



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 2. december 2021¹

Sag C-156/21

**Ungarn
mod
Europa-Parlamentet og**

Rådet for Den Europæiske Union

»Annulationssøgsmål – artikel 151, stk. 1, i Domstolens procesreglement – formalitetsindsigelse – anmodning om udtagelse af dokumenter – udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste – forordning (EU, Euratom) 2020/2092 – generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget – beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat – retsgrundlaget for forordning 2020/2092 – artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF – tilsidesættelse af artikel 7 TEU og artikel 269 TEUF – tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, TEU, artikel 5, stk. 2, TEU og artikel 13, stk. 2, TEU – retssikkerhedsprincippet – princippet om ligebehandling af medlemsstaterne – proportionalitetsprincippet«

1. Ungarn har med dette søgsmål², som er anlagt i henhold til artikel 263 TEUF, principalt nedlagt påstand om annullation af forordning (EU, Euratom) 2020/2092³, subsidiært om annullation af nogle af denne forordnings artikler.

2. I dette søgsmål, hvis *forfatningsmæssige* betydning er ubestridelig, skal Domstolen afgøre, om forordning 2020/2092, der indfører en ordning til beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemsstaterne, der er forbundet med budgetgennemførelsen, er blevet vedtaget med det rette retsgrundlag, og om denne forordning er forenelig med en række primærretlige bestemmelser, navnlig med artikel 7 TEU.

3. Domstolen har besluttet at behandle sagen i plenum, eftersom denne sammensætning er særlig egnet til at behandle sager af »særlig vigtighed« (artikel 16 i statuten for Domstolen).

¹ – Originalsprog: spansk.

² – I sag C-157/21, Polen mod Parlamentet og Rådet, har Republikken Polen fremsat en lignende påstand. Jeg fremsætter mit forslag til afgørelse i begge sager i dag.

³ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 16.12.2020 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget (EUT 2020, L 433 I, s. 1).

I. Retsforskrifter

A. Primær ret

4. Artikel 7 TEU bestemmer:

»1. På begrundet forslag af en tredjedel af medlemsstaterne, Europa-Parlamentet eller Europa-Kommissionen kan Rådet med et flertal på fire femtedele af sine medlemmer efter godkendelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2. Inden Rådet fastslår dette, hører det den berørte medlemsstat, og det kan efter samme fremgangsmåde rette henstillinger til denne medlemsstat.

Rådet efterprøver regelmæssigt, om de forhold, der har fået Rådet til at fastslå ovennævnte, stadig er gældende.

2. Det Europæiske Råd kan med enstemmighed på forslag af en tredjedel af medlemsstaterne eller Europa-Kommissionen og efter godkendelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2, efter at have opfordret denne medlemsstat til at fremsætte sine bemærkninger.

3. Hvis en overtrædelse som omhandlet i stk. 2 er fastslået, kan Rådet med kvalificeret flertal beslutte at suspendere visse af de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på den pågældende medlemsstat, herunder de stemmerettigheder, der er tillagt repræsentanten for den pågældende medlemsstats regering i Rådet. Rådet tager i så fald hensyn til en sådan suspensions mulige følger for fysiske og juridiske personers rettigheder og forpligtelser.

Den pågældende medlemsstat er under alle omstændigheder fortsat bundet af sine forpligtelser i henhold til traktaterne.

4. Rådet kan senere med kvalificeret flertal beslutte at ændre eller tilbagekalde foranstaltninger, der er truffet i medfør af stk. 3, som følge af ændringer i den situation, som har ført til, at de blev indført.

5. De afstemningsregler, der gælder for Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet i forbindelse med anvendelsen af denne artikel, er fastsat i artikel 354 [TEUF].«

5. Artikel 269 TEUF har følgende ordlyd:

»Domstolen har kun kompetence til at udtale sig om lovligheden af en retsakt vedtaget af Det Europæiske Råd eller Rådet i henhold til artikel 7 [TEU] efter anmodning fra den medlemsstat, hvorom Det Europæiske Råd eller Rådet har fastslået, at der foreligger en situation som omhandlet i nævnte artikel, og kun for så vidt angår overholdelsen af artiklens procedurebestemmelser.

Anmodningen skal fremsættes inden for en frist på en måned, efter at Rådet har fastslået, at den pågældende situation foreligger. Domstolen træffer afgørelse inden for en måned fra den dato, hvor anmodningen fremsættes.«

6. Artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF er affattet således:

»Europa-Parlamentet og Rådet, der træffer afgørelse efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Revisionsretten, vedtager ved forordning:

a) finansielle regler, der navnlig fastsætter de nærmere retningslinjer for opstillingen og gennemførelsen af budgettet og for regnskabsaflæggelsen og revisionen.«

B. Forordning 2020/2092

7. Artikel 1 (»Genstand«) bestemmer:

»Denne forordning fastsætter de regler, der er nødvendige for at beskytte Unionens budget i tilfælde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemsstaterne.«

8. Artikel 2 (»Definitioner«) har følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås ved:

a) »retsstatsprincippet«: den EU-værdi, der er nedfældet i artikel 2 i TEU. Det omfatter principperne om legalitet, der indebærer en gennemsigtig, ansvarlig, demokratisk og pluralistisk lovgivningsproces, retssikkerhed, forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, effektiv retsbeskyttelse, herunder adgang til domstolsprøvelse ved uafhængige og upartiske domstole, også med hensyn til grundlæggende rettigheder, magtens deling, ikkeforskelsbehandling og lighed for loven. Retsstatsprincippet forstås under hensyntagen til Unionens øvrige værdier og principper, der er nedfældet i artikel 2 i TEU

[...]«

9. Artikel 3 (»Tilsidesættelser af retsstatsprincippet«) fastsætter:

»Med henblik på denne forordning kan følgende være tegn på tilsidesættelser af retsstatsprincippet:

a) at bringe retsvæsenets uafhængighed i fare

b) at undlade at forhindre, korrigere eller sanktionere vilkårlige eller ulovlige afgørelser truffet af offentlige myndigheder, herunder retshåndhævende myndigheder, at tilbageholde finansielle og menneskelige ressourcer til skade for deres korrekte funktionsmåde eller at undlade at sikre fravær af interessekonflikter

c) at begrænse adgangen til og effektiviteten af retsmidler, herunder gennem restriktive procedureregler og manglende opfyldelse af retsafgørelser, eller at begrænse effektiv efterforskning, retsforfølgning eller sanktionering af overtrædelser af lovgivningen.«

10. Artikel 4 (»Betingelser for vedtagelse af foranstaltninger«) bestemmer:

»1. Der skal træffes passende foranstaltninger, hvor det i overensstemmelse med artikel 6 konstateres, at tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat påvirker eller udgør en

alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde.

2. Med henblik på denne forordning skal tilsidesættelser af retsstatsprincippet vedrøre et eller flere af følgende:

- a) den korrekte funktion af de myndigheder, der gennemfører Unionens budget, herunder lån og andre instrumenter med sikkerhedsstillelse over Unionens budget, navnlig i forbindelse med offentlige udbuds- eller tilskudsprocedurer
- b) den korrekte funktion af de myndigheder, der foretager finansiel kontrol, overvågning og revision, og af effektive og gennemsigtige systemer for finansiel forvaltning og ansvarlighed
- c) den korrekte funktion af efterforskende og retsforfølgende myndigheder i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af svig, herunder skattesvig, korruption og andre overtrædelser af EU-retten i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget eller med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser
- d) effektiv domstolsprøvelse udøvet af uafhængige domstole af de i litra a), b) og c) omhandlede myndigheders handlinger eller undladelser
- e) forebyggelse og sanktionering af svig, herunder skattesvig, korruption og andre overtrædelser af EU-retten i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget eller med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser og nationale domstoles eller administrative myndigheders indførelse af virkningsfulde og afskrækkende sanktioner over for modtagere
- f) tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte midler
- g) effektivt og rettidigt samarbejde med OLAF og, under forudsætning af den berørte medlemsstats deltagelse, med EPPO i forbindelse med deres efterforskninger eller retsforfølgninger i henhold til de gældende EU-retsakter i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde
- h) andre situationer eller anden adfærd fra myndigheders side, som er relevant(e) i forbindelse med den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.«

11. Artikel 5 (»Foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget«) bestemmer følgende:

»1. Forudsat at betingelserne i denne forordnings artikel 4 er opfyldt, kan der vedtages en eller flere af følgende passende foranstaltninger efter proceduren i denne forordnings artikel 6:

[...]

- b) hvor Kommissionen gennemfører Unionens budget ved delt forvaltning med medlemsstaterne i henhold til finansforordningens artikel 62, stk. 1, litra b):
 - i) en suspension af godkendelsen af et eller flere programmer eller en ændring deraf
 - ii) suspension af forpligtelser

- iii) en nedsættelse af forpligtelser, herunder gennem finansielle korrektioner eller overførsler til andre udgiftsprogrammer
- iv) en reduktion i forfinansiering
- v) en afbrydelse af betalingsfrister
- vi) en suspension af betalinger.

2. Medmindre afgørelsen om vedtagelse af foranstaltningerne fastsætter andet, berører indførelsen af passende foranstaltninger ikke de i stk. 1, litra a), omhandlede offentlige enheders eller de i stk. 1, litra b), omhandlede medlemsstaters forpligtelser til at gennemføre det program eller den fond, der berøres af foranstaltningen, navnlig ikke de forpligtelser, som de har over for slutmodtagere eller tilskudsmodtagere, herunder forpligtelsen til at foretage betalinger i henhold til denne forordning og de relevante sektorspecifikke eller finansielle regler. Når EU-midler gennemføres ved delt forvaltning, aflægger medlemsstater, der er berørt af foranstaltninger vedtaget i medfør af denne forordning, rapport til Kommissionen om deres overholdelse af disse forpligtelser hver tredje måned efter vedtagelsen af foranstaltningerne. Kommissionen kontrollerer, om gældende ret er overholdt, og træffer om nødvendigt alle passende foranstaltninger til at beskytte Unionens budget i overensstemmelse med sektorspecifikke og finansielle regler.

3. De foranstaltninger, der træffes, skal være forholdsmæssige. De fastsættes i lyset af den faktiske eller potentielle indvirkning af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet på den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser. Der tages behørigt hensyn til arten, varigheden, alvoren og omfanget af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet. Foranstaltningerne skal så vidt muligt være rettet mod de EU-tiltag, der berøres af tilsidesættelserne.

4. Kommissionen stiller oplysninger og vejledning til rådighed til fordel for slutmodtagere eller tilskudsmodtagere om de i stk. 2 omhandlede forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne, via et websted eller en internetportal. Kommissionen stiller desuden på samme websted eller internetportal egnede værktøjer til rådighed for slutmodtagere eller tilskudsmodtagere med henblik på at underrette Kommissionen om enhver overtrædelse af disse forpligtelser, som efter disse endelige modtageres eller støttemodtageres mening påvirker dem direkte [...].

5. På grundlag af oplysningerne fra slutmodtagerne eller tilskudsmodtagerne i overensstemmelse med denne artikels stk. 4 gør Kommissionen sit yderste for at sikre, at ethvert beløb, som skal betales af offentlige enheder eller medlemsstater som omhandlet i denne artikels stk. 2, faktisk betales til slutmodtagerne eller tilskudsmodtagerne [...].«

12. Artikel 6 (»Procedure«) bestemmer:

»1. Hvor Kommissionen finder, at den har rimelige grunde til at antage, at betingelserne i artikel 4 er opfyldt, sender den, medmindre den mener, at andre procedurer fastsat i EU-lovgivningen vil gøre det muligt at beskytte Unionens budget mere effektivt, en skriftlig meddelelse herom til den berørte medlemsstat, hvori den redegør for de faktuelle elementer og specifikke forhold, på hvilke den baserede sine konstateringer. Kommissionen underretter straks Europa-Parlamentet og Rådet om enhver sådan meddelelse og om dens indhold.

[...]

9. Hvor Kommissionen finder, at betingelserne i artikel 4 er opfyldt, og at de afhjælpende foranstaltninger, som medlemsstaten eventuelt måtte have foreslået i henhold til stk. 5, ikke i tilstrækkelig grad tager hensyn til konstateringerne indeholdt i Kommissionens meddelelse, forelægger den Rådet et forslag til en gennemførelsesafgørelse om passende foranstaltninger inden for en måned fra modtagelsen af medlemsstatens bemærkninger eller, hvis der ikke er fremsat bemærkninger, uden unødigt ophold og under alle omstændigheder inden for en måned fra fristen i stk. 7. I forslaget anføres de specifikke grunde og den dokumentation, som Kommissionen har lagt til grund for sine konstateringer.

10. Rådet vedtager den i denne artikels stk. 9 omhandlede gennemførelsesafgørelse inden for en måned fra modtagelsen af Kommissionens forslag. I undtagelsestilfælde kan fristen for vedtagelsen af gennemførelsesafgørelsen forlænges med højst to måneder. Med henblik på at sikre en rettidig afgørelse gør Kommissionen brug af sine rettigheder i henhold til artikel 237 i TEUF, hvor den finder det hensigtsmæssigt.

11. Rådet kan med kvalificeret flertal ændre Kommissionens forslag og vedtage den ændrede tekst ved hjælp af en gennemførelsesafgørelse.«

C. Forordning (EF) nr. 1049/2001⁴

13. Artikel 4 (»Undtagelser«) har følgende ordlyd:

»[...]

2. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af:

[...]

– retslige procedurer og juridisk rådgivning

[...]

medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

3. Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af en institution, og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution, selv efter at der er truffet afgørelse, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for

⁴ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43).

institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

[...]«

II. Retsforhandlingerne for Domstolen

14. Ungarn har i stævningen nedlagt følgende påstande⁵:

- Forordning 2020/2092 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget annulleres.
- Subsidiært annulleres følgende bestemmelser i forordning 2020/2092: artikel 4, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, litra h), artikel 5, stk. 2, og artikel 5, stk. 3, tredje punktum og sidste punktum, og artikel 6, stk. 3 og 8.
- Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

15. Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

16. Den 12. maj 2021 anmodede Parlamentet Domstolen om at behandle sagen i henhold til artikel 133 i Domstolens procesreglement (fremskyndet procedure), hvilket Domstolens præsident imødekom den 9. juni 2021.

17. Den 12. maj 2021 anmodede Rådet i henhold til procesreglementets artikel 151, stk. 1, Domstolen om hverken at tage hensyn til visse passager i Ungarns stævning eller til bilag A.3 til denne stævning, eftersom der her blev gengivet eller henvist til en ikke offentliggjort udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste. Den 29. juni 2021 besluttede Domstolen i overensstemmelse med den nævnte artikels stk. 5 at henskyde formalitetsindsigelsen til behandling i forbindelse med sagens realitet.

18. I retsmødet, der blev afholdt af Domstolen i plenum den 11. og 12. oktober 2021, deltog Ungarn, Republikken Polen, Europa-Parlamentet og Rådet samt Europa-Kommissionen og Kongeriget Belgiens, Kongeriget Danmarks og Forbundsrepublikken Tysklands regering, Irlands, Kongeriget Spaniens, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandenes, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges regering.

19. I mit forslag til afgørelse vil jeg først behandle den formalitetsindsigelse, som Rådet har rejst. Efterfølgende vil jeg gøre rede for den retlige sammenhæng, hvori udarbejdelsen og vedtagelsen af forordning 2020/2092 indgår. Jeg vil endelig behandle de ni annullationsanbringender, som Ungarn har fremsat.

⁵ – Ungarn har i henhold til artikel 16, stk. 3, i statutten for Domstolen anmodet om, at sagen blev henvist til Domstolens Store Afdeling.

III. Formalitetsindsigelse

20. Rådet har anmodet Domstolen om »ikke at tage hensyn til de passager i stævningen og i bilagene hertil, navnlig bilag A.3, der henviser til, gengiver indholdet af eller afspejler den analyse, der blev foretaget i udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste (Rådets dok. nr. 13593/18) (herefter »udtalelsen«) af 25. oktober 2018, og navnlig passagerne [i afsnit 21, 22, 164 og 166]«.

21. Ungarn har anmodet Domstolen om at give afslag på Rådets anmodning, subsidiært om, at Rådet tilpligtes at fremlægge udtalelsen.

22. Jeg bør indledningsvis præcisere, at Rådet ikke har anmodet om *udtagelse* af en udtalelse, som Ungarn ganske enkelt ikke har ladet indgå i sin stævning. Der kan således ikke være tale om udtagelse af et dokument, som ikke indgår i sagens akter. Således som det fremgår af Rådets anmodning i henhold til procesreglementets artikel 151, har Rådet blot anmodet om, at der ikke *tages hensyn* til de passager i stævningen og i bilagene hertil, der gengiver eller henviser til den nævnte udtalelse.

23. Alle EU-medlemsstaterne samt Kommissionen er i besiddelse af udtalelsen i kraft af deres status som medlemmer af Rådet eller som deltagere i lovgivningsproceduren forud for vedtagelsen af forordning 2020/2092.

24. Udtalelsens eksistens blev desuden afsløret af pressen⁶, og dens indhold er tilgængeligt på internettet. Rådet har imidlertid besluttet at opretholde udtalelsens fortrolige karakter og har givet afslag på en række anmodninger om aktindsigt, der er indgivet på grundlag af forordning nr. 1049/2001, idet Rådet blot har offentliggjort udtalelsens afsnit 1-8⁷.

25. Dermed opstår en paradoks situation, hvor alle parterne i denne sag har haft legitim adgang til dokumentet, og hvor kun Domstolen officielt ikke har kendskab til det. På denne baggrund er Rådets anmodning så meget desto mere overraskende⁸ og svarer ikke til de *typiske* tilfælde af anmodninger om udtagelse af dokumenter, som Domstolen er blevet forelagt, og som er nævnt i Domstolens praksis.

26. Ungarns stævning og bilagene hertil omfatter:

- en gengivelse af en passage i udtalelsen, i afsnit 4 i det dokument, der fremgår af bilag 3, og som er benævnt *Non-paper from Hungary*, om Kommissionens forslag af 9. november 2018, der lå til grund for forordning 2020/2092
- henvisninger til udtalelsen, der forekommer at gengive dens indhold, selv om jeg ikke er i stand til at fastslå, om de gengiver den ordret, eller om der er tale om en omformulering fra Ungarns side (stævningens punkt 22 og 164 samt afsnit 2-7 og 9 i bilag 3) og

⁶ – Artikel i *Político* af 29.10.2018.

⁷ – Dokument, som Rådet har identificeret med nr. ST 13593 2018 INIT. Afsnit 1-8 indeholder indledningen og fremstillingen af de retlige rammer samt de faktiske omstændigheder, men udelader den juridiske analyse. Disse afsnit blev offentliggjort den 18.12.2020: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13593-2018-INIT/en/pdf>. Jf. i denne forbindelse Rettens dom af 21.4.2021, Pech mod Rådet (T-252/19, EU:T:2021:203, præmis 2-4).

⁸ – Retten har stået over for en lignende anmodning. Kendelse af 20.5.2020, Nord Stream 2 mod Parlamentet og Rådet (T-526/19, EU:T:2020:210), som verserer som appelsag, og hvor generaladvokat Bobek har fremsat sit forslag til afgørelse den 6.10.2021, Nord Stream 2 mod Parlamentet og Rådet (C-348/20 P, EU:C:2021:831).

- simple henvisninger til udtalelsen i forbindelse med specifikke argumenter fremført af Ungarn (stævningens punkt 21 og 166).

27. Inden behandlingen af formalitetsindsigelsens realitet er det efter min opfattelse hensigtsmæssigt at redegøre for bestemmelserne om og Domstolens relevante praksis vedrørende aktindsigt i, udbredelse af og påberåbelse ved domstolene af dokumenter fra Unionens institutioner, navnlig af udtalelser fra deres juridiske tjenester.

A. Bestemmelser om aktindsigt i og påberåbelse ved domstolene af dokumenter fra Unionens institutioner

28. Fysiske og juridiske personers aktindsigt i dokumenter fra Unionens institutioner er reguleret ved forordning nr. 1049/2001. Denne forordnings formål er at sikre den videst mulige aktindsigt, og derfor indfører dens artikel 2, stk. 1, retten til aktindsigt i alle Unionens dokumenter som et generelt princip, som imidlertid er underlagt visse betingelser og begrænsninger⁹.

29. Artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, som er gengivet ovenfor, fastsætter en ordning for undtagelser, der gør sig gældende for retten til aktindsigt, og som er betinget af, at der foreligger hensyn til offentlige eller private interesser. Disse undtagelser omfatter afslag på aktindsigt i dokumenter:

- hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af »retslige procedurer og juridisk rådgivning [...] medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet«
- der er udarbejdet »af en institution til internt brug eller modtaget af en institution, og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet«.

30. Forordning nr. 1049/2001 finder kun anvendelse på begæringer om aktindsigt indgivet af fysiske og juridiske personer, men ikke af medlemsstaterne. Når det drejer sig om Rådets lovgivningsmæssige retsakter, råder medlemsstaterne naturligvis over de dokumenter, som denne institution har genereret.

31. For så vidt angår udbredelse eller offentliggørelse af beskyttede dokumenter skal medlemsstaterne imidlertid anmode om en tilladelse, som med hensyn til Rådet er fastlagt i Rådets forretningsorden¹⁰. Bilag II til Rådets forretningsorden indeholder særlige bestemmelser vedrørende aktindsigt i Rådets dokumenter, som henviser til forordning nr. 1049/2001¹¹.

⁹ – »Enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter med forbehold af de principper, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning.«

¹⁰ – Rådets afgørelse af 1.12.2009 om vedtagelse af Rådets forretningsorden (EUT 2009, L 325, s. 35). Denne afgørelses artikel 6, stk. 2, bestemmer, at »Rådet eller Coreper kan tillade, at der under retssager fremlægges genpartier eller uddrag af rådsdokumenter, der ikke allerede er gjort offentligt tilgængelige i henhold til bestemmelserne om aktindsigt.«

¹¹ – Artikel 5: »Hvis en medlemsstat fremsætter en anmodning til Rådet, behandles denne i overensstemmelse med artikel 7 og 8 i forordning (EF) nr. 1049/2001 og de relevante bestemmelser i dette bilag. Hvis den, der har fremsat begæringen om aktindsigt, får helt eller delvist afslag, underrettes vedkommende om, at begæringen, hvis den genfremsættes, skal sendes direkte til Rådet.«

32. Henvisningen til bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001 suppleres med retningslinjerne for håndtering af dokumenter internt i Rådet¹². Afsnit 5 i disse retningslinjer foreskriver, at dokumenter med betegnelsen »LIMITE« anses for at være tjenestehemmeligheder i overensstemmelse med artikel 339 TEUF og artikel 6, stk. 1, i Rådets forretningsorden og desuden skal håndteres i overensstemmelse med relevant EU-lovgivning, navnlig forordning nr. 1049/2001.

33. Med hensyn til aktindsigt i »LIMITE«-dokumenter betinger afsnit 20-22 i Rådets retningslinjer deres offentliggørelse af en forudgående tilladelse fra Rådet¹³.

B. Retspraksis vedrørende navnlig aktindsigt i udtalelser fra institutionernes juridiske tjenester og påberåbelse af disse udtalelser ved domstolene

34. Domstolens praksis er hovedsagelig blevet udviklet i forbindelse med sager, hvori fysiske og juridiske personer har begæret aktindsigt i dokumenter fra institutionerne, og hvor sidstnævnte har givet afslag på dette.

35. I forbindelse med denne praksis har Domstolen anvendt og fortolket forordning nr. 1049/2001 for så vidt specifikt angår begæringer om aktindsigt i udtalelser fra Unionens institutioners juridiske tjenester. Denne forordning har en »vis vejledende værdi med henblik på den interesseafvejning, der er nødvendig for afgørelsen« om af påstande om udtagelse af dokumenter i en sag, der verserer for Domstolen¹⁴.

36. Domstolen er af den opfattelse, at »det ville være til skade for den almene interesse[, der kommer til udtryk i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001], der indebærer, at institutionerne kan indhente uafhængige udtalelser fra deres juridiske tjeneste, hvis sådanne interne dokumenter kunne fremlægges under en sag for Domstolen, uden at den pågældende institution har givet tilladelse til en sådan fremlæggelse, eller at den er blevet anordnet af denne retsinstans [...]«¹⁵.

37. I denne retning har undtagelsesbestemmelsen vedrørende juridisk rådgivning i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 til formål »at beskytte en institutions interesse i at indhente juridiske udtalelser, som er åbne, objektive og fuldstændige«¹⁶.

