на посоченото правно становище, заплашвала обществения интерес, състоящ се в това институциите да могат да се ползват от предоставените при пълна независимост становища на техните правни служби, и свеждало до минимум ефективността на процедурите за защита на този интерес.

45 Унгария оспорва доводите на Съвета.

Б. Съображения на Съда

- 46 С доводите си Съветът поддържа по същество, че като е включила в точки 21, 22, 164 и 166 от жалбата и в приложение А.3 към нея позовавания на Правно становище 13593/18 и анализи на съдържанието му, Унгария, първо, е нарушила член 6, параграф 2 от Процедурния правилник на Съвета, второ, е нарушила точки 20 и 21 от Насоките за работа с вътрешни за Съвета документи, трето, е нарушила Регламент № 1049/2001, четвърто, не се е съобщила с обществения интерес от това Съветът да може да се ползва от представените при пълна независимост становища на своята правна служба, и пето, е поставила Съвета в положение, което може да го принуди да се произнесе в главното производство по анализите на неговата собствена правна служба, с което да наруши принципа на равните процесуални възможности.
- 47 Що се отнася до твърдението за нарушение на член 6, параграф 2 от Процедурния правилник на Съвета, следва да се припомни, че съгласно тази разпоредба „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“.
- 48 В това отношение следва да се констатира, най-напред, че жалбата и приложение А.3 към нея препращат към точки от Правно становище 13593/18, различни от осемте точки, които Съветът е оповестил публично в съответствие с Регламент № 1049/2001, след това, че Унгария не е поискала от Съвета разрешение да представи в съдебното производство копие или извлечения от това правно становище и накрая, че тази държава членка не е приложила копие от посоченото правно становище към жалбата си.
- 49 Следователно трябва да се прецени дали следва да се приеме, че като се е позовала в жалбата си и в приложение А.3 към нея на някои части от Правно становище № 13593/18, Унгария е представила в съдебното производство извлечения от него по смисъла на член 6, параграф 2 от Процедурния правилник на Съвета.
- 50 В това отношение следва да се отбележи, че в точки 22 и 164 от жалбата и алинеи от втора до седма и девета от приложение А.3 към нея се съдържат доводите на Унгария, за които тази държава членка твърди, че отразяват извършения в това правно становище анализ, докато в членове 21 и 166 от жалбата, също в рамките на доводите на Унгария, се съдържат обикновени позовавания на посоченото правно становище. Ето защо не може да се приеме, че такива доводи, придружени от обикновени твърдения за съответствие с Правно становище 13593/18 и от позовавания на него, чиято точност Съветът впрочем оспорва, представляват извлечения от това правно становище.
- 51 За разлика от това, доколкото в четвърта алинея от приложение А.3 към жалбата се цитира Правно становище 13593/18, това приложение трябва да се счита за „извлечение“ от посоченото правно становище по смисъла на член 6, параграф 2 от Процедурния правилник на Съвета. Освен това представянето на такова извлечение в приложението към документ по делото представлява „представяне в съдебно производство“ по смисъла на тази разпоредба.

- 52 Следователно съгласно член 6, параграф 2 от Процедурния правилник на Съвета Унгария по принцип е била длъжна да получи разрешение от Съвета, за да представи пред Съда извлечението от Правно становище 13593/18, съдържащо се в приложение А.3 към жалбата.
- 53 В това отношение от постоянната практика на Съда несъмнено е видно, както отбелязва Съветът, че 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, който изисква институциите да могат да се ползват от предоставените при пълна независимост становища на тяхната правна служба (определение от 14 май 2019 г., Унгария/Парламент, C-650/18, непубликувано, EU:C:2019:438, т. 8 и цитираната съдебна практика и решение от 31 януари 2020 г., Словения/Хърватия, C-457/18, EU:C:2020:65, т. 66).
- 54 Всъщност, както поддържа Съветът, с непозволеното представяне на такова правно становище жалбоподателят противопоставя — в производството относно валидността на обжалван акт — на съответната институция становище, предоставено от нейната собствена правна служба при изготвянето на този акт. По принцип обаче допускането на възможността този жалбоподател да приложи към преписката правно становище на институция, която не е разрешила оповестяването му, нарушава изискванията за справедлив съдебен процес и води до заобикаляне на процедурата за искане на достъп до такъв документ, въведена с Регламент № 1049/2001 (вж. в този смисъл определение от 14 май 2019 г., Унгария/Парламент, C-650/18, непубликувано, EU:C:2019:438, т. 14 и цитираната съдебна практика и решение от 31 януари 2020 г., Словения/Хърватия, C-457/18, EU:C:2020:65, т. 68).
- 55 При все това следва да се вземе предвид принципът на прозрачност, закрепен в член 1, втора алинея ДЕС и член 10, параграф 3 ДЕС, както и в член 15, параграф 1 ДФЕС и член 298, параграф 1 ДФЕС, който позволява по-специално да се гарантира по-голяма законност, ефективност и отговорност на администрацията по отношение на гражданите в демократична система (вж. в този смисъл определение от 14 май 2019 г., Унгария/Парламент, C-650/18, непубликувано, EU:C:2019:438, т. 13 и цитираната съдебна практика). Освен това прозрачността допринася за повишаване на доверието на тези граждани, като осигурява открито обсъждане на различните гледни точки (решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 75 и цитираната съдебна практика).
- 56 Вярно е, че принципът на прозрачност може само по изключение да обоснове оповестяване в рамките на съдебно производство на документ на институция, който не е оповестен публично и който съдържа правно становище. Ето защо Съдът е постановил, че запазването в преписката по дело на документ, съдържащ правно становище на институция, не може да бъде обосновано от по-висш обществен интерес, когато, от една страна, това правно становище не се отнася до законодателна процедура, за която се налага по-голяма прозрачност, и от друга страна, интересът от това запазване за съответната държава членка се състои във възможността ѝ да се позове на посоченото правно становище в рамките на спор. Всъщност според Съда представянето на такова правно становище изглежда продиктувано от собствените интереси на жалбоподателя да подкрепи своите доводи, а не от някакъв по-висш обществен интерес като публично оповестяване на процедурата, приключила с приемането на обжалвания акт (вж. в този

смисъл определение от 14 май 2019 г., Унгария/Парламент, C-650/18, непубликувано, EU:C:2019:438, т. 18 и решение от 31 януари 2020 г., Словения/Хърватия, C-457/18, EU:C:2020:65, т. 71).

- 57 В настоящия случай следва да се констатира, че за разлика от делата, по които е постановена цитираната в предходната точка съдебна практика, Правно становище 13593/18 се отнася до законодателна процедура.
- 58 В това отношение Съдът е приел, че оповестяването на документи, които съдържат становище на правната служба на определена институция по въпроси, възникващи в хода на обсъждането на законодателни инициативи, може да увеличи прозрачността и откритостта на законодателния процес и да укрепи правото на европейските граждани да контролират информацията, която стои в основата на законодателен акт. От това Съдът стига до извода, че не съществува обща необходимост от поверителност по отношение на становищата на правната служба на Съвета във връзка със законодателен процес и че Регламент № 1049/2001 по принцип предвижда задължение за оповестяването им (вж. в този смисъл решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Турко/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 67 и 68).
- 59 Всъщност, като осигурява открито обсъждане на различните гледни точки, именно прозрачността в това отношение допринася за намаляване на съмненията в съзнанието на гражданите не само по отношение на законосъобразността на конкретен законодателен акт, но и на легитимността на целия процес на вземане на решения (вж. в това отношение решение от 1 юли 2008 г. Швеция и Турко/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 59), като освен това допринася, както е посочено в съображение 2 от Регламент № 1049/2001, за засилване на принципите на демокрация и за спазването на основните права, определени в член 6 ДФЕС и в Хартата.
- 60 Тази прозрачност обаче не е пречка 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, като в такъв случай съответната институция трябва да изложи подробни мотиви за отказа (решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Турко/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 69).
- 61 В настоящия случай обаче, както отбелязва генералният адвокат в точки 70—72 от своето заключение, Съветът не е доказал, че Правно становище 13593/18 е от особено чувствителен характер или има особено широк обхват, надхвърлящ съответния законодателен процес.
- 62 Следователно нито член 6, параграф 2 от Процедурния правилник на Съвета, нито припомнената в точка 53 от настоящото решение съдебна практика са пречка Унгария да оповести изцяло или частично това правно становище в жалбата си.
- 63 Тази констатация не се опровергава от факта, че Унгария има свой собствен интерес спорните части от нейната жалба и от приложение А.3 към нея да бъдат взети предвид от Съда. Всъщност, тъй като такова вземане предвид може да допринесе за намаляване на съмненията в съзнанието на гражданите не само по отношение на законосъобразността на

конкретен законодателен акт, но и на легитимността на целия процес на вземане на решения, то при всички положения обслужва по-висшия обществен интерес, припомнен в точки 58 и 59 от настоящото решение.

- 64 Следователно, без да е необходимо отделно произнасяне по основанията, свързани с нарушение на точки 20 и 21 от Насоките за работа с вътрешни за Съвета документи, на Регламент № 1049/2001 и на принципа на равни процесуални възможности, тъй като с оглед на преценките, извършени в точки 55—63 от настоящото решение, те не могат в никакъв случай да бъдат приети, искането на Съвета да не бъдат взети предвид частите от жалбата на Унгария и от приложенията към нея, и по-конкретно приложение А.3, тъй като препращат към Правно становище 13593/18, възпроизвеждат съдържанието му или отразяват направения в него анализ, трябва да бъде отхвърлено като необосновано.

V. По жалбата

- 65 С жалбата си Унгария, подкрепяна от Република Полша, иска, като главно искане, отмяната на обжалвания регламент в неговата цялост и като искане при условията на евентуалност, неговата частична отмяна, а именно отмяната на член 4, параграф 1, член 4 параграф 2, буква з), член 5, параграф 2, член 5 параграф 3, трето изречение, член 5, параграф 3, четвърто изречение, както и член 6, параграфи 3 и 8 от него.

A. По главното искане за отмяна на обжалвания регламент в неговата цялост

- 66 В подкрепа на главното искане за отмяна на обжалвания регламент в неговата цялост, Унгария изтъква три основания. На първо място, следва да се разгледат заедно първото и второто основание, които по същество са за липсата на компетентност на Съюза да приеме обжалвания регламент.

1. По първото и второто основание, а именно липсата на компетентност на Съюза да приеме обжалвания регламент

а) Доводи на страните

- 67 С първото основание Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди, че липсва правно основание за обжалвания регламент. В това отношение тя припомня, че съгласно член 322, параграф 1, букви а) и б) ДФЕС законодателят на Съюза има право да приема съответно „финансовите норми, които по-специално определят реда и условията за установяване и изпълнение на бюджета, както и за представяне и проверка на отчетите“ и „правилата относно контрола върху отговорността на финансовите оператори, и по-специално разпоредителите с бюджетни кредити и счетоводителите“. Тя добавя, че съгласно член 322, параграф 2 ДФЕС Съветът определя методите и процедурите, съгласно които бюджетните приходи, предвидени по споразуменията относно собствените ресурси на Съюза, се предоставят на Комисията, и определя мерките, които трябва да се приложат за удовлетворяване на потребностите от парични средства.
- 68 Тези разпоредби вече послужили изцяло или частично като правно основание на редица правни актове, действително свързани с годишния бюджет на Съюза или с неговата многогодишна финансова рамка, като Финансовия регламент, Регламент (ЕС) 2020/558 на

Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2020 година за изменение на регламенти (ЕС) № 1301/2013 и (ЕС) № 1303/2013 по отношение на специалните мерки за предоставяне на изключителна гъвкавост за използване на европейските структурни и инвестиционни фондове в отговор на избухването на COVID-19 (ОВ L 130, 2020 г., стр. 1), който позволява прилагането на изключителна ставка на съфинансиране в рамките на структурните и инвестиционните фондове, или още Регламент (ЕС) 2020/2221 на Европейския парламент и на Съвета от 23 декември 2020 година за изменение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 по отношение на допълнителните средства и уредбата за изпълнение с цел оказване на помощ за улесняване на преодоляването на последиците от кризата в контекста на пандемията от COVID-19 и социалните последици от нея и за подготовка за екологично, цифрово и устойчиво възстановяване на икономиката (ОВ L 437, 2020 г., стр. 30), който определя правилата за изпълнение за преодоляването на причинените от пандемията последици и по изключение предвижда допълнителни средства за подпомагане на социалното сближаване и възстановяването на икономиката.

- 69 Така например в първата си част Финансовият регламент определял общо и изчерпателно принципите и процедурите за установяване и изпълнение на бюджета на Съюза, както и за контрол на неговите средства. Тези принципи и процедури представлявали „финансовите норми“, които определят реда и условията за установяване и изпълнение на бюджета по смисъла на член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС. Това се отнасяло и за регламенти 2020/558 и 2020/2221, чиито правила били действително и пряко свързани с бюджета на Съюза, с многогодишната финансова рамка и с предоставените от различните фондове помощи.
- 70 За разлика от това основните елементи от разпоредбите на обжалвания регламент като определението на понятието „принципи на правовата държава“ или възможните форми на нарушение на принципите на правовата държава обективно не могат да се считат за финансови норми, които определят реда и условията за изпълнение на бюджета, по смисъла на тази разпоредба. Член 322, параграф 1 ДФЕС бил неподходящ като правно основание за този регламент, което било видно по-конкретно при сравняването на правилата относно конфликтите на интереси, които се съдържат съответно в посочения регламент и във Финансовия регламент.
- 71 В това отношение от член 61 от Финансовия регламент следвало, че задължението за избягване на конфликт на интереси се отнасяло до всички начини на изпълнение на средствата на Съюза, включително до органите на държавите членки, участващи в изпълнението на бюджета, така че тези държави били длъжни да приемат съответните разпоредби. За тази цел Финансовият регламент съдържал подходящи процесуални правила за предотвратяване на конфликтите на интереси.
- 72 От член 3, буква б) от обжалвания регламент обаче било видно, че липсата на гаранция за отсъствието на конфликти на интереси може да е показателно за нарушение на принципите на правовата държава, въпреки че този регламент не установявал никакви процесуални правила, отнасящи се до мерките, които държавите членки биха могли да приемат, за да предотвратят или отстранят такива конфликти. Следователно тази разпоредба позволявала спрямо държавите членки да бъдат взети мерки въз основа на неуточнени очаквания, надхвърлящи определените във Финансовия регламент изисквания.

- 73 Най-общо Унгария счита, че разпоредбите на обжалвания регламент не могат да се считат за финансови норми, които определят процедура за изпълнението на бюджета на Съюза. Всъщност съгласно член 1 от този регламент последният определял правилата, необходими за защита на бюджета на Съюза в случай на нарушения на принципите на правовата държава в държавите членки. За тази цел в член 2 от посочения регламент се съдържа определение на понятието „принципи на правовата държава“, а в член 3 били посочени примерни случаи на нарушения на принципите на правовата държава. Следователно основните елементи на обжалвания регламент били определението на понятието „принципи на правовата държава“ и възможните форми на нарушение на тези принципи.
- 74 Член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС обаче не разрешавал на Съюза да определя случаите, в които принципите на правовата държава са нарушени, нито дори да определя съставните елементи на понятието „принципи на правовата държава“. Ето защо тази разпоредба не била правно основание, позволяващо да се разгледат или да се установят нарушения на принципите на правовата държава или да се предвидят правните последици, свързани с такива нарушения, тъй като не можело такива правила да се считат обективно за финансови норми, които определят реда и условията за изпълнение на бюджета.
- 75 Само обстоятелството, че определените в обжалвания регламент материалноправни и процесуални правила имат връзка с бюджета на Съюза, не било достатъчно те да бъдат квалифицирани като „финансови норми“ по смисъла на член 322, параграф 1, ДФЕС. Тълкуване на понятието „финансови норми“, което е толкова разширително, че да обхване разпоредбите на обжалвания регламент, би довело до разширяването на обхвата на това понятие до почти цялото право на Съюза и до много големи части от правните системи на държавите членки, тъй като било трудно да се намери разпоредба, за която да не може да се установи поне непряко въздействие върху бюджетен ресурс на Съюза.
- 76 Неподходящият характер на правното основание на обжалвания регламент произтичал също от факта, че член 5, параграф 2 от него не съдържа финансови норми, които определят процедурата за изпълнение на бюджета на Съюза. Всъщност задължението за продължаване на изпълнението на дадена програма след установяването на нередности, нарушения или недостатъци, засягащи доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза, не спадало към задълженията за контрол и одит на държавите членки при изпълнението на бюджета в съответствие с член 317 ДФЕС и освен това не произтичало от предвидените в член 322 ДФЕС финансови норми, които определят реда и условията за установяване и изпълнение на бюджета и за представяне и проверка на отчетите, за да се гарантира зачитането на бюджетните принципи, и по-специално принципите на добро финансово управление, прозрачност и недопускане на дискриминация.
- 77 Такива финансови норми не задължавали държавите членки да изпълняват дадена програма след установяването на такива нередности, нарушения или недостатъци. Напротив, член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС позволявал приемането на финансови норми като спирането на плащанията за дадена програма, чиято цел била именно да се гарантира, че държавата членка се съобразява с условията, определени със съответните финансови норми, за да се гарантира защитата на финансовите интереси на Съюза и ефективното изпълнение на целите, преследвани в рамките на дадена програма.

- 78 Въпреки това обстоятелството, че финансови норми на Съюза могат да задължат държава членка да продължи да изпълнява програма дори когато Комисията е установила нередности, свързани с изпълнението на тази програма, която вреди на финансовите интереси на Съюза и на принципа на добро финансово управление или застрашава изпълнението на преследваните цели, противоречало на логиката, на която се основават тези финансови норми.
- 79 Според Унгария от това следва, че целта, преследвана с налагането на такова задължение, не е да се гарантира защитата на финансовите интереси на Съюза, а да се санкционират държавите членки в случай на нарушение на принципите на правовата държава, което противоречало на възприетото правно основание. Освен това задължението за държава членка да финансира изцяло от собствения си бюджет програми, за определянето на които тя има само ограничена свобода на действие, ограничавало правото ѝ да използва собствения си бюджет и установявало изискване не по отношение на бюджета на Съюза, а по отношение на този на съответната държава членка.
- 80 С второто си основание Унгария поддържа, че обжалваният регламент нарушава, първо, член 7 ДЕС, второ, член 4, параграф 1 и член 5, параграф 2 ДЕС и трето, член 13, параграф 2 и член 269 ДФЕС.
- 81 Тя твърди, на първо място, че член 7 ДЕС е единственият член, въз основа на който може да бъде установен риск от тежко нарушение от държава членка на ценностите, посочени в член 2 ДЕС. Обжалваният регламент установявал в определена област паралелна процедура, която имала същата цел като предвидената в посочения член 7, в нарушение на същия член.
- 82 Всъщност, първо, Договорите не предвиждали, че член 7 ДЕС може да бъде приложен със законодателни актове, отнасящи се до констатация за нарушение на ценностите по член 2 ДЕС и до определянето на правните последици от такова нарушение.
- 83 Второ, предвидената в обжалвания регламент процедура предполагала, че Съдът е компетентен да упражнява контрол върху решенията, приети от Съвета въз основа на този регламент, и следователно да прецени нарушението от държава членка на принципите на правовата държава, при това въпреки че националната правна уредба или практика в основата на това нарушение не попада в обхвата на правото на Съюза и че Съдът съответно не бил компетентен да ги разглежда. Така в нарушение на Договорите и заобикаляйки по-конкретно предвидените в член 269 ДФЕС ограничения, обжалваният регламент разширявал правомощията не само на Съвета и Комисията, но и на Съда.
- 84 Трето, в системата на Договорите само член 7 ДЕС предоставял на институциите на Съюза правомощието да разглеждат, констатират и евентуално да санкционират нарушенията на принципите на правовата държава в дадена държава членка.
- 85 Подобно на тази разпоредба, обжалваният регламент предвиждал, че Комисията трябва да се произнесе по три елемента, преди да представи на Съвета своето предложение за решение за изпълнение, и че Съветът впоследствие трябва да се произнесе по всеки един от тези елементи с три последователни решения. По този начин, най-напред, съгласно членове 3 и 4 от този регламент Комисията трябвало да констатира нарушение на принципите на правовата държава. По-нататък, с оглед на член 4, параграф 1 от посочения регламент следвало да се установи дали това нарушение има достатъчно тясна връзка с

бюджета на Съюза, или със защитата на финансовите интереси на Съюза. Накрая, следвало да се определи дали съгласно член 5 от същия регламент трябва да се приеме решение, с което да се определят сметените за необходими мерки за защита на бюджета на Съюза.

