



# Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (plenum)

16. februar 2022 <sup>\*i</sup>

## Indhold

I.	Retsforskrifter .....	5
A.	Forordning (EF) nr. 1049/2001 .....	5
B.	Rådets forretningsorden .....	6
C.	Retningslinjer for håndtering af dokumenter internt i Rådet .....	6
D.	Forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 .....	7
E.	Finansforordningen .....	7
II.	Den anfægtede forordning .....	11
III.	Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen .....	20
IV.	Om anmodningen om ikke at tage hensyn til visse passager i Ungarns stævning og i bilag A.3 hertil .....	22
A.	Parternes argumentation .....	22
B.	Domstolens bemærkninger .....	23
V.	Om søgsmålet .....	26
A.	Om den principale påstand om annullation af den anfægtede forordning i det hele .....	26
1.	Det første og det andet anbringende om Unionens manglende kompetence til at vedtage den anfægtede forordning .....	26
a)	Parternes argumentation .....	26
b)	Domstolens bemærkninger .....	32
1)	Retsgrundlaget for den anfægtede forordning .....	32

\* Processprog: ungarsk.

2) Omgåelse af artikel 7 TEU og artikel 269 TEUF . . . . .	41
2. Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet . . . . .	48
a) Parternes argumentation . . . . .	48
b) Domstolens bemærkninger . . . . .	52
B. Om den subsidiaere påstand om delvis annullation af den anfægtede forordning . . . . .	63
1. Påstanden om annullation af den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1 . . . . .	63
a) Parternes argumentation . . . . .	63
b) Domstolens bemærkninger . . . . .	63
2. Påstanden om annullation af den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, litra h) . . . . .	64
a) Parternes argumentation . . . . .	64
b) Domstolens bemærkninger . . . . .	65
3. Påstanden om annullation af den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 2 . . . . .	65
a) Parternes argumentation . . . . .	65
b) Domstolens bemærkninger . . . . .	66
4. Påstanden om annullation af den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, tredje punktum . . . . .	67
a) Parternes argumentation . . . . .	67
b) Domstolens bemærkninger . . . . .	69
5. Påstanden om annullation af den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, fjerde punktum . . . . .	70
a) Parternes argumentation . . . . .	70
b) Domstolens bemærkninger . . . . .	71
6. Påstanden om annullation af den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 3 og 8 . . . . .	72
a) Parternes argumentation . . . . .	72
b) Domstolens bemærkninger . . . . .	73
VI. Sagsomkostninger . . . . .	74

»Annullationssøgsmål – forordning (EU, Euratom) 2020/2092 – generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget – beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af

tilsidesættelse af retsstatsprincippet i en medlemsstat – retsgrundlag – artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF – angivelig omgåelse af artikel 7 TEU og artikel 269 TEUF – angivelig tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, TEU, artikel 5, stk. 2, TEU og artikel 13, stk. 2, TEU samt af retssikkerhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne«

I sag C-156/21,

angående et annullationssøgsmaal i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 11. marts 2021,

**Ungarn** ved M.Z. Fehér og M.M. Tátrai, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

**Republikken Polen** ved B. Majczyna og S. Żyrek, som befuldmægtigede,

intervenient,

mod

**Europa-Parlamentet** ved F. Drexler, R. Crowe, U. Rösslein, T. Lukácsi og A. Pospíšilová Padowska, som befuldmægtigede,

og

**Rådet for Den Europæiske Union** ved A. de Gregorio Merino, E. Rebasti, A. Tamás og A. Sikora-Kaléda, som befuldmægtigede,

sagsøgte,

støttet af:

**Kongeriget Belgien** ved C. Pochet, M. Jacobs og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede,

**Kongeriget Danmark**, først ved M. Søndahl Wolff og J. Nymann-Lindgren, derefter ved M. Søndahl Wolff og V. Pasternak Jørgensen, som befuldmægtigede,

**Forbundsrepublikken Tyskland** ved J. Möller og R. Kanitz, som befuldmægtigede,

**Irland** ved M. Browne, J. Quaney og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af D. Fennelly, BL,

**Kongeriget Spanien**, først ved J. Rodríguez de la Rúa Puig og S. Centeno Huerta, derefter ved J. Rodríguez de la Rúa Puig og A. Gavela Llopis, som befuldmægtigede,

**Den Franske Republik** ved A.-L. Desjonquères, A.-C. Drouant og E. Leclerc, som befuldmægtigede,

**Storhertugdømmet Luxembourg**, først ved A. Germeaux og T. Uri, derefter ved A. Germeaux, som befuldmægtigede,

**Kongeriget Nederlandene** ved M.K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede,

**Republikken Finland** ved H. Leppo og S. Hartikainen, som befuldmægtigede,

**Kongeriget Sverige** ved O. Simonsson, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, H. Shev, M. Salborn Hodgson, H. Eklinder og R. Shahsavan Eriksson, som befuldmægtigede,

**Europa-Kommissionen** ved D. Calleja Crespo, J.-P. Keppenne, J. Baquero Cruz og A. Tokár, som befuldmægtigede,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (plenum),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Arabadjiev (refererende dommer), A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele og J. Passer samt dommerne M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra, L.S. Rossi, A. Kumin, N. Wahl, D. Gratsias, M.L. Arastey Sahún, M. Gavalec og Z. Csehi,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretærer: kontorchef M. Aleksejev og fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. og den 12. oktober 2021,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. december 2021,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Med stævningen har Ungarn nedlagt principal påstand om annullation 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 (EUT 2020, L 433I, s. 1, og berigtiget i EUT 2021, L 373, s. 94, herefter »den anfægtede forordning«) og subsidiært om annullation af denne forordnings artikel 4, stk. 1, artikel 4, stk. 2, litra h), artikel 5, stk. 2, artikel 5, stk. 3, tredje og fjerde punktum, og artikel 6, stk. 3 og 8.

## I. Retsforskrifter

### A. Forordning (EF) nr. 1049/2001

- 2 Artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43) bestemmer følgende i stk. 1:

»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.«

- 3 Forordningens artikel 4 er affattet således:

»[...]

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

[...]

5. En medlemsstat kan anmode institutionen om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat, uden dens forudgående samtykke.

6. Hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres.

7. Undtagelserne som fastlagt i stk. 1-3 finder kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold. [...]«

4 Nævnte forordnings artikel 5 bestemmer:

»Frem sættes der over for en medlemsstat begæring om aktindsigt i et dokument i dens besiddelse, som hidrører fra en institution, rådfører medlemsstaten sig, medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres, med den pågældende institution for at træffe en afgørelse, som ikke bringer opfyldelsen af denne forordnings målsætning i fare.

Medlemsstaten kan i stedet henvise begæringen til institutionen.«

## B. Rådets forretningsorden

5 Den 1. december 2009 vedtog Rådet afgørelse 2009/937/EU om vedtagelse af Rådets forretningsorden (EUT 2009, L 325, s. 35). Artikel 6 i denne forretningsorden (herefter »Rådets forretningsorden«), der har overskriften »Tavshedspligt og fremlæggelse af dokumenter i en retssag«, bestemmer følgende i stk. 2:

»Rådet eller [komitéen af faste repræsentanter for medlemsstaternes regeringer (Coreper)] kan tillade, at der under retssager fremlægges genparter eller uddrag af rådsdokumenter, der ikke allerede er gjort offentligt tilgængelige i henhold til bestemmelserne om aktindsigt.«

6 Forretningsordenens artikel 10 med overskriften »Aktindsigt i Rådets dokumenter« har følgende ordlyd:

»De særlige bestemmelser vedrørende aktindsigt i Rådets dokumenter findes i bilag II.«

7 Bilag II til denne forretningsorden med overskriften »Særlige bestemmelser vedrørende aktindsigt i Rådets dokumenter« indeholder en artikel 5 om »[a]nmodninger fremsat af medlemsstaterne«, hvoraf fremgår:

»Hvis en medlemsstat fremsætter en anmodning til Rådet, behandles denne i overensstemmelse med artikel 7 og 8 i forordning [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.«

## C. Retningslinjer for håndtering af dokumenter internt i Rådet

8 Ved note nr. 7695/18 af 10. april 2018 vedtog Rådet retningslinjer for håndtering af dokumenter internt i Rådet. Disse retningslinjers afsnit 1, 2, 20 og 21 har følgende ordlyd:

»1. Dette dokument indeholder retningslinjer for håndtering af uklassificerede rådsdokumenter, der distribueres internt i Rådet, til dets medlemmer, Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten og, afhængigt af emneområdet, visse andre EU-institutioner (f.eks. Europa-Parlamentet, Domstolen, Den Europæiske Centralbank) og -organer (f.eks. Regionsudvalget, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg). En utidig videregivelse af sådanne dokumenter vil kunne have en skadelig indvirkning på Rådets beslutningsprocesser.

2. Retningslinjerne har en direkte indvirkning på Rådets virkemåde og skal derfor overholdes af medlemsstaterne som medlemmer af Rådet, i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde, der styrer forbindelserne mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne.

[...]

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.
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 [...] nr. 1049/2001.«

#### **D. Forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013**

- 9 Artikel 2, nr. 1), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 af 11. september 2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999 (EUT 2013, L 248, s. 1) definerer i denne henseende »Unionens finansielle interesser« som »de indtægter, udgifter og aktiver, der er omfattet af Den Europæiske Unions budget, og dem, der er omfattet af institutionernes, organernes, kontorenes og agenturernes budgetter, og de budgetter, som forvaltes og overvåges af dem«.

#### **E. Finansforordningen**

- 10 Artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 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, og berigtiget i EUT 2020, L 191, s. 5, herefter »finansforordningen«) med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

- 7) »budgetgennemførelse«: udførelse af aktiviteter i forbindelse med forvaltning, overvågning, kontrol og revision af budgetbevillinger i overensstemmelse med de metoder, der er fastsat i artikel 62

[...]

- 42) »medlemsstatsorganisation«: en enhed, der er etableret i en medlemsstat som et offentligretligt organ eller som et privatretligt organ, der er pålagt en offentlig tjenesteydelsesopgave og har fået stillet tilstrækkelige finansielle garantier fra medlemsstaten

[...]

59) »forsvarlig økonomisk forvaltning«: budgetgennemførelse i overensstemmelse med principperne om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet

[...]«

11 Denne forordnings artikel 61 med overskriften »Interessekonflikter« bestemmer følgende:

»1. Finansielle aktører, jf. kapitel 4 i dette afsnit, og andre personer, herunder nationale myndigheder på ethvert niveau, der er involveret i budgetgennemførelse ved direkte, indirekte og delt forvaltning, herunder forberedende foranstaltninger med henblik herpå, revision eller kontrol, foretager ikke handlinger, der vil kunne medføre, at den pågældendes egne interesser kommer i konflikt med Unionens interesser. De træffer passende foranstaltninger for at undgå, at der opstår interessekonflikt i de funktioner, der henhører under deres ansvar, og for at afhjælpe situationer, der objektivt set kan opfattes som en interessekonflikt.

2. Hvis der er risiko for en interessekonflikt, som involverer en ansat hos en national myndighed, forelægger den pågældende sagen for sin overordnede. Hvis der foreligger en sådan risiko for personale omfattet af vedtægten, forelægger den pågældende sagen for den relevante ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede. Den relevante overordnede eller den ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede bekræfter skriftligt, om der er konstateret en interessekonflikt. Hvis der er konstateret en interessekonflikt, sikrer ansættelsesmyndigheden eller den relevante nationale myndighed, at den pågældende indstiller alle aktiviteter i sagen. Den relevante ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede eller den relevante nationale myndighed sikrer, at alle yderligere hensigtsmæssige foranstaltninger træffes i overensstemmelse med den relevante lovgivning.

3. Med henblik på stk. 1 er der tale om interessekonflikt, når en upartisk og objektiv udøvelse af de opgaver, der påhviler en finansiel 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.«

12 Den nævnte forordnings artikel 62 med overskriften »Metoder til budgetgennemførelse« fastsætter følgende i stk. 1, første afsnit:

»1. Kommissionen gennemfører budgettet på en af følgende måder:

a) direkte (»direkte forvaltning«) som fastsat i artikel 125-153 ved dens tjenestegrene, herunder dens personale ved EU-delegationer under ledelse af de respektive delegationschefer i overensstemmelse med artikel 60, stk. 2, eller gennem forvaltningsorganer som omhandlet i artikel 69

b) ved delt forvaltning med medlemsstaterne (»delt forvaltning«) som fastsat i artikel 63 og 125-129

c) indirekte (»indirekte forvaltning«) som fastsat i artikel 125-149 og 154-159, hvis dette foreskrives i basisretsakten eller i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 58, stk. 2, litra a)-d), ved at overdrage budgetgennemførelsesopgaver

[...]«



13 Forordningens artikel 63, der har overskriften »Delt forvaltning med medlemsstaterne«, fastsætter følgende i stk. 2 og 8:

»2. Medlemsstaterne træffer ved udførelsen af deres opgaver i tilknytning til budgetgennemførelsen alle nødvendige foranstaltninger, herunder lovgivningsmæssige, reguleringsmæssige og administrative foranstaltninger, for at beskytte Unionens finansielle interesser, navnlig ved:

- a) at sikre, at foranstaltninger, der finansieres over budgettet, gennemføres korrekt og effektivt og i overensstemmelse med de relevante sektorspecifikke regler
- b) at udpege de organer, der har ansvaret for forvaltning og kontrol af EU-midler i overensstemmelse med stk. 3, og overvåge disse organer
- c) at forebygge, opdage og korrigere uregelmæssigheder og svig
- d) i overensstemmelse med denne forordning og de sektorspecifikke regler at samarbejde med Kommissionen, [Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)], [Den Europæiske Revisionsre[t] og, for så vidt angår de medlemsstater, der deltager i et forstærket samarbejde i henhold til [Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12.10.2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed (»EPPO«) (EUT 2017, L 283, s. 1)], med Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO), når den er oprettet.

For at beskytte Unionens finansielle interesser udfører medlemsstaterne under overholdelse af proportionalitetsprincippet og i overensstemmelse med denne artikel og de relevante sektorspecifikke regler forudgående og efterfølgende kontrol, herunder, hvor det er relevant, på stedet af repræsentative og/eller risikobaserede stikprøver af transaktioner. De inddriver også uretmæssigt udbetalte beløb og indleder retsforfølgning, hvis det i forbindelse hermed er nødvendigt.

Medlemsstaterne pålægger modtagerne sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, når det er foreskrevet i sektorspecifikke regler eller i specifikke bestemmelser i national ret.

Kommissionen overvåger som led i sin risikovurdering og i overensstemmelse med sektorspecifikke regler de forvaltnings- og kontrolsystemer, der er oprettet i medlemsstater. Kommissionen overholder i sit revisionsarbejde proportionalitetsprincippet og tager hensyn til størrelsen af den vurderede risiko i overensstemmelse med sektorspecifikke regler.

[...]

8. For at sikre, at EU-midlerne anvendes i overensstemmelse med de relevante regler, skal Kommissionen:

- a) anvende procedurer for gennemgangen og godkendelsen af de udpegede organers regnskaber og derved sikre, at regnskaberne er fuldstændige, nøjagtige og retvisende
- b) udelukke udgifter, der er foretaget i strid med de relevante regler, fra EU-finansiering

c) afbryde betalingsfrister eller suspendere betalinger, når det er foreskrevet i sektorspecifikke regler.

Kommissionen ophæver fuldstændigt eller delvist afbrydelsen af betalingsfrister eller suspenderingen af betalinger, når en medlemsstat har fremsat sine bemærkninger, og så snart den har truffet eventuelt nødvendige foranstaltninger. Alle forpligtelser efter nærværende stykke behandles i den årsberetning, der er omhandlet i artikel 74, stk. 9.«

14 Finansforordningens artikel 129, der har overskriften »Samarbejde om beskyttelse af Unionens finansielle interesser«, fastsætter:

»1. Enhver person eller enhed, som modtager EU-midler, skal samarbejde fuldt ud om beskyttelse af Unionens finansielle interesser og skal som betingelse for at modtage midlerne give den ansvarlige anvisningsberettigede, EPPO, for så vidt angår de medlemsstater, der deltager i et forstærket samarbejde [...], OLAF, Revisionsretten og, hvor det er relevant, de relevante nationale myndigheder de fornødne rettigheder og den fornødne adgang, således at de i fuld udstrækning kan udøve deres respektive beføjelser. Hvad angår OLAF, omfatter sådanne rettigheder retten til at foretage undersøgelser, herunder kontrol på stedet og inspektioner, i overensstemmelse med [forordningen om undersøgelser, der foretages af OLAF].