¹² – Rådets punktsnote af 10.4.2018 om håndtering af dokumenter internt i Rådet (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7695-2018-INIT/da/pdf>).

¹³ – Afsnit 20: »»LIMITE«-dokumenter må ikke offentliggøres, medmindre der er truffet afgørelse herom af behørigt autoriserede tjenestemænd i Rådet, en medlemsstats nationale administration (jf. afsnit 21) eller, hvor det er relevant, af Rådet i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001 og Rådets forretningsorden.«

Afsnit 21: »Personalet i en anden EU-institution eller et andet EU-organ end Rådet kan ikke selv beslutte at offentliggøre »LIMITE«-dokumenter uden først at høre Generalsekretariatet for Rådet (GSR). Personalet i en medlemsstats nationale administration hører GSR, inden en sådan afgørelse træffes, medmindre det er klart, at dokumentet kan offentliggøres i overensstemmelse med artikel 5 i forordning (EF) nr. 1049/2001.«

Afsnit 22: »Indholdet af »LIMITE«-dokumenter kan kun offentliggøres på sikre internetsteder eller webbaserede platforme, som Rådet har godkendt, eller med beskyttede adgangstræk (f.eks. de delegeredes portal).«

¹⁴ – Dom af 31.1.2020, Slovenien mod Kroatien (C-457/18, EU:C:2020:65, herefter »dommen i sagen Slovenien mod Kroatien«, præmis 67), og kendelse af 14.5.2019, Ungarn mod Parlamentet (C-650/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:438, herefter »kendelsen i sagen Ungarn mod Parlamentet«, præmis 9, 12 og 13).

¹⁵ – Dommen i sagen Slovenien mod Kroatien, præmis 66, med henvisning til kendelsen i sagen Ungarn mod Parlamentet, præmis 8 og 9.

¹⁶ – Dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, herefter »dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet«, præmis 42).

38. Den undersøgelse, som det påhviler Rådet at foretage ved anvendelsen af denne undtagelse, der skal fortolkes strengt¹⁷, foregår i tre trin, som er beskrevet indgående i dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet (præmis 37-47):

- »For det første skal Rådet sikre sig, at det dokument, som der begæres aktindsigt i, virkelig vedrører en juridisk udtalelse.«
- »For det andet skal Rådet undersøge, om en udbredelse af dele af det pågældende dokument, som er fastslået at indeholde en juridisk udtalelse, »ville være til skade for beskyttelsen« heraf [...]. Risikoen for en tilsidesættelse af denne interesse skal, for at kunne påberåbes, være rimeligt forudsigelig og ikke rent hypotetisk.«
- »Endelig skal Rådet for det tredje, hvis det finder, at udbredelsen af et dokument ville være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning i den forstand, hvori dette udtryk er angivet i det foregående, efterprøve, om der består en mere tungtvejende offentlig interesse, som kan begrunde en udbredelse af dokumentet, på trods af at dette ville være til skade for dets mulighed for at indhente åbne, objektive og fuldstændige juridiske udtalelser«¹⁸.

39. Under hele denne proces bør der tages hensyn til de principerklæringer, som Domstolen afgav i dommen i sagen ClientEarth mod Kommissionen¹⁹:

- »– [F]orordning nr. 1049/2001 [...] indgår i den hensigt, der er udtrykt i artikel 1, stk. 2, TEU om at markere en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt.
- Dette for Unionen grundlæggende princip er ligeledes udtrykt dels i artikel 15, stk. 1, TEUF, der bl.a. fastsætter, at Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer arbejder så åbent som muligt, et princip, der ligeledes bekræftes i artikel 10, stk. 3, TEU og artikel 298, stk. 1, TEUF, dels ved fastsættelsen af retten til aktindsigt i dokumenter i artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- Det følger af anden betragtning til denne forordning, at åbenhed sikrer EU-institutionerne en større legitimitet, effektivitet og gør dem mere ansvarlig over for Unionens borgere i et demokratisk system. Ved at tillade en åben debat af forskellige synspunkter bidrager denne åbenhed bl.a. til at styrke borgernes tillid.«

40. Det kan imidlertid forekomme, at kravet om »åbenhed« (gennemsigtighed) ikke er tilstrækkeligt til at begrunde opretholdelsen i sagsakterne af en udtalelse fra en institution, der fremlægges som bilag til en stævning, hvis der er visse risici. En af disse risici er et tilfælde, hvor institutionen »er nødsaget til offentligt at tage stilling til en udtalelse, der åbenlyst var beregnet til intern brug, [hvilket vil medføre] en negativ indvirkning for så vidt angår [institutionens] interesse i at indhente juridiske udtalelser og i at modtage åbne, objektive og fuldstændige udtalelser«²⁰.

¹⁷ – Ibidem, præmis 36.

¹⁸ – Jf. i denne retning dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 38-44, dom af 3.7.2014, Rådet mod in 't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 96), og kendelsen i sagen Ungarn mod Parlamentet, præmis 11.

¹⁹ – Dom af 4.9.2018 (C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 73-75) og kendelsen i sagen Ungarn mod Parlamentet, præmis 13.

²⁰ – Dommen i sagen Slovenien mod Kroatien, præmis 70.

41. Desuden ville en tilladelse til at opretholde et dokument i sagsakterne, selv om institutionen ikke har givet tilladelse til udbredelse heraf, gøre det muligt at omgå den ved forordning nr. 1049/2001 indførte procedure for anmodning om aktindsigt²¹.

42. For så vidt angår udtalelser fra institutionerne, der er *afgivet i forbindelse med lovgivningsprocedurer*, har Domstolens praksis fastlagt en langt mere omfattende ret til aktindsigt og en tilsvarende større forpligtelse til udbredelse.

43. Dette fremgik af dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, hvori Domstolen forkastede de »begrundelser«, som Rådet havde gjort gældende med henblik på at udtage en udtalelse fra dets Juridiske Tjeneste om et lovforslag fra sagsakterne. Rådet havde gjort gældende, at udbredelsen af denne udtalelse »vil kunne skabe tvivl om lovligheden af den pågældende lovgivningsakt«, samt at »uafhængigheden af dets Juridiske Tjeneste vil blive bragt i fare«²².

44. Som svar på disse argumenter udtalte Domstolen følgende:

- For så vidt angår det første, at »det netop er åbenhed på dette punkt, som vil bidrage til at give institutionerne større legitimitet i de europæiske borgeres øjne og til at styrke borgernes tillid til institutionerne ved at muliggøre en åben debat af de forskellige synspunkter, som gøres gældende. Det er således snarere manglen på information og debat, som kan skabe tvivl hos borgerne, ikke blot hvad angår lovligheden af en bestemt foranstaltning, men også hvad angår beslutningsprocedurens legitimitet som helhed«²³.
- For så vidt angår det andet, at den angivelige risiko (at bringe uafhængigheden af den Juridiske Tjeneste i fare) hverken kan være rent hypotetisk eller forveksles med ønsket om at undgå udøvelse af pression for at opnå indflydelse på indholdet af de udtalelser, som afgives af Rådets Juridiske Tjeneste²⁴.

45. Det fremgår af det ovenstående, at »der ifølge forordning nr. 1049/2001 principielt må antages at bestå en forpligtelse til at give aktindsigt i de udtalelser, som Rådets Juridiske Tjeneste afgiver i forbindelse med en lovgivningsprocedure«. Dette er ikke til hinder for, at der kan gives afslag på »aktindsigt i en bestemt juridisk udtalelse, der er afgivet under en lovgivningsprocedure, men som er særlig følsom eller har særlig omfattende virkninger, der rækker ud over rammerne for den pågældende lovgivningsprocedure«²⁵.

C. Bedømmelse af Rådets anmodning

46. Med hensyn til Rådets anmodning må der sondres mellem to dele.

47. Den første vedrører anmodningen om udtagelse af bilag 3 til stævningen, som indeholder det såkaldte *Non-paper from Hungary* om Kommissionens forslag, der lå til grund for forordning 2020/2092. Dette *Non paper* indeholder en ordret gengivelse af en passage i udtalelsen fra den Juridiske Tjeneste samt henvisninger til denne udtalelse, der *forekommer* at gengive dens indhold.

²¹ – Kendelsen i sagen Ungarn mod Parlamentet, præmis 14, og dommen i sagen Slovenien mod Kroatien, præmis 68.

²² – Dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 54.

²³ – Ibidem, præmis 59.

²⁴ – Ibidem, præmis 62-66.

²⁵ – Ibidem, præmis 68 og 69.

48. Eftersom dette *Non-paper from Hungary* er et dokument, der er udarbejdet og fremlagt af Ungarn i løbet af lovgivningsproceduren forud for vedtagelsen af forordning 2020/2092, er det ikke omfattet af bestemmelserne om aktindsigt i dokumenter fra Unionens institutioner.

49. Der er således intet til hinder for, at Ungarn, i egenskab af den medlemsstat, der er ophavsmand til dokumentet, fremlægger det i en sag for Domstolen, selv om det indeholder direkte eller indirekte citater af udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste.

50. I den anden del af Rådets anmodning har denne institution anmodet Domstolen om ikke at tage hensyn til de passager i Ungarns stævning, der henviser til, gengiver indholdet af eller afspejler den analyse, der blev foretaget i udtalelsen.

51. Denne anmodning kan kun i teorien tiltrædes for så vidt angår den del, der vedrører gengivelsen af indholdet af udtalelsen og ikke de aspekter af stævningen, der blot er sammenfaldende med udtalelsen. En stat, der anfægter gyldigheden af en EU-retsakt, har fuld kompetence til at forsvare sine synspunkter, uanset hvorvidt disse er sammenfaldende med indholdet af dokumenter, der er blevet udarbejdet i løbet af proceduren forud for vedtagelsen af den pågældende retsakt.

52. Hvis Ungarn havde fremsat en begæring til Rådet om aktindsigt i udtalelsen, kunne sidstnævntes forretningsorden, hvis artikel 6, stk. 2, bestemmer, at Rådet eller Coreper kan *tillade*, »at der under retssager fremlægges genpartier eller uddrag af rådsdokumenter, der ikke allerede er gjort offentligt tilgængelige i henhold til bestemmelserne om aktindsigt«, i princippet være blevet anvendt.

53. Med hensyn til dokumenter fra Rådet med betegnelsen »LIMITE« såsom det i denne sag omhandlede bestemmer afsnit 5 i retningslinjerne for håndtering af dokumenter internt i Rådet, som jeg har nævnt ovenfor, at disse dokumenter anses for at være tjenestehemmeligheder i overensstemmelse med artikel 339 TEUF og artikel 6, stk. 1, i Rådets forretningsorden og desuden skal håndteres i overensstemmelse med relevant EU-lovgivning, navnlig forordning nr. 1049/2001. Med hensyn til aktindsigten i disse »LIMITE«-dokumenter betinger afsnit 20 og 21 i Rådets retningslinjer deres offentliggørelse af en forudgående tilladelse fra Rådet.

54. Ungarn skulle have haft samme forudgående tilladelse fra Rådet for at inkorporere den omtvistede udtalelse som bilag til sin stævning, eftersom der er tale om et dokument med betegnelsen »LIMITE«, som Rådet kun har ladet omfatte af en meget begrænset offentliggørelse, og med hensyn til hvilke dokumenter Rådet har givet afslag på adskillige begæringer om aktindsigt fra privatpersoner²⁶. Hvis det uden sondring var tilladt i en sag at fremlægge et dokument, selv om institutionen ikke har givet tilladelse til dets udbredelse, ville det som nævnt være let at omgå den ved forordning nr. 1049/2001 indførte procedure for anmodning om aktindsigt²⁷.

²⁶ – En af disse afgørelser om afslag fra Rådet er den, der blev annulleret af Retten ved dom af 21.4.2021, Pech mod Rådet (T-252/19, EU:T:2021:203).

²⁷ – Kendelsen i sagen Ungarn mod Parlamentet, præmis 14, og dommen i sagen Slovenien mod Kroatien, præmis 68. Som jeg også har forklaret, henvises der i Rådets forretningsorden og de generelle retningslinjer for aktindsigt i dets dokumenter til forordning nr. 1049/2001.

55. Det, der ad den ene eller anden vej er afgørende for at besvare dette spørgsmål, er i sidste ende, at der tages hensyn til Domstolens praksis vedrørende inkorporering af juridiske udtalelser, der er udarbejdet inden for rammerne af lovgivningsprocedurer, hvilket kræver den undersøgelse i tre trin, som jeg tidligere har nævnt²⁸.

56. Med hensyn til det første trin i denne undersøgelse hersker der ikke tvivl om, at der er tale om en *juridisk udtalelse* (fra Rådets Juridiske Tjeneste), hvilken omstændighed ikke bestrides af parterne.

57. I det andet trin i denne undersøgelse skal det vurderes, om en udbredelse af denne specifikke udtalelse *udgør en reel og rimeligt forudsigelig risiko, som ikke er rent hypotetisk, for beskyttelsen af Rådets juridiske rådgivning*.

58. For at vurdere, om en sådan risiko foreligger i denne sag, vil jeg lægge til grund, at Ungarn ville have haft behov for en tilladelse fra Rådet til at *fremlægge* udtalelsen i sagen for Domstolen.

59. Efter min opfattelse ville denne tilladelse være nødvendig, såfremt Ungarn ønskede at *inkorporere* tekstpassager fra et dokument med betegnelsen »LIMITE«, som Rådet har ladet omfatte af en begrænset aktindsigt, således som det er tilfældet her, i sin stævning, forudsat at disse passager i praksis offentliggør hele eller det væsentligste indhold af udtalelsen.

60. Såfremt medlemsstaten ikke har en forudgående tilladelse fra Rådet, kan den omgå dette krav med henblik på at offentliggøre og fremlægge fortrolige dokumenter fra denne institution for domstolene: Det er tilstrækkeligt, at medlemsstaten ikke inkorporerer dem som dokumentation i bilag til sin stævning, men i stedet lader indholdet af disse dokumenter indgå i selve stævningen.

61. På baggrund af disse betragtninger kan følgende omstændigheder være relevante:

- Udtalelsen er (med undtagelse af de første otte afsnit, der blot udgør betragtninger og ikke en analyse, som er blevet offentliggjort) et internt dokument, der er forsynet med betegnelsen »LIMITE« og underlagt krav om tavshedspligt.
- Ungarn er lovligt i besiddelse af udtalelsens tekst i sin egenskab af medlemsstat. Ungarn er således kommet i besiddelse af dokumentet uden at omgå Rådets forretningsorden, hvorefter det i artikel 5 i bilag II hertil bestemmes, at medlemsstaterne skal anmode Rådet om aktindsigt i dokumenter, men denne formalitet gælder kun for de dokumenter, som de ikke er i besiddelse af.
- Rådet har ikke været forpligtet til offentligt at tage stilling til en udtalelse fra sin Juridiske Tjeneste, eftersom Rådet har kunnet indgive svarskrift til Ungarns stævning uden udtrykkeligt at skulle foretage en vurdering af udtalelsen²⁹.
- »[Fremlæggelse] under retssager« kan ikke anses for blot at være indirekte henvisninger i stævningen til passager i udtalelsen. Kun hvis disse henvisninger, på grund af deres omfang, svarer til en ikke-tilladt udbredelse af selve udtalelsen, kan det gøres gældende, at der er tale om et forsøg på at omgå den krævede tilladelse fra Rådet.

²⁸ – Punkt 38 i dette forslag til afgørelse.

²⁹ – I retsmødet var Rådet ikke forpligtet til at tage stilling til udtalelsen fra sin Juridiske Tjeneste.

– Ungarn har som nævnt al mulig ret til at fremføre sine retlige argumenter, uanset i hvor høj grad de er sammenfaldende med argumenterne fra Rådets Juridiske Tjeneste, som denne medlemsstat har kendskab til, idet den deltog i proceduren for udarbejdelsen af forordning 2020/2092.

62. Jeg er derfor ikke af den opfattelse, at der foreligger en reel og rimeligt forudsigelig risiko, som ikke er rent hypotetisk, for beskyttelsen af Rådets juridiske rådgivning. Såfremt dette imidlertid var tilfældet, og det andet trin i undersøgelsen var opfyldt, ville det for det tredje stadig skulle undersøges, om der er en *mere tungtvejende offentlig interesse*, der begrundet opretholdelse i sagsakterne af de direkte og indirekte henvisninger til passager i udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste.

63. Af nedenstående grunde er denne mere tungtvejende offentlige interesse til stede i dette tilfælde, uanset om Ungarn har en selvstændig interesse i, at Rådets indsigelse forkastes, og henvisningerne til udtalelsen, der understøtter Ungarns påstand om, at forordning 2020/2092 (angiveligt) er ugyldig, opretholdes.

64. Den mere tungtvejende interesse, der i denne sag begrundet, at passager i udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste påberåbes for domstolene og udbredes, er lovgivningsprocedurens gennemskuelse.

65. Jeg minder om, at aktindsigt i dokumenter fra Rådet, når dette optræder som lovgivende myndighed, øger lovgivningsprocedurens gennemskuelse og åbenhed og bidrager til at styrke demokratiet, idet den gør det muligt for borgerne at kontrollere alle de oplysninger, som har dannet grundlag for en lovgivningsakt³⁰.

66. I en gennemsnitlig lovgivningsprocedure bør alle begrundede retlige synspunkter for eller imod et konkret forslag, der generelt forsyner medlovgiverne (som i sidste ende er ansvarlige for afgørelsen) og borgerne med de vurderingselementer, der er nødvendige for at vurdere dette forslag, være velkomne.

67. Dette er kun muligt, hvis de fremførte retlige synspunkter kommer til offentlighedens kendskab, netop for at »bidrage til at give institutionerne større legitimitet i de europæiske borgers øjne og til at styrke borgernes tillid til institutionerne ved at muliggøre en åben debat af de forskellige synspunkter, som gøres gældende«³¹.

68. På baggrund af disse overvejelser, som jeg fuldt ud tilslutter mig, har Domstolen fastslået, at der som hovedregel består en *forpligtelse* til at give aktindsigt i juridiske udtalelser i forbindelse med en lovgivningsprocedure³². Den anden side af denne forpligtelse er, at der »generelt [ikke] er behov for at bevare fortroligheden« af sådanne udtalelser³³.

³⁰ – Dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 67.

³¹ – Ibidem, præmis 59. I samme præmis tilføjes følgende: »Det er således snarere manglen på information og debat, som kan skabe tvivl hos borgerne, ikke blot hvad angår lovligheden af en bestemt foranstaltning, men også hvad angår beslutningsprocedurens legitimitet som helhed«.

³² – Dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 68 og 71.

³³ – Ibidem, præmis 57.

69. Denne forpligtelse er dog ikke absolut. Den er nærmere bestemt »ikke til hinder for, at der kan gives afslag på aktindsigt i en bestemt juridisk udtalelse, der er afgivet under en lovgivningsprocedure, men som er særlig følsom eller har særlig omfattende virkninger, der rækker ud over rammerne for den pågældende lovgivningsprocedure, under henvisning til hensynet til beskyttelsen af juridisk rådgivning/juridiske udtalelser«³⁴.

70. Den i denne sag omtvistede udtalelse blev udarbejdet i forbindelse med lovgivningsproceduren forud for vedtagelsen af forordning 2020/2092. Rådet har efter min opfattelse ikke begrundet, at der er tale om en »særlig følsom« udtalelse, selv om denne forordning har en ubestridelig betydning for Unionen og for medlemsstaterne.

71. Det er indholdet af den juridiske udtalelse, der skal have en særlig følsom karakter. Selv om udtalelsen vedrører en relevant lovgivningsforanstaltning, kan det ud fra dette synspunkt kun fastslås, at den er *følsom*, hvis den indeholder særligt følsomme oplysninger (om f.eks. fortrolige eller hemmelige emner), men ikke, når den blot omfatter en vurdering af aspekter vedrørende fortolkningen af traktaterne, som f.eks. retsgrundlaget for den pågældende foranstaltning.

72. Rådet har efter min opfattelse heller ikke begrundet, at udtalelsen har »særlig omfattende virkninger, der rækker ud over rammerne for den pågældende lovgivningsprocedure«.

73. Selv om denne formulering i dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet ikke er særlig klar (eftersom juridiske udtalelser om et lovforslag i princippet er begrænset til en undersøgelse af forslagets gyldighed eller af dets mangler uden at gå videre end dette), er jeg af den opfattelse, at den vedrører udtalelser, der, idet de går ud over indholdet af den lovgivning, som eventuelt vil blive anfægtet, ikke har betydning for den retssag, som de ønskes fremlagt i.

74. Lovgivningsprocedurens gennemskuelighed skal i dette tilfælde således gives forrang for den hypotetiske risiko (som i denne sag ikke er godtgjort) for, at Rådets juridiske rådgivning efterlades uden den fornødne beskyttelse, eller for, at det bliver vanskeligere for Rådets Juridiske Tjeneste at vedtage udtalelser, der er kendetegnet ved »åbenhed, objektivitet og fuldstændighed«³⁵, hvilke egenskaber i øvrigt er sikret ved professionalismen hos medlemmerne af den nævnte tjeneste, og som Rådet skal beskytte.

75. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen forkaster Rådets formalitetsindsigelse.

IV. Forordning 2020/2092: en retsakt, der befinder sig mellem finansiel konditionalitet og retsstatsgarantien

76. For bedre at forstå ordningen med konditionalitet i forordning 2020/2092 er det nødvendigt at se nærmere på: a) lovgivningsproceduren forud for dens vedtagelse og b) tilsvarende ordninger, der allerede findes i EU-retten, som den ved denne forordning indførte ordning tilslutter sig.

³⁴ – Ibidem, præmis 69.

³⁵ – Ibidem, præmis 64.

A. Lovgivningsproceduren forud for vedtagelsen af forordning 2020/2092

77. Udarbejdelsen af forordning 2020/2092 har været særligt indviklet, og den lovgivningsprocedure, der blev fulgt, kan bidrage til at fortolke den korrekt³⁶.

78. Forordningens oprindelse skal findes i Unionens bestræbelser på at forbedre de instrumenter, der har til formål at sikre medlemsstaternes overholdelse af retsstatsprincippet. Denne EU-værdi, der er nedfældet i artikel 2 TEU, er blevet truet af den seneste tids praksis i nogle af medlemsstaterne, som Parlamentet og Kommissionen gentagne gange har fremhævet. Nogle af disse medlemsstater er store modtagere af midler fra Unionens budget³⁷.

79. Med henblik på at gribe ind over for tilsidesættelser af retsstatsprincippet råder Unionen over en begrænset række af retlige instrumenter:

- Mekanismen i artikel 7 TEU har til formål at fastslå, »at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2«, eller »at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder« disse værdier, med de konsekvenser, der følger af de respektive konstateringer. Mekanismens funktion *tynges* af kravet om en enstemmig afgørelse fra Det Europæiske Råd i sidstnævnte tilfælde.
- Traktatbrudssøgsmål anlagt af Kommissionen (artikel 258 TEUF) eller af en anden medlemsstat (artikel 259 TEUF) giver mulighed for at fastslå, om en medlemsstat har tilsidesat en af de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktaterne.

80. I 2014 vedtog Kommissionen en »ny EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet«, der havde til formål at »sikre en effektiv og konsekvent beskyttelse af retsstatsprincippet i alle medlemsstater. Det er en ramme, der skal anvendes til at håndtere og rette op på en situation, hvor der er en systemisk trussel mod retsstatsprincippet«³⁸.

81. Med den nye retlige ramme tilstræbtes det »at afværge fremtidige trusler mod retsstatsprincippet i medlemsstaterne, inden betingelserne for at aktivere de mekanismer, der er omhandlet i artikel 7 i TEU, er opfyldt. Det er derfor hensigten, at den skal udfylde et hul. Den udgør ikke et alternativ til, men er snarere en forløber for og et supplement til mekanismerne i artikel 7 i TEU«³⁹.

³⁶ – Jf. J.-V. Louis, »Respect de l'État de droit et protection des finances de l'Union«, *Cahiers de droit européen*, 2020, nr. 1, s. 3-20, og A. Baraggia og M. Bonelli, »Linking Money to Values: the new Rule of Law Regulation and its constitutional challenges«, *German Law Journal*, i trykken.