- 86 От тези три решения обаче първото и третото попадали в обхвата на член 7 ДЕС. Всъщност констатацията за нарушение на принципите на правовата държава по член 4, параграф 2 от обжалвания регламент във връзка с член 3 от него по същество била същата като констатацията, която Съветът и Европейският съвет трябва да направят съгласно член 7, параграфи 1 и 2 ДЕС, докато приемането на мерки съгласно член 5 от този регламент било възможно, успоредна на възможността за предвиденото в член 7, параграф 3 ДЕС спиране на някои права на съответната държава членка, тъй като това спиране може да се отнася до дължимите на съответната държавна членка бюджетни ресурси.
- 87 Обстоятелството, че мерките, които могат да бъдат приети в съответствие с обжалвания регламент, са свързани с нарушението на една от посочените в член 2 ДЕС ценности, било подкрепено от член 5, параграф 3 и член 6, параграф 8 от този регламент, от които следва, че при преценката на пропорционалността на мерките трябва надлежно да бъдат взети предвид естеството, продължителността, тежестта и обхвата на нарушението на принципите на правовата държава, както и съответните източници. Поради това както Комисията, така и Съветът били длъжни задълбочено да преценят наличието и обхвата на такова нарушение, като тази преценка била осъществима само въз основа на член 7 ДЕС.
- 88 Унгария, подкрепяна от Република Полша, добавя, че член 7 ДЕС предвижда процедура за налагане на санкции с конституционен характер, насочена конкретно към дадена държава членка. Освен това в качеството си на учредителна власт държавите членки определили изчерпателно тази процедура в Договора за ЕС поради политическото измерение на обхванатите от последната области, които невинаги попадали в приложното поле на правото на Съюза, като например областите, свързани с функционирането на органите и институциите на държавите членки.
- 89 Изключителният характер на предвидената в член 7 ДЕС процедура по отношение на нарушението на принципите на правовата държава се потвърждавал от точки 18 и 24 от становище 10296/14 на правната служба на Съвета от 27 май 2014 г. относно съвместимостта на Договорите със съобщението на Комисията, озаглавено „Нова уредба на [Съюза] за укрепване на принципите на правовата държава“. Макар обжалваният регламент да се стреми да обвърже проверката за евентуалното наличие на нарушения на принципите на правовата държава с изпълнението на бюджета на Съюза, истинската му цел, както било видно от изложението на мотивите на предложението на Комисията, довело до приемането на посочения регламент, била да се провери зачитането на принципите на правовата държава и да се наложат санкции, когато се установи, че дадена държава членка не спазва тези принципи.
- 90 На второ място, Унгария счита, че обжалваният регламент нарушава принципите на разпределение на правомощията и на предоставената компетентност, гарантирани в член 4, параграф 1 ДЕС и член 5, параграф 2, ДЕС, тъй като позволява на институциите на Съюза да проверяват ситуации и национални институции, които не попадат в приложното поле на правото на Съюза. Всъщност от посочения регламент не ставало ясно, че проверката на нарушенията на принципите на правовата държава се ограничава до

областите, които са от компетентността на Съюза, тъй като някои от посочените в членове 3 и 4 от него положения можело да се отнасят до нарушения, които не се ограничават до тези области.

- 91 С оглед обаче на принципите на разпределение на правомощията и на предоставената компетентност такава проверка отвъд правомощията на Съюза била възможна само за целите на процедурата, определена в разпоредба от първичното право като член 7 ДЕС, и в съответствие с тази процедура. За разлика от това обжалваният регламент не можело да се основава на такава разпоредба от първичното право, поради което трябва да се приеме, че този регламент въвежда изключение от закрепения в Договорите общ режим на разпределение на правомощията между Съюза и държавите членки. Освен това, докато предвидената в член 7, параграфи 1 и 2 ДЕС процедура се отнасяла само до ситуации, при които има очевиден риск от тежко нарушение на посочените в член 2 ДЕС ценности и тежко и продължаващо нарушение на тези ценности, предвидената в обжалвания регламент процедура била възможна, когато твърдените нарушения не били нито тежки, нито продължаващи.
- 92 Накрая, Унгария, поддържана от Полша, посочва, че макар извършваната въз основа на обжалвания регламент проверка да може в някои отношения да има връзка с доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси, това обстоятелство не означава, че трябва непременно да се приеме, че разглежданите ситуации попадат в приложното поле на правото на Съюза само въз основа на тази връзка. Тя подчертава, че анализът на наличието на нарушение на принципите на правовата държава се извършва през първия етап от проверката, докато връзката с бюджета на Съюза може да се установи едва в края на втория етап. Следователно обжалваният регламент позволявал да се констатира, че държава членка е нарушила принципите на правовата държава в ситуации, които не попадат в приложното поле на правото на Съюза.
- 93 На трето място, Унгария поддържа, че обжалваният регламент нарушава институционалното равновесие, установено в член 7 и член 13, параграф 2 ДЕС, както и в член 269 ДФЕС, и накърнява правата, произтичащи за съответната държава членка от първата от тези разпоредби.
- 94 В това отношение за разлика от член 7 ДЕС обжалваният регламент предоставял само на Комисията правото на инициатива да констатира нарушение на принципите на правовата държава. За гласуването на Съвета той изисквал мнозинство, различно от предвиденото в член 7 ДЕС. Освен това този регламент предвиждал само задължение за предоставяне на информация на Парламента, докато съгласно член 7, параграфи 1 и 2 ДЕС му е признато право на одобрение, и не предоставял никакви правомощия на Европейския съвет. Тъй като решенията на Съвета, предвиждащи мерки съгласно обжалвания регламент, се приемат с квалифицирано мнозинство, процесуалното положение на съответната държава членка било отслабено по-специално с оглед на обстоятелството, че в рамките на член 7, параграфи 2 и 3 ДЕС приемането на мерки в съответствие с тази разпоредба предполага решение на Европейския съвет, взето с единодушие.
- 95 Обжалваният регламент отговорял на намерението на законодателя на Съюза, отразено в изложението на мотивите на предложението на Комисията, довело до приемането на този регламент, да предостави „по-лесен“, „по-бърз“ и „по-ефикасен начин“ за установяване и санкциониране на нарушенията на принципите на правовата държава. По този начин чрез

дерогация от член 7 ДЕС посоченият регламент предоставял нови правомощия на Съвета, Комисията и Съда, като в нарушение на член 269 ДФЕС позволявал по-специално на последния да разглежда основателността на решенията за установяване на нарушения на принципите на правовата държава. Поради това регламентът противоречал на изричната воля на държавите членки в качеството им на съставители на Договорите да ограничат компетентността на Съда до процесуални въпроси, що се отнася до обжалване на акт, приет от Европейския съвет или от Съвета на основание член 7 ДЕС.

- 96 Парламентът и Съветът, подкрепяни от Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Кралство Испания, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Финландия, Кралство Швеция и Комисията, оспорват тези доводи.

б) Съображения на Съда

- 97 С първото и второто си основание Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди по същество, от една страна, че нито член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС, нито която и да било друга разпоредба от Договора за функционирането на ЕС не може да е подходящо правно основание за приемането на обжалвания регламент, по-конкретно на членове 2—4 и член 5, параграф 2 от него. Тя добавя, от друга страна, че установената с посочения регламент процедура заобикаля процедурата, предвидена в член 7 ДЕС, въпреки че последната има изключителен характер за защитата на посочените в член 2 ДЕС ценности, и нарушава предвиденото в член 269 ДФЕС ограничаване на компетентността на Съда.

1) По правното основание на обжалвания регламент

- 98 В самото начало следва да се припомни, че съгласно член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС Парламентът и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура и след консултация със Сметната палата, приемат чрез регламенти „финансовите норми, които по-специално определят реда и условията за установяване и изпълнение на бюджета, както и за представяне и проверка на отчетите“.
- 99 Предназначението на тези правила обаче е да уреждат всички аспекти, свързани с изпълнението на бюджета на Съюза, обхванати от дял II („Финансови разпоредби“) от част шеста от Договора за функционирането на ЕС, отнасяща се до „[и]нституционални и финансови разпоредби“, а следователно и до това изпълнение в широк смисъл.
- 100 Всъщност освен факта, че член 322 ДФЕС се съдържа в глава 5 („Общи разпоредби“) от този дял II, следва да се отбележи, че към тази разпоредба препращат член 310, параграфи 2 и 3 ДФЕС, който се съдържа в уводната част на посочения дял II, член 315, първа и втора алинея ДФЕС и член 316, първа и втора алинея ДФЕС, които се съдържат в глава 3 („Годишен бюджет на Съюза“) от същия дял II, както и член 317 ДФЕС, който се съдържа в глава 4 („Изпълнение на бюджета и освобождаване от отговорност“) от дял II.
- 101 Членове 310 и 315—317 обаче имат връзка с изпълнението на бюджета на Съюза.
- 102 Всъщност член 310 ДФЕС гласи в параграф 1, че всички източници на приходи и разходи в рамките на Съюза се включват в прогнозите, които се съставят за всяка бюджетна година и се отразяват в бюджета, а параграф 3 от него предвижда, че изпълнението на разходите,

отразени в бюджета, изисква предварително приемане на правно обвързващ акт на Съюза, който дава правно основание за неговото действие и за изпълнението на съответстващия разход съгласно регламента, посочен в член 322, с изключение на предвидените в посочения член случаи. Накрая този член 310 изисква в параграф 5 посоченият бюджет да се изпълнява съгласно принципа на доброто финансово управление, като държавите членки и Съюзът си сътрудничат, за да гарантират, че определените бюджетни кредити се използват съгласно този принцип.

- 103 Що се отнася до член 315 ДФЕС, първа алинея от него предвижда, че ако в началото на дадена бюджетна година бюджетът все още не е окончателно приет, то сума, равна на не повече от една дванадесета от бюджетните кредити, вписани в съответната глава от бюджета за предходната бюджетна година, може да бъде изразходвана всеки месец по отношение на всяка глава на бюджета в съответствие с разпоредбите на регламента, приет в изпълнение на член 322, като тази сума не може да превишава една дванадесета от кредитите, предвидени в същата глава от проектобюджета. Член 316 от своя страна се отнася до прехвърлянето на неизползваните в края бюджетна година бюджетни кредити.
- 104 Колкото до член 317 ДФЕС, той гласи по-специално, че Комисията изпълнява бюджета в сътрудничество с държавите членки в съответствие с разпоредбите на регламентите, приети по силата на член 322, на своя собствена отговорност и в рамките на заделените бюджетни кредити, съгласно принципа на доброто финансово управление. Той изисква също държавите членки да сътрудничат на Комисията, за да се гарантира използването на бюджетните кредити в съответствие с принципа на доброто финансово управление, и уточнява, че регламентите, приети по силата на член 322 ДФЕС, определят задълженията на държавите членки за контрол и одит при изпълнението на бюджета, както и отговорностите, които произтичат от това.
- 105 От това следва, че финансовите норми, които „по-специално определят реда и условията“ за изпълнение на бюджета, както и за представяне и проверка на отчетите по смисъла на член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС, тълкуван с оглед на разпоредбите, посочени в точка 101 от настоящото решение, обхващат не само нормите, определящи начина, по който се изпълняват разходите, отразени в този бюджет, но и нормите, определящи задълженията на държавите членки за контрол и одит при изпълнението на бюджета от Комисията в сътрудничество с тях, както и отговорностите, които произтичат от това. По-конкретно е видно, че целта на тези финансови норми е при изпълнението на бюджета на Съюза да се гарантира по-специално спазването на принципа на доброто финансово управление, включително от държавите членки.
- 106 Именно предвид гореизложените съображения трябва да се разгледа въпросът дали в настоящия случай член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС може да съставлява подходящо правно основание за приемането на обжалвания регламент.
- 107 В това отношение съгласно постоянната съдебна практика изборът на правното основание на даден акт на Съюза трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, като например целта и съдържанието на акта (решения от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 31, от 8 декември 2020 г., Унгария/Парламент и Съвет C-620/18, EU:C:2020:1001, т. 38 и от 8 декември 2020 г., Полша/Парламент и Съвет, C-626/18, EU:C:2020:1000, т. 43).

- 108 Освен това, за да се определи подходящото правно основание, може да се вземе предвид правният контекст, в който се вписва новата правна уредба, по-специално доколкото такъв контекст може да послужи за изясняването на целта, преследвана с тази правна уредба (решения от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 32, от 8 декември 2020 г., Унгария/Парламент и Съвет C-620/18, EU:C:2020:1001, т. 39 и от 8 декември 2020 г., Полша/Парламент и Съвет, C-626/18, EU:C:2020:1000, т. 44).
- 109 В настоящия случай, що се отнася, на първо място, до въпроса дали с оглед на целта си обжалваният регламент може да има за правно основание член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС, Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди, че крайната цел на този регламент е да се позволи както проверката от Комисията и Съвета за спазването от държавите членки на принципите на правовата държава, така и налагането, в случай на констатация за нарушения на тези принципи, на санкции чрез бюджета на Съюза, като тази цел произтича и от изложението на мотивите към предложението на Комисията, довело до приемането на посочения регламент.
- 110 В това отношение, първо, член 1 от обжалвания регламент гласи, че с този регламент се определят „правилата, необходими за защита на бюджета на Съюза в случай на нарушения на принципите на правовата държава в държавите членки“. В този смисъл от текста на тази разпоредба е видно, че целта на посочения регламент е защитата на бюджета на Съюза от вреди, които могат да произтекат от накърняване на принципите на правовата държава в дадена държава членка.
- 111 Второ, от член 4, параграф 1 във връзка с член 6, параграф 1 от обжалвания регламент следва, че процедурата, предвидена за приемането на „подходящи мерки“ за защита на бюджета на Съюза, може да бъде започната от Комисията само когато тази институция констатира, че има разумни основания да се счита не само че в дадена държава членка са извършени нарушения на принципите на правовата държава, но най-вече че тези нарушения накърняват или има сериозна опасност да накърнят достатъчно пряко доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси.
- 112 Освен това от член 5, параграфи 1 и 3 от този регламент е видно, че тези подходящи мерки включват основно спиране на плащанията, на изпълнението на правни задължения, на изплащането на трансове, на икономическото предимство в рамките на гарантиран инструмент, на одобрението на програми или на изпълнението на задължения; прекратяване на правни задължения; забрана за поемане на нови правни задължения или за сключване на нови споразумения; предсрочно погасяване на гарантирани заеми; намаляване на икономическото предимство в рамките на гарантиран инструмент; намаляване на поетите задължения или на предварителното финансиране; прекъсване на сроковете на плащанията, както и че те трябва да са пропорционални, т.е. да са ограничени до строго необходимото с оглед на действителното или потенциалното въздействие на нарушенията на принципите на правовата държава върху доброто финансово управление на бюджета на Съюза или неговите финансови интереси.
- 113 Освен това съгласно член 7, параграф 2, втора алинея от обжалвания регламент Комисията представя на Съвета предложение за отмяна на приетите мерки, когато прецени, че условията по член 4 вече не са налице, и съответно по-специално когато доброто управление на бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси вече не са

накърнени или няма опасност да бъдат накърнени, така че, както отбелязва генералният адвокат в точка 185 от своето заключение, тези мерки трябва да бъдат отменени, когато въздействието върху изпълнението на бюджета бъде преустановено, дори констатираните нарушения на принципите на правовата държава да продължават.

- 114 Видът мерки, които могат да бъдат приети, критериите за избора и обхвата им, както и условията за тяхното приемане и отмяна обаче — доколкото всички те са свързани с накърняване или сериозна опасност от накърняване на доброто финансово управление на бюджета на Съюза или на защитата на финансовите интереси на Съюза — потвърждават констатацията, че целта на обжалвания регламент е защитата на бюджета на Съюза при неговото изпълнение.
- 115 Освен това от текста на член 5, параграф 2 от обжалвания регламент, тълкуван с оглед на параграф 4 от този член, както и на съображение 19 от посочения регламент е видно, че тази разпоредба е насочена не към санкциониране на държава членка за нарушение на принципите на правовата държава, както твърди Унгария, подкрепяна от Република Полша, а към гарантиране на законните интереси на крайните получатели и бенефициерите при приемането на подходящи мерки спрямо държава членка съгласно същия регламент. Следователно тази разпоредба определя последиците от такива мерки по отношение на трети лица. Поради това посочената разпоредба не е в подкрепа на твърдението, че целта на обжалвания регламент била не толкова защитата на бюджета на Съюза, а санкционирането като такива на нарушенията на принципите на правовата държава в дадена държава членка.
- 116 Трето, както отбелязва генералният адвокат в точка 130 от своето заключение, съображенията на обжалвания регламент потвърждават преследваната от този регламент цел за защита на бюджета на Съюза, посочена в член 1 от него. Всъщност съображения 2 и 7—9 от посочения регламент гласят по-конкретно, че Европейският съвет е заявил, че финансовите интереси на Съюза трябва да се защитават в съответствие с ценностите, посочени в член 2 ДЕС, че когато 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 ДФЕС, че доброто финансово управление може да се осигури от държавите членки единствено ако органите на публичната власт действат в съответствие със закона, ако нарушенията на закона се преследват ефективно и ако произволните или незаконосъобразни решения на органите на публичната власт могат да подлежат на ефективен съдебен контрол, и че независимостта и непристрастността на съдебната власт и на службите, натоварени с разследването и наказателното преследване, са необходимата минимална гаранция против незаконосъобразни и произволни решения на органите на публичната власт, които могат да накърнят финансовите интереси на Съюза. В съображение 13 от същия регламент се посочва, че поради това в този контекст „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“, а в съображение 15 от него се уточнява, 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“.
- 117 Колкото до съображение 14 от обжалвания регламент, макар да гласи, че предвиденият в този регламент механизъм „допълва“ инструментите, които утвърждават принципите на правовата държава и тяхното прилагане, в него се уточнява, че този механизъм допринася

за това утвърждаване, „като защитава бюджета на Съюза срещу нарушения на принципите на правовата държава, които накърняват доброто му финансово управление или защитата на финансовите интереси на Съюза“.