2. Enhver person eller enhed, der modtager EU-midler som led i direkte eller indirekte forvaltning, skal skriftligt indvilge i at tildele de fornødne rettigheder som omhandlet i stk. 1 og skal sikre, at eventuelle tredjeparter, der er involveret i gennemførelsen af EU-midler, tildeler tilsvarende rettigheder.«

15 Finansforordnings artikel 131 med overskriften »Suspension, ophør og nedsættelse« har følgende ordlyd:

»1. Hvis der i forbindelse med en tildelingsprocedure har været uregelmæssigheder eller svig, suspenderer den ansvarlige anvisningsberettigede proceduren og kan træffe de forholdsregler, der måtte være nødvendige, herunder annullering af proceduren. Den ansvarlige anvisningsberettigede underretter straks OLAF om formodede tilfælde af svig.

[...]

3. Den ansvarlige anvisningsberettigede kan suspendere betalinger eller gennemførelsen af den retlige forpligtelse, hvis:

[...]

b) det er nødvendigt at verificere, om formodede uregelmæssigheder, formodet svig eller formodet misligholdelse af forpligtelser rent faktisk er sket

c) 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 i henhold til artikel 62, stk. 1, første afsnit, litra c), eller om de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.

[...]«

16 Nævnte forordnings artikel 135 med overskriften »Beskyttelse af Unionens finansielle interesser ved hjælp af opdagelse af risici, udelukkelse og pålæggelse af økonomiske sanktioner« bestemmer:

»1. Med henblik på at beskytte Unionens finansielle interesser opretter og anvender Kommissionen et system for tidlig opdagelse og udelukkelse.

Formålet med sådan et system skal være at lette:

a) tidlig opdagelse af personer eller enheder omhandlet i stk. 2, som udgør en risiko for Unionens finansielle interesser

[...]

3. Afgørelsen om at registrere oplysninger om en tidlig opdagelse af de i nærværende artikels stk. 1, andet afsnit, litra a), omhandlede risici, om at udelukke personer eller enheder omhandlet i stk. 2 og/eller om at pålægge en modtager en økonomisk sanktion træffes af den ansvarlige anvisningsberettigede. Oplysninger vedrørende sådanne afgørelser registreres i den database, der er omhandlet i artikel 142, stk. 1. Hvor sådanne afgørelser træffes på grundlag af artikel 136, stk. 4, skal oplysningerne, der registreres i databasen, omfatte oplysningerne vedrørende de personer, der er omhandlet i nævnte stykke.

4. Afgørelsen om at udelukke personer eller enheder omhandlet i nærværende artikels stk. 2 eller om at pålægge en modtager økonomiske sanktioner skal baseres på en endelig dom eller i de udelukkelsessituationer, der er omhandlet i artikel 136, stk. 1, på en endelig administrativ afgørelse eller på en foreløbig juridisk vurdering foretaget af panelet omhandlet i artikel 143 i de situationer, der er omhandlet i artikel 136, stk. 2, for at sikre en centraliseret vurdering i disse situationer. I de tilfælde, der er omhandlet i artikel 141, stk. 1, afviser den ansvarlige anvisningsberettigede en deltager fra en given tildelingsprocedure.

Uden at det berører artikel 136, stk. 5, kan den ansvarlige anvisningsberettigede kun træffe en afgørelse om at udelukke en deltager eller en modtager og/eller om at pålægge en modtager en økonomisk sanktion og en afgørelse om at offentliggøre oplysningerne i forbindelse hermed på grundlag af en foreløbig vurdering som omhandlet i artikel 136, stk. 2, efter at have modtaget en henstilling fra det panel, der er omhandlet i artikel 143.«

## II. Den anfægtede forordning

17 Det fremgår af den anfægtede forordnings henvisninger, at den blev vedtaget på grundlag af [»EUF-traktaten], særlig artikel 322, stk. 1, litra a)«, samt [»Euratomtraktaten], særlig artikel 106A«.

18 2., 3., 5.-10., 12.-16., 18.-20. og 26. betragtning til den anfægtede forordning har følgende ordlyd:

»(2) Det Europæiske Råd fastslog i sine konklusioner af 21. juli 2020, at Unionens finansielle interesser skal beskyttes i overensstemmelse med de generelle principper i traktaterne, navnlig værdierne fastsat i artikel 2 [...] TEU. Det understregede desuden vigtigheden af beskyttelsen af Unionens finansielle interesser og af overholdelsen af retsstatsprincippet.

- (3) I henhold til retsstatsprincippet skal alle offentlige myndigheder handle inden for de begrænsninger, der er fastsat i loven, i overensstemmelse med de demokratiske værdier og med respekt for de grundlæggende rettigheder som fastlagt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [herefter »chartret«] og andre relevante instrumenter og under uafhængige og upartiske domstoles kontrol. Det kræver navnlig, at principperne om legalitet ([dom af 29.4.2004, Kommissionen mod CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, præmis 63]), der indebærer en gennemsigtig, ansvarlig, demokratisk og pluralistisk lovgivningsprocedure, retssikkerhed ([dom af 12.11.1981, Meridionale Industria Salumi m.fl., 212/80-217/80, EU:C:1981:270, præmis 10]), forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning ([dom af 21.9.1989, Hoechst mod Kommissionen, 46/87 og 227/88, EU:C:1989:337, præmis 19]), effektiv retsbeskyttelse, herunder adgang til domstolsprøvelse, ved uafhængige og upartiske domstole ([dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 31, 40 og 41, og af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 63-67]), og magtens deling ([dom af 22.12.2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, præmis 58, og domme af 10.11.2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, præmis 35, og Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, præmis 36,]) respekteres ([Meddelelse fra Kommissionen med overskriften »En ny EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet«, COM(2014) 158 final, bilag I]).

[...]

- (5) Når et kandidatland bliver medlemsstat, tilslutter det sig en retlig konstruktion, som er baseret på den grundlæggende præmis, hvorefter hver medlemsstat deler en række fælles værdier, som Unionen er bygget på som anført i artikel 2 [...] TEU, med samtlige andre medlemsstater og anerkender, at disse deler dem med den. Denne præmis forudsætter og begrundes, at der foreligger en gensidig tillid mellem medlemsstaterne med hensyn til anerkendelsen af disse værdier og dermed under iagttagelse af EU-retten, der gennemfører disse ([udtalelse 2/13 (Unionens tiltrædelse af EMRK) af 18.12.2014, EU:C:2014:2454, præmis 168]). Medlemsstaternes love og praksis bør fortsætte med at overholde de fælles værdier, som Unionen bygger på.
- (6) Selv om Unionens værdier ikke er rangordnet, er respekten for retsstatsprincippet afgørende for beskyttelsen af de øvrige grundlæggende værdier, som Unionen bygger på, såsom frihed, demokrati, ligestilling og respekt for menneskerettighederne. Respekt for retsstatsprincippet er uløseligt forbundet med respekt for demokrati og for grundlæggende rettigheder. Der kan ikke være demokrati og respekt for grundlæggende rettigheder uden respekt for retsstatsprincippet og omvendt.
- (7) Når medlemsstaterne gennemfører Unionens budget, herunder midler, der tildeles gennem EU-genopretningsinstrumentet, som er oprettet ved [Rådets forordning (EU) 2020/2094 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)], og gennem lån og andre instrumenter med sikkerhedsstillelse over Unionens budget, og uanset hvilken gennemførelsesmetode de benytter, udgør respekt for retsstatsprincippet en vigtig forudsætning for overholdelse af princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning som fastsat i artikel 317 [TEUF].

- (8) 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.
- (9) 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.
- (10) Retsvæsenets uafhængighed forudsætter navnlig, at det berørte retslige organ både i henhold til de relevante regler og i praksis kan udføre sine retslige funktioner fuldstændig uafhængigt og uden at være underlagt noget hierarkisk forhold eller stå i afhængighedsforhold til nogen og uden at modtage ordrer eller instrukser fra nogen, og at det således er beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dets medlemmers uafhængige bedømmelse i fare og påvirke deres afgørelser. Garantierne for uafhængighed og upartiskhed forudsætter, at der findes regler, navnlig om organets sammensætning, medlemmernes udnævnelse og funktionsperiode, tilfælde, hvor organets medlemmer har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de kan afsættes, som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at det nævnte organ er uimodtageligt for påvirkninger udefra og neutralt i forhold til de interesser, som står over for hinanden.
- [...]
- (12) Artikel 19 [...] TEU, der giver konkret udtryk for værdien af retsstatsprincippet fastsat i artikel 2 [...] TEU, kræver, at medlemsstaterne sikrer en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, herunder dem, der vedrører gennemførelsen af Unionens budget. Selve eksistensen af en effektiv domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af EU-retten, er uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat og kræver uafhængige domstole ([dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 32-36]). Det er afgørende at bevare domstolens uafhængighed, hvilket bekræftes af artikel 47, stk. 2, i chartret ([dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 40 og 41]). Det gælder især for domstolsprøvelsen af gyldigheden af foranstaltninger, kontrakter eller andre instrumenter, der foranlediger offentlige udgifter eller offentlig gæld, bl.a. inden for rammerne af offentlige udbud, der også kan indbringes for domstolene.
- (13) Der er derfor en klar forbindelse mellem overholdelse af retsstatsprincippet og den effektive gennemførelse af Unionens budget i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.

- (14) Unionen har udviklet en bred vifte af instrumenter og processer, der fremmer retsstatsprincippet og dets anvendelse, herunder finansiel støtte til civilsamfundsorganisationer, den europæiske retsstatsmekanisme og [Unionens] resultattavle for retlige anliggender, og sikrer en effektiv reaktion fra EU-institutionerne på tilsidesættelser af retsstatsprincippet gennem traktatbrudssager og proceduren fastsat i artikel 7 [...] TEU. Den 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.
- (15) Tilsidesættelser 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.
- (16) Afsløring af tilsidesættelser af retsstatsprincippet kræver en grundig kvalitativ vurdering fra Kommissionens side. Den vurdering bør være objektiv, upartisk og fair og bør tage hensyn til relevante oplysninger fra tilgængelige kilder og anerkendte institutioner, herunder domme afsagt af EU-Domstolen, beretninger fra Revisionsretten, Kommissionens årlige rapport om retsstatsprincippet og [Unionens] resultattavle for retlige anliggender, rapporter fra Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO), alt efter hvad der er relevant, samt konklusioner og henstillinger fra relevante internationale organisationer og netværk, herunder Europarådets organer såsom Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (Greco) og Venedigkommissionen, navnlig dens liste over retsstatskriterier, og de europæiske netværk af højesteretter og domstolsadministrationer. Hvis det er nødvendigt for at udarbejde en grundig kvalitativ vurdering, vil Kommissionen kunne høre Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og Venedigkommissionen.
- [...]
- (18) Proportionalitetsprincippet bør finde anvendelse ved bestemmelsen af de foranstaltninger, der skal vedtages, idet der navnlig tages hensyn til situationens alvor, den tid, der er gået, siden den pågældende adfærd blev indledt, adfærdens varighed og gentagelse, hensigten, i hvilket omfang den berørte medlemsstat samarbejder for at bringe tilsidesættelserne af retsstatsprincippet til ende og konsekvenserne for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for Unionens finansielle interesser.
- (19) Det er afgørende, at slutmodtageres og tilskudsmodtageres berettigede interesser beskyttes på behørig vis, når der vedtages foranstaltninger i tilfælde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet. Når Kommissionen overvejer, hvilke foranstaltninger der skal vedtages, bør den tage hensyn til deres potentielle virkning på slutmodtagere og tilskudsmodtagere. I betragtning af at betalinger under delt forvaltning fra Kommissionen til medlemsstaterne er retligt uafhængige af betalinger fra nationale myndigheder til tilskudsmodtagere, bør passende foranstaltninger i henhold til denne forordning ikke anses for at påvirke tilgængeligheden af finansiering af betalinger til tilskudsmodtagere i overensstemmelse med de betalingsfrister, der er fastsat i de gældende sektorspecifikke og finansielle regler. Afgørelser, der vedtages i henhold til denne forordning, og forpligtelser

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. De medlemsstater, der er berørt af foranstaltningerne, bør regelmæssigt aflægge rapport til Kommissionen om overholdelsen af deres forpligtelser over for slutmodtagere og tilskudsmodtagere. Aflæggelse af rapporter om overholdelse af de betalingsforpligtelser over for tilskudsmodtagere, der er fastsat i de gældende sektorspecifikke og finansielle regler, bør gøre det muligt for Kommissionen at kontrollere, at afgørelser i henhold til denne forordning ikke på nogen måde, hverken direkte eller indirekte, indvirker på betalinger, der skal foretages i henhold til de gældende sektorspecifikke og finansielle regler.

For at styrke beskyttelsen af slutmodtagerne og tilskudsmodtagerne bør Kommissionen stille oplysninger og rådgivning til rådighed via et websted eller en internetportal sammen med passende værktøjer til at underrette Kommissionen om enhver overtrædelse af offentlige enheders og medlemsstaters retlige forpligtelse til at fortsætte med at foretage betalinger efter vedtagelsen af foranstaltninger i henhold til denne forordning. Kommissionen bør følge op på sådanne oplysninger for at kontrollere, om de gældende regler, navnlig artikel [69], artikel [74], stk. 1, litra b), og artikel [104] i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) [2021/1060] af [24. juni 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- og Migrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for grænseforvaltning og [visumpolitik] [(EUT 2021, L 231, s. 159))), er overholdt. Hvor det er nødvendigt for at sikre, at ethvert af offentlige enheder eller medlemsstater skyldigt beløb effektivt betales til slutmodtagere og tilskudsmodtagere, bør Kommissionen inddrive de udbetalte beløb eller, hvor det er hensigtsmæssigt, foretage en finansiell korrektion ved at nedsætte EU-støtten til et program i overensstemmelse med de gældende sektorspecifikke og finansielle regler.

- (20) For at sikre ensartede betingelser for gennemførelsen af denne forordning og i betragtning af betydningen af de finansielle virkninger af de foranstaltninger, der vedtages i henhold til denne forordning, bør Rådet, der bør handle efter forslag fra Kommissionen, tillægges gennemførelsesbeføjelser.

[...]

- (26) Proceduren for vedtagelse og ophævelse af foranstaltninger 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.«

19 Forordningens artikel 1 bestemmer:

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

20 Denne forordnings artikel 2 har følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås ved:

- a) »retsstatsprincippet«: den EU-værdi, der er nedfældet i artikel 2 [...] TEU. Det omfatter principperne om legalitet, der indebærer en gennemsigtig, ansvarlig, demokratisk og pluralistisk lovgivningsprocedure, 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 [...] TEU
- b) »offentlig enhed«: en offentlig myndighed på ethvert niveau, herunder nationale, regionale og lokale myndigheder, samt medlemsstatsorganisationer som omhandlet i artikel 2, nr. 42), i [finansforordningen].«

21 Den anfægtede forordnings artikel 3 med overskriften »Tilsidesættelser af retsstatsprincippet« er affattet således:

»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.«

22 Denne forordnings artikel 4, der har overskriften »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.«

23 Forordningens artikel 5 med overskriften »Foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget« fastsætter følgende i stk. 1-4:

»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:

- a) hvor Kommissionen gennemfører Unionens budget ved direkte eller indirekte forvaltning i henhold til finansforordningens artikel 62, stk. 1, litra a) og c), og hvor modtageren er en offentlig enhed:
  - i) en suspension af betalinger eller af gennemførelsen af den retlige forpligtelse eller en ophævelse af den retlige forpligtelse i henhold til artikel 131, stk. 3, i finansforordningen
  - ii) et forbud mod indgåelse af nye retlige forpligtelser
  - iii) en fuldstændig eller delvis suspension af udbetaling af trancher eller en førtidig tilbagebetaling af lån med sikkerhedsstillelse over Unionens budget
  - iv) en suspension eller reduktion af den økonomiske fordel i henhold til et instrument med sikkerhedsstillelse over Unionens budget
  - v) et forbud mod indgåelse af nye aftaler om lån eller andre instrumenter med sikkerhedsstillelse over Unionens budget
- 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) en 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, aflægges 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. Dette stykke anvendes på en måde, der sikrer beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten, i overensstemmelse med principperne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 [af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (EUT 2019, L 305, s. 17)]. Oplysninger fra slutmodtagere eller tilskudsmodtagere i henhold til dette stykke ledsages af bevis for, at den pågældende slutmodtager eller tilskudsmodtager har indgivet en formel klage til den relevante myndighed i den berørte medlemsstat.«

24 Den nævnte forordnings artikel 6, der har overskriften »Procedure«, har følgende ordlyd:

»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.