³⁷ – Ungarn er en af de største modtagere pr. indbygger af midler fra EU's strukturfonde med 25 424 713 942 EUR i FFR for 2014-2020 (2 532 EUR pr. indbygger), og en stor procentdel af de offentlige investeringer i landet medfinansieres af Unionen ifølge oplysninger fra Kommissionen, der er tilgængelige via: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU>. Republikken Polen er en af de største modtagere af midler fra EU's strukturfonde og har modtaget 89 990 274 817 EUR (2 262 EUR pr. indbygger) i FFR for 2014-2020 ifølge oplysninger fra Kommissionen (tilgængelige via: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL>).

³⁸ – Dok. COM(2014) 158 final af 11.3.2014, Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: En ny EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet.

³⁹ – Udtalelse nr. 10296/14 fra Rådets Juridiske Tjeneste af 27.5.2014 kritiserer denne meddelelse fra Kommissionen, idet den anfører, at overholdelsen af retsstatsprincippet kun kan være genstand for en sag anlagt af Unionens institutioner inden for rammerne af proceduren i artikel 7 TEU, eller hvis der foreligger en anden specifik materiel kompetence.

82. I 2019 ajourførte Kommissionen sin strategi og oprettede den europæiske retsstatsmekanisme⁴⁰. Denne mekanisme er baseret på en tæt dialog med nationale myndigheder og interessenter, der skaber gennemsigtighed og dækker alle medlemsstater på et objektivt og upartisk grundlag. På baggrund af disse oplysninger udarbejder Kommissionen en årsrapport, som indeholder en vurdering af de enkelte medlemsstater⁴¹.

83. I denne forbindelse fremsatte Kommissionen i maj 2018 et forslag til forordning om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet⁴².

84. Forslaget mødte tilsyneladende modstand fra Rådets Juridiske Tjeneste. Revisionsretten fremsatte en række anbefalinger for at forbedre forslaget indhold⁴³ efter at have fremhævet, at forslaget havde et tvivlsomt retsgrundlag, indeholdt ikke-præciserede kriterier, tillagde Kommissionen store skønsbeføjelser og omgik proceduren i artikel 7 TEU.

85. Efter en indviklet lovgivningsprocedure nåede Det Europæiske Råd i juli 2020⁴⁴ frem til en aftale om at vedtage den flerårige finansielle ramme (herefter »FFR«) for 2021-2027 og en genopretningsplan for Europa Next Generation EU (herefter »Next Generation EU«). Det fremgik af aftalen, at der »indføres [...] en ordning med konditionalitet for at beskytte budgettet og Next Generation EU«.

86. På trods af denne aftale opretholdt de to medlovgivere deres forskellige synspunkter med hensyn til det, der i sidste ende udmøntede sig i forordning 2020/2092:

- Parlamentet ønskede at beskytte retsstatsprincippet gennem budgettet, mens Rådet ønskede at beskytte Unionens budget via overholdelsen af de retsstatslige krav.
- Parlamentet slog til lyd for en bred anvendelse af forordningen, mens Rådet ønskede at begrænse anvendelsen ved at kræve en direkte forbindelse mellem overtrædelsen af retsstatsprincippet og de specifikke negative virkninger for Unionens budget⁴⁵.

87. De to medlovgivere nåede til enighed den 5. november 2020 om teksten, som med mindre omformuleringer blev til forordning 2020/2092, der trådte i kraft den 1. januar 2021.

⁴⁰ – Dok. COM(2019) 163 final af 3.4.2019, Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet: Yderligere styrkelse af retsstatsprincippet i Unionen. Status og eventuelle næste skridt; dokument COM(2019) 343 final af 17.7.2019, Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Styrkelse af retsstatsprincippet inden for Unionen. En handlingsplan.

⁴¹ – Jf. med hensyn til 2020 og 2021 dok. COM(2020) 580 final af 30.9.2020, Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Rapport om retsstatssituationen 2020. Retsstatssituationen i Den Europæiske Union; samt dok. COM(2021) 700 final af 20.7.2021, Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Retsstatssituationen 2021. Retsstatssituationen i EU.

⁴² – Dok. COM(2018) 324 final af 2.5.2018, Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet.

⁴³ – Jf. Revisionsrettens udtalelse nr. 1/2018 om forslag af 2.5.2018 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet (EUT 2018, C 291, s. 1).

⁴⁴ – Dok. EUCO 10/20, bilag, afsnit 22 og 23, Det Europæiske Råds konklusioner af 21.7.2020.

⁴⁵ – Jf. E. Rubio, *Rule of Law Conditionality – what could an acceptable compromise look like?* Institut Jacques Delors Policy Brief, oktober 2020; A. Dimitrovs, og H. Droste, »Conditionality Mechanism: What's In It?«, *VerfBlog*, 2020/12/30 (<https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>).

88. Ungarn og Republikken Polen modsatte sig den af lovgiverne aftalte tekst, og selv om de ikke kunne forhindre, at den blev vedtaget, fordi dens retsgrundlag er artikel 322, stk. 1, TEUF, hvorefter der træffes afgørelse med kvalificeret flertal, truede de med at blokere vedtagelsen af FFR for 2021-2027 og Next Generation EU, hvis vedtagelse netop krævede enstemmighed blandt medlemsstaterne.

89. Situationen blev løst i Det Europæiske Råd i december 2020, hvis konklusioner omfattede et »kompromis« om rækkevidden og anvendelsen af forordning 2020/2092⁴⁶.

90. Selv om Det Europæiske Råd ikke har lovgivningsmæssige beføjelser på dette område, bekræfter det på ny i sine konklusioner de proceduremæssige og materielle garantier, der er fastlagt i forordning 2020/2092 til fordel for medlemsstaterne, og tilbyder en fortolkning (der kan anses for at være autoriseret henset til afsenderen, selv om den ikke er bindende) af betydningen og rækkevidden af flere af forordningens elementer. Det bør under alle omstændigheder anføres, at det tilkommer Domstolen at fortolke forordning 2020/2092.

91. Det fremgår navnlig af Det Europæiske Råds konklusioner, at den nye forordning »skal anvendes i fuld overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, i TEU, navnlig medlemsstaternes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, med princippet om kompetencetildeling samt med principperne om objektivitet, ikkeforskelsbehandling og ligebehandling af medlemsstaterne«.

92. Det Europæiske Råd er bl.a. enigt om følgende⁴⁷:

- Formålet med forordningen er at beskytte Unionens budget, herunder Next Generation EU, en forsvarlig økonomisk forvaltning heraf og Unionens finansielle interesser⁴⁸.
- Anvendelsen af konditionalitetsmekanismen i henhold til forordningen vil være objektiv, retfærdig, upartisk og faktabaseret og sikre en retfærdig procedure, ikkeforskelsbehandling og ligebehandling af medlemsstaterne.
- For at sikre, at disse principper vil blive overholdt, agter Kommissionen at udarbejde og vedtage retningslinjer for den måde, hvorpå den vil anvende forordningen, herunder en metode til gennemførelse af sin vurdering. Sådanne retningslinjer vil blive udarbejdet i tæt samråd med medlemsstaterne. Hvis der anlægges et annullations søgsmål med henblik på forordningen, vil

⁴⁶ – Dok. EUCO 22/20, andet afsnit, Det Europæiske Råds konklusioner af 11.12.2020. Jf. kritikken af disse konklusioner fra A. Beramdane, »Conditionnalité budgétaire ou conditionnalité de l'État de droit?«, *Revue du droit de l'Union européenne*, 2021, nr. 1, s. 155; K.L. Scheppele, L. Pech og S. Platon, »Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law«, *VerfBlog*, 2020/12/13, <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>; og A. Alemanno og M. Chamon, »To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It«, *VerfBlog*, 2020/12/11, <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>, ifølge hvilke forfattere Det Europæiske Råd handlede ultra vires.

⁴⁷ – Jf. en detaljeret analyse i Editorial Comments, »Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law«, *Common Market Law Review*, 2021, nr. 2, s. 267-284.

⁴⁸ – Denne konstatering taler for, at forordningen anses for et instrument vedrørende budgetmæssig konditionalitet, der adskiller sig fra mekanismen til beskyttelse af retsstatsprincippet.

retningslinjerne blive færdigbehandlet efter Domstolens dom for at kunne indarbejde alle relevante elementer, der hidrører fra en sådan dom⁴⁹.

- Foranstaltningerne inden for rammerne af mekanismen skal stå i et rimeligt forhold til, hvilke konsekvenser overtrædelserne af retsstatsprincippet har for en forsvarlig økonomisk forvaltning af Unionens budget eller for Unionens finansielle interesser. Årsagssammenhængen mellem sådanne overtrædelser og de negative konsekvenser for Unionens finansielle interesser skal være tilstrækkeligt direkte og behørigt konstateret.
- De udløsende faktorer, der er fastsat i forordningen, skal læses og anvendes som en lukket liste over homogene elementer og må ikke være åbne over for faktorer eller begivenheder af anden art. Forordningen vedrører ikke generaliserede mangler⁵⁰.
- Anvendelsen af mekanismen vil have subsidiær karakter i forhold til andre procedurer, som er fastsat i EU-retten, og anvendes, når disse ikke gør det muligt at beskytte Unionens budget mere effektivt.

93. Med dette »kompromis« fra Det Europæiske Råd opgav Ungarn og Republikken Polen deres veto mod FFR og Next Generation EU, og forordning 2020/2092 blev endelig vedtaget i Rådet den 14. december 2020 og i Parlamentet den 16. december 2020⁵¹.

94. Indskrænkningen af anvendelsesområdet for forordning 2020/2092 ved hjælp af kravet om en »tilstrækkeligt direkte« forbindelse mellem budgetgennemførelsen og en tilsidesættelse af retsstatsprincippet er i nogen grad blevet »opvejet« af anvendelsen af denne ordning med finansiell konditionalitet på midler, der tilvejebringes af Unionen til fordel for medlemsstaterne gennem Next Generation EU, som er oprettet ved forordning (EU) 2020/2094⁵². Forordning 2020/2092 finder desuden anvendelse på såvel »udbredte« som »individuelle« tilsidesættelser af retsstatsprincippet⁵³.

95. Den (manglende) anvendelse af forordning 2020/2092 skaber imidlertid fortsat institutionelle stridigheder mellem Kommissionen og Parlamentet⁵⁴.

⁴⁹ – Parlamentet gav udtryk for uenighed om dette kompromis og kritiserede Kommissionen for at have godtaget behovet for at udarbejde retningslinjer for anvendelsen af forordning 2020/2092 og for at betinge vedtagelsen af disse retningslinjer af Domstolens dom i eventuelle annullationssøgsmål anlagt til prøvelse af den nævnte forordning. Jf. Europa-Parlamentets beslutning af 8.7.2021 om udarbejdelse af retningslinjer for anvendelsen af den generelle konditionalitetsordning for beskyttelse af Unionens budget (2021/2071(INI)). Pr. december 2021 er retningslinjerne endnu ikke blevet vedtaget, og dermed er anvendelsen af forordningen de facto suspenderet.

⁵⁰ – Jf. fodnote 53 i dette forslag til afgørelse med hensyn til sidstnævnte udtalelse.

⁵¹ – Europa-Parlamentets beslutning af 17.12.2020 om den flerårige finansielle ramme 2021-2027, den interinstitutionelle aftale, EU-genopretningsinstrumentet og forordningen om retsstatsprincippet (2020/2923(RSP)), navnlig afsnit 4.

⁵² – Syvende betragtning til Rådets forordning af 14.12.2020 om oprettelse af et EU-genopretningsinstrument til støtte for genopretningen efter covid-19-krisen (EUT 2020, L 433 I, s. 23). Jf. endvidere artikel 8 i forordning 2021/241.

⁵³ – Det følger af 15. betragtning til forordning 2020/2092, at »[t]ilsidesættelser af retsstatsprincippet, navnlig dem, der påvirker offentlige myndigheders korrekte funktion og effektiv domstolsprøvelse, kan være til alvorlig skade for Unionens finansielle interesser. Dette gælder for individuelle tilsidesættelser af retsstatsprincippet og i endnu højere grad for udbredte tilsidesættelser eller tilsidesættelser, der skyldes tilbagevendende praksis eller undladelser fra offentlige myndigheders side eller generelle foranstaltninger vedtaget af sådanne myndigheder«. Det følger i en anden retning af Det Europæiske Råds konklusioner af 11.12.2020, at »[f]orordningen [...] ikke [vedrører] generaliserede mangler«. Denne konstatering er ikke i overensstemmelse med det i den nævnte betragtning anførte og kan således ikke påvirke fortolkningen af forordning 2020/2092.

⁵⁴ – Den 20.10.2021 anmodede formanden for Europa-Parlamentet denne institutions juridiske tjeneste om at forberede et søgsmål mod Europa-Kommissionen på grund af den manglende anvendelse af forordning 2020/2092. Dette er anledningen til passivitetssøgsmålet i sag C-657/21, Europa-Parlamentet og Rådet mod Kommissionen, der verserer ved Domstolen.

B. Ordninger med finansiell konditionalitet i EU-retten

96. Unionen har et budget, hvorigennem den tilvejebringer de nødvendige midler med henblik på at nå sine mål og gennemføre sin politik. Dette budget finansieres med forbehold af andre indtægter af egne indtægter (artikel 311 TEUF) i henhold til bestemmelser, der fastlægges i en afgørelse fra Rådet⁵⁵. Budgettet er det instrument i EU-retten, der på årlig basis omsætter princippet om solidaritet⁵⁶ til finansielle termer, og har en forfatningsmæssig betydning.

97. Indtægterne og udgifterne i Unionens årlige budget fastlægges i den flerårige finansielle ramme, der er nævnt i artikel 312 TEUF. FFR sikrer en velordnet udvikling i Unionens udgifter inden for rammerne af dens egne indtægter. På nuværende tidspunkt er FFR for 2021-2027⁵⁷ i kraft og foreskriver en stigning på 0,6% i Unionens egne indtægter sammen med de midler, der mobiliseres i kraft af vedtagelsen af genopretningsinstrumentet med henblik på at håndtere de negative økonomiske konsekvenser af covid-19-krisen⁵⁸.

98. Gennemførelsen af budgettet henhører under Kommissionens ansvar i henhold til artikel 317, stk. 1, TEUF. Kommissionen skal gennemføre det »i overensstemmelse med bestemmelserne i den i medfør af artikel 322 [TEUF] udstedte forordning [...] i samarbejde med medlemsstaterne i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Medlemsstaterne samarbejder med Kommissionen med henblik på at sikre, at bevillingerne anvendes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning«⁵⁹.

99. Artikel 310, stk. 6, TEUF bestemmer, at »Unionen og medlemsstaterne [...] i overensstemmelse med artikel 325 [bekæmper] svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser«.

100. Finansforordningen⁶⁰ bestemmer, at Kommissionen kan gennemføre Unionens budget direkte, indirekte eller ved delt forvaltning med medlemsstaterne. I praksis gennemføres mere end 70% af budgettet af Kommissionen ved delt forvaltning med medlemsstaterne i henhold til

⁵⁵ – Med hensyn til FFR for 2021-2027 drejer det sig om Rådets afgørelse (EU, Euratom) 2020/2053 af 14.12.2020 om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter og om ophævelse af afgørelse 2014/335/EU, Euratom (EUT 2020, L 424, s. 1).

⁵⁶ – Jf. K. Lenaerts og S. Adam, »La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne«, *Cahiers de droit européen*, 2021, nr. 2, s. 307-417.

⁵⁷ – Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2093 af 17.12.2020 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027 (EUT 2020, L 433 I, s. 11).

⁵⁸ – Dette instrument giver undtagelsesvis Kommissionen bemyndigelse til på Den Europæiske Unions vegne at optage lån på kapitalmarkederne på højst 750 000 mio. EUR, hvoraf højst 360 000 mio. EUR vil blive anvendt til at yde lån og højst 390 000 mio. EUR til at afholde udgifter, i hvilken forbindelse begge beløb alene har til formål at håndtere konsekvenserne af den krise, som covid-19 forårsagede. Som jeg anførte i mit forslag til afgørelse af 18.3.2021, Tyskland mod Polen (C-848/19, EU:C:2021:218, fodnote 43), er der tale om det største fremskridt i Unionens historie for så vidt angår solidaritet.

⁵⁹ – Artikel 310, stk. 5, TEUF gentager, at »[b]udgettet gennemføres i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Medlemsstaterne og Unionen samarbejder med henblik på at sikre, at bevillingerne på budgettet anvendes i overensstemmelse med dette princip«.

⁶⁰ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18.7.2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT 2018, L 193, s. 1, herefter »finansforordningen«).

bestemmelserne i finansforordningens artikel 63. I forbindelse med denne delte forvaltning udfører medlemsstaterne ved delegation de nødvendige opgaver med henblik på gennemførelsen af midlerne i Unionens budget, der er underlagt Kommissionens kontrol⁶¹.

101. Det er i forbindelse med denne budgetgennemførelse, der er delt mellem Kommissionen og medlemsstaterne, at ordningerne med konditionalitet, der er fastlagt i finansforordningen og i andre specifikke EU-regler, er opstået.

102. Ordningerne med konditionalitet, der har til formål at beskytte den forsvarlige forvaltning af budgettet, afspejler et mere hyppigt anvendt fænomen med hensyn til konditionalitet såvel i EU-retten som i andre lande (herunder lande, der har føderale retssystemer⁶²) og i internationale organisationer såsom Den Internationale Valutafond eller Verdensbanken.

103. I EU-retten anvendes konditionalitet naturligt på nye medlemsstaters tiltrædelse, som er betinget af overholdelsen af de såkaldte *Københavnskriterier*, og der er tale om en sædvanlig praksis i Unionens eksterne forbindelser, hvis udviklingsstøtte lige så naturligt er betinget af overholdelsen af krav på menneskerettighedsområdet⁶³.

104. Med hensyn til de interne forbindelser mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne er konditionalitet navnlig blevet anvendt i forbindelse med instrumenter for økonomisk og social samhørighed og i forbindelse med forvaltningen af budgettet⁶⁴.

⁶¹ – Det fremgår af finansforordningens artikel 63, at »[n]år Kommissionen gennemfører budgettet ved delt forvaltning, delegeres der opgaver i tilknytning til budgetgennemførelsen til medlemsstaterne. Kommissionen og medlemsstaterne overholder principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning, gennemsigtighed og ikkeforskelsbehandling og sikrer synligheden af Unionens foranstaltninger, når de forvalter EU-midler. Med henblik herpå opfylder Kommissionen og medlemsstaterne deres respektive kontrol- og revisionsforpligtelser og påtager sig det deraf følgende ansvar i medfør af denne forordning. Yderligere bestemmelser fastsættes i sektorspecifikke regler«.

⁶² – I USA har de føderale institutioner i forbindelserne med delstaterne og de lokale myndigheder anvendt finansiell konditionalitet for bl.a. at betinge tildelingen af midler fra det føderale budget af, at forbuddet mod raceadskillelse på uddannelsesområdet og på arbejdspladser er overholdt, at der indføres en mindsteløn, at der oprettes en uafhængig statslig offentlig administration, eller at der fastsættes en maksimal hastighed på motorvejene i hele landet. Grundlaget for denne føderale finansielle konditionalitet befinder sig i artikel I, Section 8, Clause 1, i den amerikanske forfatning (the Spending Clause of the Constitution), der giver Kongressen beføjelse »to lay and collect Taxes, [...] to [...] provide for the [...] general Welfare of the United States«. Den amerikanske højesteret har fastsat betingelserne for anvendelsen af denne konditionalitet, jf. bl.a. dommen i sagen South Dakota mod Dole, 483 U.S. 203 (1987), og NFIB mod Sebelius, 567 U.S. 519 (2012). Jf. Brian T. Yeh, *The Federal Government's Authority to Impose Conditions on Grant Funds*, Congressional Research Service, 2017, <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44797.pdf>; og P. Margulies, »Deconstructing Sanctuary Cities: The Legality of Federal Grant Conditions That Require State and Local Cooperation on Immigration Enforcement«, *Wash. & Lee L. Rev.* 2018, s. 1507.

⁶³ – Jf. V. Viță, »Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality«, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, s. 116-143.

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

105. Følgende eksempler, som ikke er udtømmende, på finansiel konditionalitet i den nye forordning om fælles bestemmelser for strukturfondene for perioden 2021-2027⁶⁵ bør nævnes:

- Miljø- og klimamæssig konditionalitet som omhandlet i artikel 6 (»Klimamål og klimatilpasningsmekanisme«) og i artikel 9, stk. 4.
- Konditionalitet baseret på overholdelsen af »horisontale principper« (artikel 9) vedrørende beskyttelse af de grundlæggende rettigheder og overholdelse af chartret om grundlæggende rettigheder i forbindelse med gennemførelsen af fondene.
- Konditionalitet, der er knyttet til specifikke målsætninger som omhandlet i artikel 15 (»Grundforudsætninger«) og i bilag III⁶⁶. Sidstnævnte indeholder »horisontale grundforudsætninger, der gælder for alle specifikke målsætninger, og de kriterier, der er nødvendige for at vurdere, om de er opfyldt«. Bilag III omfatter effektive mekanismer til overvågning af markedet for offentlige udbud, redskaber og kapacitet til effektiv anvendelse af statsstøttere reglerne, effektiv gennemførelse og anvendelse af chartret om grundlæggende rettigheder, og gennemførelse og anvendelse af FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (UNCRPD) i overensstemmelse med Rådets afgørelse 2010/48/EF⁶⁷. Hvis disse betingelser ikke er opfyldt, kan Kommissionen suspendere tilbagebetalingen af udgifter, som staten har afholdt.
- Makroøkonomisk konditionalitet som omhandlet i artikel 19 (»Foranstaltninger, der knytter fondenes effektivitet sammen med forsvarlig økonomisk styring«). Med denne bestemmelse gives Rådet, efter Kommissionens forslag, beføjelse til at suspendere alle eller en del af forpligtelserne eller betalingerne til et eller flere af en medlemsstats programmer: i) hvis denne medlemsstat ikke træffer tilstrækkelige korrigerende foranstaltninger eller ikke handler for at undgå en uforholdsmæssigt stor ubalance i overensstemmelse med forordning (EU) nr. 1176/2011⁶⁸, ii) hvis Kommissionen konkluderer, at en medlemsstat ikke har truffet foranstaltninger som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 332/2002⁶⁹, og beslutter ikke at tillade udbetaling af den finansielle støtte, der er ydet til den pågældende medlemsstat, og iii) hvis Rådet vurderer, at en medlemsstat ikke overholder det makroøkonomiske tilpasningsprogram, der er omhandlet i artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 472/2013⁷⁰, eller de foranstaltninger, som Rådet har krævet ved en afgørelse vedtaget i overensstemmelse med artikel 136, stk. 1, TEUF.

⁶⁵ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24.6.2021 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for finansiell støtte til grænseforvaltning og visumpolitik (EUT 2021, L 231, s. 159, herefter »forordningen om fælles bestemmelser for 2021-2027«). Denne forordning styrker de ordninger med konditionalitet, der allerede var indført med henblik på FFR for 2014-2020 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17.12.2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT 2013, L 347, s. 320).

⁶⁶ – Bilag IV indeholder desuden »[t]ematisk grundforudsætninger, der gælder for EFRU, ESF+ og Samhørighedsfonden [...]«.

⁶⁷ – Rådets afgørelse af 26.11.2009 om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder (EUT 2010, L 23, s. 35).

⁶⁸ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 16.11.2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer (EUT 2011, L 306, s. 25).

⁶⁹ – Rådets forordning af 18.2.2002 om indførelse af en mekanisme for mellemfristet betalingsbalancestøtte til medlemsstaterne (EUT 2002, L 53, s. 1).

⁷⁰ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 21.5.2013 om skærpelse af den økonomiske og budgetmæssige overvågning af medlemsstater i euroområdet, der har eller er truet af alvorlige vanskeligheder med hensyn til deres finansielle stabilitet (EUT 2013, L 140, s. 1).

106. I samme retning giver artikel 96 og 97 i forordningen om fælles bestemmelser for 2021-2027 Kommissionen beføjelser til henholdsvis at afbryde betalingsfristen eller suspendere betalingerne til medlemsstaterne, hvis der foreligger en uregelmæssighed eller en alvorlig mangel eller en begrundet udtalelse fra Kommissionen vedrørende en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF om et forhold, som rejser tvivl om lovligheden og den formelle rigtighed af udgifter. Kommissionen kan i henhold til artikel 104 ligeledes efterfølgende foretage en finansiell korrektion ved at reducere støtten fra fondene til et program, hvis en af disse typer situationer opstår.