- 118 Четвърто, в изложението на мотивите към предложението, въз основа на което е приет обжалваният регламент, Комисията несъмнено посочва, че е изразено желание в полза на намесата на Съюза, за да защити принципите на правовата държава и следователно да приеме мерки, с които да се гарантира спазването им. Въпреки това в същото изложение на мотивите Комисията обосновава своето предложение с необходимостта „да се защитят финансовите интереси на Съюза, ако са изложени на риск от финансови загуби, причинени от широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в конкретна държава членка“.
- 119 С оглед на гореизложените съображения следва да се констатира, че противно на твърдяното от Унгария, подкрепяна от Република Полша, целта на обжалвания регламент е защитата на бюджета на Съюза от вреди, произтичащи достатъчно пряко от накърняване на принципите на правовата държава в дадена държава членка, а не санкционирането само по себе си на такива нарушения.
- 120 Тази цел обаче съответства на изискването бюджетът да се изпълнява съгласно принципа на доброто финансово управление, установен по-конкретно в член 310, параграф 5 ДФЕС, тъй като това изискване се прилага към всички разпоредби на дял II от шеста част на Договора за функционирането на ЕС, отнасящи се до изпълнението на бюджета на Съюза и съответно по-специално към член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС.
- 121 На второ място, що се отнася до въпроса дали поради своето съдържание обжалваният регламент може да има за правно основание член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС, Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди по същество, че това не е така, по-конкретно по отношение на членове 2—4 и член 5, параграф 2 от този регламент. Първо, член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС не позволявал да се определи нито понятието „принципи на правовата държава“, нито понятието „нарушения на принципите на правовата държава“. Второ, връзката между нарушенията на принципите на правовата държава и бюджета на Съюза била твърде широка и възприемането ѝ щяло да позволи всяка област от правото на Съюза, както и съществени аспекти от правните системи на държавите членки да бъдат обвързани с бюджета на Съюза. Трето, посоченият член 5, параграф 2 се отнасял не до бюджета на Съюза, нито до изпълнението му, а до бюджетите на държавите членки. Четвърто, посочените членове 2—4 позволявали на институциите на Съюза да проверяват ситуации и национални институции, които не попадат в приложното поле на правото на Съюза.
- 122 В това отношение, първо, между страните в производството няма спор, че „механизъм за обвързаност с условия“, който поставя достъпа до финансиране от бюджета на Съюза в зависимост от изпълнението на някои условия, може да попада в обхвата на понятието „финансови норми“ по смисъла на член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС.
- 123 Въпреки това, докато Унгария, подкрепяна от Република Полша, счита, че такова условие трябва да е тясно свързано или с една от целите на дадена програма или конкретно действие на Съюза, или с доброто финансово управление на бюджета на Съюза, Парламентът и Съветът, подкрепяни от Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Кралство Испания, Френската република, Великото

херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Финландия, Кралство Швеция и Комисията, считат, че такъв механизъм може да е под формата на „хоризонтална обвързаност“, в смисъл че въпросното условие може да бъде обвързано с правовата държава като ценност, посочена в член 2 ДФЕС, която трябва да се зачита във всички области на политика на Съюза.

- 124 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 2 ДЕС Съюзът се основава на ценности, които са общи за държавите членки, и че съгласно член 49 ДЕС зачитането на тези ценности представлява предварително условие за присъединяването към Съюза на всяка европейска държава, която поиска да стане членка на Съюза (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2021 г., *Euro Vox Promotion* и др., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 и C-840/19, EU:C:2021:1034, т. 160 и 161 и цитираната съдебна практика).
- 125 Всъщност, както се посочва в съображение 5 от обжалвания регламент, когато една страна кандидатка стане държава членка, тя се присъединява към правна конструкция, почиваща на основополагащото схващане, че всяка държава членка споделя с всички останали държави членки и признава, че те споделят с нея посочените в член 2 ДЕС общи ценности, на които се основава Съюзът. Това схващане се основава на специфичните и основни характеристики на правото на Съюза, които са свързани със самото му естество и произтичат от автономията, с която то се ползва по отношение на правото на държавите членки и международното право. То предполага и обосновава съществуването на взаимно доверие между държавите членки относно признаването на тези ценности и следователно относно зачитането на правото на Съюза, което ги прилага (вж. в този смисъл становище 2/13 (Присъединяване на Съюза към ЕКПЧ) от 18 декември 2014 г., EU:C:2014:2454, т. 166—168 и решения от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 30 и от 20 април 2021 г., *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, т. 62). В посоченото съображение се уточнява също, че законите и практиките на държавите членки следва да продължат да се придържат към общите ценности, на които се основава Съюзът.
- 126 От това следва, че зачитането от държава членка на ценностите, прогласени в член 2 ДЕС, представлява условие за упражняването на всички права, произтичащи от прилагането на Договорите спрямо тази държава членка (решения от 20 април 2021 г., *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, т. 63, 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 и от 21 декември 2021 г., *Euro Vox Promotion* и др., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 и C-840/19, EU:C:2021:1034, т. 162). Всъщност зачитането на тези ценности не може да бъде сведено до задължение, което държава членка трябва да изпълни, за да се присъедини към Съюза, и от което може да се освободи след присъединяването си.
- 127 Посочените в член 2 ДФЕС ценности са установени и споделени от държавите членки. Те определят самата идентичност на Съюза като общ правен ред. Ето защо в рамките на своите правомощия, предвидени с Договорите, Съюзът трябва да е в състояние да защитава посочените ценности.
- 128 От това следва, че съгласно принципа на предоставената компетентност, закрепен в член 5, параграф 2 ДЕС, и принципа на съгласуваност на политиките на Съюза, предвиден в член 7 ДФЕС, обща за Съюза и държавите членки ценност, каквато е правовата държава, която е

част от самите основи на Съюза и неговия правен ред, може да е в основата на механизъм за обвързаност с условия, обхванат от понятието „финансови норми“ по смисъла на член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС.

- 129 В това отношение следва да се отбележи, от една страна, че бюджетът на Съюза е един от основните инструменти за конкретизиране в политиките и действията на Съюза на посочения в член 2 ДЕС принцип на солидарност, който сам по себе си е един от основните принципи на правото на Съюза (вж. по аналогия решение от 15 юли 2021 г., Германия/Полша, C-848/19 P, EU:C:2021:598, т. 38), и от друга страна, че прилагането на този принцип чрез този бюджет се основава на взаимното доверие между държавите членки при отговорното използване на общите ресурси, записани в посочения бюджет. Както обаче беше припомнено в точка 125 от настоящото решение, това взаимно доверие се основава на ангажимента на всяка държава членка да изпълнява задълженията, които има по силата на правото на Съюза, и — както впрочем се отбелязва в съображение 5 от обжалвания регламент — да продължава да се придържа към посочените в член 2 ДЕС ценности, сред които е правовата държава.
- 130 Освен това, както се отбелязва в съображение 13 от обжалвания регламент, съществува ясна връзка между зачитането на принципите на правовата държава, от една страна, и ефективното изпълнение на бюджета на Съюза в съответствие с принципите на доброто финансово управление, както и защитата на финансовите интереси на Съюза, от друга страна.
- 131 Всъщност това добро финансово управление и тези финансови интереси могат да бъдат сериозно застрашени от допуснати в дадена държава членка нарушения на принципите на правовата държава, тъй като тези нарушения могат да доведат по-специално до невъзможност да се гарантира, че покритите от бюджета на Съюза разходи отговарят на всички условия за финансиране, предвидени в правото на Съюза, и следователно че съответстват на целите, преследвани от Съюза, когато финансира такива разходи.
- 132 По-конкретно спазването на тези условия и тези цели като елементи от правото на Съюза не може да се гарантира напълно без наличие на ефективен съдебен контрол, чието предназначение е да гарантира спазването на разпоредбите от правото на Съюза, като се уточнява, че наличието на такъв контрол от независими съдилища както в държавите членки, така и на равнището на Съюза е неделимо свързано с принципите на правовата държава (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2021 г., Euro Vox Promotion и др., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 и C-840/19, EU:C:2021:1034, т. 219 и 222).
- 133 От гореизложеното следва, че противно на твърдяното от Унгария, подкрепяна от Република Полша, механизъм за обвързаност с условия също може да попадне в обхвата на понятието „финансови норми“, посочено в член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС, когато за получаване на финансиране от бюджета на Съюза установява хоризонтална обвързаност, която е свързана със зачитането от държава членка на правовата държава като ценност, посочена в член 2 ДЕС, и която се отнася до изпълнението на бюджета на Съюза.
- 134 Член 4, параграф 1 от обжалвания регламент обаче установява такъв механизъм за хоризонтална обвързаност с условия, тъй като предвижда, че се предприемат подходящи мерки, когато 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 неговите финансови интереси.

- 135 Всъщност от член 5, параграф 1 от този регламент следва, че тази разпоредба предвижда изчерпателно обобщените в точка 112 от настоящото решение „подходящи мерки“, които могат да бъдат приети, и всички те действително се отнасят до изпълнението на бюджета на Съюза.
- 136 Колкото до предвиденото в член 4, параграф 1 от обжалвания регламент условие за наличието на „нарушения на принципите на правовата държава“, член 2, буква а) от него гласи, че понятието „принципи на правовата държава“ по смисъла на този регламент се отнася до „ценността на Съюза, заложена в член 2 от ДЕС“, и уточнява, че това понятие включва принципите на законност, правна сигурност, забрана на произвол от страна на органите на изпълнителната власт, ефективна съдебна защита, разделение на властите, както и недискриминация и равенство пред закона. В същата разпоредба обаче се подчертава, че понятието „принципи на правовата държава“, определено за целите на прилагането на посочения регламент, „се разбира[...] като имащ[о] отношение към другите ценности и принципи на Съюза, заложен в член 2 от ДЕС“. От това следва, че в рамките на механизъм за хоризонтална обвързаност с условия като установения с обжалвания регламент може да бъде изискано зачитането на тези ценности и принципи, доколкото те се съдържат в самото определение на „правовата държава“ като ценност, посочена в член 2 ДЕС, или доколкото, както е видно от второто изречение на този член, са тясно свързани с общество, което зачита правовата държава.
- 137 Освен това, както отбелязва генералният адвокат в точки 152 и 280 от своето заключение, член 3 от обжалвания регламент, в който се посочват случаи, които могат да са показателни за нарушения на тези принципи и сред които е липсата на гаранция за отсъствието на конфликти на интереси, има за цел да улесни прилагането на този регламент.
- 138 Колкото до член 4, параграф 2 от обжалвания регламент, от него следва, че за да попаднат в обхвата на механизма за хоризонтална обвързаност с условия, установен в параграф 1 от този член, нарушенията на принципите на правовата държава трябва да са свързани със ситуациите или поведението на органите, изброени в букви а)—з) от посочения параграф 2, доколкото те имат отношение към доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза.
- 139 От гореизложеното следва, че член 2, буква а), член 3, член 4, параграф 2 и член 5, параграф 1 от обжалвания регламент са съставни елементи на механизма за хоризонтална обвързаност с условия, установен в член 4, параграф 1 от този регламент, като съдържат определенията, необходими за прилагането му, уточняват приложното му поле и предвиждат мерките, до които той може да доведе. Поради това тези разпоредби са неразделна част от този механизъм и съответно от понятието „финансови норми“ по смисъла на член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС.
- 140 Второ, тази констатация не се опровергава от доводите на Унгария, подкрепяна от Република Полша, че членове 2—4 от обжалвания регламент позволявали на институциите на Съюза да извършват проверка на ситуации в държавите членки, които не попадат в приложното поле на правото на Съюза.

- 141 Всъщност, както беше отбелязано в точка 111 от настоящото решение, от член 4, параграф 1 във връзка с член 6, параграф 1 от обжалвания регламент следва, че процедурата, която той предвижда за целите на приемането на „подходящи мерки“ за защита на бюджета на Съюза, може да бъде започната от Комисията само когато тази институция констатира, че има разумни основания да се счита не само че в дадена държава членка са били налице нарушения на принципите на правовата държава, но най-вече че тези нарушения накърняват или има сериозна опасност да накърнят достатъчно пряко доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси.
- 142 Освен това, както беше констатирано в точка 138 от настоящото решение, от член 4, параграф 2 от обжалвания регламент следва, че за да попаднат в обхвата на механизма за хоризонтална обвързаност с условия, установен в параграф 1 от този член, нарушенията на принципите на правовата държава трябва да са свързани със ситуацията или поведението на органите, изброени в букви а)–з) от посочения параграф 2, доколкото те са от значение за доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза.
- 143 Това значение обаче може да се предполага по отношение на дейностите на органите, изпълняващи бюджета на Съюза и отговарящи за финансовия контрол, наблюдение и одит, посочени в букви а) и б) от този параграф 2. Колкото до службите, отговарящи за разследването и наказателното преследване, тяхното правилно функциониране е посочено в буква в) от същия параграф само доколкото то се отнася до нарушения на правото на Съюза, свързани с изпълнението на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза. Това се отнася и за предотвратяването и санкционирането от националните съдилища или от административните органи на посочените в буква д) нарушения на правото на Съюза. Що се отнася до съдебния контрол, посочен в буква г), той е споменат само доколкото се отнася до поведението на органите по букви а)–в). Събирането на недължимо платени средства, предвидено в буква е), се отнася само до средства от бюджета на Съюза, което е така и по отношение на посоченото в буква ж) съдействие на OLAF и Европейската прокуратура. Накрая, в буква з) се посочват изрично всички други ситуации или поведение на съответните органи, които имат отношение към доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси.
- 144 От това следва, че противно на твърдяното от Унгария, подкрепяна от Република Полша, от една страна, обжалваният регламент позволява на институциите на Съюза да извършват проверки на ситуации в държавите членки само доколкото те имат отношение към доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза, и от друга страна, подходящи мерки съгласно този регламент могат да се приемат само когато е установено, че такива ситуации включват нарушение на един от принципите на правовата държава, което накърнява или има сериозна опасност да накърни достатъчно пряко доброто финансово управление или защитата на финансовите интереси.
- 145 Ситуациите, които имат отношение към изпълнението на бюджета на Съюза, обаче не само попадат в приложното поле на правото на Съюза, но както беше констатирано в точка 133 от настоящото решение, могат да попадат също в обхвата на финансова норма по смисъла на член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС под формата на механизъм за хоризонтална обвързаност със зачитането от държава членка на принципите на правовата държава.

- 146 Трето, обратно на твърдяното от Унгария, подкрепяна от Република Полша, обстоятелството, че механизъм за хоризонтална обвързаност, отговарящ на определените в точка 133 от настоящото решение критерии, свързани със зачитането на правовата държава като ценност, посочена в член 2 ДЕС, и отнасящи се до изпълнението на бюджета на Съюза, може да попадне в обхвата на понятието „финансови норми, които по-специално определят реда и условията за [...] изпълнение на бюджета“ по смисъла на член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС, не разширява обхвата на това понятие извън необходимото за ефективното изпълнение на бюджета на Съюза.
- 147 Всъщност член 4 от обжалвания регламент ограничава в параграф 2 приложното поле на установения в същия регламент механизъм за обвързаност с условия до ситуацията или поведението на органите, които имат връзка с изпълнението на бюджета на Съюза, а в параграф 1 изисква приемането на подходящи мерки да бъде обвързано с наличието на нарушения на принципите на правовата държава, които накърняват или има сериозна опасност да накърнят достатъчно пряко доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси. Последното условие изисква също да е установена действителна връзка между тези нарушения и такова накърняване или сериозна опасност от накърняване.
- 148 В това отношение следва да се подчертае, че прилагането на член 4, параграфи 1 и 2 от обжалвания регламент е обвързано с процесуалните изисквания, определени в член 6, параграфи 1—9 от този регламент, които, както се отбелязва в съображение 26 от посочения регламент, предполагат задължение за Комисията, когато проверява обосноваването на приемането на подходящи мерки, да се основава на доказателства и да зачита принципите на обективност, недопускане на дискриминация и равенство на държавите членки пред Договорите.
- 149 Що се отнася по-конкретно до установяването и оценката на нарушенията на принципите на правовата държава, в съображение 16 от обжалвания регламент се уточнява, че тази оценка трябва да бъде обективна, безпристрастна и справедлива. Освен това изпълнението на всички тези задължения подлежи на цялостен контрол от Съда.
- 150 Четвърто, що се отнася до въпроса дали член 5, параграф 2 от обжалвания регламент може да има за правно основание член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС, в точка 115 от настоящото решение беше констатирано, че първата разпоредба е насочена към гарантиране на законните интереси на крайните получатели и бенефициерите при приемането на подходящи мерки спрямо държава членка съгласно същия регламент. От това следва, че посочената разпоредба се отнася до правни и финансови последици, свързани с мерки за защита на бюджета на Съюза по смисъла на член 5, които от своя страна се отнасят до изпълнението на бюджета на Съюза, както беше посочено в точки 112 и 135 от настоящото решение.
- 151 Освен това, както беше констатирано в точка 99 от настоящото решение, финансовите норми, които „по-специално определят реда и условията“ за изпълнението на бюджета по смисъла на член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС, са предназначени да уреждат всички аспекти, свързани с изпълнението на бюджета на Съюза, обхванати от дял II от част шеста от Договора за функционирането на ЕС, а следователно и това изпълнение в широк смисъл.

- 152 Въпреки това трябва да се приеме, че разпоредба като член 5, параграф 2 от обжалвания регламент, която се отнася до правни и финансови последици, свързани с мерки за защита на бюджета на Съюза по смисъла на член 5, насочени към изпълнението на бюджета на Съюза, сама по себе си има връзка с това изпълнение и поради това може да се разглежда като определяща реда и условията за изпълнение на този бюджет.
- 153 С оглед на всички гореизложени съображения твърденията на Унгария, подкрепяна от Република Полша, за липса на правно основание на обжалвания регламент, доколкото последният не установявал финансови норми по смисъла на член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС, трябва да бъдат отхвърлени.
- 154 Въпреки това следва да се провери също твърдението по същество на Унгария, подкрепяна от Република Полша, че законодателят на Съюза не може да приеме финансови норми като предвидените в обжалвания регламент, тъй като те заобикалят член 7 ДЕС и член 269 ДФЕС.

2) По заобикалянето на член 7 ДЕС и член 269 ДФЕС

- 155 На първо място, Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди по същество, че само предвидената в член 7 ДЕС процедура предоставя на институциите на Съюза компетентността да разглеждат, констатират и евентуално да санкционират нарушенията в дадена държава членка на посочените в член 2 ДЕС ценности, тъй като по-специално такава компетентност обхваща области, които не попадат в приложното поле на правото на Съюза, като функционирането на органите и институциите на държавите членки, а държавите членки в качеството си на съставители на Договорите са уредили всички аспекти на тази процедура в договора за ЕС. Понеже Договорите не предвиждат делегиране на законодателни правомощия на основание член 7 ДЕС, нито тази разпоредба, нито която и да било друга не позволявала на законодателя на Съюза да установи процедура, паралелна на предвидената в член 7 ДЕС, която се отнася до констатирането на нарушение на посочените в член 2 ДЕС ценности и определя правните последици, които произтичат от това.
- 156 В това отношение следва да се припомни, първо, че посочените в член 2 ДЕС основополагащи ценности на Съюза, които са общи за държавите членки, включват ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека в общество, чиито характеристики са по-специално недискриминацията, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете.
- 157 В преамбюла на Хартата се припомня по-специално, че Съюзът се основава на принципите на демокрацията и правовата държава и признава посочените в тази Харта права, свободи и принципи. Членове 6, 10—13, 15, 16, 20, 21 и 23 от нея уточняват обхвата на посочените в член 2 ДЕС ценности на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, равенството, зачитането на правата на човека, недискриминацията и равенството между жените и мъжете. Що се отнася до защитата на гарантираните от правото на Съюза права и свободи, член 47 от Хартата и член 19 ДЕС гарантират по-специално правото на ефективни правни средства за защита и правото на справедлив съдебен процес пред съд, предварително създаден със закон.

- 158 Освен това членове 8 и 10, член 19, параграф 1, член 153, параграф 1, буква и) и член 157, параграф 1 ДФЕС уточняват обхвата на ценностите на равенство, недискриминация и равенство между жените и мъжете и позволяват на законодателя на Съюза да приема норми на вторичното право за прилагане на тези ценности.
- 159 От предходните две точки следва, че противно на твърдяното от Унгария, подкрепяна от Република Полша, освен процедурата, предвидена в член 7 ДЕС, редица разпоредби, често конкретизирани в различни актове на вторичното право, предоставят на институциите компетентността да проверяват, констатират и евентуално да санкционират допуснати в дадена държава членка нарушения на посочените в член 2 ДЕС ценности.
- 160 Що се отнася по-конкретно до правовата държава като ценност, някои от нейните аспекти са защитени от член 19 ДЕС, както впрочем признава Унгария. Това се отнася и до членове 47—50 от Хартата, съдържащи се в дял VI („Правосъдие“) от нея и гарантиращи съответно правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, презумпцията на невиновност и правото на защита, принципите на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието и правото на всеки да не бъде съден или наказван два пъти за едно и също престъпление.
- 161 По-специално Съдът постановява, че член 19 ДЕС, който конкретизира правовата държава като ценност, посочена в член 2 ДЕС, изисква, съгласно параграф 1, втора алинея от посочения член 19, държавите членки да предвидят система от способности за защита и производства, които да гарантират на правните субекти зачитането на правото им на ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 2 март 2021 г., А. В. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 108 и 109 и цитираната съдебна практика). Спазването на това изискване обаче може да бъде контролирано от Съда по-специално при иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен от Комисията съгласно член 258 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд), C-619/18, EU:C:2019:531, т. 58 и 59 и от 5 ноември 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища), C-192/18, EU:C:2019:924, т. 106 и 107).
- 162 Освен това Съдът постановява, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, тълкуван с оглед на член 47 от Хартата, възлага на държавите членки задължение за постигането на ясен и точен резултат, което не е съпроводено с никакво условие по отношение на независимостта, с която трябва да се характеризират институциите, които трябва да тълкуват и прилагат правото на Съюза, така че националните юрисдикции трябва да оставят без приложение разпоредбите от националното право, които нарушават член 19, параграф 1, втора алинея ДФЕС, евентуално след като са поискали от Съда да тълкува последната разпоредба в рамките на преюдициално производство (вж. в този смисъл решение от 2 март 2021 г., А. В. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 142—146).
- 163 Следователно от съображенията, изложени в точки 159—162 от настоящото решение, следва, че доводите на Унгария, че правовата държава като ценност може да бъде защитена от Съюза само в рамките на предвидената в член 7 ДЕС процедура, трябва да бъдат отхвърлени.