2. I lyset af de oplysninger, der er modtaget i henhold til stk. 1, kan Europa-Parlamentet invitere Kommissionen til en struktureret dialog om dens konstateringer.

3. Ved vurderingen af, om betingelserne i artikel 4 er opfyldt, tager Kommissionen hensyn til relevante oplysninger fra tilgængelige kilder, herunder afgørelser, konklusioner og henstillinger fra EU-institutioner, andre relevante internationale organisationer og andre anerkendte institutioner.
4. Kommissionen kan anmode om yderligere oplysninger, som den har brug for til at foretage den i stk. 3 omhandlede vurdering, både før og efter at have sendt den skriftlige meddelelse i henhold til stk. 1.
5. Den berørte medlemsstat forelægger de nødvendige oplysninger og kan fremsætte bemærkninger til konstateringerne indeholdt i den meddelelse, der er omhandlet i stk. 1, inden for en frist, der skal fastsættes af Kommissionen, og som skal være på mindst en måned og ikke længere end tre måneder regnet fra datoen for meddelelsen af konstateringerne. I sine bemærkninger kan medlemsstaten foreslå, at der vedtages afhjælpende foranstaltninger som reaktion på konstateringerne indeholdt i Kommissionens meddelelse.
6. Kommissionen tager hensyn til de modtagne oplysninger og alle bemærkninger fra den berørte medlemsstat samt tilstrækkeligheden af eventuelle afhjælpende foranstaltninger, der er foreslået, når den beslutter, hvorvidt den vil fremsætte et forslag til en gennemførelsesafgørelse om passende foranstaltninger. Kommissionen foretager sin vurdering inden for en vejledende frist på en måned fra modtagelsen af eventuelle oplysninger fra den berørte medlemsstat eller af dens bemærkninger eller, når der ikke er modtaget nogen oplysninger eller bemærkninger, fra udløbet af fristen fastsat i henhold til stk. 5, og under alle omstændigheder inden for en rimelig frist.
7. Agter Kommissionen at forelægge et forslag i medfør af stk. 9, giver den forinden forelæggelsen medlemsstaten lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, navnlig for så vidt angår de påtænkte foranstaltningers forholdsmæssighed, inden for en måned.
8. Ved vurdering af forholdsmæssigheden af de foranstaltninger, der skal træffes, tager Kommissionen hensyn til de oplysninger og den vejledning, der er omhandlet i stk. 3.
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 [...] 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.«

25 Den anfægtede forordnings artikel 7 med overskriften »Ophævelse af foranstaltninger« foreskriver i stk. 1 og 2:

»1. Den berørte medlemsstat kan til enhver tid vedtage nye afhjælpende foranstaltninger og forelægge Kommissionen en skriftlig meddelelse med dokumentation for, at betingelserne i artikel 4 ikke længere er opfyldt.

2. På anmodning af den berørte medlemsstat eller på eget initiativ og senest et år efter Rådets vedtagelse af foranstaltninger foretager Kommissionen en revurdering af situationen i den berørte medlemsstat under hensyntagen til enhver dokumentation, der er forelagt af den berørte medlemsstat, samt af tilstrækkeligheden af eventuelle nye afhjælpende foranstaltninger vedtaget af den berørte medlemsstat.

Finder Kommissionen, at betingelserne i artikel 4 ikke længere er opfyldt, forelægger den Rådet et forslag til en gennemførelsesafgørelse om ophævelse af de vedtagne foranstaltninger.

Finder Kommissionen, at den situation, der førte til vedtagelsen af foranstaltninger, er delvis afhjulpet, forelægger den Rådet et forslag til en gennemførelsesafgørelse om tilpasning af de vedtagne foranstaltninger.

Finder Kommissionen, at den situation, der førte til vedtagelsen af foranstaltninger, ikke er afhjulpet, retter den en begrundet afgørelse til den berørte medlemsstat og underretter Rådet herom.

Når den berørte medlemsstat forelægger en skriftlig meddelelse i henhold til stk. 1, forelægger Kommissionen sit forslag eller vedtager sin afgørelse inden for en måned efter modtagelsen af meddelelsen. Denne periode kan forlænges i behørigt begrundede tilfælde, og i så fald underretter Kommissionen straks den berørte medlemsstat om begrundelsen for forlængelsen.

Proceduren i artikel 6, stk. 3, 4, 5, 6, 9, 10 og 11, finder tilsvarende anvendelse, alt efter hvad der er relevant.«

### **III. Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen**

26 Ungarn har nedlagt følgende påstande:

- Principalt annulleres den anfægtede forordning.
- Subsidiært annulleres forordningens artikel 4, stk. 1, artikel 4, stk. 2, litra h), artikel 5, stk. 2, artikel 5, stk. 3, tredje og fjerde punktum, samt artikel 6, stk. 3 og 8.
- Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

27 Ungarn har desuden i henhold til artikel 16, stk. 3, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol anmodet Domstolen om, at den foreliggende sag påkendes af Domstolens Store Afdeling.

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

- 29 Ved processkrift af 12. maj 2021 har Parlamentet anmodet om, at nærværende sag undergives den fremskyndede procedure efter artikel 133 i Domstolens procesreglement. Til støtte for denne anmodning har Parlamentet gjort gældende, at vedtagelsen af den anfægtede forordning var en væsentlig politisk betingelse for dets godkendelse af Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2093 af 17. december 2020 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027 (EUT 2020, L 433 I, s. 11), og at de midler, der er tilgængelige i medfør af covid-19-genopretningsplanen med overskriften »*Next Generation EU*«, henset til den økonomiske uopsættelighed, skal stilles til rådighed for medlemsstaterne med meget korte frister. Parlamentet har i denne henseende anført, at det følger af artikel 3, stk. 4, i forordning 2020/2094, at mindst 60% af de retlige forpligtelser skal indgås senest den 31. december 2022, og at alle retlige forpligtelser skal indgås senest den 31. december 2023. Parlamentet har desuden fremhævet, at efter at Rådets afgørelse (EU, Euratom) 2020/2053 af 14. december 2020 om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter og om ophævelse af afgørelse 2014/335/EU, Euratom (EUT 2020, L 424, s. 1) trådte i kraft, vil Kommissionen fra sommeren 2022 optage lån på kapitalmarkederne med henblik på at finansiere førnævnte genopretningsplan. Ifølge Parlamentet vil lånet og tilrådighedsstillelsen af meget betydelige midler med meget kort frist uundgåeligt medføre risici for Unionens budget, som den anfægtede forordning tilsigter at beskytte. En sådan beskyttelse er vigtig, eftersom den manglende evne til at beskytte budgettet effektivt kan have skadelige virkninger, navnlig for den langsigtede solidaritet i Unionen.
- 30 Procesreglementets artikel 133, stk. 1, fastsætter, at Domstolens præsident efter anmodning fra sagsøgeren eller sagsøgte efter at have hørt modparten, den refererende dommer og generaladvokaten kan beslutte at undergive en sag en fremskyndet procedure, når sagens karakter kræver, at den behandles hurtigt.
- 31 I det foreliggende tilfælde har Domstolens præsident den 9. juni 2021 besluttet, efter at have hørt parterne, den refererende dommer og generaladvokaten, at denne anmodning skal tages til følge. Denne afgørelse blev begrundet med den foreliggende sags grundlæggende betydning for Unionens retsorden, navnlig for så vidt som den vedrører Unionens beføjelser til at beskytte sit budget og sine finansielle interesser mod påvirkninger, som kan følge af tilsidesættelser af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU.
- 32 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 25. juni 2021 har Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Kommissionen fået tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande.
- 33 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident samme dag har Republikken Polen fået tilladelse til at intervenere til støtte for Ungarns påstande.
- 34 Ved processkrift af 11. maj 2021 har Rådet anmodet Domstolen om ikke at tage hensyn til de passager i Ungarns stævning og bilagene hertil, navnlig de passager i bilag A.3, som henviser til udtalelse nr. 13593/18 fra Rådets Juridiske Tjeneste af 25. oktober 2018 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet ((COM/2018) 324 final), der lå til grund for den anfægtede forordning (herefter »juridisk udtalelse nr. 13593/18«), eller som gengiver indholdet af denne juridiske udtalelse. Den 29. juni 2021 har Domstolen besluttet at udsætte afgørelsen om denne anmodning til sagens behandling i realiteten.

- 35 Den 7. september 2021 har Domstolen, idet nærværende sag efter dens opfattelse er af særlig vigtighed, efter at have hørt generaladvokaten, besluttet at henvise sagen til Domstolens plenum i overensstemmelse med artikel 16, sidste afsnit, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol.

#### **IV. Om anmodningen om ikke at tage hensyn til visse passager i Ungarns stævning og i bilag A.3 hertil**

##### **A. Parternes argumentation**

- 36 Til støtte for anmodningen om, at der ikke tages hensyn til punkt 21, 22, 164 og 166 i Ungarns stævning samt til bilag A.3 hertil, for så vidt som disse henviser til juridisk udtalelse nr. 13593/18, gengiver indholdet heraf eller afspejler analysen heri, har Rådet gjort gældende, at denne juridiske udtalelse er et ikkeklassificeret internt dokument med påskriften »LIMITE«. Det er således omfattet af tavshedspligten, og fremlæggelsen heraf under retssager forudsætter, at de betingelser, der er fastsat i bl.a. artikel 6, stk. 2, i Rådets forretningsorden samt i afsnit 20 og 21 i retningslinjerne for håndtering af dokumenter internt i Rådet, overholdes.
- 37 I henhold til forretningsordenens artikel 6, stk. 2, kan alene Rådet eller Coreper tillade, at der under retssager fremlægges genparter eller uddrag af rådsdokumenter, der ikke allerede er gjort offentligt tilgængelige i henhold til EU-rettens bestemmelser om aktindsigt. I henhold til disse retningslinjers afsnit 20 og 21 må »LIMITE«-dokumenter i øvrigt ikke offentliggøres, medmindre der er truffet afgørelse herom af en behørigt autoriseret tjenestemand i Rådet, en medlemsstats nationale administration, efter høring af GSR eller, hvor det er relevant, af Rådet i henhold til forordning nr. 1049/2001 og Rådets forretningsorden.
- 38 I den foreliggende sag har Rådet i medfør af forordning nr. 1049/2001 imidlertid indtil videre kun offentliggjort de første otte punkter i juridisk udtalelse nr. 13593/18 og har heller ikke givet Ungarn tilladelse til at fremlægge denne inden for rammerne af denne retssag.
- 39 Det fremgår af Rettens og Domstolens faste praksis, at det ville være til skade for den almene interesse, hvorefter institutionerne skal kunne indhente uafhængige udtalelser fra deres juridiske tjenester, 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.
- 40 Rådet har anført, at når det kun har givet delvis aktindsigt i juridisk udtalelse nr. 13593/18 efter anmodningerne i henhold til forordning nr. 1049/2001, skyldes det navnlig risikoen for, at en sagsøger i forbindelse med en tvist om den anfægtede forordnings gyldighed skal kunne anfægte argumenterne udtrykt af dets juridiske tjeneste i nævnte juridiske udtalelse, hvilket er i strid med kravene om en retfærdig rettergang og om ligestilling af parterne i en retslig procedure. Denne risiko materialiserede sig i øvrigt, da det foreliggende søgsmål blev anlagt.
- 41 Ifølge Rådet har Ungarn endvidere på grundlag af disse argumenter altid stemt for afgørelser om afslag på aktindsigt i juridisk udtalelse nr. 13593/18. Såfremt denne medlemsstat ønskede, at denne juridiske udtalelse blev offentliggjort, skulle den have indgivet en anmodning herom i henhold til forordning nr. 1049/2001 eller anmodet om tilladelse i henhold til Rådets forretningsorden og retningslinjerne for håndtering af dokumenter internt i Rådet.

- 42 Rådet har gjort gældende, at såfremt Ungarn fik tilladelse til at benytte juridisk udtalelse nr. 13593/18 i nærværende sag, selv om denne medlemsstat ikke har fulgt den procedure, der er fastsat med henblik herpå, og spørgsmålet ikke er underlagt en effektiv domstolsprøvelse, ville de procedurer, der er fastsat i forordning nr. 1049/2001 og i Rådets forretningsorden, blive omgået. Rådet har i denne henseende henvist til Domstolens faste praksis, hvorefter institutionernes anmodninger om tilbagekaldelse af deres interne dokumenter fra Domstolens sagsakter tages til følge, når disse institutioner ikke har godkendt fremlæggelsen heraf i retssager, og efter Rådets opfattelse kan juridisk udtalelse nr. 13593/18 derfor ikke benyttes i den foreliggende sag.
- 43 Rådet har desuden gjort gældende, at såfremt det tillodes at fremlægge juridisk udtalelse nr. 13593/18 i nærværende sag, ville Rådet skulle redegøre for sine betragtninger for Unionens retsinstanser med hensyn til en udtalelse til internt brug afgivet af dets egen juridiske tjeneste under udarbejdelsen af den anfægtede forordning, hvilket ville være i strid med kravene om retfærdig rettergang og påvirke Rådets mulighed for at modtage åbne, objektive og fuldstændige udtalelser.
- 44 Endelig følger det af Domstolens praksis, at den omstændighed, at juridisk udtalelse nr. 13593/18 er blevet udbredt på et medies internetside uden Rådets tilladelse, og at indholdet heraf således er blevet afsløret for offentligheden, ikke har betydning for disse betragtninger. Desuden går den skade, som Rådet og EU-institutionerne påføres som følge af denne ikke-tilladte anvendelse af denne juridiske udtalelse inden for rammerne af nærværende sag, klart ud over den skade, som blev forvoldt ved offentliggørelsen af nævnte juridiske udtalelse i pressen. Såfremt Ungarn får tilladelse til at støtte sig på denne juridiske udtalelse, vil det nemlig true offentlighedens interesse i, at institutionerne kan indhente uafhængige udtalelser fra deres juridiske tjenester, og fratage de procedurer, der skal beskytte denne interesse, enhver praktisk betydning.
- 45 Ungarn har bestridt Rådets argumentation.

## **B. Domstolens bemærkninger**

- 46 Med sin argumentation har Rådet i det væsentlige gjort gældende, at Ungarn ved i stævningens punkt 21, 22, 164 og 166 samt i bilag A.3 hertil at have medtaget henvisninger til juridisk udtalelse nr. 13593/18 og analyser af indholdet heraf for det første tilsidesatte artikel 6, stk. 2, i Rådets forretningsorden, for det andet tilsidesatte afsnit 20 og 21 i retningslinjerne for håndtering af dokumenter internt i Rådet, for det tredje tilsidesatte forordning nr. 1049/2001, for det fjerde tilsidesatte offentlighedens interesse i, at Rådet kan indhente uafhængige udtalelser fra sin juridiske tjeneste, og for det femte placerede Rådet i en situation, der kan foranledige det til i hovedsagen at udtale sig om sin egen juridiske tjenestes analyser, hvorved princippet om processuel ligestilling tilsidesættes.
- 47 Med hensyn til udsagnet om en tilsidesættelse af artikel 6, stk. 2, i Rådets forretningsorden skal det bemærkes, at det fremgår af denne bestemmelse, at »Rådet eller Coreper kan tillade, at der under retssager fremlægges genparter eller uddrag af rådsdokumenter, der ikke allerede er gjort offentligt tilgængelige«.
- 48 Det skal i denne henseende indledningsvis fastslås, at der i stævningen og bilag A.3 hertil henvises til andre punkter i juridisk udtalelse nr. 13593/18 end de otte punkter, som Rådet offentliggjorde i medfør af forordning nr. 1049/2001, dernæst at Ungarn ikke har anmodet Rådet om tilladelse til under retssagen at fremlægge genparter eller uddrag af denne juridiske udtalelse, og endelig at denne medlemsstat ikke har vedlagt en kopi af nævnte juridiske udtalelse som bilag til stævningen.