107. Ordningerne med konditionalitet befinder sig ligeledes i de sektorspecifikke forordninger, der finder anvendelse på Unionens finansielle instrumenter. Nedenstående forordninger er eksempler på dette:

- Makroøkonomisk konditionalitet som omhandlet i artikel 10 i forordning 2021/241⁷¹ på en tilsvarende måde som i artikel 19 i forordningen om fælles bestemmelser for 2021-2027. Strukturfondenes makroøkonomiske konditionalitet overføres til genopretnings- og resiliensfaciliteten, som er det vigtigste finansieringsredskab for EU-genopretningsinstrumentet, der blev vedtaget ved forordning 2020/2094 for at supplere FFR med henblik på at håndtere de finansielle konsekvenser af covid-19. Denne facilitet gennemføres af Kommissionen ved direkte forvaltning i overensstemmelse med de relevante regler, der er vedtaget i henhold til artikel 322 TEUF, navnlig finansforordningen og forordning 2020/2092.
- Konditionalitet med henblik på at opnå overholdelse af reglerne vedrørende menneskerettighederne i forbindelse med den integrerede europæiske grænseforvaltning som omhandlet i artikel 4 i forordning (EU) 2021/1148⁷².
- Konditionalitet med henblik på overholdelse af menneskerettighederne og miljømål som omhandlet i artikel 4 i forordning (EU) 2021/1229 om oprettelse af lånefaciliteten for den offentlige sektor under mekanismen for retfærdig omstilling⁷³.
- Klima- og miljømæssig konditionalitet i forbindelse med direkte betalinger til landbrugere inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik som omhandlet i artikel 43-47 i forordning (EU) nr. 1307/2013⁷⁴.

108. Disse ordninger med konditionalitet er forskellige, men følger alle en fælles logik: retten til at modtage en betaling fra EU-budgettet er betinget af overholdelsen af bestemte horisontale krav, der er forskellige fra og supplerer de krav, der direkte er fastsat af den europæiske fond, som betalingen tilskrives⁷⁵.

⁷¹ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 12.2.2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT 2021, L 57, s. 17).

⁷² – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 7.7.2021 om oprettelse af instrumentet for finansiell støtte til grænseforvaltning og visumpolitik som del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning (EUT 2021, L 251, s. 48).

⁷³ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 14.7.2021 om lånefaciliteten for den offentlige sektor under mekanismen for retfærdig omstilling (EUT 2021, L 274, s. 1).

⁷⁴ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17.12.2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT 2013, L 347, s. 608).

⁷⁵ – F.eks. er medlemsstatens overholdelse af kravene vedrørende makroøkonomisk ubalance en betingelse for at modtage udbetalinger fra strukturfondene såsom EFRU eller ESF.

109. Den makroøkonomiske konditionalitet, der indføres ved forordning 2020/2092, er for så vidt angår budgetgennemførelsen forbundet med respekten for retsstatsprincippet, som er »afgørende for beskyttelsen af de øvrige grundlæggende værdier [i artikel 2 TEU]«⁷⁶. Eftersom der er tale om en horisontal betingelse, skal medlemsstaterne overholde den i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget.

110. Den finansielle konditionalitet skaber en forbindelse mellem solidaritet og ansvar. Unionen overfører midler fra sit budget til medlemsstaterne, såfremt disse anvendes på en ansvarlig måde, hvilket indebærer, at dette sker i overensstemmelse med Unionens værdier, f.eks. retsstatsprincippet. Kun hvis budgetgennemførelsen overholder Unionens værdier, er der tilstrækkelig gensidig tillid mellem medlemsstaterne, når Unionen skal tilføres de finansielle midler, der er nødvendige for at opfylde Unionens mål.

111. Det er klart for alle, at denne nye dimension af konditionalitet har konsekvenser, der i væsentlig grad påvirker Unionens forbindelser med medlemsstaterne. Som følge af ordningen med konditionalitet råder EU-institutionerne over styrkede beføjelser til at sikre, at medlemsstaterne overholder EU-rettens værdier, når de deltager i forvaltningen af Unionens budget.

112. Anvendelsen af den finansielle konditionalitet i den afledte ret skal imidlertid være i overensstemmelse med kravene i den primære ret og være omfattet af de beføjelser, som er tillagt Unionen.

113. Domstolens praksis har indtil videre især omhandlet miljømæssig konditionalitet i forbindelse med direkte betalinger til landbrugere⁷⁷ samt den makroøkonomiske konditionalitet, som der blev set positivt på i Pringle-dommen⁷⁸.

114. I sidstnævnte dom vurderede Domstolen, at konditionalitet var en mekanisme, der var egnet til at sikre overholdelse af EU-retten og af de foranstaltninger til samordning af medlemsstaternes økonomiske politik, som EU-institutionerne har vedtaget. Domstolen anførte desuden, at den makroøkonomiske konditionalitet i henhold til artikel 3, artikel 12, stk. 1, og artikel 13, stk. 3, første afsnit, i traktaten om den europæiske stabilitetsmekanisme (herefter »ESM-traktaten«)⁷⁹ sikrede foreneligheden af ESM's aktiviteter med navnlig artikel 125 TEUF og Unionens samordningsforanstaltninger⁸⁰.

⁷⁶ – Sjette betragtning til forordning 2020/2092.

⁷⁷ – Af retspraksis vedrørende miljømæssig konditionalitet i forbindelse med direkte betalinger til landbrugere kan nævnes dom af 27.1.2021, De Ruiter (C-361/19, EU:C:2021:71, præmis 31-41), og af 25.7.2018, Teglgaard og Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597, præmis 42 ff.). I dom af 7.8.2018, Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637, præmis 39), bemærkede Domstolen, at »[d]et følger af sidstnævnte forordnings [nr. 1306/2013] artikel 93, at standarderne for god landbrugs- og miljømæssig stand er en del af reglerne om krydsoverensstemmelse, hvis tilsidesættelse medfører en administrativ sanktion, som det fremgår af den nævnte forordnings artikel 91. Disse standarder fastsættes på nationalt plan, opregnes i bilag II til den nævnte forordning og vedrører navnlig miljøområdet«.

⁷⁸ – Dom af 27.11.2012 (C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 69): »[...] Den strenge konditionalitet, som ydelsen af finansiel støtte gennem stabilitetsmekanismen er underlagt i medfør af stk. 3 i artikel 136 TEUF, som revisionen af EUF-traktaten vedrører, har [...] til formål at sikre, at denne mekanisme fungerer på en sådan måde, at den overholder EU-retten, herunder Unionens foranstaltninger inden for rammerne af samordningen af medlemsstaternes økonomiske politikker«.

⁷⁹ – Traktaten om den europæiske stabilitetsmekanisme mellem Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Irland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Cypern, Storhertugdømmet Luxembourg, Malta, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Slovenien, Den Slovakiske Republik og Republikken Finland, indgået i Bruxelles den 2.2.2012.

⁸⁰ – Dom af 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 111 og 112). Præmis 154-156 omhandlede Kommissionens opgave inden for rammerne af ESM-traktaten, som består i at påse overholdelsen af den konditionalitet, som den finansielle støtte er underlagt. Samme henvisning fremgår af dom af 20.9.2016, Mallis og Malli mod Kommissionen og ECB (C-105/15 P, EU:C:2016:702, præmis 54).

115. Den foreliggende sag og sag C-157/21 giver Domstolen lejlighed til at udvikle sin praksis om finansiel konditionalitet og udvide den til at omfatte et instrument, hvorved EU-institutionerne med henblik på at beskytte Unionens budget fremmer medlemsstaternes overholdelse af retsstatsprincippet, der er sikret ved artikel 2 TEU.

116. På denne baggrund vil jeg foretage en bedømmelse af de respektive annullationsanbringender, som den ungarske regering har fremsat.

V. Det første anbringende: manglende eller mangelfuldt retsgrundlag for forordning 2020/2092

A. Parternes anbringender

117. Selv om artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF giver EU-lovgiver mulighed for at vedtage finansielle regler om gennemførelsen af Unionens budget, indeholder forordning 2020/2092 ifølge den ungarske regering ikke finansielle eller budgetmæssige bestemmelser.

118. Retsgrundlaget for forordning 2020/2092 er således mangelfuldt, og Unionen har ikke kompetence til at vedtage en afledt retsakt med dette indhold.

119. Efter den ungarske regerings opfattelse tillader forordning 2020/2092, at Kommissionen og Rådet definerer begrebet retsstatsprincippet samt den adfærd, der tilsidesætter de krav, der følger af denne EU-værdi. Den vedtagne ordning giver mulighed for at pålægge sanktioner, der påvirker grundlæggende strukturer i en medlemsstat, med hensyn til hvilke Unionen ikke har kompetence.

120. Artikel 322 TEUF understøtter ikke denne adfærd og udgør således et mangelfuldt retsgrundlag for forordning 2020/2092, hvis anvendelsesområde er i strid med proceduren i artikel 7 TEU.

121. Den ungarske regering har desuden gjort rede for forskellene mellem forordning 2020/2092 og andre finansielle og budgetmæssige EU-retlige regler, hvis retsgrundlag er artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF.

122. De elementer i forordning 2020/2092, der er uforenelige med artikel 322 TEUF, omfatter ifølge den ungarske regering bl.a. interessekonflikterne i forbindelse med fordelingen af EU-midler. Forordning 2020/2092 indeholder ingen procedureregler for medlemsstaterne i forbindelse med indførelsen af regler om og fjernelse af interessekonflikter og gør det således muligt at vedtage foranstaltninger mod disse stater på grundlag af ikke-præciserede overtrædelser, der er mere vidtgående end de krav, der er fastsat i finansforordningen.

123. Den ungarske regering har endvidere anført, at artikel 5, stk. 2, i forordning 2020/2092 forpligter medlemsstaterne til at finansiere de programmer, hvorfra Unionen tilbagesøger sine midler, med deres egne budgetmidler med henblik på at beskytte modtagerne. Denne bestemmelse er ikke i overensstemmelse med reglerne for gennemførelsen af Unionens budget og udgør en sanktion for den medlemsstat, der tilsidesætter de retsstatslige krav.

124. Ifølge den ungarske regering kan artikel 322 TEUF ikke danne grundlag for at indføre forpligtelser over for de nationale budgetter, eftersom denne bestemmelse udelukkende understøtter vedtagelsen af regler om gennemførelsen af Unionens budget.

125. Parlamentet og Rådet har bestridt den ungarske regerings argumenter og er af den opfattelse, at artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF er det rette retsgrundlag for forordning 2020/2092⁸¹.

126. Efter disse to institutioners opfattelse indfører forordning 2020/2092 en ordning med budgetmæssig (finansiel) konditionalitet, der har til formål at sikre overholdelsen af de retsstatslige krav på linje med andre ordninger med konditionalitet, der allerede findes i Unionen. Dette understøttes af en analyse af denne forordnings formål og indhold.

B. Bedømmelse

127. Jeg vil indledningsvis fremhæve Domstolens faste praksis vedrørende valget af retsgrundlag i den primære ret med henblik på at vedtage afledte retsregler⁸²:

- »[V]alget af retsgrundlag for en EU-retsakt [skal] foretages på grundlag af objektive forhold, som kan være genstand for en domstolskontrol, herunder retsaktens formål og indhold. Hvis en gennemgang af den omhandlede foranstaltning viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten således have et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære formål eller led«⁸³.
- »Endvidere [...] [kan] der med henblik på at fastslå det rette retsgrundlag [...] tages hensyn til den retlige sammenhæng, hvori en ny lovgivning indgår, navnlig for så vidt som en sådan sammenhæng kan belyse målet med denne lovgivning«⁸⁴.
- Når en harmoniseringsretsakt er vedtaget, »kan EU-lovgiver ikke fratages muligheden for at tilpasse denne retsakt til samtlige ændrede omstændigheder eller ny viden, henset til den opgave, den har til at sikre beskyttelsen af de almene hensyn, der er anerkendt i traktaten«⁸⁵.

128. I overensstemmelse med denne retspraksis kan det på grundlag af en analyse af formålet med og indholdet af forordning 2020/2092 afklares, om artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF er det rette retsgrundlag for vedtagelsen af denne forordning, om der burde have været et andet retsgrundlag, eller om Unionen ikke har kompetence til at vedtage denne forordning.

⁸¹ – Herefter vil jeg for at undgå gentagelser lægge til grund, at de stater, der har deltaget i retsmødet (naturligvis med undtagelse af Ungarn og Republikken Polen), samt Kommissionen deler Parlamentets og Rådets opfattelse.

⁸² – Domme af 8.12.2020, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-626/18, EU:C:2020:1000, præmis 43-47) og Ungarn mod Parlamentet og Rådet (C-620/18, EU:C:2020:1001, præmis 38-42), samt dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet (C-482/17, EU:C:2019:1035).

⁸³ – Dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet (C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 31).

⁸⁴ – Ibidem, præmis 32.

⁸⁵ – Ibidem, præmis 38.

1. Formålet med forordning 2020/2092

129. I henhold til artikel 1 i forordning 2020/2092 har denne forordning til formål at fastsætte »[...] de regler, der er nødvendige for at beskytte Unionens budget i tilfælde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemsstaterne«.

130. Flere betragtninger til forordning 2020/2092 fremhæver forholdet mellem overholdelsen af retsstatsprincippet og den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget.

- Det fremgår af syvende betragtning, at »[n]år medlemsstaterne gennemfører Unionens budget, [...] udgør respekt for retsstatsprincippet en vigtig forudsætning for overholdelse af princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning som fastsat i artikel 317 [TEUF]«.
- Det anføres i ottende betragtning⁸⁶, at medlemsstaterne kun kan sikre forsvarlig økonomisk forvaltning, hvis de offentlige myndigheder agerer i overensstemmelse med loven, hvis tilfælde af svig retsforfølges, og hvis der foretages en passende domstolsprøvelse af de administrative afgørelser.
- Niende betragtning⁸⁷ fremhæver den store betydning af retsvæsenets og de retsforfølgende myndigheders uafhængighed for at imødegå ulovlige og vilkårlige afgørelser truffet af offentlige myndigheder, der kunne skade Unionens finansielle interesser.
- Det gentages i 13. betragtning, at »[d]er er [...] en klar forbindelse mellem overholdelse af retsstatsprincippet og den effektive gennemførelse af Unionens budget i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning«.
- Det fremhæves i 15. betragtning, at »[t]ilsidesættelser af retsstatsprincippet, navnlig dem, der påvirker offentlige myndigheders korrekte funktion og effektiv domstolsprøvelse, kan være til alvorlig skade for Unionens finansielle interesser«.

131. På baggrund af disse betragtninger, som åbenlyst er i overensstemmelse med den dispositive del af forordning 2020/2092, er jeg af den opfattelse, at formålet med denne forordning er at indføre en specifik ordning for at sikre den korrekte gennemførelse af Unionens budget, når en medlemsstat tilsidesætter retsstatsprincippet, således at den forsvarlige forvaltning af Unionens midler eller Unionens finansielle interesser bringes i fare.

132. Dette formål synes efter min opfattelse at være i overensstemmelse med valget af artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF som retsgrundlaget for forordning 2020/2092⁸⁸.

⁸⁶ – »Medlemsstaterne kan kun sikre forsvarlig økonomisk forvaltning, hvis de offentlige myndigheder agerer i overensstemmelse med loven, hvis tilfælde af svig, herunder skattesvig, skatteunddragelse, korrupsion, interessekonflikter og andre lovbrud, forfølges effektivt af efterforskende og retsforfølgende myndigheder, og hvis vilkårlige eller ulovlige afgørelser truffet af offentlige myndigheder, herunder de retshåndhævende myndigheder, kan gøres til genstand for effektiv domstolsprøvelse udøvet af uafhængige domstole og af EU-Domstolen.«

⁸⁷ – »Retsvæsenets uafhængighed og upartiskhed bør altid garanteres, og efterforskende og retsforfølgende myndigheder bør være i stand til at udøve deres funktioner korrekt. Retsvæsenet og de efterforskende og retsforfølgende myndigheder bør tildeles tilstrækkelige finansielle og menneskelige ressourcer og procedurer til at handle effektivt og på en måde, der fuldt ud respekterer retten til en retfærdig rettergang, herunder respekt for retten til et forsvar. Endelige domme bør gennemføres effektivt. Disse betingelser forudsættes som en minimumsgaranti mod ulovlige og vilkårlige afgørelser truffet af offentlige myndigheder, der kunne skade Unionens finansielle interesser.«

⁸⁸ – Jf. P. Martín Rodríguez, *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2021, s. 131, som er af den opfattelse, at »artikel 322 TEUF indeholder et mere end tilstrækkeligt retsgrundlag for indførelsen af denne form for [finansiel] konditionalitet, som i øvrigt allerede findes med hensyn til visse former for materielt indhold vedrørende retsstatsprincippet [...]«.

133. Parlamentet og Rådet har anført, at formålet med den omtvistede forordning er det, der fremgår af disse betragtninger. De har forkastet den ungarske regerings analyse, hvorefter forordning 2020/2092 har til formål at tilføje endnu en procedure ud over dem, der allerede er indført⁸⁹ med henblik på at beskytte retsstatsprincippet, uden at der er retsgrundlag for dette i den primære ret.

134. Hvis 14. betragtning til forordning 2020/2092 læses uden for sammenhæng, synes den ganske vist i nogen grad at støtte den ungarske regerings synspunkt, eftersom det deri anføres, at »[d]en mekanisme, der fastsættes i denne forordning, *supplerer* disse instrumenter ved at beskytte Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet, som påvirker dens forsvarlige økonomiske forvaltning eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser«.

135. Denne tilsyneladende manglende sammenhæng i logikken i betragtningerne til forordning 2020/2092 kan skyldes lovgivningsprocedurens forløb. Kommissionens oprindelige forslag afspejlede som nævnt i mindre grad den indførte ordnings finansielle konditionalitet og havde et større fokus på beskyttelsen af retsstatsprincippet. Rådets modstand bevirkede, at den endelige tekst til forordning 2020/2092 blev omdannet til et instrument vedrørende finansiell konditionalitet, i hvilken forbindelse beskyttelsen af retsstatsprincippet fungerer som en horisontal betingelse, som medlemstaterne skal opfylde i forbindelse med budgetgennemførelsen.

136. Derfor er det nødvendigt at foretage en detaljeret analyse af indholdet af forordning 2020/2092 for at afgøre, om det »endelige lovgivningsresultat« reelt er en ordning med finansiell konditionalitet ligesom andre ordninger i EU-retten. Såfremt det er tilfældet, udgør artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF et tilstrækkeligt retsgrundlag, fordi den pågældende forordning er en retsakt, der vedrører budgetgennemførelsen.

137. Såfremt dette ikke er tilfældet, således som den ungarske regering har gjort gældende, er der tale om endnu et instrument til beskyttelse af retsstatsprincippet med budgetmæssige konnotationer, i hvilken forbindelse artikel 322 TEUF ikke udgør et passende retsgrundlag, og som Unionen ikke har beføjelser til at indføre.

138. Efter min opfattelse er formålet med forordning 2020/2092 ved hjælp af ordningen med konditionalitet at sikre den korrekte gennemførelse af Unionens budget, når der sker tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat, der bringer den forsvarlige forvaltning af Unionens midler eller Unionens finansielle interesser i fare.

139. Samlet set er formålet med forordning 2020/2092 således at beskytte Unionens budget mod specifikke situationer, der truer den forsvarlige gennemførelse af dette budget og udgør tilsidesættelser af retsstatsprincippet. Den nævnte forordning har således ikke til formål at beskytte sidstnævnte princip ved hjælp af en sanktionsordning.

140. Ud fra denne betragtning har forordning 2020/2092 et tilsvarende formål som finansforordningen, hvis retsgrundlag i form af artikel 322 TEUF er ubestridt.

⁸⁹ – Den europæiske retsstatsmekanisme, EU's resultattavle for retlige anliggender, traktatbrudssager og proceduren i artikel 7 TEU.

141. I en fælles erklæring, der blev udarbejdet ved vedtagelsen af forordning 2020/2092, erklærede Parlamentet, Rådet og Kommissionen, at de ønskede at indarbejde indholdet af denne forordning i finansforordningen, når sidstnævnte forordning skal ændres⁹⁰.

142. Som Rådet har anført, er EU-lovgivers beslutning om at udarbejde en regel for at sikre den korrekte gennemførelse af Unionens budget i tilfælde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet omfattet af EU-lovgivers skønsbeføjelse i forbindelse med udarbejdelsen af lovgivning.

143. Denne beslutning kan under alle omstændigheder ikke kvalificeres som åbenbart urigtig. Overholdelsen af retsstatsprincippet kan have en afgørende betydning for de offentlige financers korrekte funktion og for den korrekte gennemførelse af budgetterne⁹¹.

144. Sammenfattende er indførelsen af en ordning med finansiell konditionalitet, der er knyttet til retsstatsprincippet, efter min opfattelse et plausibelt lovgivningsmæssigt valg, der er omfattet af den primære ret.

2. Indholdet af forordning 2020/2092

145. Ved vurderingen af, om forordning 2020/2092 er omfattet af artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, er det ifølge Domstolens praksis desuden nødvendigt at undersøge dens indhold.

146. Denne undersøgelse vil gøre det muligt at efterprøve, om elementerne i forordning 2020/2092 er elementer, der indgår i en egentlig ordning med finansiell konditionalitet (på linje med de allerede eksisterende ordninger i EU-retten), og således afgøre, om artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF er det rette retsgrundlag for denne forordning.

a) Betingelser for vedtagelsen af foranstaltninger efter proceduren i forordning 2020/2092

147. I henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092 »[...] skal [der] træffes passende foranstaltninger, hvor det i overensstemmelse med artikel 6 konstateres, at tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde«.

148. Sagens parter er uenige om, hvordan denne bestemmelse skal fortolkes:

- Den ungarske regering har anført, at bestemmelsen indfører en procedure i tre trin, hvori følgende skal dokumenteres: a) at retsstatsprincippet er blevet tilsidesat, b) at der foreligger en alvorlig og tilstrækkelig direkte risiko for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, og c) at det er nødvendigt at

⁹⁰ – Denne erklæring har følgende ordlyd: »Med forbehold af Kommissionens initiativret er Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen indforstået med at overveje at indarbejde indholdet af denne forordning i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18.7.2018 (»finansforordningen«) ved den næste revision«. Denne erklæring indgår i bilaget til dokument COM(2020) 843 final af 14.12.2020, Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet i henhold til artikel 294, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde vedrørende Rådets holdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget.

⁹¹ – Jf. i denne retning Revisionsrettens udtalelse nr. 1/2018 om forslag af 2.5.2018 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet (EUT 2018, C 291, s. 1), punkt 10 og 11.

vedtage foranstaltninger for at imødegå denne tilsidesættelse. Efter den ungarske regerings opfattelse giver artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF ikke hjemmel til det første af disse trin.

- Parlamentet og Rådet er uenige i denne fortolkning og er af den opfattelse, at proceduren kun består af to trin: a) dokumentation for, at der foreligger en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, der udgør en alvorlig risiko for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, og b) vedtagelse af foranstaltninger for at modvirke denne tilsidesættelse. På denne måde finder konditionaliteten alene anvendelse med hensyn til de tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der påvirker gennemførelsen af Unionens budget direkte og på en tilstrækkelig alvorlig måde.

149. Efter min opfattelse er sidstnævnte den korrekte fortolkning af artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092. Den finansielle konditionalitet er begrænset til de tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der har en tilstrækkelig direkte forbindelse med budgetgennemførelsen, og som påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.

150. En *ordlydsfortolkning* fører til denne konklusion, eftersom artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092 kræver en tilstrækkelig direkte forbindelse mellem tilsidesættelsen af retsstatsprincippet og budgetgennemførelsen. Kun på den måde kan ordningen med konditionalitet iværksættes, og dermed omhandler forordning 2020/2092 ikke alle tilsidesættelser af retsstatsprincippet, men derimod dem, der har en direkte forbindelse med budgetgennemførelsen.

151. Selv om artikel 2, litra a), i forordning 2020/2092 indeholder en definition af retsstatsprincippet, finder denne definition på samme måde kun anvendelse »[i] denne forordning [...]«. Det er korrekt, at denne bestemmelse definerer »retsstatsprincippet« på en generel (som en EU-værdi, der er nedfældet i artikel 2 i TEU) og åben måde, fordi den forbinder det med de principper, der opregnes efterfølgende, men som nævnt med den begrænsede rækkevidde, som jeg netop har fremhævet.

152. Artikel 3 i forordning 2020/2092 opregner ligeledes en række tegn på tilsidesættelser af retsstatsprincippet »[m]ed henblik på denne forordning«.