- 164 Второ, що се отнася до твърденията на Унгария, подкрепяна от Република Полша, че само член 7 ДЕС позволявал на институциите на Съюза да контролират зачитането от държавите членки на принципите на правовата държава в областите, които не попадат в приложното поле на правото на Съюза, сред които било функционирането на органите и институциите на държавите членки, достатъчно е да се припомни, че обжалваният регламент не оправомощава нито Комисията, нито Съвета да извършват такъв контрол извън поведение на орган на държава членка или на ситуация, за която е отговорен такъв орган, която се отнася до изпълнението на бюджета на Съюза и следователно попада в приложното поле на правото на Съюза.
- 165 Всъщност, както беше констатирано в точки 141—145 от настоящото решение, от една страна, обжалваният регламент позволява на институциите на Съюза да извършват проверки на ситуации в държавите членки само доколкото те имат отношение към доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза, и от друга страна, подходящи мерки съгласно този регламент могат да се приемат само когато е установено, че такива ситуации включват нарушение на един от принципите на правовата държава, което накърнява или има сериозна опасност да накърни достатъчно пряко това добро финансово управление или защитата на тези финансови интереси.
- 166 На второ място, що се отнася до твърдението, че обжалваният регламент имал за последица заобикалянето на предвидената в член 7 ДЕС процедура и разширяването на компетентността на Съда, определена в член 269 ДФЕС, Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди по същество, че установената с този регламент процедура конкретизира в определени случаи процедурата по член 7 ДЕС и поради това установява паралелна процедура, която след задълбочен анализ позволява да се констатират нарушения на принципите на правовата държава от държавите членки. Посоченият регламент позволявал за такива нарушения да се предвидят същите правни последици като предвидените в член 7 ДЕС, въпреки че нито тази разпоредба, нито която и да било друга разпоредба на Договорите не овластявала законодателя на Съюза да го прави. По този начин регламентът нарушавал институционалното равновесие, установено в член 7 ДЕС, член 13, параграф 2 ДЕС и член 269 ДФЕС, предоставяйки нови правомощия на Съвета, Комисията и Съда.
- 167 В това отношение, първо, следва да се отбележи, че законодателят на Съюза не може, без да наруши член 7 ДЕС, да установи процедура, която е паралелна с предвидената в тази разпоредба, която по същество би имала същия предмет, би преследвала същата цел и би позволила приемането на идентични мерки, като същевременно предвиди намесата на други институции или материалноправни и процесуални условия, различни от предвидените в посочената разпоредба.
- 168 Когато обаче има правно основание за тази цел, законодателят на Съюза може в акт на вторичното право да установи други процедури, свързани с посочените в член 2 ДЕС ценности, сред които е правовата държава, при условие че тези процедури се отличават от предвидената в член 7 ДЕС процедура както по своята цел, така и по своя предмет (вж. по аналогия решение от 7 февруари 1979 г., Франция/Комисия, 15/76 и 16/76, EU:C:1979:29, т. 26, определение от 11 юли 1996 г., An Taisce и WWF UK/Комисия, C-325/94 P, EU:C:1996:293, т. 25 и решение от 11 януари 2001 г., Гърция/Комисия, C-247/98, EU:C:2001:4, т. 13).

- 169 В настоящия случай, що се отнася до съответните цели на процедурата, посочена в член 7 ДЕС, и на предвидената в обжалвания регламент, от член 7, параграфи 2—4 ДЕС следва, че когато Европейският съвет установи наличието на тежки и продължаващи нарушения на посочените в член 2 ДЕС ценности от страна на дадена държава членка, предвидената в този член процедура позволява на Съвета по-специално да спре някои права, произтичащи от прилагането на Договорите по отношение на тази държава членка, включително правото на глас на представителя на правителството на тази държава членка в Съвета, и че Съветът може впоследствие да вземе решение да измени или отмени взетите от него мерки в отговор на промените в ситуацията, която е довела до тяхното налагане.
- 170 Следователно целта на предвидената в член 7 ДЕС процедура е да позволи на Съвета да санкционира тежки и продължаващи нарушения на посочените в член 2 ДЕС ценности, по-специално за да задължи съответната държава членка да прекрати тези нарушения.
- 171 За разлика от това, както е видно от точки 110—120 от настоящото решение, от характера на мерките, които могат да бъдат приети съгласно обжалвания регламент, както и от условията на приемане и отмяна на тези мерки следва, че установената с този регламент процедура има за цел да гарантира — съгласно принципа на доброто финансово управление, посочен в член 310, параграф 5 и член 317, първа алинея ДФЕС — защитата на бюджета на Съюза в случай на нарушение на принципите на правовата държава в дадена държава членка, а не да санкционира чрез бюджета на Съюза нарушения на принципите на правовата държава.
- 172 От това следва, че предвидената в обжалвания регламент процедура преследва цел, различна от тази на член 7 ДЕС.
- 173 Що се отнася до предмета на всяка от тези две процедури, следва да се отбележи, че приложното поле на процедурата, предвидена в член 7 ДЕС, се отнася до всички ценности, посочени в член 2 ДЕС, докато това на процедурата, установена с обжалвания регламент, се отнася само до една от тези ценности, а именно правовата държава.
- 174 Освен това член 7 ДЕС позволява да се разгледа всяко тежко и продължаващо нарушение на ценност, посочена в член 2 ДЕС, докато обжалваният регламент допуска разглеждането на нарушения на принципите на правовата държава, посочени в член 2, буква а) от него, само при условие че има разумни основания да се счита, че те имат отражение върху бюджета.
- 175 Колкото до условията за започване на двете процедури, следва да се отбележи, че съгласно член 7, параграф 1 предвидената в този член процедура може да бъде започната при наличието на очевиден риск от тежко нарушение от държава членка на ценностите, посочени в член 2, като правото на инициатива принадлежи на една трета от държавите членки, на Парламента или на Комисията, като първоначално единственото условие е наличието на очевиден риск от нарушение на тези ценности, а впоследствие, в съответствие с член 7, параграфи 2 и 3 ДЕС, що се отнася до спирането на някои права, произтичащи от прилагането на Договорите по отношение на съответната държава членка — наличието на тежко и продължаващо нарушение от тази държава на посочените ценности. За разлика от това процедурата, установена с обжалвания регламент, може да бъде започната само от Комисията, когато има разумни основания да се счита не само че в дадена държава членка са били налице нарушения на принципите на правовата държава, но

и че тези нарушения накърняват или има сериозна опасност да накърнят достатъчно пряко доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси.

- 176 Освен това единственото материалноправно условие, изисквано за приемането на мерки в съответствие с член 7 ДЕС, се основава на констатацията на Европейския съвет за наличието на тежко и продължително нарушение на посочените в член 2 ДЕС ценности. За разлика от това, както беше отбелязано в точка 147 от настоящото решение, съгласно член 4, параграфи 1 и 2 от обжалвания регламент мерки по силата на този регламент могат да бъдат предприети само когато са изпълнени две условия. От една страна, трябва се установи, че нарушението на принципите на правовата държава в дадена държава членка се отнася поне до една от ситуациите или до поведение на органите, посочено в този параграф 2, доколкото имат отношение към доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза. От друга страна, трябва да се докаже също че тези нарушения накърняват или има сериозна опасност да накърнят достатъчно пряко това добро финансово управление или тези финансови интереси, като това условие предполага да се установи наличието на действителна връзка между нарушенията и накърняването или сериозната опасност от накърняване.
- 177 Колкото до естеството на мерките, които могат да бъдат приети на основание член 7, параграф 3 ДЕС, те се състоят в 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“, и следователно могат да се отнасят до всяко право, произтичащо от прилагането на Договорите по отношение на въпросната държава. За разлика от това мерките, които могат да бъдат приети съгласно обжалвания регламент, от своя страна се ограничават до изброените в член 5, параграф 1 от същия регламент и са обобщени в точка 112 от настоящото решение, които без изключение са от бюджетно естество.
- 178 Накрая, член 7 ДЕС предвижда изменение и отмяна на приетите мерки само в отговор на промените в ситуацията, която е довела до тяхното налагане. За разлика от това член 7, параграф 2, втора и трета алинея от обжалвания регламент обвързва изменението и отмяната на приетите мерки с условията за приемане на мерките по член 4 от този регламент. Следователно тези мерки могат да бъдат отменени или изменени не само ако поне част от нарушенията на принципите на правовата държава в съответната държава членка са прекратени, а най-вече когато макар и продължаващи те вече нямат последици за бюджета на Съюза. Такъв по-специално може да е случаят, когато нарушенията вече не се отнасят поне до една от ситуациите или до поведение на органите, посочено в параграф 2 от този член, когато тези ситуации или поведение вече нямат отношение към доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза, когато нарушението вече не накърнява или няма сериозна опасност да накърни доброто управление или финансовите интереси или когато връзката между нарушение на принцип на правовата държава и такова накърняване или такава сериозна опасност от накърняване вече не е достатъчно пряка.
- 179 С оглед на гореизложените съображения следва да се констатира, че процедурата, предвидена в член 7 ДЕС, и тази, установена с обжалвания регламент, преследват различни цели и имат напълно различен предмет.

- 180 От това следва, че противно на твърдяното от Унгария, подкрепяна от Република Полша, не може да се счита, че обжалваният регламент установява паралелна процедура, заобикаляща член 7 ДЕС.
- 181 Второ, що се отнася до доводите на Унгария, подкрепяна от Република Полша, че обжалваният регламент нарушава институционалното равновесие, установено в член 7 ДЕС и член 13, параграф 2 ДЕС, от една страна, в предходните две точки от настоящото решение беше констатирано, че процедурата, предвидена в член 7 ДЕС, и установената с обжалвания регламент преследват различни цели и имат напълно различен предмет, така че не може да се счита, че обжалваният регламент установява паралелна процедура, заобикаляща тази разпоредба.
- 182 При това положение Унгария, подкрепяна от Република Полша, няма основание да поддържа, че обжалваният регламент нарушава институционалното равновесие, установено в член 7 ДЕС.
- 183 От друга страна, що се отнася до изискванията на член 13, параграф 2 ДЕС, съгласно който „[в]сяка институция действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите, в съответствие с процедурите, условията и целите, предвидени в тях“, от член 6 от обжалвания регламент е видно, че Комисията провежда тази процедура и че по предложение на Комисията Съветът евентуално приема решение за изпълнение относно подходящите мерки, като се уточнява, че въпреки споменаването в съображение 26 от този регламент на Европейския съвет, посоченият член 6 не му възлага никаква роля в рамките на установената със същия регламент процедура.
- 184 В това отношение, най-напред, съгласно член 317, първа алинея ДФЕС Комисията изпълнява бюджета на Съюза в сътрудничество с държавите членки на своя собствена отговорност, съгласно принципа на доброто финансово управление, така че нейната роля в установената с обжалвания регламент процедура съответства на предоставените ѝ от тази разпоредба правомощия.
- 185 По-нататък, както правилно изтъква Съветът, неговата намеса може да се основава на член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС и член 291, параграф 2 ДФЕС, така че тя не нарушава правомощията, с които разполага Комисията съгласно член 317, първа алинея ДФЕС.
- 186 Всъщност, от една страна, както беше констатирано в точка 99 от настоящото решение, целта на финансовите норми, които „по-специално определят реда и условията“ за изпълнението на бюджета по смисъла на член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС, е да уреждат всички аспекти, свързани с изпълнението на бюджета на Съюза, обхванати от дял II от част шеста от Договора за функционирането на ЕС, а следователно и това изпълнение в широк смисъл.
- 187 Ето защо механизмът за хоризонтална обвързаност с условия, установен с обжалвания регламент, се вписва в концепцията за изпълнение на бюджета, надхвърлящо това, което е определено в член 2, точка 7 от Финансовия регламент като извършване на дейности, свързани с управлението, мониторинга, контрола и одита на бюджетните кредити, и което съгласно член 317, първа алинея ДФЕС спада към правомощията на Комисията в сътрудничество с държавите членки.

- 188 От друга страна, в специфични и надлежно обосновани случаи член 291, параграф 2 ДФЕС позволява предоставянето на изпълнителни правомощия на Съвета, когато са необходими еднакви условия за изпълнение на правно обвързващите актове на Съюза. В това отношение от член 6, параграфи 9—11 от обжалвания регламент е видно, че мерките, които могат да бъдат приети от Съвета в съответствие с този регламент, са решения за изпълнение, като в съображение 20 от посочения регламент се уточнява, че тези изпълнителни правомощия се предоставят на Съвета, за да се гарантират еднакви условия за изпълнение на същия регламент и предвид значимите финансови последици от такива мерки.
- 189 Тези съображения са достатъчни, за да се приеме, че предоставянето на Съвета на правомощия за приемането на подходящите мерки, посочени в член 5, параграф 1 от обжалвания регламент, е надлежно обосновано.
- 190 Накрая, липсата на предоставена компетентност на Европейския съвет в рамките на установената в член 6 от обжалвания регламент процедура съответства на правомощията, които са му възложени с член 15, параграф 1 ДЕС, съгласно който, без да изпълнява законодателни функции, Европейският съвет дава на Съюза необходимия тласък за неговото развитие и определя неговите общи политически насоки и приоритети.
- 191 Макар да е вярно, че съображение 26 от обжалвания регламент предвижда, че по искане на държавата членка, спрямо която се провежда процедура съгласно член 6 от този регламент, Европейският съвет може да обсъди въпроса дали в хода на тази процедура са спазени принципите на обективност, недискриминация и равенство на държавите членки пред Договорите, достатъчно е да се отбележи, че такава намеса по изключение от страна на Съвета не е предвидена в посочения член 6, нито в която и да било друга разпоредба от посочения регламент. При тези обстоятелства, като се има предвид, че преамбюлът на акт на Съюза няма правнообвързваща стойност (вж. в този смисъл решение от 19 декември 2019 г., *Purpurinsk и др./Комисия*, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, т. 76 и цитираната съдебна практика), това съображение 26 не може да бъде изтъкнато за дерогиране на самите разпоредби на обжалвания регламент, нито за тълкуването им в смисъл, който противоречи на текста им.
- 192 Трето, доколкото Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди, че в рамките на съдебния контрол на решение, прието от Съвета на основание член 6, параграф 10 от обжалвания регламент, Съдът ще трябва да прецени наличието на нарушения от държава членка на принципите на правовата държава и счита, че предоставената му по този начин компетентност представлява нарушение на член 13, параграф 2 ДФЕС и член 269 ДФЕС, следва да се отбележи, че видно от текста му, последният член се отнася само до контрола на законосъобразността на акт, приет от Европейския съвет или от Съвета съгласно член 7 ДЕС.
- 193 При това положение и с оглед на направените в точки 179 и 180 от настоящото решение констатации контролът на законосъобразността, който Съдът може да се наложи да извърши, по-конкретно при жалба за отмяна, подадена на основание член 263 ДФЕС, върху решения на Съвета, взети в съответствие с член 6, параграф 10 от обжалвания регламент, не попада в приложното поле на член 269 ДФЕС и следователно не е предмет на предвидените в него специални правила.
- 194 Следователно обжалваният регламент не предоставя нова компетентност на Съда.

- 195 Накрая в точка 165 от настоящото решение беше констатирано, от една страна, че обжалваният регламент позволява на институциите на Съюза да извършват проверки на ситуации в държавите членки само доколкото те имат отношение към доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза, и от друга страна, че подходящи мерки съгласно този регламент могат да се приемат само когато е установено, че такива ситуации включват нарушение на един от принципите на правовата държава, което накърнява или има сериозна опасност да накърни достатъчно пряко това добро финансово управление или защитата на тези финансови интереси.
- 196 Тъй като обаче такива ситуации се отнасят до изпълнението на бюджета на Съюза и следователно попадат в приложното поле на правото на Съюза, Унгария, подкрепяна от Република Полша, няма основание да поддържа, че Съдът не е компетентен да разгледа преценките на Съвета, съдържащи се в решения, приети съгласно член 6, параграф 10 от обжалвания регламент.
- 197 От това следва, че твърденията на Унгария, подкрепяна от Република Полша, за заобикаляне на член 7 ДЕС и член 269 ДФЕС трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни.
- 198 Предвид гореизложените съображения първото и второто основание трябва да бъдат отхвърлени по същество.

2. По третото основание, а именно нарушение на принципа на правната сигурност

а) Доводи на страните

- 199 С третото основание Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди, че обжалваният регламент нарушава принципите на правна сигурност и яснота на правните норми, признати за общи принципи на правото на Съюза, тъй като съдържащите се в този регламент понятия, въз основа на които може да се установи, че държава членка е нарушила принципите на правовата държава, не са предмет на единно определение в държавите членки. Тя счита по-конкретно, че понятието „принципи на правовата държава“ по смисъла на член 2, буква а) от посочения регламент поражда сериозни концептуални неясноти и несъответствия, които можели да застрашат тълкуването на ценностите на Съюза и да доведат до прилагане на регламента, противоречащо на тези ценности.
- 200 На първо място, Унгария посочва, че правовата държава е идеал или най-много ориентир, който никога не може да бъде постигнат напълно и чието зачитане следователно трябва да се преценява относително, тъй като нито една държава не може да претендира, че се придържа напълно към него. Този идеал, който характеризира съвременната демокрация, преминал сложен път на развитие през вековете, довел, както било видно от проучване № 512/2009 от 28 март 2011 г. на Венецианската комисия, озаглавено „Доклад за върховенството на правото“, до сложно понятие, което не може да бъде точно определено и чието същност постоянно се променя.
- 201 Това разбиране за правовата държава произтичало също от проучване № 711/2013 от 18 март 2016 г. на Венецианската комисия, установяващо „списък на критериите за принципите на правовата държава“, на което впрочем се правело позоваване в съображение 16 от обжалвания регламент. Всъщност съгласно точки 12 и 18 от това

проучване основните елементи на понятието „принципи на правовата държава“ не определяли това понятие и самите те били теоретични категории и принципи, които могли от своя страна да бъдат подразделени на много други принципи. Освен това от точки 29 и 30 от посоченото проучване било видно, че определените в него критерии за правова държава не били изчерпателни и не можело да бъдат превърнати в правила.