- 49 Det skal dermed afgøres, om Ungarn ved i stævningen og i bilag A.3 hertil at have omtalt passager fra juridisk udtalelse nr. 13593/18 skal anses for at have fremlagt uddrag heraf under retssagen som omhandlet i artikel 6, stk. 2, i Rådets forretningsorden.
- 50 Det skal i denne henseende bemærkes, at stævningens punkt 22 og 164 og bilag A.3, andet til syvende og niende afsnit, til denne stævning indeholder Ungarns egen argumentation, som ifølge denne medlemsstat afspejler analysen i denne juridiske udtalelse, mens stævningens punkt 21 og 166 ligeledes inden for rammerne af Ungarns egen argumentation indeholder simple henvisninger til nævnte udtalelse. En sådan argumentation med simple udsagn om overensstemmelse med juridisk udtalelse nr. 13593/18 og henvisninger, hvis rigtighed Rådet i øvrigt har bestridt, kan således ikke anses for at udgøre uddrag af denne juridiske udtalelse.
- 51 Bilag A.3 til stævningen skal derimod anses for at indeholde et »uddrag« af juridisk udtalelse nr. 13593/18 som omhandlet i artikel 6, stk. 2, i Rådets forretningsorden, for så vidt som bilagets fjerde afsnit citerer denne juridiske udtalelse. Fremlæggelsen af et sådant uddrag i et bilag til et processkrift udgør endvidere en fremlæggelse »under retssager« i denne bestemmelses forstand.
- 52 Ungarn havde således i princippet pligt til at indhente Rådets tilladelse i henhold til artikel 6, stk. 2, i Rådets forretningsorden for at kunne fremlægge det uddrag af juridisk udtalelse nr. 13593/18, der fremgår af bilag A.3 til stævningen, for Domstolen.
- 53 Som Rådet har anført, fremgår det i denne henseende ganske vist af Domstolens faste praksis, at det ville være til skade for den almene interesse, der indebærer, at institutionerne kan indhente uafhængige udtalelser fra deres juridiske tjenester, 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 (kendelse af 14.5.2019, Ungarn mod Parlamentet, C-650/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:438, præmis 8 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 31.1.2020, Slovenien mod Kroatien, C-457/18, EU:C:2020:65, præmis 66).
- 54 Ved en ikke-tilladt fremlæggelse af en sådan juridisk udtalelse stiller sagsøgeren, som Rådet har gjort gældende, i en sag om en anfægtet retsakts gyldighed nemlig den pågældende institution over for en udtalelse, som dens egen juridiske tjeneste afgav under udarbejdelsen af denne retsakt. Hvis denne sagsøger tillodes at føje en juridisk udtalelse hidrørende fra en institution, hvis udbredelse institutionen ikke har givet tilladelse til, ville det principielt være i strid med kravene til en retfærdig rettergang og omgå den ved forordning nr. 1049/2001 indførte procedure for anmodning om aktindsigt i et sådant dokument (jf. i denne retning kendelse af 14.5.2019, Ungarn mod Parlamentet, C-650/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:438, præmis 14 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 31.1.2020, Slovenien mod Kroatien, C-457/18, EU:C:2020:65, præmis 68).
- 55 Der skal imidlertid tages hensyn til gennemsigtighedsprincippet, som er indført i artikel 1, stk. 2, TEU og artikel 10, stk. 3, TEU samt i artikel 15, stk. 1, TEUF og artikel 298, stk. 1, TEUF, og som navnlig gør det muligt at sikre administrationen en større legitimitet, effektivitet og ansvarlighed over for borgerne i et demokratisk system (jf. i denne retning kendelse af 14.5.2019, Ungarn mod Parlamentet, C-650/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:438, præmis 13 og den deri nævnte retspraksis). Ved at tillade en åben debat af forskellige synspunkter bidrager denne åbenhed bl.a. til at styrke borgernes tillid (dom af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).



- 56 Det er korrekt, at gennemsigtighedsprincippet kun undtagelsesvis kan begrunde, at en institutions dokument, som ikke er blevet offentliggjort, og som indeholder en juridisk udtalelse, udbredes under en retssag. Derfor har Domstolen fastslået, at fastholdelsen af et dokument, der indeholder en institutions juridiske udtalelse, i sagsakterne i en sag ikke kan begrundes med henvisning til nogen større almen interesse, når denne udtalelse dels ikke vedrører en lovgivningsmæssig procedure, for hvilken der gælder et krav om større gennemsigtighed, og interessen i denne fastholdelse dels kun består i, at den pågældende medlemsstat kan være i stand til at påberåbe sig denne juridiske udtalelse som led i en tvist. Efter Domstolens opfattelse synes fremlæggelsen af en sådan juridisk udtalelse nemlig at være styret af sagsøgerens egen interesse i at underbygge sin argumentation, og ikke af nogen større almen interesse såsom offentliggørelsen af den procedure, der førte til den anfægtede retsakt (jf. i denne retning kendelse af 14.5.2019, Ungarn mod Parlamentet, C-650/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:438, præmis 18, og dom af 31.1.2020, Slovenien mod Kroatien, C-457/18, EU:C:2020:65, præmis 71).
- 57 I den foreliggende sag skal det fastslås, at til forskel fra de sager, der gav anledning til de domme, der er nævnt i den foregående præmis, vedrører juridisk udtalelse nr. 13593/18 en lovgivningsprocedure.
- 58 Domstolen har derfor fastslået, at udbredelsen af dokumenter, som indeholder en udtalelse fra en institutions juridiske tjeneste vedrørende juridiske spørgsmål, der er opstået i forbindelse med drøftelsen af lovgivningsinitiativer, kan øge lovgivningsprocedurens gennemsækelighed og åbenhed og styrke de europæiske borgeres ret til at kontrollere de oplysninger, som har dannet grundlag for en lovgivningsakt. Domstolen har heraf udledt, at der ikke er noget generelt behov for fortrolighed med hensyn til Rådets Juridiske Tjenestes udtalelser om en lovgivningsprocedure, og at forordning nr. 1049/2001 principielt pålægger en forpligtelse til at udbrede disse (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 67 og 68).
- 59 Det er nemlig netop gennemsigtigheden i denne henseende, der ved at muliggøre en åben debat af de forskellige synspunkter bidrager til at reducere borgernes tvivl, ikke blot hvad angår lovligheden af en bestemt retsakt, men også hvad angår lovgivningsprocedurens legitimitet som helhed (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 59), og bidrager til at styrke principperne om demokrati og respekt for de grundlæggende frihedsrettigheder som fastsat i artikel 6 TEU og chartret, sådan som det fremgår af anden betragtning til forordning nr. 1049/2001.
- 60 Denne gennemsigtighed er imidlertid ikke til hinder for, at der kan gives afslag på aktindsigt i en bestemt juridisk udtalelse, der er afgivet under en bestemt lovgivningsprocedure, men som er særlig følsom eller har særlig omfattende virkninger, der rækker ud over rammerne for denne lovgivningsprocedure, af hensyn til beskyttelsen af juridiske udtalelser, i hvilket tilfælde den pågældende institution er forpligtet til at give en detaljeret begrundelse for afslaget (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 69).
- 61 Som generaladvokaten har anført i punkt 70-72 i forslaget til afgørelse, har Rådet i det foreliggende tilfælde ikke godtgjort, at juridisk udtalelse nr. 13593/18 har en særlig følsom karakter eller særlig omfattende virkninger, der rækker ud over rammerne for den pågældende lovgivningsprocedure.

- 62 Dermed var hverken artikel 6, stk. 2, i Rådets forretningsorden eller den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 53, til hinder for, at Ungarn helt eller delvis udbreder denne juridiske udtalelse i stævningen.
- 63 Denne konstatering drages ikke i tvivl af den omstændighed, at det er i Ungarns egen interesse, at Domstolen tager hensyn til de omtvistede passager i stævningen og i bilag A.3 hertil. Eftersom en sådan hensyntagen ligeledes kan bidrage til at reducere borgernes tvivl, ikke blot hvad angår lovligheden af den anfægtede forordning, men også hvad angår lovgivningsprocedurens legitimitet som helhed, tjener den nemlig under alle omstændigheder den større almene interesse, der er omtalt i nærværende doms præmis 58 og 59.
- 64 Uden at det er fornødent at tage særskilt stilling til anbringenderne om tilsidesættelse af afsnit 20 og 21 i retningslinjerne for håndtering af dokumenter internt i Rådet, til forordning nr. 1049/2001 og til princippet om processuel ligestilling, idet disse anbringender, henset til vurderingerne i nærværende doms præmis 55-63, under alle omstændigheder ikke kan tiltrædes, skal Rådets anmodning om, at der ikke tages hensyn til passagerne i Ungarns stævning og i bilagene hertil, navnlig bilag A.3, for så vidt som de henviser til juridisk udtalelse nr. 13593/18, gengiver indholdet heraf og afspejler analysen heri, følgelig forkastes som ugrundet.

## V. Om søgsmålet

- 65 Til støtte for søgsmålet har Ungarn, støttet af Republikken Polen, nedlagt principal påstand om annullation af den anfægtede forordning i det hele og subsidiært om delvis annullation heraf, nemlig forordningens artikel 4, stk. 1, artikel 4, stk. 2, litra h), artikel 5, stk. 2, artikel 5, stk. 3, tredje punktum, artikel 5, stk. 3, fjerde punktum, og artikel 6, stk. 3 og 8.

### A. Om den principale påstand om annullation af den anfægtede forordning i det hele

- 66 Til støtte for den principale påstand om annullation af den anfægtede forordning i det hele har Ungarn fremsat tre anbringender. I første række og samlet skal der tages stilling til det første og det andet anbringende vedrørende i det væsentlige Unionens manglende kompetence til at vedtage den anfægtede forordning.

#### *1. Det første og det andet anbringende om Unionens manglende kompetence til at vedtage den anfægtede forordning*

##### *a) Parternes argumentation*

- 67 Med det første anbringende har Ungarn, støttet af Republikken Polen, gjort gældende, at den anfægtede forordning savner retsgrundlag. Denne medlemsstat har i denne henseende anført, at artikel 322, stk. 1, litra a) og b), TEUF tillader EU-lovgiver at vedtage henholdsvis »finansielle regler, der navnlig fastsætter de nærmere retningslinjer for opstillingen og gennemførelsen af budgettet og for regnskabsaflæggelsen og revisionen«, og »regler for kontrollen med de finansielle aktørers og navnlig de anvisningsberettigedes og regnskabsførernes ansvar«. Den har tilføjet, at det følger af artikel 322, stk. 2, TEUF, at Rådet fastsætter de retningslinjer og den fremgangsmåde, hvorefter de i ordningen om Unionens egne indtægter fastsatte budgetindtægter stilles til rådighed for Kommissionen, og fastlægger de foranstaltninger, der skal træffes for at imødekomme likviditetsbehovet.

- 68 Disse bestemmelser har allerede helt eller delvis været retsgrundlag for talrige retsakter, der faktisk er knyttet til Unionens årlige budget eller den flerårige finansielle ramme, såsom Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/558 af 23. april 2020 om ændring af forordning (EU) nr. 1301/2013 og (EU) nr. 1303/2013 for så vidt angår særlige foranstaltninger med henblik på at give ekstraordinær fleksibilitet med hensyn til anvendelsen af de europæiske struktur- og investeringsfonde som reaktion på covid-19-udbruddet (EUT 2020, L 130, s. 1), som gør det muligt at anvende en ekstraordinær medfinansieringssats inden for de europæiske struktur- og investeringsfonde, eller Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/2221 af 23. december 2020 om ændring af forordning (EU) nr. 1303/2013 for så vidt angår supplerende midler og gennemførelsesordninger med henblik på at yde bistand til fremme af kriseafhjælpning i forbindelse med covid-19-pandemien og dens sociale konsekvenser og til forberedelse af en grøn, digital og modstandsdygtig genopretning af økonomien (EUT 2020, L 437, s. 30), som fastsætter gennemførelsesregler med henblik på at fremme afhjælpning af skader i forbindelse med pandemien og undtagelsesvis fastsætter yderligere midler med henblik på at bidrage til social samhørighed og økonomisk genopretning.
- 69 Hvad angår finansforordningen fastsætter denne således i den første del på generel og fuldstændig vis principperne og procedurerne for fastlæggelsen og gennemførelsen af Unionens budget samt for kontrollen med dens midler. Disse principper og procedurer er de »finansielle regler«, som fastsætter de nærmere retningslinjer for opstillingen og gennemførelsen af budgettet som omhandlet i artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF. Det samme gælder for forordning 2020/558 og 2020/2221, hvis regler er knyttet faktisk og direkte til Unionens budget, til den flerårige finansielle ramme og til den støtte, der ydes af forskellige EU-fonde.
- 70 De grundlæggende elementer i bestemmelserne i den anfægtede forordning, såsom definitionen af begrebet »retsstatsprincippet« eller de mulige former for tilsidesættelse heraf, kan derimod ifølge denne medlemsstat ikke objektivt anses for at være finansielle regler, som fastsætter de nærmere retningslinjer for gennemførelsen af budgettet som omhandlet i denne bestemmelse. Det forhold, at artikel 322, stk. 1, TEUF ikke er rette retsgrundlag for denne forordning, fremgår navnlig af sammenligningen af reglerne om interessekonflikt i henholdsvis den nævnte forordning og i finansforordningen.
- 71 Det følger i denne forbindelse af finansforordningens artikel 61, at forpligtelsen til at undgå interessekonflikter gælder for enhver metode til gennemførelse af EU-fondene, herunder for medlemsstaternes myndigheder, der handler i forbindelse med gennemførelsen af disse fonde, hvorfor disse medlemsstater har pligt til at vedtage passende regler i denne henseende. Med henblik herpå indeholder finansforordningen passende proceduremæssige regler, der gør det muligt at bilægge interessekonflikter.
- 72 Det fremgår af den anfægtede forordnings artikel 3, litra b), at det forhold, at det undlades at sikre fravær af interessekonflikter, kan være et tegn på en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, selv om denne forordning ikke fastsætter nogen proceduremæssig regel om de foranstaltninger, som medlemsstaterne kan vedtage med henblik på at forebygge sådanne konflikter eller løse dem. Denne bestemmelse muliggør således, at der træffes foranstaltninger over for medlemsstaterne på grundlag af ikke-præciserede overtrædelser, hvilket går videre end de krav, der er fastsat i finansforordningen.
- 73 Det er mere generelt Ungarns opfattelse, at bestemmelserne i den anfægtede forordning ikke kan anses for at være finansielle regler, der fastsætter en procedure for gennemførelsen af Unionens budget. Ifølge forordningens artikel 1 er genstanden for forordningen nemlig at fastsætte de

regler, der er nødvendige for at beskytte Unionens budget i tilfælde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemsstaterne. Med henblik herpå definerer nævnte forordnings artikel 2 begrebet »retsstatsprincippet«, og forordningens artikel 3 indeholder en vejledende opregning af tilfælde med tilsidesættelser af dette princip. Den anfægtede forordnings grundlæggende elementer er således definitionen af begrebet »retsstatsprincippet« og de mulige former for tilsidesættelse heraf.