153. På baggrund af en *systematisk* fortolkning af artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092, sammenholdt med denne forordnings øvrige artikler, er det min opfattelse, at den finansielle konditionalitet udelukkende finder anvendelse på alvorlige tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der påvirker gennemførelsen af Unionens budget direkte.

154. De tegn på »[t]ilsidesættelser af retsstatsprincippet«, som artikel 3 i forordning 2020/2092 opregner som eksempler, er i artikel 4, stk. 2, i samme forordning begrænset til en række aktivitetsområder hos de nationale myndigheder, der er direkte forbundet med gennemførelsen af Unionens budget.

155. De i artikel 4, stk. 2, i forordning 2020/2092 omhandlede tilfælde udgør som nævnt enten specifikke aktiviteter vedrørende budgetgennemførelse eller generelle aktiviteter, forudsat at sidstnævnte indebærer en kontrol med aktiviteter i forbindelse med budgetgennemførelse.

156. Det er korrekt, at visse af de generelle aktiviteter, der er nævnt i artikel 4, stk. 2, i forordning 2020/2092⁹², isoleret set ikke nødvendigvis som sådan påvirker gennemførelsen af Unionens budget som omhandlet i artikel 322, stk. 1, litra a), eller automatisk er forbundet med den forsvarlige økonomiske forvaltning⁹³ eller med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.

157. Artikel 4, stk. 2, i forordning 2020/2092 begrænser imidlertid omfanget af disse generelle aktiviteter til aktiviteter, der gennemføres af de nationale myndigheder og er forbundet med budgetgennemførelsen. Det er tilfældet for:

- Efterforskende og retsforfølgende myndigheders adfærd, der i denne forbindelse kun vedrører »overtrædelser af EU-retten i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget eller med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser« [litra c)].
- Effektiv domstolsprøvelse udøvet af uafhængige domstole, forudsat at dette sker i forbindelse med nationale myndigheders handlinger eller undladelser, som [i henhold til samme stykkes litra a), b) og c)] er forbundet med gennemførelsen af Unionens budget [litra d)].
- Forebyggelse og sanktionering af svig og andre overtrædelser af EU-retten, der ligeledes er forbundet »med gennemførelsen af Unionens budget eller med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser« [litra e)].

158. Med hensyn til opsamlingsbestemmelsen [litra h)], der nævner »andre situationer eller anden adfærd fra myndigheders side«, kan disse kun være omfattet af forordning 2020/2092, hvis de »er relevant(e) i forbindelse med den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser«. Opsamlingsbestemmelsen omfatter således ikke adfærd, der ikke er forbundet med budgetgennemførelsen.

159. Efter min opfattelse er den metode, som lovgiver har benyttet til at fastlægge anvendelsesområdet og betingelserne for at anvende den omtvistede mekanisme, passende, for så vidt som den udgør en *horisontal* betingelse for den korrekte gennemførelse af budgettet, der kræver, at retsstatsprincippet overholdes.

160. Alvorlige tilsidesættelser af dette princip, der gør det muligt at anvende ordningen med konditionalitet, er tilsidesættelser, der udspringer af aktiviteter i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget eller af generelle aktiviteter hos de statslige myndigheder, der direkte vedrører denne budgetgennemførelse.

161. Artikel 6, stk. 9, i forordning 2020/2092 kræver under alle omstændigheder, at Kommissionen anfører de specifikke grunde og den konkrete dokumentation for, at der foreligger en grov overtrædelse af retsstatsprincippet, der er direkte forbundet med budgetgennemførelsen. Kun på denne måde kan der vedtages de nødvendige foranstaltninger mod den pågældende medlemsstat.

⁹² – Aktiviteterne i litra c) (»den korrekte funktion af efterforskende og retsforfølgende myndigheder«), litra d) (»effektiv domstolsprøvelse udøvet af uafhængige domstole«) og litra e) (»forebyggelse og sanktionering af svig, herunder skattesvig, korruption og andre overtrædelser af EU-retten«).

⁹³ – I henhold til finansforordningens artikel 2, nr. 59), forstås der ved »forsvarlig økonomisk forvaltning« »budgetgennemførelse i overensstemmelse med principperne om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet«.

162. På baggrund af en *formålsbestemt* og en *historisk* fortolkning af artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092 er det ligeledes min opfattelse, at den finansielle konditionalitet udelukkende finder anvendelse med hensyn til tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der påvirker gennemførelsen af Unionens budget direkte.

163. I denne forbindelse bør jeg anføre, at det er nyttigt at tage udviklingen i lovgivningsproceduren forud for vedtagelsen af forordning 2020/2092 i betragtning.

164. Kommissionens oprindelige forslag havde som nævnt et større fokus på beskyttelsen af retsstatsprincippet og afspejlede i mindre grad ordningens finansielle konditionalitet. Rådets indgriben bevirkede, at den endelige tekst til forordning 2020/2092 mere tydeligt kunne omdannes til et instrument vedrørende finansiell konditionalitet, i hvilken forbindelse beskyttelsen af retsstatsprincippet fungerer som en horisontal betingelse, som medlemsstaterne skal opfylde i forbindelse med budgetgennemførelsen.

165. For så vidt angår udviklingen i lovteksten har et afgørende element været indførelsen i artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092 af kravet om en *tilstrækkelig direkte* forbindelse⁹⁴ mellem budgetgennemførelsen og tilsidesættelsen af retsstatsprincippet⁹⁵.

166. Indførelsen af dette element, som har været genstand for stærk kritik i visse dele af retslitteraturen⁹⁶, indebærer en vis indskrænkning af anvendelsesområdet for Kommissionens oprindelige forslag. I den endelige ordlyd er ordningen med finansiell konditionalitet strengt forbundet med gennemførelsen af Unionens budget for ikke at være i strid med artikel 7 TEU og for, at retsakten kunne være omfattet af retsgrundlaget i artikel 322 TEUF⁹⁷.

167. Den *tilstrækkelig direkte* forbindelse sikrer, at ordningen med konditionalitet ikke anvendes i forbindelse med enhver alvorlig tilsidesættelse af retsstatsprincippet, men blot begrænses til de tilfælde, der har denne karakter og er nært forbundne med budgetgennemførelsen⁹⁸. Denne forbindelse skal dokumenteres af Kommissionen, inden den foreslår afhjælpende foranstaltninger, og en sådan forbindelse anses ikke automatisk for at være dokumenteret, uanset hvor alvorlig tilsidesættelsen af retsstatsprincippet er.

⁹⁴ – Dom af 6.11.2014, Italien mod Kommissionen (C-385/13 P, EU:C:2014:2350, præmis 68 og 69), omhandlede nødvendigheden af en tilstrækkelig direkte forbindelse mellem en angivelig tilsidesættelse af EU-retten begået af den støttemodtagende medlemsstat og den foranstaltning, der var genstand for den ønskede finansiering, som et element, der giver Kommissionen mulighed for at anordne suspension af strukturfondsbetalingerne til medlemsstaten.

⁹⁵ – P. Martín Rodríguez, op.cit, s. 133, har også fremhævet, at fortolkningsnøglen til forordning 2020/2092 er kravet om påvirkning »på en tilstrækkelig direkte måde«.

⁹⁶ – Lederen i *European Papers*, 2020, nr. 5, s. 1101-1104, anser kravet om at godtgøre, at tilsidesættelsen af retsstatsprincippet udelukkende vedrører beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, for at være probatio diabólica for Kommissionen. Det tilføjes, at dette krav »will presumably render inoperative the conditionality mechanism«, og at forordning 2020/2092 »appears to be doomed to fail«, hvis den udelukkende anvendes på medlemsstaternes adfærd, der påvirker den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget.

⁹⁷ – Det bekræftes i Det Europæiske Råds konklusioner af 10. og 11.12.2020, afsnit 2, litra e), at »årsagssammenhængen mellem sådanne overtrædelser og de negative konsekvenser for Unionens finansielle interesser skal være tilstrækkeligt direkte og behørigt konstateret. Den blotte konstatering af, at en overtrædelse af retsstatsprincippet har fundet sted, er ikke tilstrækkelig til at udløse mekanismen«.

⁹⁸ – Det Europæiske Råd af 10. og 11.12.2020 går ud over forordningens tekst i sine konklusioner, afsnit 2, litra h), hvori det anfører, at »[n]år sådanne oplysninger og konstateringer [som Kommissionen baserer sin vurdering på], uanset deres oprindelse, anvendes med henblik på forordningen, vil Kommissionen sikre, at deres relevans og anvendelse udelukkende fastlægges i lyset af forordningens mål om at beskytte Unionens finansielle interesser«.

168. 13. betragtning til forordning 2020/2092 understreger denne forbindelse og anfører, at »[d]er [...] derfor [er] en klar forbindelse mellem overholdelse af retsstatsprincippet og den effektive gennemførelse af Unionens budget i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning«.

169. Sammenfattende er jeg på baggrund af en fortolkning af artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092 i henhold til det ordlydsbaserede, det systematiske, det formålsbestemte og det historiske kriterium af den opfattelse, at denne forordning indfører en ordening med finansiell konditionalitet, der kun finder anvendelse med hensyn til alvorlige tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der påvirker gennemførelsen af Unionens budget direkte. Forstået på denne måde har forordning 2020/2092 et tilstrækkeligt retsgrundlag i artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF.

170. Denne konstatering berøres ikke af den ungarske regerings argument om det (angivelige) modsætningsforhold mellem bestemmelserne i finansforordningen om interessekonflikter (artikel 61⁹⁹) og artikel 3, litra b), i forordning 2020/2092, der bl.a. kvalificerer den omstændighed, at nationale myndigheder undlader at sikre »fravær af interessekonflikter«, som et tegn på tilsidesættelser af retsstatsprincippet.

171. Som Rådet har anført, anvendes forordning 2020/2092 subsidiært i forhold til Unionens øvrige finansielle regler. Artikel 6, stk. 1, i forordning 2020/2092 bestemmer, at Kommissionen skal aktivere mekanismen, »medmindre den mener, at andre procedurer fastsat i EU-lovgivningen vil gøre det muligt at beskytte Unionens budget mere effektivt«¹⁰⁰.

172. Dette betyder, at proceduren for løsning af interessekonflikter i finansforordningens artikel 61 finder anvendelse på de specifikke tilfælde, og at ordningen i forordning 2020/2092 udelukkende iværksættes, når funktionen af en myndighed i en medlemsstat, der deltager i gennemførelsen af Unionens budget, bringes i fare på grund af særlig alvorlige interessekonflikter.

b) Kriterier for vedtagelse af foranstaltninger efter proceduren i forordning 2020/2092

173. Ifølge den ungarske regering udgør de foranstaltninger, som EU-institutionerne kan vedtage i henhold til forordning 2020/2092, reelt sanktioner som følge af tilsidesættelser af de retsstatslige regler snarere end egentlige »foranstaltninger« til beskyttelse af Unionens budget. Derfor udgør artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF et mangelfuldt retsgrundlag.

174. Dette følger af 18. betragtning til og artikel 5, stk. 3, i forordning 2020/2092, der angiver kriterier til at tilpasse disse foranstaltninger, som snarere vedrører selve tilsidesættelsen (nærmere bestemt dens art, varighed, alvor og omfang, samt medlemsstatens »hensigt«) end beskyttelsen af Unionens budget.

175. Hertil har Rådet og Parlamentet anført, at artikel 5, stk. 3, i forordning 2020/2092 indfører en rangordning af kriterier, herunder først og fremmest forholdsmæssigheden og »den faktiske eller potentielle indvirkning af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet på den forsvarlige økonomiske

⁹⁹ – Følgende fremgår af finansforordningens artikel 61, stk. 3: »Med henblik på stk. 1 er der tale om interessekonflikt, når en upartisk og objektiv udøvelse af de opgaver, der påhviler en finansiell aktør eller en anden person omhandlet i stk. 1, bringes i fare af familiemæssige, følelsesmæssige, politiske, nationale eller økonomiske grunde eller enhver anden direkte eller indirekte personlig interesse.«

¹⁰⁰ – I Det Europæiske Råds konklusioner af 11.12.2020, andet afsnit, litra d), blev det fastslået, at »[a]nvendelsen af mekanismen vil respektere dens subsidiære karakter. Foranstaltninger inden for rammerne af mekanismen vil kun komme i betragtning, hvis andre procedurer, som er fastsat i EU-retten, herunder i henhold til forordningen om fælles bestemmelser, finansforordningen eller traktatens traktatbrudsprocedurer, ikke gør det muligt at beskytte Unionens budget mere effektivt.«

forvaltning af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser«. Med hensyn til »arten, varigheden, alvoren og omfanget af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet« er der tale om faktorer til subsidiær bedømmelse. Kriteriet vedrørende den pågældende medlemsstats hensigt, som er nævnt i 18. betragtning, har ikke normativ værdi.

176. Efter min opfattelse er ordlyden af artikel 5, stk. 3, i og af 18. betragtning til forordning 2020/2092 ikke fuldstændig sammenfaldende. I forbindelse med vedtagelsen af foranstaltninger synes sidstnævnte at anse kriteriet vedrørende »konsekvenserne for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for Unionens finansielle interesser« for at være subsidiært.

177. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at det på baggrund af en systematisk fortolkning af artikel 5, stk. 3, i forordning 2020/2092 kan udledes, at vedtagelsen af foranstaltninger først og fremmest bør reguleres af forholdsmæssigheden og den faktiske eller potentielle indvirkning af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet på den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser. Således bevares den specifikke karakter af de foranstaltninger, som ikke udgør sanktioner, der pålægges som følge af tilsidesættelser af retsstatsprincippet¹⁰¹.

178. Arten, varigheden, alvoren og omfanget af den tilsidesættelse af retsstatsprincippet, som den pågældende medlemsstat begår, kan udelukkende anvendes til at fastslå indvirkningen af sidstnævntes handlinger på gennemførelsen af Unionens budget.

179. I medfør af denne fortolkning er artikel 5, stk. 3, i forordning 2020/2092 omfattet af artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, da de foranstaltninger, der er omhandlet heri, som nævnt er foranstaltninger til budgetkorrektio n og ikke sanktioner, der pålægges den medlemsstat, der har begået tilsidesættelsen.

180. Den ungarske regering nærer tvivl om, hvorvidt artikel 5, stk. 3, sidste punktum, i forordning 2020/2092 (»foranstaltningerne skal så vidt muligt være rettet mod de EU-tiltag, der berøres af tilsidesættelserne«) er forenelig med dette retsgrundlag. På denne måde tillades en »tværgående« konditionalitet ud over den, der vedrører beskyttelsen af Unionens budget.

181. Forklaringen fra Rådet, som har støttet sig på proportionalitetsprincippet, er efter min opfattelse overbevisende. Den undtagelsesvise tilladelse til »tværgående« finansiel konditionalitet begrundes i den omstændighed, at visse tilsidesættelser af retsstatsprincippet, som de nationale myndigheder har begået, kan påvirke et meget stort antal sektorer, og det ville være uforholdsmæssigt at vedtage afhjælpende finansielle foranstaltninger i alle disse. Som Rådet anførte i retsmødet, kan der også forekomme tilfælde, hvor tilsidesættelserne af retsstatsprincippet viser sig efter den fulde gennemførelse af bestemte af Unionens udgiftsprogrammer, i hvilken forbindelse det ikke er muligt at foretage finansiel korrektio n. I så fald kan denne korrektio n foretages i forbindelse med andre igangværende udgiftsprogrammer med henblik på at sikre den effektive virkning af ordningen med konditionalitet¹⁰².

¹⁰¹ – Jf. analogt Domstolens praksis, hvorefter »[...] forpligtelsen til at tilbagebetale en ved en uregelmæssighed uberettiget opnået fordel ikke er en sanktion, men blot en konsekvens af, at det er fastslået, at de nødvendige betingelser for at drage fordel af de EU-retlige bestemmelser ikke er blevet overholdt, hvilket gør den opnåede fordel uretmæssig« (dom af 1.10.2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, præmis 64, og af 26.5.2016, Județul Neamț og Județul Bacău, C-260/14 og C-261/14, EU:C:2016:360, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁰² – Såfremt Domstolen ikke tilslutter sig denne opfattelse på grund af den svage forbindelse med tilsidesættelsen af retsstatsprincippet, bør den alene annullere indskuddet »så vidt muligt« i artikel 5, stk. 3, in fine, i forordning 2020/2092 (som ikke har materiel karakter), således at den pågældende sætning blot har følgende ordlyd: »Foranstaltningerne skal være rettet mod de EU-tiltag, der berøres af tilsidesættelserne.«

182. I denne forstand fjerner denne undtagelsesvise tilladelse til »tværgående« finansiel konditionalitet (der indebærer muligheden for, at korrektionen ikke omfatter alle de sektorer, der er berørt af tilsidesættelsen af retsstatsprincippet, eller at den udvides til at omfatte igangværende udgifter i Unionens budget) ikke ordningens budgetmæssige karakter og er forenelig med artikel 322 TEUF.

c) Kriterier for ophævelse af foranstaltninger efter proceduren i forordning 2020/2092

183. I henhold til artikel 7, stk. 1 og 2, i forordning 2020/2092 kan foranstaltninger ophæves på anmodning af en medlemsstat eller på forslag af Kommissionen, når betingelserne for deres vedtagelse ikke længere er opfyldt.

184. Dette betyder, at det kræves, at der er tale om en vedvarende påvirkning eller risiko for påvirkning af gennemførelsen af Unionens budget, for at de afhjælpende foranstaltninger med hensyn til finansiel konditionalitet kan opretholdes.

185. Når påvirkningen af budgetgennemførelsen ophører, ophæves de afhjælpende foranstaltninger, således som Rådet har anført, selv om medlemsstatens tilsidesættelse af retsstatsprincippet består. Som Europa-Parlamentet anførte i retsmødet, foreligger muligheden for ophævelse ikke i forbindelse med sanktioner.

186. Dette viser (reelt bekræfter) således, at ordningen med konditionalitet anvender finansielle korrektioner og ikke sanktioner i forbindelse med tilsidesættelser af retsstatsprincippet.

d) Beskyttelse af modtagerne efter proceduren i forordning 2020/2092

187. Artikel 5, stk. 2, i forordning 2020/2092¹⁰³, sammenholdt med 19. betragtning hertil, indfører en ny garanti for slutmodtagere og tilskudsmodtagere af udgiftsprogrammer, der finansieres over Unionens budget.

188. Vedtagelsen af foranstaltninger vedrørende finansiel konditionalitet, når en medlemsstat tilsidesætter retsstatsprincippet, må ikke være til skade for slutmodtagerne af midler, som fortsat skal modtage disse. Desuden skal medlemsstaten regelmæssigt aflægge rapport til Kommissionen om overholdelsen af denne forpligtelse.

189. Ifølge den ungarske regering påhviler det den berørte medlemsstat at dække betalingen af midlerne til modtagerne i tilfælde af finansiel korrektion, hvilket den pågældende medlemsstat skal gøre med sine egne budgetmidler. Forordning 2020/2092 pålægger således medlemsstaterne forpligtelser med hensyn til deres nationale budget, hvilken omstændighed ikke er omfattet af artikel 322 TEUF.

190. Rådet har anført, at artikel 5, stk. 2, i forordning 2020/2092 har en konstaterende virkning og ikke pålægger medlemsstaten yderligere forpligtelser end dem, der er præciseret i de »sektorspecifikke eller finansielle regler«. Reelt tilføjes der blot en form for kontrol af overholdelsen af de forpligtelser, der allerede fremgår af de sektorspecifikke regler med henblik på at beskytte modtagerne af midler fra Unionens budget i tilfælde af finansielle korrektioner.

¹⁰³ – Gengivet i punkt 11 i dette forslag til afgørelse.

191. Efter min opfattelse skal den ungarske regerings argument forkastes, eftersom den i artikel 5, stk. 2, i forordning 2020/2092 omhandlede beskyttelse af modtagerne er en typisk og logisk foranstaltning i forbindelse med den delte forvaltning af midlerne i Unionens budget.

192. Som det præciseres i 19. betragtning til forordning 2020/2092, »[er] betalinger under delt forvaltning fra Kommissionen til medlemsstaterne [...] retligt uafhængige af betalinger fra nationale myndigheder til tilskudsmodtagere«.

193. På denne baggrund sluttes det, at foranstaltninger, der vedtages i henhold til forordning 2020/2092, ikke påvirker »tilgængeligheden af finansiering af betalinger til tilskudsmodtagere i overensstemmelse med de betalingsfrister, der er fastsat i de gældende sektorspecifikke og finansielle regler [...]. [F]orpligtelser over for slutmodtagere og tilskudsmodtagere, der er fastsat i denne forordning, er en del af gældende EU-ret med hensyn til gennemførelse af finansiering ved delt forvaltning«.

194. På grund af sondringen mellem Kommissionens betalinger til medlemsstaten og de nationale forvaltningsmyndigheders betalinger til modtagerne af de programmer og midler, der finansieres over Unionens budget, er det logisk, at medlemsstaterne som hovedregel er pålagt en pligt til at opretholde betalingerne til modtagerne, herunder i tilfælde af finansielle korrektioner foretaget af Unionen.

195. Desuden mister den finansielle korrektion sin virkning, hvis de nationale myndigheder kan kræve tilbagebetaling af midlerne fra modtagerne, eller hvis de ikke udbetaler de lovede midler til dem, når EU-institutionerne vedtager en foranstaltning til beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, der påvirker forvaltningen af dette budget.

196. I disse tilfælde skal den finansielle korrektion, som EU-institutionerne vedtager, bæres af den pågældende medlemsstat og ikke overvæltet på støttemodtagerne, som intet har at gøre med denne tilsidesættelse¹⁰⁴.

197. Virkningen af finansielle korrektioner kan kun være til skade for fysiske og juridiske personer i en medlemsstat, når disse personer er ansvarlige for tilsidesættelserne af de EU-retlige regler om tildeling af midler fra Unionens budget, hvilken omstændighed som nævnt ikke gør sig gældende i forbindelse med anvendelsen af forordning 2020/2092.

198. Hvis ansvaret for tilsidesættelserne derimod tilskrives de nationale myndigheder, skal disse bære konsekvenserne af deres egne handlinger, der ligger til grund for de afhjælpende foranstaltninger¹⁰⁵, hvilket er tilfældet i forbindelse med anvendelsen af forordning 2020/2092.

¹⁰⁴ – Rådet har til forsvar for modtagerne henvist til beskyttelsen af deres erhvervede rettigheder og af deres berettigede forventning samt til princippet om, at en reaktion på en tilsidesættelse af en forpligtelse ikke kan medføre en ny overtrædelse.

¹⁰⁵ – I forbindelse med forvaltningen af midler fra EFRU har Domstolen fastslået, at det bør være sådan, selv hvis det ikke er muligt at inddrive de uretmæssigt udbetalte beløb, »[...] når det fastslås, at denne umulighed kan tilskrives fejl eller forsømmelse fra denne medlemsstats side« (dom af 1.10.2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, præmis 71).

199. I samme retning peger artikel 103 i forordningen om fælles bestemmelser for 2021-2027, der regulerer medlemsstaternes finansielle korrektioner¹⁰⁶. Beskyttelsen af slutmodtagerne er også omhandlet i artikel 11 i forordning (EU) nr. 1306/2013¹⁰⁷.

200. Kort sagt kan den garanti, som artikel 5, stk. 2, i forordning 2020/2092 indfører til fordel for slutmodtagerne, uden vanskeligheder indgå i en ordning med finansiell konditionalitet og er forbundet med gennemførelsen af Unionens budget, og dermed udgør artikel 322 TEUF et tilstrækkeligt retsgrundlag for denne forordning.

201. Jeg er således af den opfattelse, at det første anbringende skal forkastes.

VI. Det andet anbringende: tilsidesættelse af artikel 7 TEU, sammenholdt med artikel 4, stk. 1, TEU, artikel 5, stk. 1, TEU, artikel 13, stk. 2, TEU og artikel 269 TEUF

202. Den ungarske regering har i sit andet anbringende påberåbt sig to tilsidesættelser af traktaterne:

- en tilsidesættelse af artikel 7 TEU
- en tilsidesættelse af artikel 269 TEUF og af princippet om institutionel ligevægt i artikel 13, stk. 2, TEU.

203. Den ungarske regering har knyttet en forbindelse mellem den (angivelige) tilsidesættelse af artikel 7 TEU og tilsidesættelsen af princippet om kompetencetildeling i artikel 4, stk. 1, TEU og i artikel 5, stk. 2, TEU, idet det retsgrundlag, som forordning 2020/2092 hviler på, er mangelfuldt. For så vidt som den ungarske regering på denne måde gentager argumenter fra det første annullationsanbringende, henviser jeg til det, som jeg har anført desangående.