- 202 В това отношение Унгария припомня, че съгласно член 4, параграф 2 ДЕС Съюзът зачита националната идентичност на държавите членки, част от която са техните основни политически и конституционни структури. Въведеният с обжалвания регламент механизъм обаче не бил в съответствие с тази основна гаранция, тъй като процедурата, която установява, позволявала да се проверява законодателство или практика на държава членка дори когато те не попадат в приложното поле на правото на Съюза.
- 203 Концептуалните неясноти, които засягат понятието „принципи на правовата държава“, били утежнени от факта, че представителите на Комисията неколкократно са посочвали, че констатациите, съдържащи се в годишния доклад на Комисията относно правовата държава, били използвани при прилагането на обжалвания регламент, въпреки че Регламентът не съдържа никакво позоваване на този доклад. Освен това в посочения доклад Комисията разгледала прилагането на изискванията относно правовата държава в области, които не съответствали нито на понятията, използвани в обжалвания регламент във връзка с принципите на правовата държава, нито на списъка на критериите за принципите на правовата, изведени от Венецианската комисия в нейното проучване, посочено в точка 201 от настоящото решение.
- 204 Унгария счита, че разбирането на Комисията за съставните елементи на правовата държава се различава от това на Венецианската комисия и от това, на което се основават съдържащите се в обжалвания регламент понятия, така че прилагането на регламента от тази институция може да стане непредвидимо до степен да бъде несъвместимо с принципа на правна сигурност, който от своя страна е аспект от принципите на правовата държава.
- 205 На второ място, Унгария, подкрепяна от Република Полша, счита, че в член 2, буква а) от обжалвания регламент законодателят на Съюза напразно се е опитал да изясни съставните елементи на понятието „принципи на правовата държава“. Всъщност тази разпоредба само възпроизвеждала идентични елементи, съдържащи се в член 2 ДЕС, със същата степен на абстрактност, като зачитането на основните права, забраната на всяка дискриминация и принципа на ефективна съдебна защита, които също били гарантирани поотделно в Договорите. Следователно това обстоятелство потвърждавало факта, че ценностите по член 2 ДЕС са в основата на политическото сътрудничество в Съюза, но нямат собствено правно съдържание. Като определя понятието „принципи на правовата държава“ в секторен регламент и като позволява по този начин в други актове на вторичното право да се използва различно разбиране за това понятие, законодателят на Съюза подкопавал неговото тълкуване като обща ценност на Съюза, определена от общността на държавите членки съгласно член 2 ДЕС.
- 206 Освен това след определянето в член 2, буква а) на понятието „принципи на правовата държава“ в член 3 от обжалвания регламент се посочвали примерни случаи на „нарушения на принципите на правовата държава“, които всъщност били свързани само в незначителна степен с това понятие. По същия начин не можело да се определи ясно връзката между, от една страна, член 4, параграф 2 от посочения регламент, който уточнява ситуациите и поведението, до които трябва да се отнасят нарушенията на тези принципи, и от друга

страна, понятията „правова държава“ и „принципи на правовата държава“. Следователно съвместното разглеждане на изброените в член 3 от обжалвания регламент примерни случаи на нарушения на принципите на правовата държава и определението на понятието „принципи на правовата държава“ по смисъла на член 2, буква а) от него не позволявало да се изключи налагането на санкции в ситуации, които не са свързани с доброто управление на ресурсите на бюджета на Съюза.

- 207 Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди, че поведение на органите на публичната власт, основано на правото, лишено от произвол и подлежащо на обжалване по съдебен ред, отговаря на съставните елементи на правовата държава. Тя счита обаче, че „непредоставянето на финансови и човешки ресурси, което пречи на правилното [...] функциониране [на органите на публичната власт]“, „липсата на гаранция за отсъствието на конфликти на интереси“, както и „непредотвратяването [...] на [...] незаконосъобразни решения“, посочени в член 3, буква б) от обжалвания регламент, имат само далечна и непряка връзка с понятието „принципи на правовата държава“, което води до прекъсване на връзката между целта и съдържанието на тази норма. Ако обаче законодателят на Съюза е възнамерявал да санкционира такива недостатъци, които са предимно от административно естество, тъй като засягат бюджета на Съюза, той е можел да го направи, без да прибегва до това понятие.
- 208 На трето място, Унгария отбелязва, че от проучване, направено от Парламента през 2015 г., озаглавено *The General Principles of EU Administrative Procedural Law* (Основни принципи на административното производство на Европейския съюз), е видно, че понятието „принципи на правовата държава“ е до такава степен общо, че точното му съдържание може да се определи само чрез неговите съставни елементи, сред които са принципът на правна сигурност, който изисква действието на правните норми да е ясно, точно и предвидимо, за да могат заинтересованите лица да се ориентират в правни положения и отношения, свързани с правния ред на Съюза. Следователно тези изисквания трябвало да бъдат изпълнени и при установяването на механизъм за налагане на санкции за неспазване на принципите на правовата държава.
- 209 Освен разликата между понятията „правова държава“ и „принципи на правовата държава“ обаче в член 3 и член 4, параграф 2 от обжалвания регламент се използвали изрази, които този регламент не определял достатъчно точно, за да е възможно да се предвидят условията, при които може да бъде констатирано нарушение на принципите на правовата държава. Това се отнасяло и до „правилното функциониране [на органите]“, „ефективния съдебен контрол от независим съд [...] на органите“, „оказването на ефективно и своевременно съдействие на OLAF“ и „други ситуации или поведение на органи, които имат отношение [...]“. Така предоставената на Комисията и Съвета свобода на преценка била до такава степен широка, че била несъвместима с процедура, която може да доведе до налагането на санкции.
- 210 Съгласно постоянната практика на юрисдикциите на Съюза законодателството на Съюза трябва да бъде сигурно и неговото прилагане предвидимо за правните субекти, а когато става дума за правна уредба, която може да доведе до финансови последици, това изискване се налага с особена строгост, за да могат заинтересованите лица да се запознаят с точния обхват на задълженията, които тя им налага. Това изискване обхващало и предвидимостта на доказателствените средства и методите, използвани в производствата за налагане на санкции.

- 211 Унгария посочва, че принципът на правна сигурност несъмнено допуска законът да урежда даден въпрос общо и абстрактно, като в такъв случай при прилагането му съдилищата са длъжни да го тълкуват. Тя счита обаче, че с оглед на задължението за „защита“ на националната идентичност на държавите членки правовата държава и принципите на правовата държава трябва да могат да са предмет на различна преценка във всяка държава членка, още повече че институциите на Съюза не преценяват винаги еднакво различните правни положения. Основен елемент на правовата държава и принципа на правна сигурност обаче било обстоятелството, че законодателството трябва е формулирано така, че сходни ситуации да се третират еднакво. Поради концептуалните недостатъци на обжалвания регламент и невъзможността да определи точно понятието „принципи на правовата държава“, този регламент не изпълнявал това основно за еднаквото прилагане на закона условие.
- 212 Като пример Унгария посочва, че в годишните си доклади относно правовата държава Комисията не разглежда като съставляващо злоупотреба обстоятелството, че в някои държави членки прокуратурата може да получава указания от изпълнителната власт, докато Съдът изразява сериозни опасения в това отношение в дела, свързани с изпълнението на европейска заповед за арест. Ето защо било трудно да се определи дали в подобен случай е изпълнено изискването за правилното функциониране на органите на прокуратурата. Колкото до изискваната степен на съдействие на OLAF, тази държава членка си задава въпроса, най-напред, дали тя може да се измери спрямо наказателните преследвания, образувани въз основа на препоръките на OLAF, след това, дали, за да се спази обжалваният регламент, следва да се определи процент на наказателни преследвания въз основа на тези препоръки и накрая, дали в отделни случаи, за да се достигне този праг, следва да е възможно да се дават указания на прокуратурата, въпреки че наличието на такива указания позволявало да се постави под въпрос безпристрастността и законосъобразността на наказателните преследвания, както и независимостта на прокуратурата. Унгария отбелязва също, че праг на присъди въз основа на такива препоръки би поставил под въпрос независимостта на съдебната система. С оглед на тези въпроси, Унгария се опасява, че може да възникне противоречие между условията, разгледани от Комисията в рамките на механизма, въведен с обжалвания регламент, от една страна, и основните изисквания, установени от Съда и националните конституционни разпоредби, от друга страна.
- 213 На четвърто място, Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди, че някои разпоредби от обжалвания регламент нарушават принципа на правна сигурност и че тези нарушения трябва да доведат до отмяната на този регламент в неговата цялост.
- 214 Първо, доколкото допуска приемането на мерки, щом като е налице „опасност“ от засягане на бюджета на Съюза, член 4, параграф 1 от обжалвания регламент позволявал налагането на санкции в несигурни или недоказани положения. Всъщност при липсата на конкретно засягане на бюджета налагането на санкции било произволно и нарушавало принципа на правна сигурност, тъй като в такъв случай обективното, техническо и фактическо определяне от Комисията на условията за приемане на мерки било невъзможно. При това положение единствените обективни критерии, за да се обоснове приемането на мерки, били тежестта и естеството на нарушението на принципите на правовата държава, което обаче било несъвместимо с правното основание на обжалвания регламент.

- 215 Второ, обстоятелството, че освен в случаите по букви а)–ж), член 4, параграф 2 от обжалвания регламент позволявал съгласно буква з) приемането на мерки при наличието на „други ситуации или поведение на органи“, които не са определени, противоречало на принципа на правна сигурност, според който норма, която позволява налагането на санкции, трябва изчерпателно и точно да посочва поведението, което може да бъде предмет на санкции. Единствената особеност на тази буква з) спрямо съдържанието на член 4, параграф 1 от обжалвания регламент била че в нея се посочва, че за подлежащото на санкциониране поведение трябва да носят отговорност „органи“, но за разлика от други разпоредби от посочения регламент не внасяла никакво уточнение по отношение на естеството на тези „органи“. Следователно това понятие можело да обхване всяка група лица, които имат официални отговорности в определена област на дейност, тъй като съгласно постоянната съдебна практика понятието „орган“ се разбира в широк смисъл в различните актове на правото на Съюза.
- 216 Освен това от сравнението на текстовете на немски, английски и френски език на обжалвания регламент не ставало ясно дали в израза „*andere Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden*“, „*other situations or conduct of authorities*“ или „*autres situations ou comportements des autorités*“ („други ситуации или поведение на органи“) терминът „ситуации“ е свързан или не с термина „органи“. Несъмнено изразът „*Umstände von Behörden*“, „*situations of authorities*“ или „ситуации на органи“, изглежда, няма смисъл, но текстът на унгарски език на тази разпоредба свързвал термина „ситуация“ с термина „органи“, така че посочената разпоредба не изпълнявала изискването за яснота на правната норма.
- 217 От това Унгария стига до извода, че буква з) от член 4, параграф 2 от обжалвания регламент лишава от смисъл изброяването в букви а)–ж) от тази разпоредба, като му придава неизчерпателен характер, който е несъвместим с принципа на правна сигурност.
- 218 Трето, доколкото предвижда само, че по отношение на мерките, които трябва да бъдат приети, трябва да се вземат предвид естеството, продължителността, тежестта и обхватът на нарушенията на принципите на правовата държава, без да определя точно естеството и обхвата на тези мерки, член 5, параграф 3, трето изречение от обжалвания регламент също нарушавал принципа на правна сигурност. Всъщност тази разпоредба не определяла никакъв конкретен критерий за преценката на обосноваването, необходимостта или пропорционалността на дадена мярка, нито уточнявала вида нарушение на принципите на правовата държава, въз основа на което могат да се определят естеството и обхватът на мярката за налагане на санкции.
- 219 Четвърто, Унгария счита, че тъй като в член 5, параграф 3, последно изречение от обжалвания регламент се посочва, че мерките, които трябва да се приемат, „[д]околкото е възможно“, са насочени към действията на Съюза, засегнати от нарушенията, този член не позволява да се гарантира наличието на пряка връзка между констатираното нарушение на принципите на правовата държава и приемането на мерките за защита на бюджета на Съюза. Така тази разпоредба правела възможно приемането на мерки по отношение на програма на Съюза, с която констатираното нарушение на принципите на правовата държава няма никаква действителна връзка, което освен принципа на пропорционалност нарушавало и принципа на правна сигурност. Освен това посоченото нарушение потвърждавало обстоятелството, че обжалваният регламент е инструмент не за защита на

бюджета на Съюза, а за налагане на санкции за нарушения на принципите на правовата държава, което не е обхванато от правното основание на член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС.

- 220 Пето, доколкото по време на различните етапи от преценката, която Комисията следва да извърши, член 6, параграфи 3—8 от обжалвания регламент позволява на Комисията да 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“, този член не определя достатъчно точно допустимите източници на информация в този контекст, тъй като от него не ставало ясно на какво основание Комисията трябва да разгледа и прецени наличието на нарушение на принципите на правовата държава или на риск от такова нарушение.
- 221 Парламентът и Съветът, подкрепяни от Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Кралство Испания, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Финландия, Кралство Швеция и Комисията, оспорват тези доводи.

б) Съображения на Съда

- 222 С третото основание Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди по същество, първо, че понятието „принципи на правовата държава“ не може да бъде определено точно и не може да е предмет на еднакво тълкуване поради задължението за зачитане на националната идентичност на всяка държава членка. Член 2 буква а) от обжалвания регламент включвал ценности, идентични с посочените в член 2 ДЕС, със същата степен на абстрактност, които също били гарантирани поотделно в Договорите, което потвърждавало, че тези ценности били от политическо, а не от правно естество. Освен това, като определя понятието „принципи на правовата държава“ в секторен регламент, законодателят на Съюза застрашавал тълкуването на това понятие като обща ценност на Съюза. На второ място, връзката между член 2, буква а), член 3 и член 4, параграф 2 от обжалвания регламент не можела да се определи ясно и тяхното съвместно прилагане не позволявало да се изключи налагането на санкции в ситуации, които не са свързани с доброто финансово управление на ресурсите на бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси. По същия начин използваните в член 3, буква б) от този регламент термини имали само далечна връзка с понятието „принципи на правовата държава“, което водело до прекъсване на връзката между целта и съдържанието на тази норма. На трето място, в член 3 и член 4, параграф 2 от посочения регламент се използвали твърде неясни изрази, което не позволявало да се предвидят условията, въз основа на които може да се установи нарушение на принципите на правовата държава. Поради това Комисията и Съветът разполагали с прекалена свобода на преценка в рамките на процедура, която може да доведе до налагането на санкции. На четвърто място, понятието „риск“, използвано в член 4, параграф 1 от същия регламент, предполагало наличието на презумпция, която от правна гледна точка не позволявала да се установи никаква връзка между принципите на правовата държава и засягане на бюджета на Съюза или на неговите финансови интереси и която следователно давала възможност за налагане на санкции в ситуации, в които такова засягане не е доказано. Нещо повече, текстът на член 4, параграф 2, буква з) от обжалвания регламент не бил достатъчно ясен, а съдържаният се в този параграф 2 списък не бил изчерпателен, въпреки че служи за основание за налагането на санкции. На пето място, член 5, параграф 3, трето изречение от същия регламент не

определял в достатъчна степен естеството и обхвата на мерките, които могат да бъдат приети. На шесто място, изразът „[Д]околкото е възможно“, съдържащ се в член 5, параграф 3, четвърто изречение от посочения регламент, прекъсвал връзката между констатираното нарушение и приемането на мерките за защита. На седмо място, член 6, параграфи 3 и 8 от същия регламент не определял достатъчно точно източниците на информация, на които може да се основе Комисията.

- 223 Съгласно постоянната практика на Съда принципът на правната 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 когато могат да имат неблагоприятни последици. Посоченият принцип изисква по-специално 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 тях (решение от 29 април 2021 г., *Banco de Portugal* и др., C-504/19, EU:C:2021:335, т. 51 и цитираната съдебна практика).
- 224 Все пак не може да се счита, че тези изисквания не допускат при приемането на дадена норма законодателят на Съюза да използва абстрактно правно понятие или че налагат в такава норма да се посочват различните конкретни хипотези, при които то може да бъде приложено, доколкото е невъзможно всички такива хипотези да бъдат предварително определени от законодателя (вж. по аналогия решение от 20 юли 2017 г., *Marco Tronchetti Provera* и др., C-206/16, EU:C:2017:572, т. 39 и 40).
- 225 Следователно фактът, че законодателен акт предоставя право на преценка на органите, отговарящи за прилагането му, сам по себе си не противоречи на изискването за предвидимост, при условие че обхватът и редът за упражняване на това право са определени достатъчно ясно, с оглед на преследваната законна цел, за да се осигури подходяща защита срещу произвол (вж. в този смисъл решения от 17 юни 2010 г., *Lafarge/Комисия*, C-413/08 P, EU:C:2010:346, т. 94 и от 18 юли 2013 г., *Schindler Holding* и др./Комисия, C-501/11 P, EU:C:2013:522, т. 57).
- 226 Именно с оглед на тези съображения трябва да се преценят доводите на Унгария, подкрепяна от Република Полша, в подкрепа на основанието си относно нарушение на принципа на правна сигурност, като се разгледат, на първо място, доводите, че понятието „принципи на правовата държава“ не може да се определи точно и не може да се тълкува еднакво поради задължението за „защита“ на националната идентичност на всяка държава членка, доводите, че понятието „принципи на правовата държава“, определено в член 2, буква а) от обжалвания регламент, включва други ценности, съдържащи се в член 2 ДЕС, като всички тези ценности са от политическо, а не от правно естество, и доводите, че последната разпоредба подкопава тълкуването на понятието „принципи на правовата държава“ като обща ценност на Съюза.
- 227 В това отношение, първо, член 2, буква а) от обжалвания регламент няма за цел да представи изчерпателно определение на това понятие, а се ограничава да уточни, само за целите на този регламент, редица попадащи в обхвата му принципи, които според законодателя на Съюза имат най-голямо значение с оглед на предмета на посочения регламент да се осигури защитата на бюджета на Съюза.

- 228 Второ, както беше уточнено в точка 136 от настоящото решение, понятието „принципи на правовата държава“ по смисъла на член 2, буква а) от обжалвания регламент се отнася до „ценността на Съюза, заложенa в член 2 от ДЕС“, като това понятие обхваща принципите, изложени в посочения член 2, буква а). От това следва, че тази разпоредба не подкопава тълкуването на понятието „принципи на правовата държава“ като обща ценност на Съюза, предвидена в член 2 ДЕС.
- 229 Трето, противно на твърдяното от Унгария, подкрепяна от Република Полша, принципите, посочени в член 2, буква а) от обжалвания регламент, не надхвърлят границите на понятието „принципи на правовата държава“. По-конкретно, позоваването на защитата на основните права е направено само за онагледяване на изискванията на принципа на ефективна правна защита, гарантирана и в член 19 ДЕС, за която и самата Унгария признава, че е част от това понятие. Това се отнася и за позоваването на принципа за недопускане на дискриминация. Всъщност, макар в член 2 ДЕС правовата държава като обща ценност на държавите членки и принципът за недопускане на дискриминация да се посочват отделно, налага се изводът, че не може да се счита, че държава членка, чието общество се характеризира с дискриминация, гарантира зачитането на принципите на правовата държава по смисъла на тази обща ценност.
- 230 Тази констатация се подкрепя от обстоятелството, че в проучването, посочено в точка 201 от настоящото решение, към което препраща и съображение 16 от обжалвания регламент, Венецианската комисия отбелязва по-специално, че понятието „принципи на правовата държава“ се основава на сигурно и предвидимо законодателство, в което всяко лице има право да бъде третирано от вземащите решение лица достойно, еднакво и рационално, при спазване на действащото законодателство, и да разполага със средства за защита, за да оспорва решенията пред независими и безпристрастни съдилища в справедлив процес. Впрочем тези характеристики са отразени именно в член 2, буква а) от посочения регламент.
- 231 Четвърто, задължението за зачитането на принципите на правовата държава, чието нарушение може да попадне в обхвата на механизма за хоризонтална обвързаност с условия, установен в член 4, параграф 1 от обжалвания регламент, тълкуван с оглед на принципите, посочени в член 2, буква а) от този регламент, е конкретен израз на изискванията, произтичащи за държавите членки от тяхната принадлежност към Съюза съгласно член 2 ДЕС. Всъщност това задължение е задължение за постигане на резултат, което, както беше припомнено в точки 124—127 от настоящото решение, произтича пряко от ангажиментите, поети от държавите членки една спрямо друга, както и спрямо Съюза.
- 232 В това отношение е необходимо да се припомни, че член 2 ДЕС не представлява само посочване на насоки или намерения от политическо естество, а съдържа ценности които, както беше отбелязано в точка 127 от настоящото решение, са част от самата идентичност на Съюза като общ правен ред и които намират израз в принципи, включващи правно обвързващи задължения за държавите членки.
- 233 Макар обаче, както е видно от член 4, параграф 2 ДЕС, Съюзът да зачита националната идентичност на държавите членки, която е присъща на техните основни политически и конституционни структури, поради което тези държави разполагат с известна свобода на преценка, за да осигурят прилагането на принципите на правовата държава, от това по никакъв начин не следва, че посоченото задължение за постигане на резултат може да е различно в различните държави членки.