- 74 Artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF tillader imidlertid ifølge Ungarn ikke Unionen at fastsætte de tilfælde, hvor retsstatsprincippet tilsidesættes, eller at fastlægge elementerne i begrebet »retsstatsprincippet«. Denne bestemmelse udgør således ikke et retsgrundlag for undersøgelsen eller fastlæggelsen af tilsidesættelser af retsstatsprincippet eller for fastsættelsen af retsvirkningerne knyttet til sådanne tilsidesættelser, eftersom sådanne regler ikke objektivt kan anses for at være finansielle regler, som fastsætter de nærmere retningslinjer for gennemførelsen af budgettet.
- 75 Den omstændighed alene, at de materielle bestemmelser og de proceduremæssige bestemmelser i den anfægtede forordning er knyttet til Unionens budget, er ikke tilstrækkelig til, at disse bestemmelser kan kvalificeres som »finansielle regler« som omhandlet i artikel 322, stk. 1, TEUF. En fortolkning af begrebet »finansielle regler«, der er så bred, at den dækker bestemmelserne i den anfægtede forordning, vil bevirke, at dette begreb udvides til næsten hele EU-retten samt til meget store dele af medlemsstaternes retssystemer, eftersom det er vanskeligt at finde en bestemmelse, for hvilken der ikke kan fastlægges en i hvert fald indirekte indvirkning på et EU-budgetmiddel.
- 76 Det forhold, at det ikke er rette retsgrundlag for den anfægtede forordning, fremgår ligeledes af den omstændighed, at forordningens artikel 5, stk. 2, ikke indeholder finansielle regler, der fastsætter proceduren for gennemførelse af Unionens budget. Pligten til fortsat at gennemføre et bestemt program efter at uregelmæssigheder, tilsidesættelser eller fejl, der påvirker den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, er blevet identificeret, henhører nemlig ikke under medlemsstaternes forpligtelser til kontrol og revision ved gennemførelsen af budgettet i medfør af artikel 317 TEUF og følger heller ikke af de finansielle regler, der fastsætter de nærmere retningslinjer for opstillingen og gennemførelsen af budgettet og for regnskabsaflæggelsen og revisionen, som er fastsat i artikel 322 TEUF, med henblik på at sikre, at budgetprincipperne, og navnlig princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, gennemsigtighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, overholdes.
- 77 Sådanne finansielle regler forpligter ikke medlemsstaterne til at gennemføre et bestemt program, når der identificeres sådanne uregelmæssigheder, tilsidesættelser eller fejl. Tværtimod gør artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF det muligt at vedtage finansielle regler, såsom suspension af betalinger til et bestemt program, hvilke regler netop skal sikre, at medlemsstaten overholder betingelserne i de relevante finansielle regler, således at Unionens finansielle interesser beskyttes, og de formål, der forfølges inden for rammerne af et bestemt program, faktisk gennemføres.
- 78 Det er i strid med disse finansielle reglers underliggende logik, at Unionens finansielle regler kan pålægge en medlemsstat at fortsætte med at gennemføre et program, selv om Kommissionen har konstateret uregelmæssigheder vedrørende gennemførelsen af programmet, som skader Unionens finansielle interesser og princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, eller som bringer gennemførelsen af de forfulgte formål i fare.

- 79 Det følger heraf, ifølge Ungarn, at det mål, der forfølges med en sådan forpligtelse, ikke er at sikre beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, men at sanktionere en medlemsstat i tilfælde af en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, hvilket er uforeneligt med retsgrundlaget. Desuden begrænser en medlemsstats pligt til af sit eget budget fuldstændigt at finansiere programmer, til hvis fastlæggelse medlemsstaten kun har et begrænset råderum, denne stats ret til at anvende sit budget og skaber et krav, som ikke påhviler Unionens budget, men den pågældende medlemsstats budget.
- 80 Med det andet anbringende har Ungarn gjort gældende, at den anfægtede forordning for det første er i strid med artikel 7 TEU, for det andet med artikel 4, stk. 1, TEU og artikel 5, stk. 2, TEU samt for det tredje med artikel 13, stk. 2, TEU og artikel 269 TEUF.
- 81 I første række har denne medlemsstat anført, at artikel 7 TEU er den eneste bestemmelse, på grundlag af hvilken der kan fastslås en risiko for en medlemsstats grove overtrædelse af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU. Den anfægtede forordning indfører på et bestemt område en parallel procedure med samme formål som det i artikel 7 fastsatte, hvilket er i strid med sidstnævnte bestemmelse.
- 82 For det første foreskriver traktaterne nemlig ikke, at artikel 7 TEU kan gennemføres ved lovgivningsmæssige retsakter om konstateringen af en overtrædelse af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, og om fastsættelsen af retsvirkningerne af en sådan overtrædelse.
- 83 For det andet indebærer den ved den anfægtede forordning fastsatte procedure, at Domstolen har kompetence til at kontrollere afgørelser, som Rådet har vedtaget på grundlag af denne forordning, og dermed til at vurdere en medlemsstats tilsidesættelse af retsstatsprincippet, hvilket gælder, selv om lovgivningen eller den nationale praksis, der ligger til grund for denne tilsidesættelse, ikke henhører under EU-retten, og Domstolen dermed ikke har kompetence til at undersøge disse. I strid med traktaterne og under omgåelse af navnlig de begrænsninger, der er fastsat i artikel 269 TEUF, udvider den anfægtede forordning således ikke alene Rådets og Kommissionens kompetence, men ligeledes Domstolens.
- 84 For det tredje er det i traktatsystemet alene artikel 7 TEU, som giver EU-institutionerne kompetence til at undersøge, konstatere og sanktionere tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemsstaterne.
- 85 På samme måde som denne bestemmelse foreskriver den anfægtede forordning, at Kommissionen skal tage stilling til tre elementer, inden den fremsætter et forslag til Rådets gennemførelsesafgørelse, og at Rådet derefter skal tage stilling til hvert af disse elementer ved tre successive afgørelser. I overensstemmelse med denne forordnings artikel 3 og 4 skal Kommissionen således indledningsvis konstatere en tilsidesættelse af retsstatsprincippet. Dernæst skal det i medfør af nævnte forordnings artikel 4, stk. 1, undersøges, om denne tilsidesættelse har en tilstrækkelig nær tilknytning til Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. Endelig skal det afgøres, om der i medfør af forordningens artikel 5 skal vedtages en afgørelse om fastsættelse af de foranstaltninger, der findes nødvendige til beskyttelse af Unionens budget.
- 86 Af disse tre afgørelser henhører den første og den tredje afgørelse under artikel 7 TEU. Den konstatering af en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, der er fastsat i den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, sammenholdt med forordningens artikel 3, er nemlig i det væsentlige identisk med den konstatering, som det tilkommer Rådet og Det Europæiske Råd at foretage i medfør af artikel

7, stk. 1 og 2, TEU, mens vedtagelsen af foranstaltninger i medfør af forordningens artikel 5 er en parallel mulighed, der svarer til den mulighed for suspension af visse rettigheder for den pågældende medlemsstat, som er fastsat i artikel 7, stk. 3, TEU, idet denne suspension kan vedrøre budgetmidler i den pågældende medlemsstat.

- 87 Den omstændighed, at de foranstaltninger, der kan træffes i henhold til den anfægtede forordning, er knyttet til en overtrædelse af en af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, underbygges af forordningens artikel 5, stk. 3, og artikel 6, stk. 8, hvoraf følger, at der ved vurderingen af forholdsmæssigheden af foranstaltningerne skal tages behørigt hensyn til arten, varigheden, alvoren og omfanget af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet samt til de relevante kilder. Dermed er såvel Kommissionen som Rådet forpligtede til at foretage en grundig vurdering af, om der foreligger en sådan tilsidesættelse, og omfanget heraf, selv om denne vurdering kun kan foretages i henhold til artikel 7 TEU.
- 88 Ungarn har, støttet af Republikken Polen, tilføjet, at artikel 7 TEU fastsætter en forfatningsmæssig sanktionsprocedure, som er rettet mod en bestemt medlemsstat. Medlemsstaterne har endvidere som konstituerende magt fastsat denne procedure udtømmende i EU-traktaten som følge af den politiske dimension ved de områder, der henhører under denne procedure, hvilke områder ikke nødvendigvis er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, såsom områderne vedrørende medlemsstaternes myndigheders og institutioners funktionsmåde.
- 89 Den særlige karakter af den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU med hensyn til tilsidesættelse af retsstatsprincippet, bekræftes i punkt 18 og 24 i Rådets Juridiske Tjenestes udtalelse nr. 10296/14 af 27. maj 2014 om foreneligheden af Kommissionens meddelelse, der har overskriften »En ny EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet«, med traktaterne. Selv om den anfægtede forordning tilstræber, at undersøgelsen af eventuelle tilsidesættelser af retsstatsprincippet er knyttet til gennemførelsen af Unionens budget, er forordningens reelle formål, som det fremgår af begrundelsen til Kommissionens forslag, der førte til vedtagelsen af nævnte forordning, at undersøge overholdelsen af retsstatsprincippet og pålægge sanktioner, når det fastslås, at en medlemsstat ikke overholder dette princip.
- 90 I anden række har Ungarn anført, at den anfægtede forordning er i strid med princippet om kompetencefordeling og princippet om kompetencetildeling, som sikres ved artikel 4, stk. 1, TEU og artikel 5, stk. 2, TEU, idet den giver EU-institutionerne mulighed for at undersøge nationale situationer og institutioner, som ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde. Det ses nemlig ikke klart af denne forordning, at undersøgelsen af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet er afgrænset til de områder, som henhører under Unionens kompetence, idet visse af de situationer, der er nævnt i forordningens artikel 3 og 4, i øvrigt kan vedrøre tilsidesættelser, som ikke er afgrænset til disse områder.
- 91 Henset til disse principper om fordeling og tildeling af kompetencer er en sådan undersøgelse uden for Unionens kompetence kun mulig med henblik på anvendelsen af og efter den procedure, der er fastsat i en bestemmelse i den primære ret, som eksempelvis artikel 7 TEU. Den anfægtede forordning kan derimod ikke støttes på en sådan bestemmelse i den primære ret, hvorfor forordningen må anses for at indføre en undtagelse til den almindelige ordning for kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne, sådan som den er fastsat i traktaterne. Mens den procedure, der er fastsat i artikel 7, stk. 1 og 2, TEU, kun vedrører situationer, som vidner om en åbenbar risiko for en grov overtrædelse af de værdier, der er

fastsat i artikel 2 TEU, og en grov og vedvarende overtrædelse heraf, er den procedure, der er fastsat i den anfægtede forordning, desuden mulig, selv om de angivelige overtrædelser hverken er grove eller vedvarende.

- 92 Endelig har Ungarn, støttet af Republikken Polen, anført, at selv om den undersøgelse, der foretages i medfør af den anfægtede forordning, i visse henseender kan have forbindelse med den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, betyder denne omstændighed imidlertid ikke, at de undersøgte situationer nødvendigvis skal anses for at henhøre under EU-rettens anvendelsesområde alene som følge af denne forbindelse. Denne medlemsstat har fremhævet, at analysen af, om der foreligger en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, sker under undersøgelsens første etape, mens forbindelsen med Unionens budget først kan fastlægges efter den anden etape. Den anfægtede forordning gør det følgelig muligt at fastslå, at en medlemsstat har tilsidesat retsstatsprincippet i situationer, der ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde.
- 93 I tredje række har Ungarn gjort gældende, at den anfægtede forordning er i strid med den institutionelle ligevægt som fastlagt i artikel 7 TEU, i artikel 13, stk. 2, TEU og i artikel 269 TEUF, samt med de rettigheder, som den pågældende medlemsstat udleder af disse bestemmelser.
- 94 I modsætning til artikel 7 TEU indrømmes alene Kommissionen i medfør af den anfægtede forordning således initiativretten til, at der konstateres en overtrædelse af retsstatsprincippet. Der kræves for Rådets afstemning et andet flertal end det i artikel 7 TEU fastsatte. Denne forordning fastsætter desuden kun en forpligtelse til at underrette Parlamentet, hvorimod dette er indrømmet en ret til godkendelse i medfør af artikel 7, stk. 1 og 2, TEU, og Rådet for Den Europæiske Union tillægges ingen kompetence. Eftersom Rådets afgørelse om fastsættelse af foranstaltninger i medfør af den anfægtede forordning vedtages med kvalificeret flertal, er den pågældende medlemsstats proceduremæssige stilling forringet, navnlig henset til den omstændighed, at inden for rammerne af artikel 7, stk. 2 og 3, TEU forudsætter vedtagelsen af foranstaltninger i medfør af denne bestemmelse, at Det Europæiske Råd træffer afgørelse ved enstemmighed.
- 95 Den anfægtede forordning opfylder således EU-lovgivers hensigt, som afspejles i begrundelsen til Kommissionens forslag, der førte til vedtagelsen af denne forordning, om at skabe en »lettere«, »hurtigere« og »mere effektiv« metode til at konstatere og pålægge sanktioner for tilsidesættelser af retsstatsprincippet. Herved giver nævnte forordning som fravigelse af artikel 7 TEU Rådet, Kommissionen og Domstolen nye kompetencer, hvilket bl.a. giver Domstolen mulighed for i strid med artikel 269 TEUF at undersøge grundlaget for afgørelser om konstatering af en tilsidesættelse af retsstatsprincippet. Denne forordning strider således mod medlemsstaternes udtrykkelige ønske som ophavsmænd til traktaterne om at begrænse Domstolens kompetence til proceduremæssige spørgsmål med hensyn til klager over en retsakt, som Det Europæiske Råd eller Rådet har vedtaget i henhold til artikel 7 TEU.
- 96 Parlamentet og Rådet har, støttet af Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Kommissionen, bestridt denne argumentation.

## ***b) Domstolens bemærkninger***

97 Med det første og det andet anbringende har Ungarn, støttet af Republikken Polen, i det væsentlige gjort gældende, for det første, at hverken artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF eller nogen anden bestemmelse i EUF-traktaten kan være rette retsgrundlag for vedtagelsen af den anfægtede forordning, navnlig forordningens artikel 2-4 og dens artikel 5, stk. 2. For det andet har denne medlemsstat tilføjet, at den procedure, der er blevet indført ved nævnte forordning, omgår proceduren i artikel 7 TEU, hvilken procedure imidlertid har eksklusiv karakter for beskyttelsen af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, og skader den begrænsning af Domstolens kompetence, der er fastsat i artikel 269 TEUF.

### *1) Retsgrundlaget for den anfægtede forordning*

98 Det skal indledningsvis bemærkes, at det følger af artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, at Parlamentet og Rådet, der træffer afgørelse efter den almindelige lovgivningsprocedure ved forordning og efter høring af Revisionsretten, vedtager »finansielle regler, der navnlig fastsætter de nærmere retningslinjer for opstillingen og gennemførelsen af budgettet og for regnskabsaflæggelsen og revisionen«.

99 Disse regler skal regulere alle de forhold ved gennemførelsen af Unionens budget, som er omfattet af afsnit II med overskriften »Finansielle bestemmelser« i EUF-traktatens sjette del om »[i]nstitutionelle og finansielle bestemmelser«, og dermed gennemførelsen i bred forstand.

100 Ud over, at artikel 322 TEUF fremgår af kapitel 5 med overskriften »Fælles bestemmelser« i dette afsnit II, skal det nemlig bemærkes, at artikel 310, stk. 2 og 3, TEUF, der fremgår af indledningen til nævnte afsnit II, artikel 315, stk. 1 og 2, TEUF og artikel 316, stk. 1 og 2, TEUF i dette afsnits kapitel 3, der har overskriften »Unionens årlige budget«, samt artikel 317 TEUF i kapitel 4 i afsnit II, der har overskriften »Gennemførelsen af budgettet og decharge«, henviser til den førstnævnte bestemmelse.

101 Artikel 310 TEUF og 315 TEUF – 317 TEUF har således alle direkte forbindelse til gennemførelsen af Unionens budget.

102 Artikel 310 TEUF fastsætter nemlig i stk. 1, at alle Unionens indtægter og udgifter skal anslås for hvert regnskabsår og optages i budgettet, og i denne bestemmelses stk. 3 bestemmes, at før der kan afholdes udgifter på budgettet, skal der vedtages en juridisk bindende EU-retsakt, der giver et retsgrundlag for Unionens tiltag og for afholdelsen af den dertil svarende udgift i overensstemmelse med den forordning, der er nævnt i artikel 322 TEUF, med de undtagelser, der måtte være fastsat heri. Endelig foreskrives i artikel 310, stk. 5, TEUF, at nævnte budget gennemføres i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, idet medlemsstaterne og Unionen skal samarbejde med henblik på at sikre, at bevillingerne på budgettet anvendes i overensstemmelse med dette princip.

103 Hvad angår artikel 315 TEUF fastsætter denne i stk. 1, at såfremt budgettet ikke er endeligt vedtaget ved regnskabsårets begyndelse, kan der i henhold til bestemmelserne i den i medfør af artikel 322 TEUF udstedte forordning på grundlag af hver hovedkonto afholdes månedlige udgifter på indtil en tolvtedel af de bevillinger, der er opført under det pågældende kapitel i budgettet for det forrige regnskabsår, dog uden mulighed for overskridelse af en tolvtedel af de



bevillinger, der er opført i samme kapitel i budgetforslaget. Artikel 316 TEUF vedrører for sin del overførslen af bevillinger, som ikke er udnyttede ved regnskabsårets udløb, til det følgende regnskabsår.