A. Det andet anbringendes første led: tilsidesættelse af artikel 7 TEU

1. Parternes anbringender

204. Den ungarske regering har anført, at proceduren i forordning 2020/2092 blot er en specifik version af den procedure, der er fastlagt i artikel 7 TEU, hvilket hverken denne bestemmelse eller andre bestemmelser i den primære ret tillader. To af de tre trin i den pågældende procedure er sammenfaldende med trinene i ordningen i artikel 7 TEU, hvis betingelser for iværksættelse er strengere end de betingelser, der regulerer vedtagelsen af foranstaltninger i henhold til den anfægtede forordning.

205. Efter den ungarske regerings opfattelse er formålet med forordning 2020/2092 sammenfaldende med formålet med artikel 7 TEU, eftersom forordningen har til formål at bekæmpe tilsidesættelser af retsstatsprincippet ved at pålægge sanktioner. Dette fremhæves ved

¹⁰⁶ – Jf. med hensyn til den tidligere lovgivning og retspraksis vedrørende finansielle korrektioner J. Guillem Carrau, »Las correcciones financieras en materia de fondos estructurales«, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2018, nr. 51, s. 281-319.

¹⁰⁷ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17.12.2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 (EUT 2013, L 347, s. 549). Artikel 11 heri bestemmer: »Medmindre andet er udtrykkeligt fastsat i EU-retten, skal betalinger i forbindelse med den finansiering, der er omhandlet i denne forordning, udbetales med det fulde beløb til støttemodtagerne.«

den manglende egentlige ordning med konditionalitet, den manglende reelle forbindelse mellem tilsidesættelserne af retsstatsprincippet og Unionens budget, foranstaltningernes forbindelse med de foranstaltninger, der finder anvendelse på tilsidesættelser af retsstatsprincippet, snarere end af Unionens budget, den omstændighed, at medlemsstatens hensigt tages i betragtning som en relevant faktor, og den omstændighed, at ophævelsen af foranstaltningerne er forbundet med tilsidesættelsernes ophør.

206. Parlamentet og Rådet har bestridt disse argumenter og har anført, at ordningen i forordning 2020/2092 er uafhængig af proceduren i artikel 7 TEU, forfølger andre formål og er underlagt andre bestemmelser. Formålet hermed er at beskytte Unionens budget og ikke at sanktionere tilsidesættelser af retsstatsprincippet. Betingelserne for vedtagelse af foranstaltninger og deres klassificering adskiller sig fra de i artikel 7 TEU omhandlede foranstaltninger.

2. Bedømmelse

207. For at afgøre, om forordning 2020/2092 indfører en procedure, der er forenelig med proceduren i artikel 7 TEU, må det først og fremmest afklares, om sidstnævnte bestemmelse er den eneste fremgangsmåde i Unionens retsorden til beskyttelse af retsstatsprincippet.

a) Artikel 7 TEU er ikke den eneste bestemmelse til beskyttelse af retsstatsprincippet

208. Efter min opfattelse tillader artikel 7 TEU ikke, at EU-lovgiver gennem bestemmelser i den afledte ret indfører en anden tilsvarende ordning, om end med mindre strenge materielle og proceduremæssige krav, som har samme formål om at beskytte retsstatsprincippet, og som anvender lignende sanktioner.

209. Dette betyder imidlertid ikke, at beskyttelsen af retsstatsprincippet *alene* kan ske gennem artikel 7 TEU¹⁰⁸. Der er intet til hinder for, at denne beskyttelse ydes gennem andre instrumenter end det i artikel 7 TEU omhandlede, forudsat at de vigtigste kendetegn adskiller sig fra kendetegnene ved denne bestemmelse.

210. Retsstatsprincippet har, således som Rådet har fremhævet, en strukturel værdi i Unionens retsorden, og dermed kan en tilsidesættelse af dette princip påvirke denne retsorden i alvorlig grad¹⁰⁹. Derfor har Domstolen, navnlig i sin praksis vedrørende domstolenes uafhængighed¹¹⁰ og vedrørende europæiske arrestordre og overgivelse¹¹¹, lagt vægt på værdierne i artikel 2 TEU og

¹⁰⁸ – Jf. i denne retning P. Martín Rodríguez, s. 99-101.

¹⁰⁹ – Jf. L.S. Rossi, »La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels«, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, nr. 3, s. 639-657.

¹¹⁰ – Domstolen har bemærket, at »Unionen består af stater, som frit og frivilligt har tilsluttet sig de fælles værdier, der nævnes i artikel 2 TEU, som respekterer disse værdier, og som forpligter sig til at fremme dem. Det følger særligt af artikel 2 TEU, at Unionen bygger på værdier såsom retsstaten, som er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund, der navnlig er præget af retfærdighed. Det bemærkes med hensyn hertil, at gensidig tillid mellem medlemsstaterne og navnlig mellem deres domstole er baseret på en grundlæggende forudsætning om, at medlemsstaterne deler en række fælles værdier, som Unionen er bygget på, således som præciseret i denne artikel« (jf. i denne retning dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere), C-791/19, EU:C:2021:596, præmis 50, af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed), C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 42 og 43, og af 18.5.2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 160).

¹¹¹ – Dom af 17.12.2020, Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed) (C-354/20 PPU og C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, præmis 57 og 58), og af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 71 og 72). Domstolen har henvist til beskyttelsen af retsstatsprincippet som grundlag for at angive en yderligere grund til at afslå at fuldbyrde denne form for ordre.

fastslået, at bestemmelserne i den afledte ret er egnede til at beskytte dem, uafhængigt af bestemmelserne i artikel 7 TEU. Domstolen har også begrundet anerkendelsen af tredjelandes søgsmålskompetence til at anlægge annullationsøgsmål i beskyttelsen af retsstatsprincippet¹¹².

211. Med hensyn til arrestordre og overgivelse kan den fuldbyrdende judicielle myndighed give afslag på sådanne ordrer, når Det Europæiske Råd og Rådet ikke har truffet de i artikel 7 TEU omhandlede afgørelser, men der foreligger oplysninger, som for så vidt angår uafhængigheden af den dømmende magt i den udstedende medlemsstat vidner om systemiske eller generelle mangler, hvis der er alvorlige og godtgjorte grunde til at antage, at den eftersøgte person i tilfælde af overgivelse til sidstnævnte medlemsstat løber en reel risiko for tilsidesættelse af sin grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, som er sikret ved chartrets artikel 47, stk. 2¹¹³.

212. Dette understreger, at Domstolen i sådanne tilfælde anvender et af retsstatsprincipperne til at angive en undtagelse fra arrest og overgivelse af den eftersøgte person, der befinder sig uden for rammerne af proceduren i artikel 7 TEU.

213. Tilsvarende forholder det sig med beskyttelsen af uafhængigheden hos nationale domstole, der har til opgave at anvende EU-retten, hvor Domstolen atter har støttet sig på retsstatsprincippet¹¹⁴ som forsvar for denne uafhængighed, selv om artikel 7 TEU ikke er blevet anvendt.

214. En medlemsstats overholdelse af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, udgør desuden en betingelse for, at alle de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på denne medlemsstat, kan nydes. En medlemsstat kan således ikke ændre sin lovgivning på en måde, som medfører en forringelse af beskyttelsen af retsstatsprincippet, som navnlig artikel 19 TEU udmønter. Medlemsstaterne har således i henseende til denne værdi pligt til at søge at undgå enhver forringelse af deres lovgivning om organiseringen af den dømmende magt ved at afholde sig fra at vedtage regler, som ville skade dommernes uafhængighed¹¹⁵.

215. Disse eksempler fra Domstolens praksis med hensyn til beskyttelsen af retsstatsprincippet viser, at de forskrifter, der er udstedt af EU-institutionerne, som på specifikke områder (og ikke nødvendigvis via mekanismen i artikel 7 TEU) har til formål at reagere på bestemte tilsidesættelser af det nævnte princip, der påvirker budgetforvaltningen, er forenelige med den primære ret.

216. Hvis disse tilsidesættelser påvirker medlemsstaternes gennemførelse af Unionens budget, er der, skal jeg påpege, intet til hinder for, at EU-lovgiver vedtager en regel (såsom forordning 2020/2092) med henblik på at bevare dette budget, uden at dette er i strid med eller omgår anvendelsen af artikel 7 TEU.

¹¹² – Dom af 22.6.2021, Venezuela mod Rådet (Berørt tredjeland) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, præmis 48-50).

¹¹³ – Dom af 17.12.2020, Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed) (C-354/20 PPU og C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, præmis 69).

¹¹⁴ – Dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere) (C-791/19, EU:C:2021:596, præmis 58), og af 20.4.2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 51).

¹¹⁵ – Domstolen har fastslået, at »krav[et] om retternes uafhængighed, som er uløseligt forbundet med udøvelsen af dømmende myndighed, er en del af kerneindholdet i retten til en effektiv retsbeskyttelse og i den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, der har afgørende betydning som garant for beskyttelsen af samtlige de rettigheder, som borgerne afleder af EU-retten, og for bevarelsen af medlemsstaternes fælles værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, herunder retsstatsprincippet«. Dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere) (C-791/19, EU:C:2021:596, præmis 51 og 58), af 20.4.2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 51), og af 18.5.2021, »Asociația Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 162).

b) Sammenligning af proceduren i artikel 7 TEU med proceduren i forordning 2020/2092

217. En analyse af forordning 2020/2092 bidrager til en afklaring af, om den procedure, som denne forordning indfører, udgør en egentlig ordning med finansiell konditionalitet på linje med de ordninger, der allerede findes i EU-retten, eller snarere et instrument til at sanktionere tilsidesættelser af retsstatsprincippet lig instrumentet i artikel 7 TEU.

218. Med hensyn til retsgrundlaget for forordning 2020/2092 har jeg foretaget denne analyse i forbindelse med behandlingen af det foregående annullationsanbringende. På denne baggrund udleder jeg, at den ungarske regerings argumenter om karakteren af konditionaliteten, som efter denne regerings opfattelse i højere grad har til formål at forhindre tilsidesættelser af retsstatsprincippet end at beskytte Unionens budget, skal forkastes.

219. Jeg vil nu supplere min redegørelse og henvise til Domstolens praksis vedrørende forskellene på ordningerne med finansiell konditionalitet¹¹⁶ og traktatbrudssøgsmål, der analogt tilvejebringer visse vurderingselementer, der gælder for denne sag. De to procedurer er uafhængige af hinanden, fordi de har forskellige formål og er underlagt forskellige bestemmelser.

220. Disse forskelle omfatter bl.a. følgende:

- I forbindelse med søgsmål anlagt i henhold til artikel 258 TEUF kan Kommissionen frit beslutte ikke at fortsætte sagen, hvis medlemsstaten har bragt det påståede traktatbrud til ophør, hvilket f.eks. ikke er tilfældet inden for rammerne af proceduren for afslutning af EUGFL-regnskaber, hvor Kommissionen ikke råder over et frit skøn, som gør det muligt for den at fravige de regler, der gælder for denne byrdefordeling¹¹⁷.
- I forbindelse med proceduren for afslutning af EUGFL-regnskaber skal Kommissionen foretage en finansiell korrektion, hvis de udgifter, som kræves finansieret, ikke er blevet afholdt i overensstemmelse med de EU-retlige regler. Denne korrektion har til formål at forhindre, at EUGFL skal afholde beløb, som ikke har tjent til finansiering af et mål, der er forfulgt i de pågældende EU-retlige bestemmelser, og den udgør således ikke en sanktion¹¹⁸.
- Procedurerne for at udsætte eller nedsætte den finansielle støtte fra Unionens strukturfonde til nationale aktioner adskiller sig fra den i artikel 258 TEUF omhandlede procedure, og følger ikke den samme proces. Hvis Kommissionen beslutter ikke at indlede en traktatbrudssag eller at afslutte den, betyder dette ikke, at det er umuligt at suspendere eller nedsætte støtten fra Unionen til en national indsats, navnlig ikke når en eller flere af de betingelser, som den pågældende finansiering skulle overholde, ikke er overholdt. Dertil kræves det, at Kommissionen vedtager en beslutning, som ganske vist skal tage hensyn til, hvis der er indledt et traktatbrudssøgsmål i medfør af artikel 258 TEUF, eller Domstolen har fastslået, der foreligger traktatbrud¹¹⁹.

¹¹⁶ – Som f.eks. proceduren for afslutning af EUGFL-regnskaber eller procedurerne for suspension eller tilbagebetaling af strukturstøtte.

¹¹⁷ – Dom af 11.1.2001, Grækenland mod Kommissionen (C-247/98, EU:C:2001:4, præmis 13), og af 7.2.1979, Frankrig mod Kommissionen (15/76 og 16/76, EU:C:1979:29, præmis 27 og 28).

¹¹⁸ – Regnskabsafslutningen har ikke alene til formål at konstatere, om udgifterne faktisk er blevet afholdt, og om de er blevet afholdt efter forskrifterne, men ligeledes at konstatere, om de økonomiske byrder, som følger af den fælles landbrugspolitik, er blevet fordelt korrekt mellem medlemsstaterne og Unionen. Jf. dom af 11.1.2001, Grækenland mod Kommissionen (C-247/98, EU:C:2001:4, præmis 13 og 14).

¹¹⁹ – Dom af 25.10.2007, Komninou m.fl. mod Kommissionen (C-167/06 P, EU:C:2007:633, præmis 52), og kendelse af 11.7.1996, An Taisce og WWF UK mod Kommissionen (C-325/94 P, ikke trykt i Sml., EU:C:1996:293, præmis 23). Jf. også Rettens dom af 26.2.2013, Spanien mod Kommissionen (T-65/10, T-113/10 og T-138/10, EU:T:2013:93, præmis 109).

- I modsætning til en afgørelse om at indlede en traktatbrudssag udgør en beslutning om at udsætte eller nedsætte finansieringen fra Unionen en bebyrdende afgørelse for adressaten, der kan prøves ved Unionens retsinstanser¹²⁰.

221. Denne praksis er blevet anvendt til at legitimere betingelser vedrørende konditionalitet, der knyttede betalingen af midler fra Unionens budget til overholdelsen af horisontale forpligtelser, såsom velfungerende nationale systemer til forvaltning og kontrol af midlerne, der bidrog til den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget. Det samme gør sig gældende i forbindelse med systemiske mangler ved funktionen af de nationale myndigheder, der gennemfører Unionens budget¹²¹.

222. I lyset af denne retspraksis må det efterprøves, om ordningen i artikel 7 TEU adskiller sig fra den ved forordning 2020/2092 indførte ordning.

223. Med hensyn til *vedtagelsen af foranstaltninger* betinger artikel 7 TEU dette af, at det fastslås, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2. Artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092 omhandler imidlertid kun en medlemsstats tilsidesættelse af retsstatsprincippet, der påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en direkte måde.

224. Tærsklen i artikel 7 TEU er mere krævende end den tilsvarende tærskel i forordning 2020/2092, eftersom førstnævnte kræver, at der foreligger en grov og vedvarende overtrædelse af de værdier, der er nævnt i artikel 2 (ikke blot af retsstatsprincippet).

225. Artikel 7 TEU kræver ikke en tilstrækkelig direkte forbindelse med et specifikt område i EU-retten, hvilket forordning 2020/2092 gør ved at kræve en forbindelse mellem tilsidesættelsen af retsstatsprincippet og gennemførelsen af Unionens budget. Anvendelsen af forordning 2020/2092 er således langt mere begrænset end anvendelsen af artikel 7 TEU.

226. For så vidt angår betingelserne for vedtagelse af foranstaltninger ligner ordningen i forordning 2020/2092 andre instrumenter vedrørende finansiell konditionalitet og budgetgennemførelse og ikke instrumentet i artikel 7 TEU. Ligheden med førstnævnte instrumenter og ikke med sidstnævnte fremgår f.eks. af:

- finansforordningen, hvis artikel 131, stk. 3, tillader suspension af betingelser af midler, når gennemførelsen af den retlige forpligtelse viser sig at have været behæftet med uregelmæssigheder, svig eller misligholdte forpligtelser, eller det er nødvendigt at verificere dette, eller når uregelmæssigheder, svig eller misligholdelse af forpligtelser sår tvivl om pålideligheden eller effektiviteten af de interne kontrolsystemer hos en person eller enhed, der gennemfører EU-midler, eller om de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed
- forordningen om fælles bestemmelser for 2021-2027, der fastlægger muligheden for at suspendere betalinger (artikel 97, stk. 1) og for at foretage finansielle korrektioner (artikel 104, stk. 1) på en tilsvarende måde.

¹²⁰ – Kendelse af 11.7.1996, An Taisce og WWF UK mod Kommissionen (C-325/94 P, ikke trykt i Sml., EU:C:1996:293, præmis 24).

¹²¹ – Dom af 2.4.2020, Kommissionen mod Spanien (C-406/19 P, EU:C:2020:276, præmis 49 og 50), og af 15.10.2014, Danmark mod Kommissionen (C-417/12 P, EU:C:2014:2288, præmis 81-83).

227. Ligeledes med hensyn til den makroøkonomiske konditionalitet i forordning 2021/241 vedtages korrigerende foranstaltninger i henhold til artikel 10, »hvis Rådet i overensstemmelse med artikel 126, stk. 8 eller 11, TEUF fastslår, at en medlemsstat ikke har truffet virkningsfulde foranstaltninger til at korrigere sit uforholdsmæssigt store underskud, medmindre det har fastslået, at der foreligger et alvorligt økonomisk tilbageslag for Unionen som helhed [...]«.

228. For så vidt angår *foranstaltningernes type* minder forordning 2020/2092 atter mere om ordningerne med konditionalitet i finansforordningen og andre EU-retlige regler end om proceduren i artikel 7 TEU.

229. Artikel 7, stk. 3, TEU bestemmer, at Rådet kan beslutte at suspendere »visse af de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på den pågældende medlemsstat«. De foranstaltninger, som Rådet råder over i henhold til denne bestemmelse, er langt mere vidtgående end de foranstaltninger, der er forbundet med gennemførelsen af Unionens budget, som omhandlet i artikel 5, stk. 1, i forordning 2020/2092¹²². Sidstnævnte (bl.a. suspension af programmer, af forpligtelser og af betalinger) er de typiske foranstaltninger, der er fastsat i EU-lovgivningen med hensyn til budgetgennemførelse.

230. Med hensyn til *kriterierne for udvælgelse af foranstaltninger* svarer disse kriterier i forordning 2020/2092 overordnet set til kriterierne i Unionens finansielle regler og afviger fra proceduren i artikel 7 TEU, hvis stk. 3 bestemmer, at Rådet tager hensyn til en suspensions mulige følger for fysiske og juridiske personers rettigheder og forpligtelser.

231. For så vidt angår dette aspekt henviser jeg til analysen af artikel 5, stk. 3, i forordning 2020/2092, som jeg har foretaget i forbindelse med det foregående anbringende, med hensyn til proportionalitetsprincippet som et kriterium for at tilpasse foranstaltningerne sammen med arten, grovheden og hyppigheden af uregelmæssighederne og deres finansielle virkninger for EU-budgettet.

232. Unionens finansielle regler omfatter også disse kriterier samt kriteriet vedrørende forbindelsen med den formelle rigtighed af udgiften¹²³. Proceduren for makroøkonomisk konditionalitet under genopretnings- og resiliensfaciliteten omfatter ud over proportionalitetsprincippet andre specifikke kriterier af social eller økonomisk karakter¹²⁴.

233. Med hensyn til *ophævelsen af foranstaltninger* bestemmer artikel 7, stk. 4, TEU, at Rådet kan beslutte at ændre eller tilbagekalde foranstaltninger, der er truffet i medfør af stk. 3, som følge af ændringer i den situation, som har ført til, at de blev indført.

¹²² – En suspension af godkendelsen af et eller flere programmer eller en ændring deraf; en suspension af forpligtelser, en nedsættelse af forpligtelser, herunder gennem finansielle korrektioner eller overførsler til andre udgiftsprogrammer, en reduktion i forfinansiering, en afbrydelse af betalingsfrister og en suspension af betalinger.

¹²³ – I forbindelse med foranstaltninger til beskyttelse af Unionens finansielle interesser og Unionens budget (afbryde betalingsfrister, suspendere mellemliggende betalinger og anvende finansielle korrektioner) følger det af 70. betragtning til forordningen om fælles bestemmelser for 2021-2027, at »Kommissionen bør overholde proportionalitetsprincippet ved at tage hensyn til arten, grovheden og hyppigheden af uregelmæssighederne og deres finansielle virkninger for EU-budgettet«.

¹²⁴ – Artikel 10, stk. 4, i forordning 2021/241 bestemmer, at »[o]mfanget og niveaue af suspensionen af forpligtelser eller betalinger skal være forholdsmæssigt, overholde princippet om ligebehandling af medlemsstaterne og tage hensyn til den pågældende medlemsstats økonomiske og sociale forhold, herunder navnlig niveaue af ledighed, fattigdom eller social udstødelse i den pågældende medlemsstat sammenlignet med EU-gennemsnittet og suspensionens indvirkning på den pågældende medlemsstats økonomi«.

234. Artikel 7, stk. 1 og 2, i forordning 2020/2092 anvender et lignende kriterium, som imidlertid er forbundet med den omstændighed, at tilsidesættelsen af retsstatsprincippet skal påvirke gennemførelsen af Unionens budget. Kun i så fald er ophævelsen af foranstaltningerne vedrørende finansiel korrektion betinget af, at medlemsstaten bringer de pågældende tilsidesættelser til ophør¹²⁵.

235. Samme logik findes i artikel 10, stk. 6, i forordning 2021/241. De almindelige finansielle regler i Unionen følger lignende retningslinjer med henblik på ophævelse af foranstaltninger, når der foreligger en foreløbig suspension eller en foreløbig finansiel korrektion¹²⁶.

236. På grundlag af betingelserne for vedtagelse, foranstaltningernes type, kriterierne for udvælgelse og kriterierne for ophævelse af foranstaltningerne minder ordningen i forordning 2020/2092 sammenfattende om Unionens finansielle regler og ikke om proceduren i artikel 7 TEU.

237. Jeg er dermed af den opfattelse, at det andet anbringendes første led skal forkastes.

B. Det andet anbringendes andet led: tilsidesættelse af princippet om institutionel ligevægt og af artikel 269 TEUF

1. Parternes anbringender

238. Ifølge den ungarske regering tilsidesætter forordning 2020/2092 princippet om institutionel ligevægt i henhold til artikel 13, stk. 2, TEU samt artikel 269 TEUF for så vidt angår Domstolens kompetence.

239. Den ungarske regering er af den opfattelse, at proceduren i forordning 2020/2092, som er lettere, hurtigere og mere effektiv end proceduren i artikel 7 TEU med henblik på at sanktionere tilsidesættelser af retsstatsprincippet, ændrer den institutionelle ligevægt, der ligger til grund for sidstnævnte bestemmelse og dermed den institutionelle ligevægt i artikel 13 TEU til skade for den berørte medlemsstat. Den nævnte forordning indfører desuden en ubegrænset kontrol, der foretages af Domstolen, og som er langt mere intensiv end kontrollen i henhold til artikel 269 TEUF.

240. Parlamentet og Rådet har bestridt disse argumenter. Efter deres opfattelse tilsidesætter proceduren i forordning 2020/2092 ikke princippet om institutionel ligevægt, eftersom den minder om den procedure, der anvendes i forbindelse med Unionens øvrige finansielle regler. Desuden skal den begrænsning af Domstolens prøvelse, der er fastlagt i artikel 269 TEUF, ikke nødvendigvis anvendes på ordninger med finansiel konditionalitet.

2. Bedømmelse

241. Den ungarske regering har anført to begrundelser for, at forordning 2020/2092 bør annulleres: a) indførelsen af en parallel beslutningsprocedure til proceduren i artikel 7 TEU, der forstyrrer den institutionelle ligevægt, der følger af denne bestemmelse og af artikel 13, stk. 2,

¹²⁵ – I praksis skal medlemsstaten give afkald på midlerne fra Unionens budget eller bringe sine tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der påvirker gennemførelsen af Unionens budget, til ophør.

¹²⁶ – Jf. finansforordningens artikel 63, stk. 8, in fine.