- 234 Всъщност, макар да имат различна национална идентичност, присъща на техните основни политически и конституционни структури, които Съюзът зачита, държавите членки се придържат към понятието „принципи на правовата държава“, което споделят като обща за собствените им конституционни традиции ценност и което са се задължили да зачитат постоянно.
- 235 Следователно и независимо от обстоятелството, че Комисията и Съветът трябва да извършват преценките си, като вземат надлежно предвид обстоятелствата и контекстът, характерни за всяка процедура, провеждана въз основа на обжалвания регламент, и по-конкретно като отчитат особеностите на правната система на съответната държава членка и правото на преценка, с което разполага тази държава членка, за да гарантира прилагането на принципите на правовата държава, това изискване по никакъв начин не е несъвместимо с прилагането на еднакви критерии за преценка.
- 236 На следващо място, макар да е вярно, че член 2, буква а) от обжалвания регламент не уточнява принципите на правовата държава, които съдържа, това не променя факта, че в съображение 3 от този регламент се припомня, че посочените в тази разпоредба принципи на законност, правна сигурност, забрана на произвол от страна на органите на изпълнителната власт, ефективна съдебна защита и разделение на властите са били предмет на богата практика на Съда. Това се отнася и до принципите за равенство пред закона и недопускане на дискриминация, които също са посочени, както е видно по специално от точки 94 и 98 от решение от 3 юни 2021 г., Унгария/Парламент (C-650/18, EU:C:2021:426) и от точки 57 и 58 от решение от 2 септември 2021 г., État belge (Право на пребиваване в случай на домашно насилие) (C-930/19, EU:C:2021:657).
- 237 Ето защо тези принципи на правовата държава, развити в практиката на Съда въз основа на Договорите на Съюза, са признати и уточнени в правния ред на Съюза и произтичат от общи ценности, които също са признати и прилагани от държавите членки в техния собствен правен ред.
- 238 Освен това в съображения 8—10 и 12 от обжалвания регламент се посочват основните изисквания, произтичащи от тези принципи. По-конкретно те поясняват случаите, които могат да са показателни за посочени в член 3 от този регламент нарушения на принципите на правовата държава, както и изложените в член 4, параграф 2 от посочения регламент ситуации и поведение, до които трябва да се отнасят тези нарушения, за да могат да обосноват приемането на подходящи мерки по смисъла на член 4, параграф 1 от същия регламент.
- 239 Накрая, към преценките на Комисията и Съвета се прилагат процесуалните изисквания, предвидени в член 6, параграфи 1—9 от обжалвания регламент. Както се отбелязва в съображение 26 от този регламент, посочените изисквания предполагат по-специално задължение за Комисията, когато провежда процедура съгласно тази разпоредба, да се основава на конкретни доказателства и да спазва принципите на обективност, недопускане на дискриминация и равенство на държавите членки пред Договорите. Що се отнася до установяването и оценката на нарушенията на принципите на правовата държава, посочените изисквания трябва да се тълкуват с оглед на съображение 16 от обжалвания регламент, съгласно което тази оценка трябва да бъде обективна, безпристрастна и справедлива.

- 240 При това положение Унгария няма основание да твърди, че държавите членки не са в състояние да определят достатъчно точно основното съдържание и изискванията, произтичащи от всеки от принципите, изброени в член 2, буква а) от обжалвания регламент, нито че тези принципи са само от политическо естество и че контролът за тяхното спазване не може да е предмет на строго правна преценка.
- 241 На второ място, Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди, че връзката между член 2, буква а), член 3 и член 4, параграф 2 от обжалвания регламент не може да се определи ясно, че тяхното съвместно прилагане не позволява да се изключи налагането на санкции в ситуации, които не са свързани с доброто финансово управление на ресурсите на бюджета на Съюза, и че съдържащите се в член 3, буква б) от този регламент понятия имат само далечна връзка с понятието „принципи на правовата държава“.
- 242 В това отношение, най-напред, в точки 136—138 и 147 от настоящото решение беше отбелязано, че член 2, буква а) от обжалвания регламент определя това понятие само за целите на този регламент като включващо принципите на законност, правна сигурност, забрана на произвол от страна на органите на изпълнителната власт, ефективна съдебна защита, разделение на властите, недискриминация и равенство пред закона, че като изброява случаите, които могат да са показателни за нарушения на тези принципи, член 3 от посочения регламент има за цел да улесни прилагането му, като уточнява присъщите на тези принципи изисквания, и че член 4, параграф 2 от същия регламент определя приложното поле на механизма за хоризонтална обвързаност с условия, установен в параграф 1 от този член, който изисква нарушенията на принципите на правовата държава да се отнасят до ситуацията или поведението на органите, изброени в букви а)—з) от този параграф, доколкото те имат отношение към доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси.
- 243 От изложеното следва, че с оглед на принципа на правна сигурност връзката между член 2, буква а), член 3 и член 4, параграф 2 от обжалвания регламент е достатъчно ясна.
- 244 По-нататък, противно на твърдяното от Унгария, подкрепяна от Република Полша, съвместното прилагане на тези разпоредби по никакъв начин не крие риск спрямо ситуации, които не са свързани с доброто управление на ресурсите на бюджета, да бъдат приложени мерки предприети на основание член 4 от обжалвания регламент. Всъщност, както беше отбелязано в точка 147 от настоящото решение, параграф 2 от този член ограничава приложното поле на механизма за хоризонтална обвързаност с условия само до ситуацията или поведението на органите, които имат отношение към доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси, а параграф 1 от него изисква във всеки случай да бъде установена действителна връзка между, от една страна, нарушенията на принципите на правовата държава и от друга страна, накърняването или сериозната опасност от накърняване на доброто финансово управление на бюджета на Съюза или на защитата на неговите финансови интереси.
- 245 Накрая, не могат да бъдат приети твърденията на Унгария, подкрепяна от Република Полша, че изразите „непредоставянето на финансови и човешки ресурси, което пречи на правилното [...] функциониране [на органите на публичната власт]“, „липсата на гаранция за отсъствието на конфликти на интереси“, както и „непредотвратяването [...] на [...] незаконосъобразни решения“, посочени в член 3, буква б) от обжалвания регламент, имат само далечна и непряка връзка с понятието „принципи на правовата държава“. Всъщност, както следва от съображения 9 и 10 от този регламент, тези ситуации могат да доведат до

нарушение на принципа за забрана на произвол от страна на органите на изпълнителната власт или на принципа на ефективна правна защита (вж. в този смисъл решения 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. 210—214 и от 21 декември 2021 г., *Euro Vox Promotion* и др., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 и C-840/19, EU:C:2021:1034, т. 195—213).

- 246 На трето място, Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди, че обжалваният регламент противоречи на принципа на правна сигурност, тъй като в член 3 и член 4, параграф 2 от него се използват на твърде неясни изрази — например „правилното [...] функциониране [на органите]“, „ефективния съдебен контрол от независим съд [...] на органите“, „оказването на ефективно и своевременно съдействие на OLAF“ и „други ситуации или поведение на органи, които имат отношение“ — за да е възможно да се предвидят обстоятелствата, при които може да бъде констатирано нарушение на принципите на правовата държава, и тъй като предоставя на Комисията и Съвета прекомерна свобода на преценка в това отношение.
- 247 Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди също, що се отнася по-специално до член 4, параграф 2, буква з) от обжалвания регламент, че тази разпоредба противоречи на принципа на правна сигурност. Всъщност, доколкото норма, предвиждаща санкция, трябва да бъде изчерпателно и точно да определя посоченото подлежащо на санкциониране поведение, тази разпоредба не отговаряла на това изискване, тъй като предвиждала, без да ги определя, че „други ситуации или поведение на органи“ могат да обосноват приемането на мерки. Освен това текстът на тази разпоредба не позволявал да се установи дали терминът „ситуации“ има връзка с термина „органи“. Накрая, неяснотата на понятието „органи“ пораждала правна несигурност.
- 248 В това отношение, първо, що се отнася до „правилното функциониране“ на органите на публичната власт, включително правоприлагащите, които изпълняват бюджета на Съюза и извършват финансов контрол, наблюдение и одит, както и на службите, натоварени с разследването и наказателното преследване, посочени в член 3, буква б) и член 4, параграф 2, букви а)—в) от обжалвания регламент, от съображения 8 и 9 от този регламент следва, че същият израз се отнася до способността на тези органи надлежно и ефективно да изпълняват съответните си функции за доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси.
- 249 Второ, понятието „ефективен съдебен контрол от независим съд“ на действия или бездействия от страна на органите, които изпълняват бюджета на Съюза, органите, извършващи финансов контрол, наблюдение и одит, както и службите, натоварени с разследването и наказателното преследване, посочени член 4, параграф 2, буква г) от обжалвания регламент, не само е пояснено в съображения 8—10 и 12 от този регламент, но както беше припомнено в точки 132, 161 и 162 от настоящото решение, е било и предмет на богата практика на Съда във връзка с член 19 ДЕС и член 47 от Хартата.
- 250 Трето, що се отнася до „оказването на ефективно и своевременно съдействие на OLAF“, следва да се отбележи, че изискването за такова съдействие произтича от финансовите правила на Съюза. Всъщност член 63, параграф 2, буква г) от Финансовия регламент предвижда при извършването на задачи по изпълнението на бюджета държавите членки да

вземат всички необходими законодателни, регулаторни и административни мерки, за да защитят финансовите интереси на Съюза, и по-специално ги задължава в съответствие с този регламент и секторните правила да сътрудничат с OLAF.

- 251 Това изискване за сътрудничество е уточнено по-специално в член 129 от Финансовия регламент и включва задължението да се предоставят на OLAF правата и достъпа, които са ѝ необходими, за да упражнява в пълна степен правомощията си, включително за проверки и инспекции на място съгласно Регламент № 883/2013. Освен това от член 131, параграф 1 от Финансовия регламент следва, че ако процедура за възлагане, предоставяне или присъждане е опорочена поради измама, компетентното лице трябва незабавно да информира OLAF. Накрая, други уточнения, отнасящи се до изискваното сътрудничество, могат да се изведат от член 57, член 91, параграф 2, член 132, параграф 2, член 187, параграф 3, буква б), подточка ii) и член 220, параграф 5, буква в) от посочения регламент, както и от Регламент № 883/2013.
- 252 Четвърто, изразът „други ситуации или поведение на органи“, съдържащ се член 4, параграф 2, буква з) от обжалвания регламент, трябва да се тълкува с оглед на член 4, параграф 2, букви а)—ж), както и член 4, параграф 1 от този регламент.
- 253 В това отношение от прочита на член 4, параграф 2, буква з) във връзка с член 4, параграф 1 от обжалвания регламент следва, че подходящи мерки се предприемат, когато се установи, че е нарушен един от принципите, посочени в член 2, буква а) от този регламент, което нарушение се отнася до ситуация, за която е отговорен орган на държава членка, или до поведение на такъв орган, при условие че ситуацията или поведението има отношение към доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси и че посоченото нарушение накърнява или има сериозна опасност да накърни достатъчно пряко доброто финансово управление или финансовите интереси.
- 254 Прилагането на член 4, параграф 2, буква з) от обжалвания регламент във връзка с член 4, параграф 1 от този регламент не само е ограничено от всички изброени в предходната точка критерии, но е обвързано и с процесуалните изисквания, припомнени в точка 239 от настоящото решение.
- 255 Следователно не може да се счита, че тъй като са определени абстрактно и общо, посочените в член 4, параграф 2, буква з) от обжалвания регламент „други ситуации или поведение на органи“ правят неизчерпателен списък на нарушенията на принципите на правовата държава, съдържащ се в посочения параграф 2.
- 256 Освен това, член 4, параграф 2 от обжалвания регламент — доколкото в букви а)—ж) от него се посочват определени органи, включително „органи, които изпълняват бюджета на Съюза“, „органи, извършващи финансов контрол, наблюдение и одит“ или пък „административните органи“ — предоставя информация за органите, посочени в буква з) от него.
- 257 Освен това от определението на понятието „държавен орган“ по смисъла на член 2, буква б) от обжалвания регламент може да се направи изводът, че се имат предвид органите на публичната власт на всяко равнище на управление, включително националните, регионалните и местните органи, както и публичноправните органи, дори частноправните организации, на които са възложени задължения за предоставяне на обществена услуга и са предоставени достатъчни финансови гаранции от държавата членка. Това

обстоятелство се потвърждава от съображения 3, 8, 9, 15 и 19 от този регламент, както и от член 3, буква б) от него, които се отнасят изключително до „органите на публичната власт“, „правоприлагащите органи“ и „националните органи“.

- 258 Накрая, както беше уточнено в точка 164 от настоящото решение, понятието „ситуации“ се отнася до ситуации, за които е отговорен такъв орган.
- 259 Следователно с оглед на гореизложените съображения Унгария не може да поддържа, че оспорваните изрази в член 3 и член 4, параграф 2 от обжалвания регламент не позволяват на държавите членки да определят достатъчно сигурно техния обхват или техния смисъл, за да им позволят да предвидят условията, при които може да бъде констатирано нарушение на принципите на правовата държава по смисъла на посочения регламент.
- 260 Пето, с оглед на гореизложените съображения, че сами по себе си изразите, посочени в точка 246 от настоящото решение, отговарят на изискванията на принципа на правна сигурност, както и на мотивите изложени в точки 171 и 239 от настоящото решение, възразенията на Унгария, подкрепяна от Република Полша, отнасящи се до твърде широката свобода на преценка, предоставена на Комисията и Съвета с тези изрази, трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни.
- 261 На четвърто място, Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди, че понятието „опасност“, съдържащо се в член 4, параграф 1 от обжалвания регламент, нарушава принципа на правна сигурност, тъй като позволява налагането на наказания в несигурни или недоказани положения. Това понятие всъщност предполагало наличието на презумпция, тъй като от правна гледна точка не може да се установи никаква връзка между принципите на правовата държава и засягане на бюджета на Съюза или на защитата на неговите финансови интереси, както и поради невъзможността да се определят обективно, технически и фактически условията за прилагане на тази разпоредба.
- 262 В това отношение, както отбелязва генералният адвокат в точка 311 от своето заключение, би било несъвместимо с изискванията на доброто финансово управление на бюджета на Съюза и със защитата на неговите финансови интереси приемането на подходящи мерки да се ограничи до доказаните случаи на накърняване на това добро управление и тези финансови интереси. Всъщност такова ограничение би означавало да се изключи приемането на подходящи мерки в случаите, в които макар и все още недоказани, нарушенията могат все пак разумно да бъдат предвидени, тъй като има голяма вероятност да бъдат извършени. Следователно посоченото ограничение би могло да застраши целта на обжалвания регламент, която, както беше установено в точка 119 от настоящото решение, е защитата на бюджета на Съюза от вреди, които могат да произтекат от накърняване на принципите на правовата държава в дадена държава членка.
- 263 Колкото до понятията „добро финансово управление“ и „защита на финансовите интереси на Съюза“, първото се посочва също в член 317, първа алинея ДФЕС и е определено в член 2, точка 59 от Финансовия регламент като изпълнение на бюджета в съответствие с принципите на икономичност, ефикасност и ефективност, докато второто попада също в обхвата на член 325 ДФЕС и съгласно член 63, параграф 2 от Финансовия регламент се отнася до всички законодателни, регулаторни и административни мерки, насочени по-специално към предотвратяване, откриване и коригиране на нередностите и измамите при изпълнението на бюджета.

- 264 Следва също да се уточни, че член 2, точка 1 от Регламент № 883/2013 определя понятието „финансови интереси на Съюза“ като „приходите, разходите и активите в рамките на бюджета на Европейския съюз, на бюджетите на институциите, органите, службите и агенциите, както и на управляваните и наблюдаваните от тях бюджети“. Член 135, параграфи 1, 3 и 4 от Финансовия регламент предвижда от своя страна, че за да се защитят финансовите интереси на Съюза, Комисията създава и управлява система за ранно откриване и отстраняване.
- 265 Освен това Съдът е приел, че понятието „финансови интереси на Съюза“ по смисъла на член 325, параграф 1 ДФЕС обхваща не само предоставените на разположение на бюджета приходи, но и разходите в рамките на този бюджет (вж. решение от 21 декември 2021 г., Euro Vox Promotion и др., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 и C-840/19, EU:C:2021:1034, т. 183). Следователно това понятие е релевантно не само в контекста на посочените в тази разпоредба мерки за борба с нередностите и измамите, но и за доброто финансово управление на този бюджет, тъй като защитата на тези финансови интереси допринася и за доброто управление.
- 266 Следователно предотвратяването на нарушения като посочените в член 4, параграф 1 от обжалвания регламент е допълнение към коригирането на такива нарушения, което е присъщо както на понятието „добро финансово управление“, така и на понятието „защита на финансовите интереси на Съюза“ и поради това трябва да се счита за постоянно и хоризонтално изискване на финансовите правила на Съюза.
- 267 Накрая, тази разпоредба изисква да има „сериозна“ опасност констатираните нарушения на принципите на правовата държава да накърнят доброто финансово управление на бюджета на Съюза или неговите финансови интереси и поради това налага да се докаже, че има голяма вероятност тази опасност да настъпи във връзка със ситуации или поведение на органите, посочени в член 4, параграф 2 от обжалвания регламент, като подходящи мерки впрочем могат да се приемат само ако се установи достатъчно пряка, т.е. действителна, връзка между нарушение на един от принципите на правовата държава и тази сериозна опасност. Освен това при приемането на тези мерки следва също да се спазват процесуалните изисквания, припомнени последно в точка 239 от настоящото решение.
- 268 От това следва, че доводите на Унгария, подкрепяна от Република Полша, че понятието „опасност“, съдържащо се в член 4, параграф 1 от обжалвания регламент, позволява налагането на наказания в несигурни или недоказани положения, трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни.
- 269 На пето място, що се отнася до доводите, че член 5, параграф 3, трето изречение от обжалвания регламент не определя в достатъчна степен естеството и обхвата на мерките за защита на бюджета на Съюза, които могат да бъдат приети на основание член 4, параграф 1 от този регламент, следва да се припомни, първо, че както беше констатирано в точка 135 от настоящото решение, различните мерки за защита, които могат да бъдат приети, са изброени изчерпателно в член 5, параграф 1 от посочения регламент.
- 270 Второ, обосноваването и необходимостта от приемане на една от тези мерки за защита произтичат от изпълнението на условията по член 4 от обжалвания регламент.