- 104 Hvad angår artikel 317 TEUF fastsættes heri bl.a., at Kommissionen inden for rammerne af de givne bevillinger og i overensstemmelse med bestemmelserne i den i medfør af artikel 322 TEUF udstedte forordning på eget ansvar gennemfører budgettet i samarbejde med medlemsstaterne i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. I denne artikel kræves ligeledes, at medlemsstaterne samarbejder med Kommissionen med henblik på at sikre, at bevillingerne anvendes i overensstemmelse med dette princip, og det præciseres heri, at forordningen i medfør af artikel 322 TEUF fastsætter medlemsstaternes kontrol- og revisionsforpligtelser i forbindelse med gennemførelsen af budgettet og det deraf følgende ansvar.
- 105 Det følger heraf, at de finansielle regler, der »navnlig fastsætter de nærmere retningslinjer for« gennemførelsen af budgettet og for regnskabsaflæggelsen og revisionen som omhandlet i artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, sammenholdt med de bestemmelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 101, ikke alene omfatter regler, der fastlægger den måde, hvorpå de på budgettet opførte udgifter afholdes, men ligeledes navnlig regler om medlemsstaternes kontrol- og revisionsforpligtelser, når Kommissionen gennemfører budgettet i samarbejde med disse, samt det deraf følgende ansvar. Det ses især klart, at disse finansielle regler navnlig skal sikre, at princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning overholdes under gennemførelsen af Unionens budget, herunder også af medlemsstaterne.
- 106 Det er i lyset af disse betragtninger, at det i det foreliggende tilfælde skal undersøges, om artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF kunne være rette retsgrundlag for vedtagelsen af den anfægtede forordning.
- 107 Det følger i denne henseende af fast retspraksis, at valget 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 (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 31, samt domme af 8.12.2020, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, præmis 38, og Polen mod Parlamentet og Rådet, C-626/18, EU:C:2020:1000, præmis 43).
- 108 Med henblik på at fastslå det rette retsgrundlag kan der tages hensyn til den retlige sammenhæng, hvori en ny lovgivning indgår, navnlig for så vidt som en sådan sammenhæng kan belyse det med denne lovgivning forfulgte mål (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 32, samt domme af 8.12.2020, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, præmis 39, og Polen mod Parlamentet og Rådet, C-626/18, EU:C:2020:1000, præmis 44).
- 109 I første række har Ungarn, støttet af Republikken Polen, i den foreliggende sag med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede forordning, henset til sit formål, kan have retsgrundlag i artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, gjort gældende, at denne forordnings endelige formål er at muliggøre, at Kommissionen og Rådet både undersøger medlemsstaternes overholdelse af retsstatsprincippet, og, såfremt tilsidesættelser af dette princip konstateres, pålægger sanktioner gennem EU-budgettet, hvilket formål ligeledes fremgår af begrundelsen til Kommissionens forslag, som førte til vedtagelsen af nævnte forordning.

- 110 For det første fremgår det i denne henseende af forordningens artikel 1, at genstanden for denne forordning er at fastsætte »de regler, der er nødvendige for at beskytte Unionens budget i tilfælde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemsstaterne«. Det fremgår således af ordlyden af denne bestemmelse, at nævnte forordning tilsigter at beskytte Unionens budget mod påvirkninger, som kan følge af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemsstaterne.
- 111 For det andet fremgår det af den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1, sammenholdt med forordningens artikel 6, stk. 1, at den procedure, der er fastsat med henblik på vedtagelsen af »passende foranstaltninger« til beskyttelse af Unionens budget, kun kan indledes af Kommissionen, når denne institution finder, at den har rimelige grunde til at antage, ikke alene at tilsidesættelser af retsstatsprincippet har fundet sted i en medlemsstat, men især at disse tilsidesættelser 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.
- 112 Det fremgår desuden af denne forordnings artikel 5, stk. 1 og 3, at disse passende foranstaltninger i det væsentlige består i suspension af betalinger, af gennemførelsen af de retlige forpligtelser, af udbetalingen af trancher, af den økonomiske fordel i henhold til et instrument med sikkerhedsstillelse, af godkendelsen af programmer eller af forpligtelser og i ophævelse af retlige forpligtelser, i forbud mod indgåelse af nye retlige forpligtelser eller mod indgåelse af nye aftaler, i førtidige tilbagebetalinger af lån med sikkerhedsstillelse, i reduktioner af den økonomiske fordel i henhold til et instrument med sikkerhedsstillelse, af forpligtelser eller af forfinansiering, samt i afbrydelse af betalingsfrister, og at foranstaltningerne skal være forholdsmæssige, dvs. være begrænsede til, hvad der er strengt nødvendigt, henset til den reelle eller potentielle indvirkning af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet på den økonomiske forvaltning af Unionens budget eller på Unionens finansielle interesser.
- 113 Det følger endvidere af den anfægtede forordnings artikel 7, stk. 2, andet afsnit, at Kommissionen foreslår Rådet at ophæve de vedtagne foranstaltninger, når betingelserne i denne forordnings artikel 4 ikke længere er opfyldt, og dermed navnlig når der ikke længere er en påvirkning eller en alvorlig risiko for en påvirkning af den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, hvorfor disse foranstaltninger, som generaladvokaten har anført i punkt 185 i forslaget til afgørelse, skal ophæves, når påvirkningen af budgetgennemførelsen ophører, selv om de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet kan bestå.
- 114 Den type foranstaltninger, der kan vedtages, kriterierne om valget og omfanget heraf samt betingelserne for vedtagelse og ophævelse af nævnte foranstaltninger underbygger, for så vidt som de alle vedrører en påvirkning eller en alvorlig risiko for påvirkning af den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller af Unionens finansielle interesser, konstateringen om, at den anfægtede forordnings formål er at beskytte Unionens budget ved gennemførelsen heraf.
- 115 Det fremgår endvidere af ordlyden af den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 2, sammenholdt med denne artikels stk. 4 og 19. betragtning til denne forordning, at denne bestemmelse ikke, sådan som Ungarn, støttet af Republikken Polen, har anført, tilsigter at pålægge medlemsstaten sanktioner for tilsidesættelsen af retsstatsprincippet, men at beskytte slutmodtageres og tilskudsmodtageres berettigede interesser, når der vedtages passende foranstaltninger i medfør af nævnte forordning over for en medlemsstat. Denne bestemmelse fastsætter således disse foranstaltningers konsekvenser for tredjeparter. Nævnte bestemmelse kan dermed ikke

underbygge udsagnet om, at den anfægtede forordning frem for at beskytte Unionens budget tilsigter i sig selv at pålægge sanktioner for tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemsstaterne.

- 116 For det tredje underbygger betragtningerne til den anfægtede forordning, som generaladvokaten har anført i punkt 130 i forslaget til afgørelse, det med denne forordning forfulgte formål, sådan som dette fremgår af forordningens artikel 1, som er at beskytte Unionens budget. Det fremgår nemlig navnlig af anden og af syvende til niende betragtning til nævnte forordning, at Det Europæiske Råd har fastslået, at Unionens finansielle interesser skal beskyttes i overensstemmelse med værdierne fastsat i artikel 2 TEU, at når 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, at medlemsstaterne kun kan sikre forsvarlig økonomisk forvaltning, hvis de offentlige myndigheder agerer i overensstemmelse med loven, hvis lovbrud forfølges effektivt, og hvis vilkårlige eller ulovlige afgørelser truffet af offentlige myndigheder kan gøres til genstand for effektiv domstolsprøvelse, og at retsvæsenets samt de efterforskende og retsforfølgende myndigheders uafhængighed og upartiskhed forudsættes som en minimumsgaranti mod ulovlige og vilkårlige og ulovlige afgørelser truffet af offentlige myndigheder, der kan skade Unionens finansielle interesser. Det fremgår af 13. betragtning til denne forordning, at der i denne forbindelse derfor er »en klar forbindelse mellem overholdelse af retsstatsprincippet og den effektive gennemførelse af Unionens budget i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning«, mens det i 15. betragtning præciseres, 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«.
- 117 Det fremgår af 14. betragtning til den anfægtede forordning, at selv om den mekanisme, der fastsættes i denne forordning, »supplerer« de instrumenter, der fremmer retsstatsprincippet og dets anvendelse, præciseres det heri, at denne mekanisme bidrager til at fremme dette »ved at beskytte Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet, som påvirker dens forsvarlige økonomiske forvaltning eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser«.
- 118 For det fjerde anførte Kommissionen i begrundelsen til sit forslag, der førte til vedtagelsen af den anfægtede forordning, at der var blevet udtrykt ønske om, at Unionen greb ind med henblik på at beskytte retsstatsprincippet og dermed at vedtage foranstaltninger for at sikre overholdelsen heraf. I samme begrundelse støttede Kommissionen imidlertid sit forslag på behovet for »at beskytte Unionens finansielle interesser mod risikoen for finansielle tab forårsaget af generaliserede mangler for så vidt angår retsstatsprincippet i en medlemsstat«.
- 119 Henset til de ovenstående betragtninger skal det fastslås, at formålet med den anfægtede forordning – i modsætning til, hvad Ungarn, støttet af Republikken Polen, har gjort gældende – er at beskytte Unionens budget mod påvirkning heraf, der følger på tilstrækkelig direkte måde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemsstaterne, og ikke er i sig selv at pålægge sanktioner for sådanne tilsidesættelser.
- 120 Dette formål hænger sammen med kravet om, at Unionens budget skal gennemføres i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, som navnlig er fastsat i artikel 310, stk. 5, TEUF, idet dette krav gælder for alle bestemmelserne i EUF-traktatens sjette del, afsnit II, om gennemførelsen af Unionens budget, og således navnlig for artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF.

- 121 I anden række har Ungarn, støttet af Republikken Polen, med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede forordning med sit indhold kan have artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF som retsgrundlag, i det væsentlige gjort gældende, at dette navnlig ikke kan være tilfældet med forordningens artikel 2-4 og artikel 5, stk. 2. For det første giver artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF hverken mulighed for at definere begrebet »retsstat« eller begrebet »tilsidesættelser af retsstatsprincippet«. For det andet er forbindelsen mellem tilsidesættelser af retsstatsprincippet og Unionens budget for bred og vil, såfremt den fastholdes, gøre det muligt at knytte denne til alle områder af EU-retten samt betydelige aspekter i medlemsstaternes retssystemer. For det tredje vedrører nævnte artikel 5, stk. 2, ikke Unionens budget eller gennemførelsen heraf, men medlemsstaternes budgetter. For det fjerde giver artikel 2-4 EU-institutionerne mulighed for at undersøge nationale situationer og institutioner, som ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde.
- 122 I denne henseende er parterne i sagen i første række enige om, at en »ordning med konditionalitet«, der gør indrømmelsen af finansiering fra Unionens budget betinget af, at visse betingelser overholdes, kan henhøre under begrebet »finansielle regler« som omhandlet i artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF.
- 123 Ungarn har, støttet af Republikken Polen, imidlertid gjort gældende, at en sådan betingelse skal være nært forbundet enten med et af formålene med et program eller en specifik EU-foranstaltning eller med den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget, mens Parlamentet og Rådet, støttet af Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Kommissionen, har anført, at en sådan mekanisme ligeledes kan have »horisontal konditionalitet«, således at den pågældende betingelse kan være knyttet til værdien retsstat i artikel 2 TEU, som skal overholdes på alle Unionens arbejdsområder.
- 124 Det skal i denne henseende bemærkes, at det følger af artikel 2 TEU, at Unionen bygger på værdier, herunder retsstaten, som er medlemsstaternes fælles værdigrundlag, og at overholdelsen af disse værdier i henhold til artikel 49 TEU er en forudgående betingelse for tiltrædelse til Unionen for alle europæiske stater, der ansøger om at blive medlem af Unionen (jf. i denne retning dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 160 og 161 og den deri nævnte retspraksis).
- 125 Som det fremgår af femte betragtning til den anfægtede forordning, tilslutter et kandidatland, når det bliver medlemsstat, sig nemlig en retlig konstruktion, som er baseret på den grundlæggende forudsætning, hvorefter hver medlemsstat deler en række fælles værdier, som Unionen er bygget på som anført i artikel 2 TEU, med samtlige andre medlemsstater, og anerkender, at disse deler dem med den. Denne forudsætning henhører under EU-rettens specifikke og væsentlige karakteristika som udspringer af dens særlige karakter, og som følger af den selvstændighed, som nævnte ret nyder i forhold til medlemsstaternes lovgivning samt til folkeretten. Denne forudsætning indebærer og begrundes, at der foreligger en gensidig tillid mellem medlemsstaterne med hensyn til anerkendelsen af disse værdier og dermed under iagttagelse af EU-retten, der gennemfører disse (jf. i denne retning udtalelse 2/13 (Unionens tiltrædelse af EMRK) af 18.12.2014, EU:C:2014:2454, præmis 166-168, samt dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 30, og af 20.4.2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 62). I denne betragtning præciseres desuden, at medlemsstaternes love og praksis bør fortsætte med at overholde de fælles værdier, som Unionen bygger på.

- 126 Det følger heraf, at en medlemsstats overholdelse af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, udgør en betingelse for, at alle de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på denne medlemsstat, kan nydes (dom af 20.4.2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 63, 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, og af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 162). Overholdelsen af disse værdier kan nemlig ikke indskrænkes til en forpligtelse, som kandidatlandet skal overholde med henblik på at tiltræde Unionen, og som den kan frigøre sig fra efter sin tiltrædelse.
- 127 Medlemsstaterne har fastlagt og deler de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU. Disse værdier er selve Unionens identitet som fælles retsorden. Unionen skal således kunne forsvare disse værdier inden for grænserne af de beføjelser, der er fastsat i traktaterne.
- 128 Det følger heraf, at i overensstemmelse med princippet om kompetencetildeling, der er fastsat i artikel 5, stk. 2, TEU, samt med princippet om sammenhæng i Unionens politikker, som er fastsat i artikel 7 TEUF, kan retsstaten, der indgår i Unionens og medlemsstaternes fælles værdigrundlag – hvilket værdigrundlag er udgør selve grundlaget for Unionen og dens retsorden – danne grundlag for en ordning med konditionalitet, der er omfattet af begrebet »finansielle regler« som omhandlet i artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF.
- 129 Det skal i denne henseende bemærkes, at Unionens budget er et af de væsentligste instrumenter, der gør det muligt i EU-politikker og -tiltag at udmønte det solidaritetsprincip, der er nævnt i artikel 2 TEU, og som i sig selv er et af Unionens grundlæggende principper (jf. analogt dom af 15.7.2021, Tyskland mod Polen, C-848/19 P, EU:C:2021:598, præmis 38), samt at gennemførelsen af dette princip ved hjælp af budgettet er baseret på den gensidige tillid mellem medlemsstaterne ved ansvarlig anvendelse af de fælles midler, der er opført på nævnte budget. Denne gensidige tillid er i sig selv, som det er anført i nærværende doms præmis 125, støttet på hver medlemsstats forpligtelse til at overholde sine forpligtelser i medfør af EU-retten og til, som det i øvrigt fremgår af femte betragtning til den anfægtede forordning, at fortsætte med at overholde de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, hvorunder værdien retsstat hører.
- 130 Som det endvidere fremgår af 13. betragtning til den anfægtede forordning, er der en klar forbindelse mellem dels overholdelsen af værdien retsstat, dels den effektive gennemførelse af Unionens budget i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning og beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.
- 131 Denne forsvarlige økonomiske forvaltning og disse finansielle interesser kan nemlig bringes alvorligt i fare af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat, eftersom disse tilsidesættelser navnlig kan bevirke, at det ikke er sikkert, at de udgifter, der dækkes af EU-budgettet, opfylder alle de betingelser for finansiering, som er fastsat i EU-retten, og dermed opfylder de objektive formål, som Unionen forfølger, når den finansierer sådanne udgifter.
- 132 Overholdelsen af disse betingelser og disse formål som elementer i EU-retten kan ikke sikres fuldt ud uden en effektiv domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af EU-retten, idet det præciseres, at eksistensen af en sådan kontrol i såvel medlemsstaterne som i Unionen foretaget af uafhængige retsinstanser er uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat (jf. i denne retning dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 219 og 222).