TEU, og b) den omstændighed, at Domstolens ubegrænsede domstolsprøvelse af foranstaltninger, der træffes i henhold til forordning 2020/2092, er uforenelig med den langt mere begrænsede domstolsprøvelse i henhold til artikel 269 TEUF.

a) Beslutningsproceduren i forordning 2020/2092 sammenlignet med proceduren i artikel 7 TEU

242. Artikel 7 TEU indfører en streng ordning for vedtagelse af afgørelser med specifikke afstemningsregler¹²⁷. Procedurene er forskellige alt efter, om der blot fastslås en fare for en grov overtrædelse af værdierne i artikel 2 TEU, eller om en sådan overtrædelse foreligger.

243. I det første tilfælde (hvor der er fare for en overtrædelse):

- Forslaget skal fremsættes af en tredjedel af medlemsstaterne eller af Europa-Parlamentet eller Kommissionen.
- Rådet kan med et flertal på fire femtedele af sine medlemmer efter godkendelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at der er en klar *fare* for, at en medlemsstat groft overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2. Inden Rådet fastslår dette, hører det den berørte medlemsstat, og det kan efter samme fremgangsmåde rette henstillinger til denne medlemsstat.

244. I det andet tilfælde (hvor der foreligger en overtrædelse):

- Det Europæiske Råd kan med enstemmighed på forslag af en tredjedel af medlemsstaterne eller Europa-Kommissionen og efter godkendelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at en medlemsstat groft og vedvarende *overtræder* de værdier, der er nævnt i artikel 2, efter at have opfordret denne medlemsstat til at fremsætte sine bemærkninger.
- Hvis en overtrædelse er fastslået, kan Rådet med kvalificeret flertal beslutte at suspendere visse af de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på den pågældende medlemsstat. Rådet kan senere med kvalificeret flertal beslutte at ændre eller tilbagekalde foranstaltninger, der er truffet som følge af ændringer i den situation, som har ført til, at de blev indført.

245. Artikel 7 TEU fastsætter således to afstemninger i Rådet, en med et flertal på fire femtedele og en med kvalificeret flertal, samt en yderligere afstemning med enstemmighed i Det Europæiske Råd, uden at den berørte medlemsstat kan deltage i disse. Det er en fakultativ procedure, og der er ikke fastsat frister for de forskellige trin. Den finder hovedsagelig sted i Rådet, medmindre der foreligger et begrundet forslag fra en tredjedel af medlemsstaterne, Europa-Parlamentet eller Kommissionen.

246. Forordning 2020/2092 afviger fra denne ordning og ligger tættere på procedurene i artikel 258 TEUF:

- Initiativet er alene tillagt Kommissionen, som iværksætter proceduren, når den finder, at der er rimelige grunde til at antage, at betingelserne i artikel 4 i forordning 2020/2092 er opfyldt.

¹²⁷ – Det følger af artikel 7, stk. 5, TEU, at »[d]e afstemningsregler, der gælder for Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet i forbindelse med anvendelsen af denne artikel, er fastsat i artikel 354 [TEUF]«.

- Kommissionen sender medlemsstaten »en skriftlig meddelelse [...], hvori den redegør for de faktuelle elementer og specifikke forhold, på hvilke den baserede sine konstateringer« (artikel 6, stk. 1).
- Inden for en frist, der skal fastsættes af Kommissionen, »forelægger [medlemsstaten] de nødvendige oplysninger og kan fremsætte bemærkninger«, hvori den kan »foreslå, at der vedtages afhjælpende foranstaltninger som reaktion på konstateringerne indeholdt i Kommissionens meddelelse« (artikel 6, stk. 5).
- Kommissionen evaluerer de modtagne oplysninger og bemærkninger fra medlemsstaten samt tilstrækkeligheden af de afhjælpende foranstaltninger. »Agter Kommissionen at forelægge [Rådet] et forslag [...], giver den forinden forelæggelsen medlemsstaten lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, navnlig for så vidt angår de påtænkte foranstaltningers forholdsmæssighed« (artikel 6, stk. 6 og 7).
- Hvis Kommissionen fastholder sin hensigt, forelægger den Rådet et forslag til en gennemførelsesafgørelse, hvori den anfører de specifikke grunde og den dokumentation, som den har lagt til grund for sine konstateringer (artikel 6, stk. 9).
- Rådet vedtager gennemførelsesafgørelsen vedrørende Kommissionens forslag eller kan med kvalificeret flertal ændre det »og vedtage den ændrede tekst ved hjælp af en gennemførelsesafgørelse« (artikel 6, stk. 11).

247. I forordning 2020/2092 er der således en indledende fase, der forvaltes af Kommissionen, og som omfatter to høringer af den berørte medlemsstat, på en tilsvarende måde som det er tilfældet i traktatbrudssager. Proceduren er obligatorisk for Kommissionen, og der er fastsat frister for alle dens trin. Der findes en afstemning i Rådet med kvalificeret flertal, hvori den berørte medlemsstat deltager.

248. Sammenlignet med proceduren i artikel 7 TEU er proceduren i forordning 2020/2092 mindre rigid og muliggør en lettere vedtagelse af afhjælpende foranstaltninger, således som det netop er blevet beskrevet.

249. Rådet har anført, at denne procedure overholder princippet om institutionel ligevægt, og at den svarer til den procedure, der anvendes i forbindelse med andre af Unionens budgetafgørelser på grundlag af artikel 317, stk. 2, TEUF og artikel 291, stk. 2, TEUF.

250. Dette argument støder imidlertid på to vanskeligheder, der vedrører tildelingen af gennemførelsesbeføjelser til Rådet og Det Europæiske Råds indgriben i ekstraordinære situationer.

251. Tildelingen af gennemførelsesbeføjelser til Rådet skyldes »betydningen af de finansielle virkninger af de foranstaltninger, der vedtages i henhold til [forordning 2020/2092]«¹²⁸. Det står imidlertid ikke klart, om dette er i overensstemmelse med artikel 317 TEUF, hvorefter det alene er Kommissionen, der på eget ansvar gennemfører Unionens budget i samarbejde med medlemsstaterne.

¹²⁸ – 20. betragtning til forordning 2020/2092.

252. Kan en retsakt som forordning 2020/2092, hvis retsgrundlag er artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, og som fastsætter finansielle regler for gennemførelsen af Unionens budget, give Rådet beføjelser til at gennemføre disse regler? Domstolens praksis bidrager til at besvare dette spørgsmål¹²⁹. Som Rådet anførte i retsmødet, er det muligt at sondre mellem budgetgennemførelsen i snæver forstand (gennemførelse af udgiftsforpligtelser), som i henhold til artikel 317 TEUF er tillagt Kommissionen, og budgetgennemførelsen i bred forstand som omhandlet i artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, når der er tale om finansielle regler om opstillingen og gennemførelsen af budgettet. Sidstnævnte regler udgør rammerne for Kommissionens efterfølgende adfærd i forbindelse med gennemførelsen af udgiftsforpligtelser. Med hensyn til disse finansielle regler er der i artikel 322 TEUF intet forbehold til fordel for Kommissionen. Det kan således forekomme, at Rådet deltager i gennemførelsen af de finansielle regler om vedtagelsen og anvendelsen af budgettet i medfør af artikel 291 TEUF, forudsat at denne indgriben begrundes¹³⁰, således som 20. betragtning til forordning 2020/2092 gør i dette tilfælde.

253. Artikel 291 TEUF, som indgår i den del af EUF-traktaten, der omhandler »Unionens retsakter«, bestemmer følgende:

- I henhold til denne bestemmelses stk. 1 træffer medlemsstaterne træffer alle de nationale foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre Unionens juridisk bindende retsakter.
- Det fremgår af stk. 2, at »[n]år ensartede betingelser for gennemførelse af Unionens juridisk bindende retsakter er nødvendige, tildeler disse retsakter Kommissionen eller – i specifikke behørigt begrundede tilfælde [...] – Rådet gennemførelsesbeføjelser«.

254. I henhold til denne bestemmelse kan såvel Kommissionen som Rådet tillægges beføjelser til at gennemføre lovgivning, som ellers ville være tillagt medlemsstaterne. Et af de specifikke tilfælde, hvor der kan være behov for ensartede betingelser for gennemførelse, således at Rådet tildeles beføjelser, vedrører budgetgennemførelsen i bred forstand.

255. Som Rådet har anført, tildeles Rådet også beføjelser til budgetgennemførelse i medfør af andre af Unionens finansielle regler. Dette er tilfældet med hensyn til artikel 19, stk. 6, 7, 8, 11 og 13, i forordningen om fælles bestemmelser for 2021-2027, der giver Rådet beføjelser til at træffe gennemførelsesforanstaltninger inden for rammerne af den ordning med makroøkonomisk konditionalitet, som denne forordning opretter. Dette er også tilfældet med forordning 2021/241, hvorefter

- »[e]t forslag fra Kommissionen om en afgørelse om suspension af forpligtelser anses for at være vedtaget af Rådet, medmindre Rådet ved hjælp af en gennemførelsesretsakt vedtager at forkaste Kommissionens forslag med kvalificeret flertal senest en måned efter dets forelæggelse« (artikel 10, stk. 3)
- »[p]å forslag af Kommissionen godkender Rådet ved hjælp af en gennemførelsesafgørelse vurderingen af den genopretnings- og resiliensplan, som medlemsstaten har indgivet [...]« (artikel 20).

¹²⁹ – Jf. dom af 24.10.1989, Kommissionen mod Rådet (16/88, EU:C:1989:397, præmis 15-18).

¹³⁰ – Det følger af Domstolens faste praksis, at »Rådet har pligt til behørigt under hensyn til arten og indholdet af den basisretsakt, der skal gennemføres eller ændres, at begrunde en undtagelse til reglen om, at det sædvanligvis tilkommer Kommissionen at udøve denne gennemførelseskompetence« (dom af 1.3.2016, National Iranian Oil Company mod Rådet, C-440/14 P, EU:C:2016:128, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

256. Det kan dermed tiltrædes, at ordningen med finansiel konditionalitet i forordning 2020/2092 udgør et af de »specifikke behørigt begrundede tilfælde«, der tillader, at Rådet tildeles gennemførelsesbeføjelser.

257. Med hensyn til Det Europæiske Råds deltagelse i beslutningsproceduren i forbindelse med forordning 2020/2092 er denne deltagelse kun omhandlet i 26. betragtning hertil¹³¹ og indgår ikke i forordningens dispositive del (selv om den blev nævnt i Det Europæiske Råds kompromis fra december 2020). Eftersom betragtningerne kort skal begrunde det efterfølgende indhold af en retsakts bestemmelser (dvs. dens dispositive del), har de, for så vidt som de går ud over rammerne for denne funktion, ingen retsvirkning¹³².

258. Denne indgriben fra Det Europæiske Råd (der udgør en *nødbremse* i beslutningsprocessen vedrørende forordning 2020/2092) er ikke i overensstemmelse med den primære ret, hvis den har bindende retsvirkninger¹³³, eftersom ingen bestemmelser i traktaterne tillægger Det Europæiske Råd sådanne beføjelser¹³⁴.

259. Kommissionen har accepteret Det Europæiske Råds indgriben, eftersom der er tale om »en politisk drøftelse [...], der ikke udgør en formel del af proceduren og ikke indebærer, at Det Europæiske Råd involveres i budgetgennemførelsen, og ikke som sådan påvirker mekanismens effektivitet, idet hverken Rådets beslutningskompetence eller Kommissionens rolle påvirkes«¹³⁵.

260. I denne forstand og henset til den omstændighed, at Det Europæiske Råds *politiske* indgriben hverken fremgår af den dispositive del af forordning 2020/2092 eller kan påvirke den beslutningsprocedure, som denne forordning omhandler, er den ungarske regerings indvendinger mod Det Europæiske Råds indgriben uvirksomme.

¹³¹ – Det fremgår af 26. betragtning til forordning 2020/2092, at »[p]roceduren [...] bør respektere principperne om objektivitet, ikkeforskelsbehandling og ligebehandling af medlemsstaterne og bør gennemføres ud fra en upartisk og evidensbaseret tilgang. Hvis den berørte medlemsstat undtagelsesvis mener, at der sker alvorlige tilsidesættelser af disse principper, kan den anmode formanden for Det Europæiske Råd om at forelægge sagen på det næste Europæiske Råd. I sådanne undtagelsestilfælde bør der ikke træffes afgørelse om foranstaltningerne, før Det Europæiske Råd har drøftet sagen. Denne procedure bør som regel ikke vare mere end tre måneder, efter at Kommissionen har forelagt sit forslag for Rådet«.

¹³² – Domstolen har flere gange haft lejlighed til at fastslå, at betragtningerne til en EU-retsakt ikke er retligt bindende og hverken kan påberåbes til støtte for at fravige bestemmelserne i den pågældende retsakt eller til støtte for en fortolkning af disse bestemmelser, der er i åbenbar strid med deres ordlyd. Jf. i denne retning dom af 4.3.2020, *Marine Harvest mod Kommissionen* (C-10/18 P, EU:C:2020:149, præmis 44), af 2.4.2009, *Tyson Parketthande* (C-134/08, EU:C:2009:229, præmis 16), og af 10.1.2006, *IATA og ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, præmis 76).

¹³³ – Det Europæiske Råds kompromis, der fremgår af dok. EUCO 22/20, Det Europæiske Råds konklusioner af 11.12.2020, andet afsnit, litra j), har heller ikke retsvirkninger; heraf fremgår følgende: »Hvis den pågældende medlemsstat indgiver en anmodning som omhandlet i forordningens betragtning 26, sætter formanden for Det Europæiske Råd punktet på Det Europæiske Råds dagsorden. Det Europæiske Råd vil bestræbe sig på at formulere en fælles holdning til spørgsmålet.«

¹³⁴ – Jf. i denne retning dom af 6.9.2017, *Slovakiet og Ungarn mod Rådet* (C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 148), hvoraf følgende fremgår: »For det andet gør artikel 78, stk. 3, TEUF det muligt for Rådet at vedtage foranstaltninger med kvalificeret flertal, således som Rådet gjorde ved vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. Princippet om institutionel ligevægt indebærer et forbud mod, at Det Europæiske Råd ændrer denne afstemningsregel ved at pålægge Rådet en regel om afstemning med enstemmighed gennem konklusioner, der er truffet i overensstemmelse med artikel 68 TEUF.«

¹³⁵ – Dok. COM(2020) 843 final af 14.12.2020, Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet i henhold til artikel 294, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde vedrørende Rådets holdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget, s. 3.

b) *Mulig tilsidesættelse af artikel 269 TEUF*

261. Ifølge den ungarske regering er foranstaltningerne i forordning 2020/2092 underlagt den fulde domstolsprøvelse fra Domstolen, der kan tage stilling til det materielle indhold af de vedtagne afgørelser og ikke kun til spørgsmålet, om »procedurebestemmelserne er overholdt«. Derimod begrænser artikel 269 TEUF anfægtelser af retsakter vedtaget af Det Europæiske Råd eller Rådet i henhold til artikel 7 TEU til procedurebestemmelser.

262. Den implicitte forudsætning for denne del af anbringendet er, at ordningen i forordning 2020/2092 reelt svarer til ordningen i artikel 7 TEU. Af de ovennævnte grunde er denne forudsætning efter min opfattelse ikke korrekt, hvilket svækker hele den ungarske regerings efterfølgende argumentation.

263. Den omstændighed, at der findes to niveauer af domstolsprøvelse, et i det ene tilfælde (artikel 263 TEUF) og et i det andet (artikel 269 TEUF), kan ikke benægtes, eftersom Domstolen:

- bevarer sin *generelle* kompetence til at prøve lovligheden af de retsakter, som Kommissionen og Rådet vedtager i henhold til forordning 2020/2092, og som er genstand for et annullationssøgsmål. Dette følger navnlig af artikel 263 TEUF (med hensyn til afgørelser, hvorved der pålægges afhjælpende foranstaltninger) og af artikel 265 TEUF (med hensyn til Kommissionens eventuelle unkladelser i forbindelse med behandlingen af sagen)
- i henhold til artikel 269 TEUF har en kompetence, der er *begrænset* til tilsidesættelser af procedurebestemmelser frem for tilsidesættelser af materielle bestemmelser, når der anlægges et annullationssøgsmål til prøvelse af retsakter vedtaget af Det Europæiske Råd eller Rådet i henhold til artikel 7 TEU.

264. Domstolen har præciseret visse aspekter ved proceduren i artikel 7 TEU i dom af 3. juni 2021, Ungarn mod Parlamentet¹³⁶. Domstolen har nærmere bestemt fastslået, at

- artikel 269 TEUF alene vedrører retsakter, som er vedtaget af Rådet eller Det Europæiske Råd i forbindelse med proceduren i henhold til artikel 7 TEU, men ikke beslutninger, som er vedtaget af Parlamentet i henhold til denne artikel¹³⁷
- sådanne beslutninger fra Parlamentet er undergivet »den generelle kompetence, der er tillagt Den Europæiske Unions Domstol ved artikel 263 TEUF, til at prøve lovligheden af EU-institutionernes retsakter«¹³⁸
- eftersom artikel 269 TEUF indebærer en begrænsning af Domstolens generelle kompetence, skal denne bestemmelse fortolkes indskrænkende¹³⁹.

265. På grund af forskellene mellem de to procedurer er der navnlig intet til hinder for, at retsakter vedtaget af Kommissionen og af Rådet i henhold til forordning 2020/2092 underkastes Domstolens fuldstændige legalitetskontrol (dvs. uden begrænsninger) i overensstemmelse med artikel 263 TEUF og ikke den mere begrænsede kontrol i henhold til artikel 269 TEUF, som kun undtagelsesvis anvendes på retsakter vedtaget i henhold til artikel 7 TEU.

¹³⁶ – C-650/18, EU:C:2021:426, præmis 30.

¹³⁷ – Dom af 3.6.2021, Ungarn mod Parlamentet (C-650/18, EU:C:2021:426, præmis 32).

¹³⁸ – Ibidem, præmis 33.

¹³⁹ – Ibidem, præmis 31.

266. Det andet anbringendes andet led skal derfor forkastes.

VII. Det tredje anbringende: tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet

A. Parternes anbringender

267. Den ungarske regering har anført, at begrebet retsstatsprincippet, som forordning 2020/2092 støtter sig på, er abstrakt, ikke kan være genstand for en ensartet definition i EU-retten og skal præciseres i de enkelte medlemsstaters lovgivninger. Artikel 2, litra a), i forordning 2020/2092 udvider dette begreb og er til skade for retssikkerheden.

268. Ifølge den ungarske regering er de »aspekter«, som præciseringen af begrebet retsstatsprincippet i artikel 4, stk. 2, i forordning 2020/2092 (som nævner nogle af de områder, hvor tilsidesættelserne kan finde sted) støtter sig på, er udtrykt på en åben og abstrakt måde, hvilket er i strid med kravene om retssikkerhed.

269. Samme mangel gør sig gældende for andre bestemmelser i forordning 2020/2092 [artikel 4, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, litra h), artikel 5, stk. 3, og artikel 6, stk. 3 og 8], hvilket indebærer en større retsusikkerhed.

270. Parlamentet og Rådet har bestridt disse argumenter og er af den opfattelse, at definitionen af retsstatsprincippet med henblik på anvendelsen af forordning 2020/2092 er gyldig og overholder retssikkerhedsprincippet ligesom de øvrige betingelser for anvendelsen af ordningen med konditionalitet.

B. Bedømmelse

271. Jeg vil indledningsvis minde om, at Domstolen har fastslået følgende:

- Retssikkerhedsprincippet »kræver [...] dels, at retsreglerne er klare og præcise, dels at deres anvendelse er forudsigelig for de retsundergivne, især når de kan have bebyrdende virkninger for personer og virksomheder. Navnlig kræver det nævnte princip, at en lovgivning giver de berørte mulighed for at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der derved pålægges dem, og at disse sidstnævnte ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter«¹⁴⁰.
- Dette princip »gælder med særlig styrke, når der er tale om bestemmelser med retsvirkninger af økonomisk art«¹⁴¹.
- »[...] [N]år en retsregel giver anledning til en vis usikkerhed med hensyn til dens betydning og rækkevidde, [bemærkes,] at det [...] blot skal undersøges, om den omhandlede retsakt er så tvetydig, at den er til hinder for, at medlemsstaten med tilstrækkelig sikkerhed kan rydde en eventuel tvivl vedrørende rækkevidden eller betydningen af den anfægtede forordning af vejen«¹⁴².

¹⁴⁰ – Dom af 29.4.2021, Banco de Portugal m.fl. (C-504/19, EU:C:2021:335, præmis 51).

¹⁴¹ – Ibidem, præmis 52.

¹⁴² – Dom af 14.4.2005, Belgien mod Kommissionen (C-110/03, EU:C:2005:223, præmis 31).

- De krav, der følger af retssikkerhedsprincippet, »kan [...] ikke forstås således, at de pålægger, at en norm, som anvender et abstrakt juridisk begreb, skal nævne de forskellige konkrete tilfælde, hvori begrebet kan finde anvendelse, for så vidt som lovgiver ikke på forhånd kan fastlægge alle disse tilfælde«¹⁴³.
- Iagttagelsen af kravene til retssikkerheden skal afvejes i forhold til den offentlige interesse¹⁴⁴.

272. Selv om begrebet retsstatsprincippet i form af en EU-værdi, der er nedfældet i artikel 2 TEU, er bredt, er der intet til hinder for, at EU-lovgiver præciserer det inden for et specifikt materielt område, som f.eks. budgetgennemførelse, med henblik på at indføre en ordning med finansiell konditionalitet.

273. Begrebet retsstatsprincippet har en selvstændig betydning i Unionens retsorden. Det kan ikke overlades til medlemsstaternes nationale retsordener at fastsætte rammerne for dette begreb på grund af den risiko, som dette ville medføre for den ensartede anvendelse af begrebet. Selv om begrebet indtil videre ikke har været genstand for en systematisk lovgivningsmæssig udvikling, er der sandsynligvis intet til hinder for en sådan tilgang inden for de områder, der henhører under Unionens kompetence.

274. Domstolen har i sin praksis som nævnt bidraget til udviklingen af værdien retsstatsprincippet for så vidt angår dette begrebs konsekvenser for den effektive retsbeskyttelse eller for domstolens uafhængighed. Domstolens erfaringer kan give EU-lovgiver retningslinjer, der kan bidrage til at præcisere denne værdi i bestemmelser i den afledte ret. Det er det, der er sket med forordning 2020/2092.

275. I forbindelse med sin legalitetskontrol skal Domstolen efterprøve, om definitionen af retsstatsprincippet i artikel 2, litra a), i forordning 2020/2092 samt tegnene på tilsidesættelser (artikel 3) og eksemplerne på tilsidesættelser af de principper, som dette begreb omfatter (artikel 4, stk. 2), opfylder de krav, der følger af retssikkerhedsprincippet.

276. Definitionen i artikel 2, litra a), i forordning 2020/2092 indeholder tre elementer:

- Retsstatsprincippet er en EU-værdi, der er nedfældet i artikel 2 TEU.
- Det omfatter syv retlige principper: principperne om legalitet, der indebærer en gennemsigtig, ansvarlig, demokratisk og pluralistisk lovgivningsproces, retssikkerhed, forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, effektiv retsbeskyttelse, herunder adgang til domstolsprøvelse ved uafhængige og upartiske domstole, også med hensyn til grundlæggende rettigheder, magtens deling, ikkeforskelsbehandling og lighed for loven.
- Disse principper skal fortolkes »under hensyntagen til Unionens øvrige værdier og principper, der er nedfældet i artikel 2 i TEU«.

¹⁴³ – Dom af 20.7.2017, Marco Tronchetti Provera m.fl. (C-206/16, EU:C:2017:572, præmis 42).

¹⁴⁴ – Dom af 30.4.2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321, præmis 45).

277. Denne definition, der som nævnt kun finder anvendelse med henblik på forordning 2020/2092, tager begrebet fra artikel 2 TEU og udvikler det gennem en præcisering af de syv principper, som lovgiver har medtaget. Disse principper støtter sig på Domstolens praksis og Kommissionens arbejde¹⁴⁵, som atter stammer fra de elementer af retsstatsprincippet, der er blevet identificeret af internationale instanser som f.eks. Venedigkommissionen¹⁴⁶.

278. Beskrivelsen af retsstatsprincippet ved hjælp af en henvisning til de førnævnte principper opfylder mindstekravene til klarhed, præcision og forudsigelighed, som følger af retssikkerhedsprincippet. Medlemsstaterne har et tilstrækkeligt kendskab til de forpligtelser, der udspringer heraf, særligt hvis det tages i betragtning, at hovedparten af disse er blevet udviklet i Domstolens praksis.