- 271 Трето, що се отнася до критериите, които трябва да се приложат, за да се определят мерките, които трябва да бъдат приети в дадена ситуация, както и техният обхват, в член 5, параграф 3, първо, второ и трето изречение от този регламент се посочва, че предприетите мерки трябва да са пропорционални, че трябва да 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 неговите финансови интереси и че трябва надлежно да се вземат предвид естеството, продължителността, тежестта и обхватът на нарушенията на принципите на правовата държава. От това следва, че предприетите мерки трябва да са строго пропорционални на въздействието на констатираните нарушения на принципите на правовата държава върху бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси.
- 272 Съгласно гореизложеното доводите, че член 5, параграф 3, трето изречение от обжалвания регламент не определя надлежно естеството и обхвата на подходящите мерки, които могат да бъдат приети, трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни.
- 273 На шесто място, що се отнася до доводите на Унгария, подкрепяна от Република Полша, че изразът „[Д]околкото е възможно“, съдържащ се в член 5, параграф 3, четвърто изречение от обжалвания регламент, нарушава принципа на правна сигурност, тъй като прекъсва връзката между констатираното нарушение и приетите мерки за защита, което води до засягане на пропорционалността на тези мерки и приравняването им на санкции, следва, най-напред, да се подчертае, че този израз не позволява промяна на мерките, които могат да бъдат приети на основание член 5, параграф 1 от този регламент, която е прекомерна или недостатъчна спрямо въздействието на констатираното нарушение върху бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси.
- 274 Всъщност, както беше отбелязано в точка 271 от настоящото решение, от член 5, параграф 3, първо, второ и трето изречение от посочения регламент следва, че предприетите мерки трябва да са строго пропорционални на въздействието на констатираните нарушения на принципите на правовата държава върху бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси, независимо дали тези мерки могат ефективно да са насочени към действията на Съюза, засегнати от тези нарушения.
- 275 На следващо място, изразът „[Д]околкото е възможно“ допуска приемането на мерки, отнасящи се до действия на Съюза, различни от тези, които са засегнати от такова нарушение, само когато тези действия не могат, вече не могат или не могат в достатъчна степен да са предмет на мерките, за да се постигне целта на обжалвания регламент, която, както е видно от член 1 от него, е да се осигури защитата на бюджета на Съюза като цяло, така че тези мерки са необходими за постигането на тази цел.
- 276 Ето защо предприетите мерки могат да са насочени към действия на Съюза, различни от засегнатите от тези нарушения, само при условията на евентуалност и следователно като изключение в хипотези, които Комисията трябва надлежно да определи.
- 277 Следователно член 5, параграф 3, четвърто изречение от обжалвания регламент предоставя на Комисията и Съвета свобода на преценка по отношение на избора на действието, обхванато от мярката, която трябва да се приеме, само когато това е наложително, за да се гарантира защитата на бюджета на Съюза като цяло. Освен това съгласно член 6, параграфи 7 и 8 от този регламент Комисията е длъжна да оцени по-специално пропорционалността на предвижданите мерки и да даде на съответната държава членка възможност да представи

своето становище, по-специално относно пропорционалността на предвижданите мерки, като тези изисквания трябва да се тълкуват с оглед на съображение 26 от посочения регламент, както беше припомнено последно в точка 239 от настоящото решение.

- 278 От това следва, че изразът „[Д]околкото е възможно“ по смисъла на член 5, параграф 3, четвърто изречение от обжалвания регламент не прекъсва връзката между констатирано нарушение на принцип на правовата държава и произтичащото от него засягане или сериозна опасност от засягане на бюджета на Съюза или на защитата на неговите финансови интереси, тъй като този израз позволява мярка да е насочена към действие на Съюза, различно от засегнатото от това нарушение, само когато целта на този регламент, която е да се гарантира защитата на бюджета на Съюза като цяло, не може да бъде постигната по друг начин. От това произтича също, че посоченият регламент ограничава такава възможност чрез строги процесуални изисквания и че посоченият израз не освобождава Комисията и Съвета от задължението да спазват стриктно пропорционалността на приетите мерки с оглед на въздействието на констатираното нарушение върху бюджета на Съюза.
- 279 При това положение тази разпоредба не води до приравняване на мерките за защита на бюджета на Съюза на мерки за санкциониране на нарушения на принципите на правовата държава като такива, така че доводите, че изразът „[Д]околкото е възможно“, съдържащ се в член 5, параграф 3, четвърто изречение от обжалвания регламент, прекъсва връзката между констатираното нарушение и приетите мерки за защита в нарушение на принципа на правна сигурност, трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни.
- 280 На седмо място, що се отнася до довода, че член 6, параграфи 3 и 8 от обжалвания регламент не определя достатъчно точно източниците на информация, на които може да се основе Комисията, тъй като не посочва на какво основание тази институция трябва да разгледа и прецени наличието на нарушение на принципите на правовата държава, следва да се припомни, че съгласно посочената разпоредба, когато преценява дали са изпълнени предвидените в член 4 от този регламент условия и оценява пропорционалността на мерките, които се предвижда да бъдат наложени, 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.
- 281 В това отношение съгласно член 4, параграф 1 от обжалвания регламент Комисията трябва да установи дали са изпълнени условията, предвидени в член 4 от този регламент.
- 282 Освен това съгласно член 6, параграф 1 от посочения регламент Комисията е длъжна да изпрати писмено уведомление до съответната държава членка, в което излага фактическите елементи и конкретни основания, на които се основават констатациите ѝ, че има достатъчни основания да счита, че тези условия са изпълнени.
- 283 От това следва, че Комисията е длъжна да прецени надлежно фактите с оглед на определените в член 4 от обжалвания регламент условия. Съгласно член 6, параграфи 7—9 от този регламент това се отнася и до изискването за пропорционалност на мерките, посочени в член 5, параграф 3 от него.

- 284 Впрочем съображения 16 и 26 от посочения регламент гласят, че Комисията трябва да изготви обстойна качествена оценка, която трябва да е обективна, безпристрастна и справедлива, да спазва принципите на обективност, недискриминация и равенство на държавите членки пред Договорите и да се провежда въз основа на безпристрастен и основан на доказателства подход.
- 285 От това следва, че Комисията е длъжна да се увери, под контрола на съда на Съюза, в относимостта на информацията, която използва и надеждността на източниците си. По-конкретно, тези разпоредби не придават специална или абсолютна доказателствена стойност и не предвиждат определени правни последици от източниците на информация, които посочват, нито от изброените в съображение 16 от обжалвания регламент, така че не освобождават Комисията от задължението ѝ да извърши надлежна преценка на фактите, която отговаря напълно на изискванията, припомнени в предходната точка.
- 286 В това отношение съображение 16 от обжалвания регламент пояснява, че имащата отношение информация от налични източници и признати институции включва по-специално решенията на Съда, докладите на Сметната палата, годишния доклад на Комисията относно върховенството на закона и Информационното табло на Съюза в областта на правосъдието, докладите на OLAF, на Европейската прокуратура и Агенцията на Европейския съюз за основните права, както и заключенията и препоръките на съответните международни организации и мрежи, включително органите на Съвета на Европа като Групата държави срещу корупцията и Венецианската комисия, по-специално изготвения от нея списък на критериите за принципите на правовата държава, и европейските мрежи на върховните съдилища и съдебните съвети.
- 287 Ето защо Комисията остава отговорна за информацията, която използва и за надеждността на своите източници. Освен това в хода на процедурата, предвидена в член 6, параграфи 1 —9 от обжалвания регламент, съответната държава членка има право да представи становище относно информацията, която Комисията възнамерява да използва, за да предложи приемането на подходящи мерки. Следователно това ѝ дава възможност да оспори доказателствената стойност на всички възприети данни, тъй като за основателността на преценките на Комисията може във всички случаи да бъде упражнен контрол от страна на съда на Съюза при обжалване на решение на Съвета, взето в съответствие с този регламент.
- 288 Веднага след започване на процедурата по член 6, параграф 1 от обжалвания регламент и периодично по време на цялата процедура Комисията по-специално трябва точно да съобщава на съответната държава членка имащата отношение информация от наличните източници, на която възнамерява да основе предложението за решение за изпълнение относно подходящите мерки, което ще представи на Съвета.
- 289 Следователно третото основание трябва да се отхвърли по същество.
- 290 С оглед на всички гореизложени съображения основните искания за отмяна на обжалвания регламент в неговата цялост трябва да бъдат отхвърлени.

Б. По исканията за частична отмяна на обжалвания регламент, предявени при условията на евентуалност

1. По искането за отмяна на член 4, параграф 1 от обжалвания регламент

а) Доводи на страните

- 291 С четвъртото основание, изложено в подкрепа на искането си за отмяна на член 4, параграф 1 от обжалвания регламент, предявено при условията на евентуалност, Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди по същество, че тази разпоредба е непропорционална и нарушава принципите на правна сигурност и яснота на правната норма, както е посочено в третото основание, тъй като позволява приемането на мерки за защитата на бюджета на Съюза не само когато е налице достатъчно пряко засягане на посочения бюджет или на защитата на финансовите интереси на Съюза, но и когато е налице само сериозна опасност от такова засягане.
- 292 Парламентът и Съветът, подкрепяни от Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Кралство Испания, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Финландия, Кралство Швеция и Комисията, твърдят главно, че четвъртото основание е недопустимо, а при условията на евентуалност оспорват тези доводи по същество.

б) Съображения на Съда

- 293 Съгласно постоянната съдебна практика, частичната отмяна на акт на правото на Съюза е възможна само ако частта, за която се иска отмяна, може да бъде отделена от останалата част на акта. Това условие не е изпълнено, когато частичната отмяна на акта води до изменение на неговата същност, като това обстоятелство трябва да се прецени въз основа на обективен, а не на субективен критерий, свързан с политическата воля на органа, приел въпросния акт (решение от 6 декември 2012 г., Комисия/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, т. 38 и цитираната съдебна практика).
- 294 В това отношение Парламентът и Съветът правилно твърдят, че отмяната на член 4, параграф 1 от обжалвания регламент би довела до промяна на същността на този регламент, тъй като тази разпоредба уточнява условията, необходими за приемането на мерките, посочени в член 5, параграф 1 от посочения регламент, и в този смисъл е в основата на самия механизъм за хоризонтална обвързаност с условия, установен със същия регламент. Всъщност, без разпоредбата, чиято отмяна се иска, обжалваният регламент вече няма да отговаря на посочената в член 1 от него цел да се определят „правилата, необходими за защита на бюджета на Съюза в случай на нарушения на принципите на правовата държава в държавите членки“.
- 295 Следователно искането за отмяна на член 4, параграф 1 от обжалвания регламент трябва да се отхвърли като недопустимо, така че не следва да се разглежда по същество четвъртото основание, изложено в подкрепа на това искане.

2. По искането за отмяна на член 4, параграф 2, буква з) от обжалвания регламент

а) Доводи на страните

- 296 С петото основание, изтъкнато в подкрепа на искането си за отмяна на член 4, параграф 2, буква з) от обжалвания регламент, предявено при условията на евентуалност, Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди, че тази разпоредба противоречи на изискването норма, предвиждаща санкция, изчерпателно и точно да определя поведението и ситуациите, които има за цел да санкционира. В този смисъл липсата на точно и изчерпателно изброяване на ситуациите, до които се отнася установеният с този регламент механизъм за хоризонтална обвързаност с условия, нарушавала принципа на правна сигурност и член 7 ДЕС.
- 297 На първо място, Унгария отбелязва, че в своето Правно становище 13593/18 правната служба на Съвета подчертава, че разпоредба, предвиждаща механизъм за обвързаност с условия, трябва точно да посочва условията, които трябва да се изпълнят за получаване на достъп до финансиране и които трябва да са в достатъчна степен свързани с целта на финансирането, така че ако не са изпълнени, финансирането става несъвместимо с доброто финансово управление. Следователно, като изброява неизчерпателно случаите, в които може да бъде приложен механизмът за обвързаност с условия, който установява, обжалваният регламент не позволявал да се гарантира наличието на достатъчно пряка връзка със защитата на бюджета на Съюза и на финансовите интереси на Съюза.
- 298 На второ място, от „изключително общата“ формулировка на член 4, параграф 2, буква з) от обжалвания регламент Унгария стига до извода за нарушение на изискванията за яснота, точност и предвидимост и следователно на принципа на правна сигурност, тъй като тази разпоредба не изброява точно и изчерпателно ситуациите, в които могат да се приемат подходящи мерки в съответствие с този регламент. С оглед по-специално на текстовете на отделните езици посочената разпоредба била неясна, двусмислена, с неуточнен обхват и неподлежаща на еднакво тълкуване и прилагане. От това произтичал сериозен риск от нарушение на принципа на равенство на държавите членки пред Договора.
- 299 Парламентът и Съветът, подкрепяни от Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Кралство Испания, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Финландия, Кралство Швеция и Комисията, оспорват тези доводи.

б) Съображения на Съда

- 300 На първо място, от точки 244 и 253 от настоящото решение следва, че противно на твърдяното от Унгария, член 4, параграф 2, буква з) от обжалвания регламент не дерогира по никакъв начин изискването постоянно да е налице достатъчно пряка връзка между нарушение на принцип на правовата държава и накърняване или сериозна опасност от накърняване на доброто финансово управление на бюджета на Съюза или на защитата на неговите финансови интереси.

- 301 Нещо повече, от точки 255 и 259 от настоящото решение е видно, че тази разпоредба, от една страна, не прави неизчерпателен списък на ситуации и поведение на органите, до които се отнасят посочените в член 4, параграф 2 от този регламент нарушения на принципите на правовата държава, и от друга страна, е достатъчно точна, за да е в съответствие с принципа на правна сигурност.
- 302 На второ място, що се отнася до доводите във връзка с целта на обжалвания регламент и твърдяното заобикаляне на предвидената в член 7 ДЕС процедура, достатъчно е да се препрати към извършения в точки 98—196 от настоящото решение анализ.
- 303 На трето място, що се отнася до твърденията за липса на точност и за вътрешни несъответствия на член 4, параграф 2, буква з) от обжалвания регламент, достатъчно е да се препрати към извършения в точки 252—258 от настоящото решение анализ.
- 304 Следователно петото основание трябва да се отхвърли по същество, така че трябва да се отхвърли искането за отмяна на член 4, параграф 2, буква з) от обжалвания регламент.

3. По искането за отмяна на член 5, параграф 2 от обжалвания регламент

а) Доводи на страните

- 305 С шестото основание, изтъкнато в подкрепа на искането си за отмяна на член 5, параграф 2 от обжалвания регламент, предявено при условията на евентуалност, Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди, че тази наредба налага, в нарушение на правното основание на този регламент и на правото на Съюза относно бюджетния дефицит, ограничения върху бюджетите на съответните държавите членки, тъй като предвижда, че независимо от приемането на подходящи мерки по отношение на държава членка, последната не се освобождава от задължението си да продължава финансирането на крайните получатели по съответните програми.
- 306 В това отношение Унгария твърди, че помощта на Съюза, предвидена с многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г., определена в Регламент 2020/2093 и в Регламент 2020/2094, се изплаща във връзка с програми за управление, изготвени специално, дори изключително съгласно приоритетите на Съюза. Ако обаче в резултат на мерките, приети съгласно обжалвания регламент, тези помощи бъдат частично или изцяло спрени, съответната държава ще бъде принудена в съответствие с тази разпоредба да финансира изцяло тези програми.
- 307 По този начин член 5, параграф 2 от обжалвания регламент ограничавал правото на тази държава членка да използва своя собствен бюджет, правел невъзможно планирането на нейната икономическа политика и създавал опасност да я принуди да наруши разпоредбите на правото на Съюза относно бюджетния дефицит. Тези обстоятелства обаче можело да доведат до налагането на допълнителни санкции и до структурно задължняване на съответната държава членка, по-конкретно когато нейният бюджет е ограничен, поради което се стигало до нарушение на принципа на равенство на държавите членки пред Договорите.

- 308 Освен това член 5, параграф 2 от обжалвания регламент поставял под въпрос подходящия характер на правното основание, възприето за този регламент, тъй като тази разпоредба определяла изисквания не във връзка с бюджета на Съюза, а с този на съответните държавите членки, което потвърждавало факта, че мерките за защита на бюджета на Съюза, които могат да бъдат приети съгласно посочения регламент, са насочени към санкциониране на държавите членки за нарушения на принципите на правовата държава.
- 309 Парламентът и Съветът, подкрепяни от Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Кралство Испания, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Финландия, Кралство Швеция и Комисията, оспорват тези доводи.

б) Съображения на Съда

- 310 С шестото основание Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди по същество, че член 5, параграф 2 от обжалвания регламент налага ограничения на бюджетите на съответните държави членки, което било, първо, несъвместимо с правното основание на този регламент, второ, нарушавало разпоредбите на правото на Съюза относно бюджетния дефицит и трето, нарушавало принципа на равенство на държавите членки пред Договорите.
- 311 В това отношение, на първо място, оплакването, че член 5, параграф 2 от обжалвания регламент е несъвместим с правното основание на този регламент, трябва да бъде отхвърлено поради вече изложените в точки 150—152 от настоящото решение причини.
- 312 На второ място, що се отнася до оплакването за нарушение на разпоредбите на правото на Съюза относно бюджетния дефицит, следва да се отбележи че член 5, параграф 2 от обжалвания регламент само се посочва, че приемането на мерки съгласно този регламент не променя вече съществуващите задължения на тези държавни органи и тези държави членки, произтичащи по-специално от „приложимите секторни и финансови правила“, тъй като подобни мерки не могат по-специално да представляват основание за освобождаването им от посочените задължения. Следователно тази разпоредба не налага нови задължения за държавите членки.
- 313 Както обаче отбелязва генералният адвокат в точки 324 и 325 от своето заключение, макар член 5, параграф 2 от обжалвания регламент да има за последица, че държавите членки трябва да поемат разходите, произтичащи от наложените съгласно този регламент мерки, тази последица не засяга възможността, с която те разполагат в границите на задълженията си, произтичащи от правото на Съюза, да определят средствата за постигане на определените в Договорите цели в областта на бюджетния дефицит.
- 314 Следователно въздействието, което тази разпоредба може да има върху бюджетите на съответните държави членки, не се различава от това, което може да произтича от други задължения съгласно правото на Съюза.
- 315 Освен това, макар при изготвянето на бюджетите си държавите членки да могат да вземат предвид финансирането от бюджета на Съюза, на което имат право, ако условията за получаване на това финансиране изглеждат изпълнени, това не променя факта, че ако впоследствие се установи, че тези условия не са били или вече не са изпълнени, така че съответните средства да не бъдат изплатени или да са предмет на финансова корекция,

държава членка не може да се позове на задълженията си във връзка с бюджетния дефицит, за да избегне прилагането на посочените условия. Следователно държава членка не може да претендира и че това прилагане прави непредвидимо планирането на нейната икономическа политика.

- 316 На трето място, що се отнася до твърдяното нарушение на принципа на равенство на държавите членки пред Договорите, от член 5, параграф 3 от обжалвания регламент следва, че предприетите съгласно този регламент подходящи мерки трябва да са строго пропорционални на въздействието на констатираните нарушения на принципите на правовата държава върху доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза, като това изискване за пропорционалност се прилага еднакво към всички държави членки. Освен това съгласно член 6, параграфи 7 и 8 от посочения регламент Комисията е длъжна да оцени по-специално пропорционалността на мерките, които се предвижда да бъдат наложени, и да даде на съответната държава членка възможност да представи своето становище, по-специално относно пропорционалността на предвижданите мерки. Тъй като тази разпоредба трябва да се тълкува с оглед на съображение 26 от същия регламент, при своята преценка Комисията трябва да се основа на конкретни доказателства и да спазва принципите на обективност, недискриминация и равенство на държавите членки пред Договорите.
- 317 Ето защо тези различни изисквания предполагат да се извърши обективен и надлежен индивидуален анализ на всяка ситуация, към която се прилага процедура в съответствие с този регламент, както и на подходящите мерки, които евентуално се налагат с оглед на тази ситуация, при строго спазване на принципа на пропорционалност, за защита на бюджета на Съюза и на финансовите интереси на Съюза срещу последиците от нарушения на принципите на правовата държава, като същевременно се гарантира спазването на принципа на равенство на държавите членки пред Договорите. При тези обстоятелства твърдението на Унгария, че прилагането на член 5, параграф 2 от обжалвания регламент предполага нарушение на този принцип, е лишено от основание.
- 318 С оглед на гореизложените съображения шестото основание трябва да се отхвърли по същество, така че трябва да се отхвърли искането за отмяна на член 5, параграф 2 от обжалвания регламент.

4. По искането за отмяна на член 5, параграф 3, трето изречение от обжалвания регламент

а) Доводи на страните

- 319 Със седмото основание, изтъкнато в подкрепа на искането си за отмяна на член 5, параграф 3, трето изречение от обжалвания регламент, предявено при условията на евентуалност, Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди, че предвидените в тази разпоредба критерии за преценка на пропорционалността на мерките, които могат да бъдат приети по отношение на държава членка, нямат никаква връзка с бюджета на Съюза или с неговите финансови интереси и имат за цел санкционирането на нарушенията на принципите на правовата държава.