- 133 Det følger af det ovenfor anførte, at i modsætning til, hvad Ungarn, støttet af Republikken Polen, har anført, kan en ordning med konditionalitet ligeledes henhøre under begrebet »finansielle regler«, som fremgår af artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, når denne ordning for at modtage finansiering fra EU-budgettet indfører en horisontal konditionalitet, der er knyttet til medlemsstatens overholdelse af retsstatsprincippet, der er fastsat i artikel 2 TEU, vedrørende gennemførelsen af Unionens budget.
- 134 Den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1, indfører en sådan ordning med horisontal konditionalitet, idet den foreskriver, at der skal træffes passende foranstaltninger, hvor det 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.
- 135 Det følger nemlig af forordningens artikel 5, stk. 1, at denne bestemmelse indeholder en udtømmende opregning af de »passende foranstaltninger«, der kan vedtages, hvilke foranstaltninger er gengivet i nærværende doms præmis 112 og alle faktisk vedrører gennemførelsen af Unionens budget.
- 136 Med hensyn til den betingelse, der er fastsat i den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1, vedrørende forekomsten af »tilsidesættelser af retsstatsprincippet«, fastsættes i forordningens artikel 2, litra a), at der ved begrebet »retsstatsprincippet« forstås »den EU-værdi, der er nedfældet i artikel 2 [...] TEU«, og det præciseres, at dette begreb omfatter legalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet, princippet om forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, princippet om magtens deling, princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om lighed for loven. I samme bestemmelse fremhæves imidlertid, at begrebet »retsstatsprincippet«, som det er defineret med henblik på anvendelsen af nævnte forordning, »forstås under hensyntagen til Unionens øvrige værdier og principper, der er nedfældet i artikel 2 [...] TEU«. Det følger heraf, at det inden for rammerne af en ordning med horisontal konditionalitet som den ved den anfægtede forordning indførte kan kræves, at disse værdier og principper overholdes, eftersom de indgår i selve definitionen af værdien »retsstatsprincippet« i artikel 2 TEU, eller, som det fremgår af denne artikels andet punktum, er nært knyttet til et samfund, der respekterer retsstaten.
- 137 Desuden tilsigter den anfægtede forordnings artikel 3, hvori anføres de tilfælde, der kan være tegn på tilsidesættelser af retsstatsprincippet, herunder at undlade at sikre fravær af interessekonflikter, som generaladvokaten har anført i punkt 152 og 280 i forslaget til afgørelse, at lette anvendelsen af forordningen.
- 138 Hvad angår den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, følger det heraf, at tilsidesættelser af retsstatsprincippet for at henhøre under den ordning med horisontal konditionalitet, der er indført med denne artikels stk. 1, skal vedrøre de situationer eller den adfærd, som er opregnet i stk. 2, litra a)-h), for så vidt som disse situationer eller denne adfærd har betydning for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for at beskytte Unionens finansielle interesser.
- 139 Det følger af det ovenstående, at den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), artikel 3, artikel 4, stk. 2, og artikel 5, stk. 1, er de grundlæggende elementer i den ordning med horisontal konditionalitet, som er indført med forordningens artikel 4, stk. 1, idet disse bestemmelser opregner de nødvendige definitioner for gennemførelsen heraf, præciserer dens

anvendelsesområde og fastsætter de foranstaltninger, som den kan medføre. Disse bestemmelser er således en integreret del af denne ordning og henhører derfor under begrebet »finansielle regler« som omhandlet i artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF.

- 140 For det andet kan der ikke rejses tvivl om denne konstatering ved den argumentation, som Ungarn, støttet af Republikken Polen, har fremført, om, at den anfægtede forordnings artikel 2-4 giver EU-institutionerne mulighed for at undersøge situationer i medlemsstaterne, som ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde.
- 141 Som det er anført i nærværende doms præmis 111, fremgår det af den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1, sammenholdt med forordningens artikel 6, stk. 1, at den procedure, der er fastsat med henblik på vedtagelsen af »passende foranstaltninger« til beskyttelse af Unionens budget, kun kan indledes af Kommissionen, når denne institution finder, at den har rimelige grunde til at antage, ikke alene at tilsidesættelser af retsstatsprincippet har fundet sted i en medlemsstat, men især, at disse tilsidesættelser 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.
- 142 Som det desuden er fastslået i nærværende doms præmis 138, følger det desuden af den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, at tilsidesættelser af retsstatsprincippet for at kunne henhøre under den ordning med horisontal konditionalitet, der er indført med denne artikels stk. 1, skal vedrøre de situationer eller den adfærd, som er opregnet i stk. 2, litra a)-h), for så vidt som disse situationer eller denne adfærd har betydning for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.
- 143 Denne betydning antages at foreligge med hensyn til aktiviteter hos de myndigheder, der gennemfører Unionens budget og foretager finansiell kontrol, overvågning og revision, som er omfattet af nævnte stk. 2, litra a) og b). Hvad angår spørgsmålet om efterforskende og retsforfølgende myndigheder nævnes deres korrekte funktion kun i dette stykkes litra c), for så vidt som funktionen vedrører overtrædelser af EU-retten i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget eller med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. Det samme gælder for forebyggelse og de nationale domstoles og administrative myndigheders sanktioner af overtrædelser af EU-retten, som er nævnt i litra e). Hvad angår domstolsprøvelsen, som er anført i litra d), omtales den kun med hensyn til myndighedernes adfærd, der er nævnt i litra a)-c). Den tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte midler, der foreskrives i litra f), vedrører kun midler fra Unionens budget, hvilket ligeledes gælder for samarbejdet med OLAF og EPPO, som er nævnt i denne bestemmelses litra g). Endelig nævner bestemmelsens litra h) udtrykkeligt alle andre situationer eller al anden adfærd fra myndigheders side, som er relevant i forbindelse med den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.
- 144 Det følger heraf, at i modsætning til, hvad Ungarn, støttet af Republikken Polen, har gjort gældende, giver den anfægtede forordning kun EU-institutionerne mulighed for at undersøge situationer i medlemsstaterne, i det omfang disse situationer er relevante for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, ligesom der kun kan vedtages passende foranstaltninger i medfør af denne forordning, når det konstateres, at sådanne situationer medfører en tilsidesættelse af et retsstatsprincip, som på en tilstrækkelig direkte måde påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning eller beskyttelsen af disse finansielle interesser.

- 145 Disse situationer, som er relevante for gennemførelsen af Unionens budget, er ikke alene omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, men kan ligeledes, som det er fastslået i nærværende doms præmis 133, udgøre en finansiel regel som omhandlet i artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, der har form af en ordning med horisontal konditionalitet knyttet til medlemsstatens overholdelse af værdien retsstatsprincippet.
- 146 For det tredje indebærer den omstændighed, at en ordning med horisontal konditionalitet, som opfylder de kriterier, der er identificeret i nærværende doms præmis 133, vedrørende en medlemsstats overholdelse af en EU-retlig værdi, der er fastsat i artikel 2 TEU, og som vedrører gennemførelsen af Unionens budget, kan henhøre under begrebet »finansielle regler, der navnlig fastsætter de nærmere retningslinjer for [...] gennemførelsen af budgettet«, som omhandlet i artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, i modsætning til, hvad Ungarn, støttet af Republikken Polen, har anført, ikke, at rækkevidden af begrebet udvides ud over, hvad der er nødvendigt for en korrekt gennemførelse af Unionens budget.
- 147 Den anfægtede forordnings artikel 4 afgrænser nemlig i stk. 2 anvendelsesområdet for den ordning med konditionalitet, der er indført ved nævnte forordning, til de situationer og den adfærd fra myndighedernes side, som har forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget, og foreskriver i stk. 1, at vedtagelsen af passende foranstaltninger forudsætter, at der foreligger tilsidesættelser af retsstatsprincippet, som 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. Sidstnævnte betingelse kræver således, at der konstateres en reel forbindelse mellem disse tilsidesættelser og en sådan påvirkning eller en sådan alvorlig risiko for påvirkning.
- 148 Det skal i denne henseende fremhæves, at anvendelsen af den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1 og 2, er underlagt de proceduremæssige krav, der er fastsat i forordningens artikel 6, stk. 1-9, der, som det fremgår af 26. betragtning til nævnte forordning, indebærer en forpligtelse for Kommissionen til, når den undersøger, om det er begrundet at vedtage passende foranstaltninger, at støtte sig på konkrete forhold og respektere objektivitetsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne.
- 149 Hvad nærmere bestemt angår opdagelsen og vurderingen af tilsidesættelser af retsstatsprincippet præciseres i 16. betragtning til forordningen, at denne vurdering bør være objektiv, upartisk og fair. Overholdelsen af samtlige disse forpligtelser er endvidere undergivet Domstolens fulde kontrol.
- 150 For det fjerde er det med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 2, kan have artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF som retsgrundlag, i nærværende doms præmis 115 fastslået, at førstnævnte bestemmelse har til formål at beskytte slutmodtageres og tilskudsmodtageres berettigede interesser, når der vedtages passende foranstaltninger i medfør af nævnte forordning over for en medlemsstat. Det følger heraf, at nævnte bestemmelse vedrører de retlige og finansielle virkninger af foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget som omhandlet i nævnte artikel 5, hvilke foranstaltninger for deres del vedrører gennemførelsen af Unionens budget, som det er præciseret i nærværende doms præmis 112 og 135.



- 151 Det er desuden fastslået i nærværende doms præmis 99, at finansielle regler, der navnlig fastsætter »de nærmere retningslinjer for« gennemførelsen af budgettet som omhandlet i artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, skal regulere alle de forhold ved gennemførelsen af Unionens budget, som er omfattet af EUF-traktatens sjette del, afsnit II, og dermed gennemførelsen i bred forstand.
- 152 En bestemmelse, der som den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 2, vedrører de retlige og finansielle virkninger af foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget som omhandlet i denne artikel 5, der er foranstaltninger til gennemførelsen af Unionens budget, skal anses for selv at vedrøre denne gennemførelse og kan således anses for at fastsætte retningslinjer for gennemførelsen af dette budget.
- 153 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal indsigelserne fremsat af Ungarn, støttet af Republikken Polen, om manglende retsgrundlag for den anfægtede forordning, for så vidt som forordningen ikke fastsætter finansielle regler som omhandlet i artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, forkastes.
- 154 Når dette er sagt, skal det desuden efterprøves, om det er korrekt, at EU-lovgiver, som Ungarn, støttet af Republikken Polen, har gjort gældende, ikke kunne vedtage finansielle regler som de ved den anfægtede forordning fastsatte, eftersom reglerne omgår artikel 7 TEU og artikel 269 TEUF.

## *2) Omgåelse af artikel 7 TEU og artikel 269 TEUF*

- 155 I første række har Ungarn, støttet af Republikken Polen, i det væsentlige gjort gældende, at kun den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, tillægger EU-institutionerne kompetence til at undersøge, konstatere og i givet fald sanktionere overtrædelser af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, i en medlemsstat, navnlig eftersom en sådan kompetence dækker områder, som ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde, herunder medlemsstaternes myndigheders og institutioners funktionsmåde, samt at medlemsstaterne som traktaternes ophavsmænd har reguleret alle forhold ved denne procedure inden for rammerne af EU-traktaten. Eftersom traktaterne ikke fastsætter nogen delegation af lovgivningsmæssige beføjelser i medfør af artikel 7 TEU, tillader hverken denne bestemmelse eller andre bestemmelser i nævnte traktater EU-lovgiver at indføre en parallel procedure til den, der er fastsat i artikel 7 TEU, om konstatering af en overtrædelse af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, og om fastlæggelse af de deraf følgende retsvirkninger.
- 156 For det første skal det i denne henseende bemærkes, at Unionens grundlæggende værdier, som er medlemsstaternes fælles værdigrundlag, i artikel 2 TEU omfatter respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligebehandling, retsstatsprincippet og overholdelsen af menneskerettighederne i et samfund, som bl.a. er kendetegnet ved ikke-forskelsbehandling, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem mænd og kvinder.
- 157 I chartrets præambel anføres navnlig, at Unionen bygger på demokrati- og retsstatsprincippet og anerkender de i chartret fastlagte rettigheder, friheder og principper. I chartrets artikel 6, 10-13, 15, 16, 20, 21 og 23 præciseres rækkevidden af værdierne menneskelig værdighed, frihed, lighed, overholdelse af menneskerettighederne, ikke-forskelsbehandling og ligestilling mellem mænd og kvinder, som er indeholdt i artikel 2 TEU. Chartrets artikel 47 og artikel 19 TEU sikrer bl.a. adgang til effektive retsmidler og til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, med hensyn til beskyttelsen af de rettigheder og friheder, som er sikret af EU-retten.

- 158 Desuden fastlægger artikel 8 TEUF, 10 TEUF, artikel 19, stk. 1, TEUF, artikel 153, stk. 1, litra i), TEUF og artikel 157, stk. 1, TEUF rækkevidden af værdierne lighed, ikke-forskelsbehandling og ligestilling mellem mænd og kvinder og giver EU-lovgiver mulighed for at vedtage afledte retsforskrifter med henblik på at gennemføre disse værdier.
- 159 Det fremgår af de to foregående præmisser, at i modsætning til, hvad Ungarn, støttet af Republikken Polen, har gjort gældende, giver mange traktatbestemmelser, der ofte har dannet grundlag for forskellige afledte retsakter, ud over den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, EU-institutionerne kompetence til at undersøge, konstatere og i givet fald sanktionere overtrædelser af værdierne i artikel 2 TEU i en medlemsstat.
- 160 Hvad nærmere bestemt angår værdien retsstatsprincippet er visse aspekter heri beskyttet ved artikel 19 TEU, hvilket Ungarn i øvrigt har anerkendt. Det samme gælder for chartrets artikel 47-50, som fremgår af chartrets afsnit VI med overskriften »Retfærdighed i retssystemet«, og som sikrer henholdsvis adgang til effektive retsmidler og til en uafhængig og upartisk domstol, uskyldsformodning og ret til et forsvar, legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf samt retten til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange for samme lovovertrædelse.
- 161 Domstolen har nærmere bestemt fastslået, at artikel 19 TEU, som udmønter den i artikel 2 TEU fastsatte værdi retsstatsprincippet, kræver, at medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer borgernes ret til en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten (jf. i denne retning dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 108 og 109 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen kan kontrollere overholdelsen af dette krav, navnlig som led i et traktatbrudssøgsmål anlagt af Kommissionen i medfør af artikel 258 TEUF (jf. i denne retning dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed), C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 58 og 59, og af 5.11.2019, Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed), C-192/18, EU:C:2019:924, præmis 106 og 107).
- 162 Domstolen har desuden fastslået, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som fortolket i lyset af chartrets artikel 47, pålægger medlemsstaterne en klar og præcis forpligtelse til at opnå et resultat, som ikke er undergivet betingelser med hensyn til den uafhængighed, der skal karakterisere de retsinstanser, som skal fortolke og anvende EU-retten, hvorfor det tilkommer den nationale ret at undlade at anvende nationale bestemmelser, som er i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, i givet fald efter at have indhentet Domstolens fortolkning af sidstnævnte bestemmelse inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse (jf. i denne retning dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 142 og 146).
- 163 Det fremgår således af betragtningerne i nærværende doms præmis 159-162, at Ungarns argumentation om, at værdien retsstatsprincippet kun kan beskyttes af Unionen inden for rammerne af den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, skal forkastes.
- 164 For det andet er det med hensyn til udsagnene fra Ungarn, støttet af Republikken Polen, om, at alene artikel 7 TEU tillader EU-institutionerne at kontrollere medlemsstaternes overholdelse af retsstatsprincippet på områder, som ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde, herunder medlemsstaternes myndigheders og institutioners funktionsmåde, tilstrækkeligt at bemærke, at den anfægtede forordning hverken giver Kommissionen eller Rådet beføjelse til at

foretage en sådan kontrol ud over situationer, der vedrører en medlemsstats myndigheds adfærd, eller situationer, der kan tilregnes en sådan myndighed, vedrørende gennemførelsen af Unionens budget og dermed henhørende under EU-rettens anvendelsesområde.