279. Disse principper befinder sig ganske på et vist abstraktionsniveau, og det er ikke muligt for lovgiver at angive alle de tilfælde, hvor de finder anvendelse. Denne omstændighed, som gør sig gældende for enhver retsregel, der gennemfører et retligt princip, udgør ikke i sig selv en tilsidesættelse af kravene om retssikkerhed. Det tilkommer den, der skal fortolke begrebet, at præcisere dets anvendelse på et specifikt tilfælde.

280. Angivelsen i artikel 3 i forordning 2020/2092 af »tegn på tilsidesættelser af retsstatsprincippet« (angreb mod retsvæsenets uafhængighed, manglende sanktioner mod vilkårlige eller ulovlige afgørelser truffet af offentlige myndigheder eller begrænsning af adgangen til og effektiviteten af retsmidler) vidner om lovgivers bestræbelser på at lette anvendelsen af retsstatsprincippet og øge retssikkerheden.

281. Det samme kan siges om artikel 4, stk. 2, i forordning 2020/2092, der indeholder en vejledende liste over elementer, med hensyn til hvilke der kan opstå tilsidesættelser af retsstatsprincippet.

282. Denne liste har til formål at fremhæve de tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der kan give anledning til vedtagelse af konditionalitetsforanstaltningerne i forordning 2020/2092, når der foreligger en direkte forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget.

283. Litra h) i denne opregning nævner »andre situationer eller anden adfærd fra myndigheders side, som er relevant(e) i forbindelse med den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser«. Det er som nævnt logisk, at denne bestemmelse indgår i forordningen, og dens brede formulering påvirker ikke retssikkerheden mere end enhver anden tilsvarende bestemmelse. Denne bestemmelse er uundgåelig, henset til den umulige opgave, der består i at foretage en udtømmende opregning af alle de former for adfærd fra medlemsstaternes side, der kan tilsidesætte retsstatsprincippet i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget.

284. Artikel 4, stk. 2, i forordning 2020/2092 begrænser anvendelsen af denne forordning til et materielt område, der henhører under Unionens kompetence, nærmere bestemt gennemførelsen af Unionens budget. Således skabes der retssikkerhed for medlemsstaterne, som på forhånd kan få kendskab til, hvilke »aspekter« af deres adfærd der er omfattet af den finansielle konditionalitet som følge af en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, forudsat at den påvirker gennemførelsen af Unionens budget.

¹⁴⁵ – Dok. COM(2014) 158 final, Meddelelse fra Kommissionen »En ny EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet«, bilag I.

¹⁴⁶ – Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret (Venedigkommissionen) under Europarådet.

285. Anvendelsen af forholdsvis vage begreber i artikel 4, stk. 2, i forordning 2020/2092 medfører efter min opfattelse ikke en tvetydighed, der er i strid med kravene om retssikkerhed. De begreber, der indgår i denne bestemmelse, er begreber, der i vid udstrækning anvendes i andre EU-retlige regler, navnlig på det finansielle område. Den yderligere præcisering af disse begreber er en administrativ opgave for Kommissionen¹⁴⁷ og Rådet i forbindelse med anvendelsen af forordning 2020/2092, som er underlagt Domstolens efterfølgende kontrol.

286. Ud over de bestemmelser i forordning 2020/2092, som jeg netop har undersøgt, har den ungarske regering tilføjet andre bestemmelser, der efter dens opfattelse også tilsidesætter retssikkerhedsprincippet.

287. Den ungarske regering har for det første henvist til artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092, der omhandler afhjælpende foranstaltninger, når »tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde«.

288. Ifølge den ungarske regering udvider muligheden for at vedtage foranstaltninger i tilfælde af en alvorlig risiko anvendelsen af forordning 2020/2092 til at omfatte usikre eller udokumenterede situationer. Dette giver desuden Kommissionen mulighed for at foreslå, at der vedtages villkårlige foranstaltninger, der ikke er forbundet med gennemførelsen af Unionens budget, hvilket er i strid med kravene om retssikkerhed.

289. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at disse argumenter ikke kan tiltrædes. Den omstændighed, at der ikke kun træffes foranstaltninger, når der foreligger en dokumenteret tilsidesættelse af retsstatsprincippet, der er direkte forbundet med gennemførelsen af Unionens budget, men også, når der er en alvorlig risiko for, at dette skal ske, indebærer ingen retsusikkerhed.

290. Således som jeg vil anføre i svaret på det fjerde anbringende, er det med hensyn til Unionens finansielle og budgetmæssige bestemmelser almindeligt, at der tages hensyn til såvel allerede indtrufne tilsidesættelser som en alvorlig risiko eller fare for, at sådanne tilsidesættelser vil indtræffe.

291. Såfremt den ungarske regerings argument tiltrædes, vil det være vanskeligt for enhver retsregel at anse en risiko eller en fare for en kvalificerende omstændighed, eftersom disse begreber i sig selv henviser til fremtiden på uforudsigelig måde¹⁴⁸.

292. Den ungarske regering har for det andet gentaget, at henvisningen i artikel 4, stk. 2, litra h), i forordning 2020/2092 til »andre situationer eller anden adfærd fra myndigheders side, som er relevant(e) i forbindelse med den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser«, er uforenelig med retssikkerhedsprincippet. Jeg har allerede forklaret, hvorfor jeg ikke kan tiltræde dette argument.

¹⁴⁷ – Kommissionen oplyste i retsmødet, at den arbejder på et udkast til retningslinjer for at lette anvendelsen af forordning 2020/2092 og dermed benytter en fremgangsmåde, der i vid udstrækning anvendes på andre områder (f.eks. i forbindelse med statsstøtte).

¹⁴⁸ – Artikel 7 TEU nævner »en fare for, at [...] de værdier, der er nævnt i artikel 2[, overtrædes groft]«.

293. For det tredje er den ungarske regering af den opfattelse, at artikel 5, stk. 3, i forordning 2020/2092 tilsidesætter retssikkerhedsprincippet, eftersom denne bestemmelse ikke behørigt præciserer typen og rækkevidden af de afhjælpende foranstaltninger, der kan vedtages mod en medlemsstat, og fordi den ikke sikrer, at der er en direkte forbindelse mellem disse foranstaltninger og tilsidesættelsen af retsstatsprincippet.

294. Jeg minder om, at artikel 5, stk. 3, i forordning 2020/2092 tillader, at der træffes forholdsmæssige foranstaltninger mod den faktiske eller potentielle indvirkning af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet på den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser. For at de kan vedtages, skal der tages hensyn til arten, varigheden, alvoren og omfanget af tilsidesættelserne af dette princip.

295. Jeg kan ikke se, hvordan denne form for fastlæggelse af typen og rækkevidden af foranstaltninger skulle være uforenelig med retssikkerhedsprincippet. Som Rådet har anført, er effektiviteten af ordningen med finansiell konditionalitet baseret på den beføjelse, som Kommissionen er tillagt til at foreslå afhjælpende foranstaltninger, der er tilpasset de særlige omstændigheder i hvert enkelt tilfælde. Kommissionen skal under alle omstændigheder begrunde de foranstaltninger, den foreslår til Rådet, og disse foranstaltninger er underlagt Domstolens domstolsprøvelse.

296. Med hensyn til den (hypotetiske) manglende direkte forbindelse mellem tilsidesættelsen og de afhjælpende foranstaltninger som følge af den omstændighed, at artikel 5, stk. 3, sidste punktum, i forordning 2020/2092 bestemmer, at »[f]oranstaltningerne [...] *så vidt muligt* [¹⁴⁹] [skal] være rettet mod de EU-tiltag, der berøres af tilsidesættelserne«, er den ungarske regerings argument atter lidet overbevisende.

297. Der er efter min opfattelse intet i denne bestemmelse, der er uforeneligt med retssikkerhedsprincippet, da der findes situationer, hvor det ikke på forhånd kan forudses, hvilke svar der bedst passer til den ulovlige adfærd. Det er logisk, at Kommissionen og Rådet har muligheden for at vedtage afhjælpende foranstaltninger, herunder »tværgående« foranstaltninger som beskrevet ovenfor¹⁵⁰, forudsat at de begrunder dette behørigt, og at Domstolen foretager en efterfølgende kontrol.

298. For det fjerde har den ungarske regering anført, at artikel 6, stk. 3 og 8, i forordning 2020/2092 tilsidesætter retssikkerhedsprincippet, fordi disse bestemmelser ikke indeholder en tilstrækkelig præcis definition af, hvilke oplysninger Kommissionen skal tage hensyn til i forbindelse med sine vurderinger.

299. Dette argument skal ligeledes forkastes. Kommissionen skal dokumentere tilsidesættelserne af retsstatsprincippet samt forholdsmæssigheden af de afhjælpende foranstaltninger, som den finder passende med henblik på at afhjælpe disse tilsidesættelser. Det er efter min opfattelse logisk, at Kommissionen i denne forbindelse kan indsamle oplysninger fra alle forhåndenværende kilder, således som det fremgår af artikel 6, stk. 3, i forordning 2020/2092. Hvis den berørte medlemsstat er af den opfattelse, at disse oplysninger ikke er pålidelige, har den to høringsrunder til at bestride dem for Kommissionen, inden sidstnævnte foreslår Rådet at træffe foranstaltninger.

300. På baggrund af det ovenstående skal det tredje anbringende forkastes.

¹⁴⁹ – Min fremhævelse.

¹⁵⁰ – Punkt 181 og fodnote 102 i dette forslag til afgørelse.

VIII. Anbringender om delvis annullation af forskellige bestemmelser i forordning 2020/2092

301. Med det fjerde til det niende anbringende har den ungarske regering nedlagt påstand om annullation af forskellige bestemmelser i forordning 2020/2092 med argumenter, der for hovedpartens vedkommende gengiver de i de tre første annullationsanbringender fremførte argumenter.

302. Ifølge Domstolen kan en EU-retsakt kun annulleres *delvist*, såfremt de elementer, der kræves annulleret, kan udskilles fra den øvrige retsakt. Dette krav er ikke opfyldt, når en delvis annullation af en retsakt bevirker, at det materielle indhold ændres¹⁵¹.

303. I henhold til denne praksis skal den ungarske regerings fjerde anbringende, hvorved den har nedlagt påstand om annullation af artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092, afvises, da denne bestemmelse udgør kernen af selve forordningen, for så vidt som den fastsætter betingelserne for vedtagelse af afhjælpende foranstaltninger i tilfælde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der har en direkte forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget. Uden denne artikel kan forordning 2020/2092 ikke anvendes.

304. Det samme argument gør sig gældende for det syvende og det ottende anbringende, hvorved den ungarske regering har nedlagt påstand om annullation af artikel 5, stk. 3, i forordning 2020/2092, der fastsætter betingelserne for at vedtage afhjælpende foranstaltninger. En ordning med finansiel konditionalitet, der ikke omfatter en mulighed for at anvende afhjælpende foranstaltninger, da der ikke findes kriterier, ville være formålsløs, og dermed er den pågældende artikel grundlaget for at iværksætte den anfægtede forordning.

305. Jeg vil under alle omstændigheder undersøge alle anbringenderne om delvis annullation, herunder de tre, som efter min opfattelse skal afvises, såfremt Domstolen måtte være af den opfattelse, at der bør foretages en realitetsbehandling af disse.

A. Det fjerde anbringende: artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092

1. Parternes anbringender

306. Ifølge den ungarske regering tilsidesætter artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092 proportionalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet, for så vidt som denne bestemmelse tillader, at der vedtages afhjælpende foranstaltninger i tilfælde af en alvorlig risiko for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for Unionens finansielle interesser.

307. Den ungarske regering har tilføjet, at såfremt denne mulighed, som ikke indgår i andre af Unionens finansielle regler, tillades, fritages Kommissionen fra pligten til at foretage en objektiv vurdering for at godtgøre forbindelsen mellem en tilsidesættelse af retsstatsprincippet og gennemførelsen af Unionens budget.

308. Parlamentet og Rådet har bestridt denne argumentation fra den ungarske regering.

¹⁵¹ – Dom af 11.12.2008, Kommissionen mod Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, præmis 105 og 106), og af 24.5.2005, Frankrig mod Parlamentet og Rådet (C-244/03, EU:C:2005:299, præmis 12 og 13).

2. Bedømmelse

309. I henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092 kan der træffes afhjælpende foranstaltninger, når »[...] tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat [...] *udgør en alvorlig risiko for at påvirke* den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde«¹⁵².

310. Andre af Unionens finansielle regler omfatter tilsvarende foranstaltninger såvel med henblik på situationer, hvor tilsidesættelserne er indtruffet, som situationer, hvor der foreligger en risiko for, at de vil indtræffe. Se følgende eksempler:

- Finansforordningens artikel 63, stk. 2, andet og fjerde afsnit, nævner den delte forvaltning mellem Unionen og medlemsstaterne og pålægger sidstnævnte at foretage forudgående kontroller, herunder på stedet af repræsentative og/eller risikobaserede stikprøver af transaktioner. Desuden »[overvåger] Kommissionen [...] som led i sin risikovurdering og i overensstemmelse med sektorspecifikke regler de forvaltnings- og kontrolsystemer, der er oprettet i medlemsstater. Kommissionen [...] [tager] i sit revisionsarbejde [...] hensyn til størrelsen af den vurderede risiko i overensstemmelse med sektorspecifikke regler«.
- Artikel 104 i forordningen om fælles bestemmelser for 2021-2027 bestemmer, at »Kommissionen foretager finansielle korrektioner ved at reducere støtten fra fondene til et program, hvis den konkluderer, at [...] der foreligger en alvorlig mangel, der truer den støtte fra fondene, der allerede er betalt til programmet«.
- Finansforordningen (artikel 135-143) indfører et system for tidlig opdagelse med henblik på at udelukke tildeling af midler fra Unionens budget til ansøgere og modtagere, som befinder sig i situationer, der udgør en alvorlig risiko for Unionens finansielle interesser.

311. Det ville være uforeneligt med den forsvarlige forvaltning af Unionens budget, der kræves i henhold til artikel 317 TEUF, udelukkende at tage hensyn til allerede indtrufne tilsidesættelser (af EU-retlige bestemmelser) og ikke til en alvorlig risiko for, at sådanne tilsidesættelser indtræffer. En forsvarlig finansiell forvaltning indebærer, at allerede indtrufne tilsidesættelser afhjælpes, men også, at der tages højde for faren (forudsat at den er seriøs og troværdig) for, at disse tilsidesættelser vil indtræffe og medføre uønskede finansielle konsekvenser.

312. Domstolens praksis understøtter anvendelsen af kriteriet om en alvorlig risiko med henblik på at vedtage finansielle korrektioner eller andre foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget over for medlemsstaterne, når disse foretager utilstrækkelige kontroller, uden at der kræves dokumentation for et reelt og egentligt tab¹⁵³.

313. I forordning 2020/2092 er det efter min opfattelse særlig relevant at anvende vurderingen af en alvorlig risiko for en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, der er direkte forbundet med budgetgennemførelsen, som et kriterium med henblik på at vedtage afhjælpende foranstaltninger, henset til den horisontale karakter af ordningen med konditionalitet.

314. De generelle mangler hos de nationale myndigheder med hensyn til overholdelsen af retsstatsprincippet i forbindelse med budgettet kan i sig selv udgøre en risiko for den forsvarlige forvaltning af dette budget og for Unionens finansielle interesser.

¹⁵² – Min fremhævelse.

¹⁵³ – Dom af 7.10.2004, Spanien mod Kommissionen (C-153/01, EU:C:2004:589, præmis 66 og 67).

315. Artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092 omhandler en situation, hvor en risiko *i alvorlig grad* påvirker budgettet eller Unionens finansielle interesser. Denne bestemmelse overholder således de krav, der følger af proportionalitetsprincippet, eftersom foranstaltninger, der træffes som reaktion på en risikofyldt situation, bør svare til denne situations intensitet og dens påvirkning af budgettet eller af Unionens finansielle interesser. Dette bekræftes af artikel 5, stk. 3, i forordning 2020/2092.

316. I modsætning til, hvad den ungarske regering har anført, indfører forordningen ikke en form for formodning for en risiko, der svækker forbindelsen mellem tilsidesættelsen af retsstatsprincippet og gennemførelsen af Unionens budget. Kommissionen fritages på intet tidspunkt fra sin pligt til at dokumentere forekomsten af en fare eller risiko, der som nævnt skal være alvorlig, reel og ikke rent hypotetisk.

317. Under disse omstændigheder er artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092 forenelig med retssikkerhedsprincippet, og dermed skal det fjerde anbringende forkastes.

B. Det femte anbringende: artikel 4, stk. 2, litra h), i forordning 2020/2092

318. Ifølge den ungarske regering indeholder artikel 4, stk. 2, litra h), i forordning 2020/2092 ikke en præcis definition af de tilfælde, hvor der kan begås en tilsidesættelse af retsstatsprincippet. Idet bestemmelsen nævner »andre situationer eller anden adfærd fra myndigheders side« uden yderligere detaljer, strider den mod retssikkerhedsprincippet.

319. Anbringendet skal forkastes af de grunde, der er anført i besvarelsen af det tredje anbringende.

C. Det sjette anbringende: tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, i forordning 2020/2092

1. Parternes anbringender

320. Ifølge den ungarske regering gør følgende sig gældende for pligten i artikel 5, stk. 2, i forordning 2020/2092 (nærmere bestemt, at den medlemsstat, som der træffes foranstaltninger mod, fortsat skal yde finansiering til slutmodtagerne i programmerne):

- Den er uforenelig med retsgrundlaget for denne forordning, eftersom den pålægger en forpligtelse, der bebyrder medlemsstaterne budget.
- Den tilsidesætter bestemmelserne i EU-retten om budgetunderskud og er i strid med princippet om lighed mellem medlemsstaterne.

321. Parlamentet og Rådet har bestridt denne argumentation og har – ligesom de gjorde i forbindelse med det første anbringende – anført, at artikel 5, stk. 2, i forordning 2020/2092 ikke indfører yderligere forpligtelser end dem, der allerede findes, og er afgørende for at sikre beskyttelsen af de rettigheder, som modtagerne har erhvervet. De har desuden fremhævet, at ansvaret for at nå målene vedrørende budgetunderskud påhviler medlemsstaterne, som skal gøre dette i overensstemmelse med deres egne lovgivningsmæssige muligheder, hvilket imidlertid ikke berører den omstændighed, at de skal overholde de EU-retlige regler (herunder forordning 2020/2092).

2. *Bedømmelse*

322. For så vidt angår spørgsmålet, om artikel 5, stk. 2, i forordning 2020/2092 er forenelig med retsgrundlaget for artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, har jeg allerede udtalt mig herom i forbindelse med behandlingen af det første anbringende.

323. Med hensyn til spørgsmålet, om denne bestemmelse er (u)forenelig med de EU-retlige regler om kontrol med uforholdsmæssigt store underskud, kan jeg ikke tiltræde den ungarske regerings argument.

324. Enhver medlemsstat (især, hvis den ikke er en del af euroområdet) er i stand til at udarbejde og kontrollere sine budgetter og skal udelukkende overholde de grænser, der er fastsat i EU-retten. Forordning 2020/2092 griber ikke ind i medlemsstaternes frihed til at træffe deres egne budgetafgørelser om offentlige indtægter og udgifter inden for disse rammer.

325. I forbindelse med udøvelsen af disse budgetbeføjelser skal medlemsstaten ganske vist bære udgifterne vedrørende finansielle korrektioner, der foretages i henhold til forordning 2020/2092, og navnlig de udgifter, der følger af forpligtelsen til at overholde kravet om fortsat at finansiere slutbrugerne i programmerne.

326. For så vidt angår argumentet om, at de *store* medlemsstater (angiveligt) har lettere ved at påtage sig denne forpligtelse, er der ingen uoverensstemmelse med princippet om ligebehandling af medlemsstaterne, når forordning 2020/2092 pålægger alle medlemsstater en identisk pligt til at opretholde finansieringen til slutmodtagerne.

327. Desuden er den finansiering, som en medlemsstat modtager fra Unionens budget, almindeligvis forbundet med denne medlemsstats økonomiske vægt og befolkning som relevante faktorer. Medlemsstater med en mindre økonomisk vægt og befolkning vil drage fordel af Unionens programmer i forhold til deres særlige kendetegn. Finansielle korrektioner som følge af tilsidesættelser af retsstatsprincippet påvirker dem således tilsvarende.

328. Spørgsmålet, om en medlemsstat, uanset dens økonomiske vægt og befolkning, er nettobidragyder eller nettomodtager af midler fra Unionen, ændrer ikke på denne situation. Logisk set er nettomodtagere af midler fra Unionens budget forholdsvis mere udsatte for ordningen med finansiell konditionalitet end nettobidragydere, men denne omstændighed er uundgåelig og giver ikke anledning til forskelsbehandling mellem medlemsstaterne.

329. Det sjette anbringende skal derfor forkastes.

D. Det syvende anbringende: artikel 5, stk. 3, næstsidste punktum, i forordning 2020/2092

330. Ifølge den ungarske regering er artikel 5, stk. 3, tredje punktum, i forordning 2020/2092 (hvorefter »[d]er tages behørigt hensyn til arten, varigheden, alvoren og omfanget af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet«) i strid med forordningens retsgrundlag og artikel 7 TEU. Den ungarske regering har anført, at denne bestemmelse ikke er forbundet med Unionens budget eller dens finansielle interesser, og at den desuden mangler den præcision, der kræves i henhold til retssikkerhedsprincippet.

331. Disse argumenter skal forkastes af de grunde, der er anført i forbindelse med behandlingen af det første og det tredje anbringende.

E. Det ottende anbringende: artikel 5, stk. 3, sidste punktum, i forordning 2020/2092

332. Den ungarske regering har anført, at artikel 5, stk. 3, sidste punktum, i forordning 2020/2092 («Foranstaltningerne skal så vidt muligt være rettet mod de EU-tiltag, der berøres af tilsidesættelserne») ikke sikrer, at der foreligger en direkte forbindelse mellem tilsidesættelsen af retsstatsprincippet, som konkret fastslås, og de nævnte foranstaltninger. Efter den ungarske regerings opfattelse tilsidesættelser bestemmelsen såvel proportionalitetsprincippet som retssikkerhedsprincippet.

333. Dette anbringende skal forkastes af de grunde, der er anført i forbindelse med behandlingen af det første og det tredje anbringende.

F. Det niende anbringende: artikel 6, stk. 3 og 8, i forordning 2020/2092

334. Den ungarske regering er af den opfattelse, at artikel 6, stk. 3 og 8, i forordning 2020/2092 (hvorefter Kommissionen skal tage hensyn til »relevante oplysninger fra tilgængelige kilder, herunder afgørelser, konklusioner og henstillinger fra EU-institutioner, andre relevante internationale organisationer og andre anerkendte institutioner«) tilsidesætter retssikkerhedsprincippet, eftersom denne bestemmelse ikke behørigt præciserer, hvilke referencer og kilder der skal anvendes.

335. Dette anbringende skal forkastes af de grunde, der er anført i forbindelse med behandlingen af det tredje anbringende.

IX. Sagsomkostninger

336. I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om, at Ungarn pålægges at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

337. I overensstemmelse med procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer Europa-Kommissionen, Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Polen, Republikken Finland og Kongeriget Sverige hver deres egne omkostninger.

X. Forslag til afgørelse

338. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »1) Rådets formalitetsindsigelse, hvorved det anmoder om, at der ikke tages hensyn til de passager i Ungarns stævning og i bilagene hertil, navnlig bilag A.3, der henviser til, gengiver indholdet af eller afspejler den analyse, der blev foretaget i udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste (Rådets dok. nr. 13593/18) af 25. oktober 2018, forkastes.

- 2) Det første, det andet og det tredje anbringende i det søgsmål, som Ungarn har anlagt til prøvelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2092 af 16. december 2020 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget, hvori der er nedlagt påstand om annullation af denne forordning, forkastes.
- 3) Det fjerde, det syvende og det ottende anbringende afvises, og det femte, det sjette og det niende anbringende i det nævnte søgsmål, hvori der subsidiært er nedlagt påstand om annullation af artikel 4, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, litra h), artikel 5, stk. 2, og artikel 5, stk. 3, næstsidste punktum og sidste punktum, og artikel 6, stk. 3 og 8, i forordning 2020/2092, forkastes.
- 4) Ungarn bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Parlamentet og Rådet.
- 5) Europa-Kommissionen, Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Polen, Republikken Finland og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.«