- 320 Всъщност съгласно самия текст на посочената разпоредба при определянето на мерките, които да се приемат, трябва надлежно се вземат предвид естеството, продължителността, тежестта и обхватът на нарушенията на принципите на правовата държава. В съображение 18 от обжалвания регламент се посочва, че при преценката на пропорционалността за тази цел трябва да се отчитат сериозността на положението, времето, изминало от началото на съответното поведение, продължителността и повторемостта на поведението, намерението, степента на съдействие на съответната държава членка за прекратяване на нарушенията на принципите на правовата държава, както и последиците за доброто финансово управление на бюджета на Съюза или неговите финансови интереси.
- 321 Унгария счита, че тези критерии, в нарушение на правното основание на обжалвания регламент и на член 7 ДЕС, поставят под въпрос връзката между констатираното нарушение на принципите на правовата държава и конкретното въздействие от това нарушение върху доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата неговите финансови интереси.
- 322 Първо, от прочита на член 5, параграф 3 от обжалвания регламент във връзка със съображение 18 от него било видно, че Комисията и Съветът следва да вземат предвид намерението на „извършителя на нарушението“. В това отношение този регламент не определял извършителя на нарушението на принципите на правовата държава, тъй като посочените в членове 3 и 4 от обжалвания регламент случаи се отнасят до ситуации и поведение, за които отговорни могат да бъдат както съответната държава членка, разглеждана като цяло, така и някои нейни органи. Унгария обаче отбелязва, че последните нямат възможност за волеизявление, така че не е уточнен начинът, по който трябва да се вземе предвид намерението за „извършване“ на акт при определянето на подходящите мерки.
- 323 Освен това вземането предвид на такова намерение щяло непременно да повлияе върху естеството на мярката. Ако пропорционалността на дадена мярка се определя, макар и само частично, от намерението, свързано с нарушението, на което тя се основава, това обстоятелство придавало санкционен характер на тази мярка, която съответно нямала за цел да коригира засягането на бюджета на Съюза или на защитата на неговите финансови интереси. Следователно това вземане предвид ясно показвало, че основната цел и основният предмет на обжалвания регламент не съответстват на неговото правно основание.
- 324 Второ, тази констатация се потвърждавала от вземането предвид на продължителността и тежестта на нарушението на принципите на правовата държава, както и на обхвата на съдействието на съответната държава членка за прекратяването му, тъй като тези критерии също нямали връзка с въздействието върху доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси.
- 325 Трето, от систематичното тълкуване на обжалвания регламент следвало, че с оглед на обстоятелството, че задължението на институциите да вземат предвид действителното или потенциалното въздействие на нарушенията на принципите на правовата държава върху доброто финансово управление на бюджета на Съюза или неговите финансови интереси, вече е предвидено в член 5, параграф 3, второ изречение от този регламент, третото изречение от тази разпоредба има за цел да се вземат предвид други форми на въздействие.

- 326 Поради това Унгария счита, най-напред, че член 5, параграф 3, трето изречение от обжалвания регламент не отговаря на изискването за наличие на пряка връзка между предприетите мерки и защитата на бюджета на Съюза или неговите финансови интереси. По-нататък, да се вземат предвид посочените в тази разпоредба критерии, предполагало задълбочена преценка от страна на Комисията и Съвета на нарушението на принципите на правовата държава, което можело да се извърши само в рамките на процедурата, предвидена в член 7 ДЕС. Накрая, прилагането на посочената разпоредба водело до приравняването на предприетите мерки на санкции, при положение че санкции могат да се налагат на държава членка само въз основа на член 7, параграф 3 ДЕС.
- 327 Парламентът и Съветът, подкрепяни от Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Кралство Испания, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Финландия, Кралство Швеция и Комисията, оспорват тези доводи.

б) Съображения на Съда

- 328 Със седмото основание Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди по същество, че член 5, параграф 3, трето изречение от обжалвания регламент, тълкуван с оглед на съображение 18 от него, е несъвместим с правното основание на този регламент и нарушава както член 7 ДЕС, така и принципа на правна сигурност, тъй като посочените в него критерии за приемането на подходящи мерки във връзка с нарушения на принципите на правовата държава нямат никаква връзка с бюджета на Съюза или със защитата на неговите финансови интереси.
- 329 В това отношение, както беше отбелязано в точка 271 от настоящото решение, от член 5, параграф 3, първо, второ и трето изречение от обжалвания регламент следва, че предприетите мерки трябва да са строго пропорционални на въздействието на констатираните нарушения на принципите на правовата държава върху бюджета на Съюза или неговите финансови интереси.
- 330 Всъщност в първото изречение от тази разпоредба се посочва, че предприетите мерки са „пропорционални“, във второто, че „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 неговите финансови интереси, в третото, че „[н]адлежно се вземат предвид“ естеството, продължителността, тежестта и обхватът на нарушенията на принципите на правовата държава.
- 331 Както отбелязва генералният адвокат в точки 177 и 178 от своето заключение, от поредността на тези изречения и използваните в тях термини следва, че определящият критерий за гарантирането на пропорционалността на мерките, които трябва да бъдат приети, е „въздействието“ на нарушенията на принципите на правовата държава върху доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси. Колкото до критериите, свързани с естеството, продължителността, тежестта и обхвата на тези нарушения, те могат „[н]адлежно [да] се вземат предвид“ само за целите на определянето на обхвата на това въздействие, тъй като то може да е различно в зависимост от разкритите чрез прилагането на тези критерии характеристики на констатираните нарушения.

332 Вярно е, че макар в съображение 18 от обжалвания регламент да се посочват същите критерии като съдържащите се в член 5, параграф 3, второ и трето изречение, те са изложени в различна последователност. Това съображение обаче не може да е основание за тълкуване на тази разпоредба, което е несъвместимо с нейния текст и нейната структура, тъй като съгласно припомнената в точка 191 от настоящото решение постоянна практика на Съюза преамбюлът на акт на Съюза няма правнообвързваща стойност и не може да бъде изтъкван, за да се избегне прилагането на самите разпоредби на съответния акт, нито за да се тълкуват тези разпоредби в смисъл, който явно противоречи на текста им. Освен това, като посочва също „намерението на съответната държава членка“, посоченото съображение препраща не към намерението за нарушение на принципите на правовата държава, а към това за „прекратяване на нарушенията“, които са били констатирани. Това намерение обаче, както и „степената на съдействие“ на тази държава членка в това отношение, която също е посочена в това съображение, могат да са от значение по-специално за определянето на продължителността и обхвата на нарушение по смисъла на критериите по член 5, параграф 3, трето изречение от посочения регламент и следователно, съгласно изложеното в предходната точка, за определяне на въздействието на това нарушение върху доброто финансово управление на бюджета на Съюза или неговите финансови интереси.

333 От това следва, противно на твърдяното от Унгария, подкрепяно от Република Полша, че макар критериите, посочени в член 5, параграф 3, трето изречение от обжалвания регламент да предполагат задълбочена преценка от страна на Комисията и Съвета на характеристиките на разглежданото нарушение на принципите на правовата държава, те все пак имат връзка с доброто финансово управление на бюджета на Съюза и защитата на неговите финансови интереси, поради което не може да се счита, че придават на подходящите мерки, приети съгласно посочения регламент, естеството на санкции във връзка с нарушения на принципите на правовата държава като такива.

334 При това положение седмото основание трябва да се отхвърли по същество, така че трябва да се отхвърли искането за отмяна на член 5, параграф 3, трето изречение от обжалвания регламент.

5. По искането за отмяна на член 5, параграф 3, четвърто изречение от обжалвания регламент

а) Доводи на страните

335 С осмото основание, изтъкнато в подкрепа на искането си за отмяна на член 5, параграф 3, четвърто изречение от обжалвания регламент, предявено при условията на евентуалност, Унгария, подкрепяно от Република Полша, твърди, че тази разпоредба нарушава принципите на пропорционалност и на правна сигурност, тъй като предвижда, че приетите мерки трябва да са насочени, само „[д]околкото е възможно“, към действията на Съюза, засегнати от нарушенията.

336 От текста на посочената разпоредба всъщност следвало, че тези мерки може да са насочени към действия на Съюза, които не са засегнати от нарушението на принципите на правовата държава, така че такива мерки можело да бъдат приети, без да е установена пряка връзка между такова нарушение и конкретно действие на Съюза, към което са насочени мерките. Принципът на правна сигурност обаче изисквал прилагането на правила с финансови

последници задължително да е сигурно и предвидимо, което не било така при липсата на действителна връзка между нарушенията на принципите на правовата държава и мерките, предприети съгласно обжалвания регламент.

- 337 Липсата на ефективна връзка водела и до нарушение на принципа на пропорционалност. Всъщност, дори да се предположи, че целта на обжалвания регламент е да се определят правилата, необходими за защита на бюджета на Съюза в случай на нарушение на принципите на правовата държава в дадена държава членка, член 5, параграф 3, четвърто изречение надхвърлял необходимото за постигането на тази цел, тъй като позволявал приемането на мерки във връзка с програми на Съюза, които не са засегнати от такова нарушение.
- 338 Парламентът и Съветът, подкрепяни от Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Кралство Испания, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Финландия, Кралство Швеция и Комисията, оспорват тези доводи.

б) Съображения на Съда

- 339 С осмото основание Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди, че член 5, параграф 3, четвърто изречение от обжалвания регламент нарушава принципите на пропорционалност и правна сигурност, тъй като с употребата на израза „[Д]околкото е възможно“ позволява мерките да са насочени към действия и програми, които нямат никаква връзка с констатирано нарушение на принцип на правовата държава.
- 340 В това отношение, от една страна, що се отнася до принципа на пропорционалност, следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда този принцип, който е част от общите принципи на правото на Съюза, изисква актовете на институциите на Съюза да бъдат годни да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят границите на необходимото за осъществяването на тези цели, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели (решение от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет, C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631, т. 206 и цитираната съдебна практика).
- 341 В настоящия случай е достатъчно да се отбележи, че както беше констатирано в точки 273—279 от настоящото решение, най-напред, изразът „[Д]околкото е възможно“, съдържащ се в член 5, параграф 3, четвърто изречение от обжалвания регламент, не позволява промяна на мерките, които могат да бъдат приети на основание член 5, параграф 1 от този регламент, която е прекомерна или недостатъчна спрямо въздействието на констатираното нарушение върху бюджета на Съюза, след това, че целта на този регламент е защитата на бюджета като цяло и накрая, че този израз допуска приемането на мерки, насочени към действия на Съюза, различни от тези, които са засегнати от такова нарушение, само като изключение, когато тези действия не могат, вече не могат или не могат в достатъчна степен да са предмет на мерките, за да се постигне целта на същия регламент, която е да се осигури защитата на бюджета на Съюза като цяло, поради което такъв подход е необходим за постигането на тази цел.

- 342 Следователно доводите, че с използването на израза „[Д]околкото е възможно“ член 5, параграф 3, четвърто изречение надхвърля необходимото за постигане на посочената цел, трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни.
- 343 От друга страна, що се отнася до твърдяното нарушение на принципа на правна сигурност, най-напред, от направените в точки 269—272 от настоящото решение констатации следва, че видът мерки, които могат да бъдат приети съгласно обжалвания регламент, е определен в член 5, параграф 1 от него и че съгласно член 5, параграф 3 от посочения регламент обхватът на мерките е строго определен в зависимост от въздействието на констатираното нарушение върху бюджета на Съюза.
- 344 На следващо място, в точки 273—279 от настоящото решение беше уточнено, че изразът „[Д]околкото е възможно“, съдържащ се в член 5, параграф 3, четвърто изречение от обжалвания регламент, не прекъсва връзката между нарушение на принципите на правовата държава и засягането или сериозната опасност от засягане на бюджета на Съюза или на защитата на неговите финансови интереси. Освен това използването на този израз прави възможно, чрез дерогация и само доколкото е строго необходимо, прилагането на мерки за защита на бюджета на Съюза към действия, различни от засегнатите от нарушение на принципите на правовата държава, когато целта на този регламент, която е да се гарантира защитата на този бюджет като цяло или на тези интереси, не може да бъде постигната по друг начин. Освен това член 6 от посочения регламент ограничава такава възможност чрез строги процесуални изисквания и не освобождава Комисията и Съвета от задължението да спазват стриктно изискването за пропорционалност на приетите мерки в зависимост от въздействието на констатираното нарушение върху бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси.
- 345 Накрая, тъй като обжалваният регламент уточнява естеството и обхвата на мерките, които могат да бъдат приети, и дава право на Комисията и Съвета да прилагат тези мерки към действия различни от засегнатите от нарушението на принципите на правовата държава само доколкото това е необходимо за гарантиране на защитата на бюджета на Съюза като цяло и на неговите финансови интереси, и тъй като тази възможност е строго ограничена, по-специално от принципа на пропорционалност, не може да се приеме, че член 5, параграф 3, четвърто изречение от обжалвания регламент нарушава принципите на пропорционалност и на правна защита.
- 346 Следователно осмото основание трябва да се отхвърли по същество, така че трябва да се отхвърли искането за отмяна на член 5, параграф 3, четвърто изречение от обжалвания регламент.

6. По искането за отмяна на член 6, параграфи 3 и 8 от обжалвания регламент

а) Доводи на страните

- 347 С деветото основание, изтъкнато в подкрепа на искането си за отмяна на член 6, параграфи 3 и 8 от обжалвания регламент, предявено при условията на евентуалност, Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди, че член 6, параграф 3 от обжалвания регламент нарушава принципа на правна сигурност, тъй като за оценката на условията по член 4 от този регламент позволява на Комисията да 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“. Такъв бил случаят и с член 6, параграф 8 от посочения регламент, който, що се отнася до оценката на пропорционалността на мерките, които се предвижда да бъдат наложени, препраща към посочения член 6, параграф 3.

- 348 Всъщност член 6, параграфи 3 и 8 от обжалвания регламент не определял достатъчно точно източниците на имащата отношение информация, към която препраща, тъй като от него не ставало ясно въз основа на какво Комисията трябва да оцени наличието на нарушение на принципите на правовата държава.
- 349 По-специално с оглед на изрече „имащата отношение информация от налични източници“, съдържащо се в член 6, параграф 3 от обжалвания регламент, не било изключено Комисията да основе оценката си на личното становище, изразено от някои лица или организации, чиято обективност не е доказана, или на неприлагането на правно необвързващи препоръки, направени от международни организации извън Съюза. Такива препоръки от различно естество обаче не можело да се смятат за надеждни показатели за широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава.
- 350 Освен това в член 6, параграфи 3 и 8 от обжалвания регламент не се посочвал начинът, по който Комисията трябва да обобщи тези източници. С оглед на широката свобода на преценка, предоставена от посочените разпоредби на тази институция всеки необвързващ документ, използван от последната, можел да служи за доказателство за нарушение дори когато е избран произволно.
- 351 Парламентът и Съветът, подкрепяни от Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Кралство Испания, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Финландия, Кралство Швеция и Комисията, оспорват тези доводи.

б) Съображения на Съда

- 352 С деветото основание Унгария, подкрепяна от Република Полша, твърди, най-напред, че с оглед на неясния си текст член 6, параграфи 3 и 8 от обжалвания регламент не отговаря на изискването, произтичащо от принципа на правна сигурност, по-нататък, че тази разпоредба позволява на Комисията да основе оценката си на становища, чиято обективност не е доказана, или на необвързващи препоръки, направени извън Съюза, и накрая, че посочената разпоредба не уточнява начина, по който тази институция трябва да обобщи възприетата информация, нито оценява нейното значение с оглед на целта на обжалвания регламент.
- 353 В това отношение, на първо място, следва да се припомни, че противно на твърдяното от Унгария, обжалваният регламент има за цел не санкционирането на нарушенията на принципите на правовата държава като такива, а както беше установено в точки 98—152 от настоящото решение, да гарантира защитата на бюджета на Съюза, така че доводът, че този регламент трябвало да отговаря на изискванията, за които се твърди, че са приложими към мерките за налагане на санкции, при всички случаи не може да бъде приет.

- 354 На второ място, що се отнася до въпроса дали член 6, параграфи 3 и 8 от обжалвания регламент позволява на Комисията да основе оценката си на становища, чиято обективност може да се счита за съмнителна, и на необвързващи препоръки, направени извън Съюза, най-напред следва да се отбележи, че в тази разпоредба се посочват не „становища“, а „решения, заключения и препоръки“, както и „насоки“.
- 355 Във всеки случай Унгария не представя нито едно конкретно доказателство, което може да постави под въпрос обективността на посочените в съображение 16 от този регламент организации и институции, така че нищо не дава основание за съмнение, че обективността на техните становища би била съмнителна.
- 356 По-нататък, член 6, параграфи 3 и 8 от обжалвания регламент изисква Комисията да вземе предвид, за целите на оценката на условията по член 4 от този регламент и на пропорционалността на мерките, които се предвижда да бъдат наложени, „имащата отношение“ информация за тези цели, което предполага непременно, че тази информация трябва е свързана с принципите по член 2, буква а) от посочения регламент, обхванати от общата за държавите членки ценност, каквато е правовата държава, посочена в член 2 ДЕС.
- 357 Накрая, що се отнася до необвързващия характер на препоръките, които могат да бъдат взети предвид от Комисията, в точка 285 от настоящото решение беше отбелязано, че член 6, параграфи 3 и 8 от обжалвания регламент не придава специална или абсолютна доказателствена стойност и не предвижда конкретни правни последици от източниците на информация, които посочва, нито от упоменатите в съображение 16 от този регламент, така че тази разпоредба не освобождава Комисията от задължението ѝ да извърши надлежна преценка на фактите, която отговаря напълно на изискванията, припомнени в точка 284.
- 358 Освен това, тъй като, както беше посочено в точка 287 от настоящото решение, Комисията трябва да се е увери в относимостта на информацията, която използва, и в надеждността на източниците си, в хода на процедурата, предвидена в член 6, параграфи 1—9 от обжалвания регламент, съответната държава членка има право да представи становище относно тази информация и следователно да оспори доказателствената стойност на възприетите от Комисията данни, като по основателността на нейните преценки може евентуално да бъде упражнен контрол от съда на Съюза.
- 359 На трето място, що се отнася до довода, че член 6, параграфи 3 и 8 от обжалвания регламент не уточнява начина, по който Комисията трябва да обобщи възприетата информация, нито начина на оценяване въз основа на тази информация на тежестта на нарушение на принципите на правовата държава и на връзката му със защитата на доброто финансово управление на бюджета на Съюза или на неговите финансови интереси, в точки 357 и 358 от настоящото решение беше припомнено, че Комисията е длъжна да извърши надлежна преценка на фактите и да спазва изискването за пропорционалност на предприетите съгласно този регламент мерки, гарантирано в член 5, параграф 3 от него, като за валидността на решение, прието от Съвета съгласно посочения регламент, може да бъде упражнен контрол от съда на Съюза.
- 360 Следователно деветото основание трябва да се отхвърли по същество, така че трябва да се отхвърли искането за отмяна на член 6, параграфи 3 и 8 от обжалвания регламент.
- 361 С оглед на всички гореизложени съображения жалбата трябва да се отхвърли в нейната цялост.

VI. По съдебните разноски

- 362 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.
- 363 След като Парламентът и Съветът са направили искане за осъждането на Унгария и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати направените от тях съдебни разноски.
- 364 Съгласно член 140, параграф 1 от този правилник като встъпили страни по делото Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Кралство Испания, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Полша, Република Финландия, Кралство Швеция и Комисията следва да понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (пленум) реши:

- 1) Отхвърля жалбата.**
- 2) Осъжда Унгария да понесе освен направените от нея съдебни разноски и тези на Европейския парламент и на Съвета на Европейския съюз.**
- 3) Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Кралство Испания, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Полша, Република Финландия, Кралство Швеция и Европейската комисия понесат направените от тях съдебни разноски.**

Подписи