- 165 Som det er fastslået i nærværende doms præmis 141-145, giver den anfægtede forordning nemlig kun EU-institutionerne mulighed for at undersøge situationer i medlemsstaterne, for så vidt som disse situationer er relevante for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, ligesom der kun kan vedtages passende foranstaltninger i medfør af denne forordning, når det konstateres, at sådanne situationer medfører en tilsidesættelse af et retsstatsprincip, som på en tilstrækkelig direkte måde påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning eller beskyttelsen af disse finansielle interesser.
- 166 I anden række har Ungarn, støttet af Republikken Polen, med hensyn til anbringendet om, at den anfægtede forordning indebærer en omgåelse af artikel 7 TEU og en udvidelse af Domstolens kompetence fastsat i artikel 269 TEUF, i det væsentlige gjort gældende, at den ved denne forordning indførte procedure i bestemte tilfælde udmønter den i artikel 7 TEU fastsatte procedure og dermed indfører en parallel procedure, der gør det muligt efter en grundig analyse at konstatere medlemsstaternes tilsidesættelser af retsstatsprincippet. Nævnte forordning gør det muligt at tillægge sådanne tilsidesættelser retsvirkninger, der er identiske med de i artikel 7 TEU fastsatte, selv om hverken denne bestemmelse eller nogen anden traktatbestemmelse giver EU-lovgiver kompetence til at gøre dette. Herved er forordningen i strid med den institutionelle ligevægt, som er fastlagt i artikel 7 TEU, artikel 13, stk. 2, TEU og artikel 269 TEUF, idet den giver Rådet, Kommissionen og Domstolen nye kompetencer.
- 167 For det første skal det i denne henseende bemærkes, at EU-lovgiver ikke uden at tilsidesætte artikel 7 TEU kan indføre en parallel procedure til proceduren fastsat i denne bestemmelse, som i det væsentlige har samme genstand, forfølger samme formål og gør det muligt at vedtage identiske foranstaltninger, samtidig med at den foreskriver intervention fra andre institutioner eller anderledes materielle eller proceduremæssige betingelser end dem, der er fastsat i nævnte bestemmelse.
- 168 EU-lovgiver kan imidlertid, såfremt der er retsgrundlag herfor, i en afledt retsakt frit indføre andre procedurer, der vedrører de værdier, som er fastsat i artikel 2 TEU, herunder retsstatsprincippet, for så vidt som disse procedurer, henset til såvel deres formål som deres genstand, adskiller sig fra den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU (jf. analogt dom af 7.2.1979, Frankrig mod Kommissionen, 15/76 og 16/76, EU:C:1979:29, præmis 26, kendelse af 11.7.1996, An Taisce og WWF UK mod Kommissionen, C-325/94 P, EU:C:1996:293, præmis 25, og dom af 11.1.2001, Grækenland mod Kommissionen, C-247/98, EU:C:2001:4, præmis 13).
- 169 I det foreliggende tilfælde fremgår det med hensyn til de respektive formål med den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, og den procedure, der er fastsat i den anfægtede forordning, af artikel 7, stk. 2-4, TEU, at den i denne artikel fastsatte procedure giver Rådet mulighed for, når Det Europæiske Råd har konstateret, at en medlemsstat groft og vedvarende har overtrådt de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, 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, og at Rådet herefter kan beslutte at ændre foranstaltninger, der er truffet, eller bringe disse til ophør som følge af ændringer i den situation, som førte til, at de blev indført.

- 170 Den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, tilsigter således at give Rådet mulighed for at pålægge sanktioner for grove og vedvarende overtrædelser af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, navnlig med henblik på at pålægge den pågældende medlemsstat at bringe disse overtrædelser til ophør.
- 171 Som det fremgår af nærværende doms præmis 110-120, følger det derimod af arten af de foranstaltninger, der kan træffes i medfør af den anfægtede forordning, samt af betingelserne for vedtagelsen af disse foranstaltninger, at den ved denne forordning indførte procedure tilsigter – i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, der er fastsat i artikel 310, stk. 5, TEUF og artikel 317, stk. 1, TEUF – at sikre beskyttelsen af Unionens budget i tilfælde af tilsidesættelse af retsstatsprincippet i en medlemsstat, og ikke at pålægge sanktioner for tilsidesættelser af retsstatsprincippet ved hjælp af Unionens budget.
- 172 Det følger heraf, at den ved den anfægtede forordning fastsatte procedure forfølger et andet formål end den ved artikel 7 TEU fastsatte.
- 173 Hvad angår genstanden for disse to procedurer skal det bemærkes, at anvendelsesområdet for den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, vedrører alle de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, mens genstanden for proceduren indført ved den anfægtede forordning kun vedrører én af disse værdier, nemlig retsstatsprincippet.
- 174 Desuden gør artikel 7 TEU det muligt at konstatere enhver grov og vedvarende overtrædelse af en værdi i artikel 2 TEU, mens den anfægtede forordning kun tillader en undersøgelse af tilsidesættelser af retsstatsprincippet nævnt i forordningens artikel 2, litra a), for så vidt som der er rimelige grunde til at antage, at disse tilsidesættelser påvirker budgettet.
- 175 Hvad angår betingelserne for at indlede de to procedurer skal det bemærkes, at den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, i henhold til denne bestemmelses stk. 1 kan indledes, når der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder de værdier, der er indeholdt i artikel 2 TEU, idet initiativretten er tillagt en tredjedel af medlemsstaterne, Parlamentet eller Kommissionen, og den fornødne tærskel i første omgang er, at der er en klar fare for en grov overtrædelse af disse værdier, og dernæst – med hensyn til den i artikel 7, stk. 2 og 3, TEU omhandlede suspension af visse rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på den pågældende medlemsstat – at medlemsstaten groft og vedvarende overtræder en af disse værdier. Den ved den anfægtede forordning indførte procedure kan derimod alene indledes af Kommissionen, når den har rimelige grunde til at antage, ikke blot, at der er sket tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemsstaterne, men ligeledes og især, at disse tilsidesættelser 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.
- 176 Desuden består den eneste materielle betingelse for vedtagelsen af foranstaltninger i medfør af artikel 7 TEU i, at Det Europæiske Råd fastslår, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU. Som det er anført i nærværende doms præmis 147, følger det derimod af den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1 og 2, at foranstaltninger i henhold til denne forordning kun kan vedtages, når to betingelser er opfyldt. Det skal være godtgjort, at en tilsidesættelse af retsstatsprincippet i en medlemsstat vedrører i hvert fald en af de situationer eller den adfærd fra myndighedernes side, som er nævnt i stk. 2, for så vidt som disse situationer eller denne adfærd er relevant for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. Det skal ligeledes godtgøres, at disse tilsidesættelser påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke

denne forsvarlige økonomiske forvaltning eller disse finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde, idet denne betingelse således kræver, at der godtgøres en reel forbindelse mellem disse tilsidesættelser og en sådan påvirkning eller en sådan alvorlig risiko for påvirkning.

- 177 Med hensyn til arten af de foranstaltninger, der kan vedtages i henhold til artikel 7, stk. 3, TEU, består de i suspension af »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«, og kan dermed vedrøre enhver rettighed, der følger af anvendelsen af traktaterne på den pågældende medlemsstat. De foranstaltninger, som kan vedtages i henhold til den anfægtede forordning, er derimod hovedsageligt begrænset til de i forordningens artikel 5, stk. 1, opregnede, som er gengivet i nærværende doms præmis 112, og som alle har budgetmæssig karakter.
- 178 Endelig foreskriver artikel 7 TEU ikke ændring og ophævelse af de foranstaltninger, der træffes for at imødegå ændringer i den situation, der førte til vedtagelsen heraf. Derimod knyttes ophævelsen og ændringen af de vedtagne foranstaltninger i henhold til den anfægtede forordnings artikel 7, stk. 2, andet og tredje afsnit, til de betingelser for vedtagelse af foranstaltninger, som er nævnt i denne forordnings artikel 4. Disse foranstaltninger kan dermed ikke alene ophæves eller ændres, såfremt tilsidesættelserne af retsstatsprincippet i den pågældende medlemsstat i hvert fald delvis bringes til ophør, men især såfremt disse tilsidesættelser, selv om de er vedvarende, ikke længere påvirker Unionens budget. Dette kan bl.a. være tilfældet, når tilsidesættelserne ikke længere vedrører mindst én af de situationer eller en af de former for adfærd fra myndighedernes side, som er nævnt i denne artikels stk. 2, når disse situationer eller denne adfærd ikke længere er relevant for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, når tilsidesættelsen ikke længere påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke denne forsvarlige forvaltning eller disse finansielle interesser, eller når forbindelsen mellem tilsidesættelsen af retsstatsprincippet og en sådan påvirkning eller en sådan alvorlig risiko for påvirkning ikke er til tilstrækkelig direkte.
- 179 Henset til de ovenstående bemærkninger skal det fastslås, at den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, og den, der er indført ved den anfægtede forordning, forfølger forskellige mål og har klart forskellige genstande.
- 180 Det følger heraf, at i modsætning til, hvad Ungarn, støttet af Republikken Polen, har gjort gældende, kan den anfægtede forordning ikke anses for at indføre en parallel procedure, som omgår artikel 7 TEU.
- 181 For det andet er det med hensyn til argumentationen fremsat af Ungarn, støttet af Republikken Polen, om, at den anfægtede forordning skader den institutionelle ligevægt, sådan som den er fastlagt i artikel 7 TEU og artikel 13, stk. 2, TEU, i nærværende doms to foregående præmisser fastslået, at den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, og den, der er indført ved den anfægtede forordning, forfølger forskellige formål og har forskellige genstande, hvorfor denne forordning ikke kan anses for at indføre en parallel procedure, som omgår denne bestemmelse.
- 182 På denne baggrund kan Ungarn, støttet af Republikken Polen, ikke med rette gøre gældende, at den anfægtede forordning er i strid med den institutionelle ligevægt, der er fastsat i artikel 7 TEU.
- 183 Hvad angår kravene i artikel 13, stk. 2, TEU, hvorefter »[h]ver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne, og i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, der er fastsat i disse«, fremgår det af den anfægtede forordnings

artikel 6, at Kommissionen fører denne procedure, og at Rådet efter forslag fra Kommissionen i givet fald træffer en gennemførelsesafgørelse om vedtagelse af passende foranstaltninger, idet det præciseres, at nævnte artikel 6, på trods af, at der i 26. betragtning til denne forordning henvises til Det Europæiske Råd, ikke tillægger sidstnævnte institution nogen rolle inden for rammerne af den ved nævnte forordning indførte procedure.

- 184 I denne henseende gennemfører Kommissionen indledningsvis i overensstemmelse med artikel 317, stk. 1, TEUF på eget ansvar Unionens budget i samarbejde med medlemsstaterne i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, hvorfor institutionens rolle i den ved den anfægtede forordning indførte procedure er i overensstemmelse med de beføjelser, som den er tillagt ved denne bestemmelse.
- 185 Som Rådet med føje har anført, kan sidstnævntes intervention støttes på artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF og artikel 291, stk. 2, TEUF, hvorfor denne intervention ikke er i strid med Kommissionens kompetence i henhold til artikel 317, stk. 1, TEUF.
- 186 Som det er fastslået i nærværende doms præmis 99, skal finansielle regler, der navnlig fastsætter »de nærmere retningslinjer for« gennemførelsen af budgettet som omhandlet i artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, nemlig regulere alle de forhold ved gennemførelsen af Unionens budget, som er omfattet af EUF-traktatens sjette del, afsnit II, og dermed gennemførelsen i bred forstand.
- 187 Den ordning med horisontal konditionalitet, som blev indført med den anfægtede forordning, henhører således under en opfattelse af budgetgennemførelse, som går ud over den, der i finansforordningens artikel 2, nr. 7), defineres som udførelse af aktiviteter i forbindelse med forvaltning, overvågning, kontrol og revision af budgetbevillinger, og som ifølge artikel 317, stk. 1, TEUF henhører under Kommissionens beføjelser i samarbejde med medlemsstaterne.
- 188 Desuden giver artikel 291, stk. 2, TEUF i specifikke, behørigt begrundede tilfælde mulighed for at tillægge Rådet gennemførelsesbeføjelser, når ensartede betingelser for gennemførelse af Unionens juridisk bindende retsakter er nødvendige. Det fremgår i denne henseende af den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 9-11, at de foranstaltninger, som Rådet kan vedtage i henhold til denne forordning, er gennemførelsesafgørelser, idet det i 20. betragtning til forordningen præciseres, at Rådet tillægges gennemførelsesbeføjelser for at sikre ensartede betingelser for gennemførelsen af nævnte forordning i betragtning af betydningen af de finansielle virkninger af sådanne foranstaltninger.
- 189 Disse elementer er tilstrækkelige til at fastslå, at tildelingen til Rådet af en kompetence til at vedtage de passende foranstaltninger, der er nævnt i den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 1, er behørigt begrundet.
- 190 Endelig er fraværet af kompetencer, som er tillagt Det Europæiske Råd inden for rammerne af den procedure, der blev indført ved den anfægtede forordnings artikel 6, i overensstemmelse med de beføjelser, som denne institution er tillagt ved artikel 15, stk. 1, TEU, hvorefter Det Europæiske Råd uden at udøve lovgivningsmæssig funktion tilfører Unionen den fremdrift, der er nødvendig for dens udvikling, og fastlægger dens overordnede politiske retningslinjer og prioriteter.
- 191 Selv om det er korrekt, at det i 26. betragtning til den anfægtede forordning anføres, at Det Europæiske Råd på anmodning fra den medlemsstat, som er genstand for den procedure, der føres i henhold til forordningens artikel 6, kan drøfte, om objektivitetsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne

er blevet respekteret under denne procedure, er det tilstrækkeligt at bemærke, at Det Europæiske Råds undtagelsesvise intervention ikke foreskrives i nævnte artikel 6 eller i nogen anden bestemmelse i nævnte forordning. På denne baggrund og henset til, at præamblen til en EU-retsakt ikke er bindende (jf. i denne retning dom af 19.12.2019, Puppinck m.fl. mod Kommissionen, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis), kan denne 26. betragtning hverken påberåbes til støtte for at fravige selve den anfægtede forordnings bestemmelser eller til støtte for en fortolkning af bestemmelserne, der er i strid med deres ordlyd.

- 192 For det tredje skal det, for så vidt som Ungarn, støttet af Republikken Polen, har gjort gældende, at Domstolen inden for rammerne af den retslige prøvelse af en afgørelse, som Rådet har truffet i medfør af den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 10, skal bedømme, om en medlemsstat har tilsidesat retsstatsprincippet, og for så vidt som de har anført, at den kompetence, som Domstolen herved er tillagt, udgør en tilsidesættelse af artikel 13, stk. 2, TEU og af artikel 269 TEUF, bemærkes, at sidstnævnte artikel ifølge sin ordlyd kun vedrører prøvelse af lovligheden af en retsakt, som Det Europæiske Råd eller Rådet har vedtaget i henhold til artikel 7 TEU.
- 193 På denne baggrund, og henset til konstateringerne i nærværende doms præmis 179 og 180, henhører den legalitetskontrol, som Domstolen, navnlig inden for rammerne af et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF, kan skulle foretage af afgørelser, som Rådet har truffet i medfør af den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 10, ikke under anvendelsesområdet for artikel 269 TEUF og er følgelig ikke underlagt de særlige bestemmelser fastsat heri.
- 194 Det følger heraf, at den anfægtede forordning ikke tillægger Domstolen en ny kompetence.
- 195 Endelig er det i nærværende doms præmis 165 fastslået, at den anfægtede forordning kun giver EU-institutionerne mulighed for at undersøge situationer i medlemsstaterne, for så vidt som disse situationer er relevante for den ansvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, ligesom der kun kan vedtages passende foranstaltninger i medfør af denne forordning, når det konstateres, at sådanne situationer medfører en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, som på en tilstrækkelig direkte måde påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den ansvarlige økonomiske forvaltning eller beskyttelsen af disse finansielle interesser.
- 196 Eftersom sådanne situationer vedrører gennemførelsen af Unionens budget og således henhører under EU-rettens anvendelsesområde, kan Ungarn, støttet af Republikken Polen, ikke gøre gældende, at Domstolen ikke har kompetence til at undersøge Rådets vurderinger i afgørelser, der vedtages i henhold til den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 10.
- 197 Det følger heraf, at anbringenderne fremført af Ungarn, støttet af Republikken Polen, om omgåelse af artikel 7 TEU og artikel 269 TEUF skal forkastes som ugrundede.
- 198 Det følger af de ovenfor anførte betragtninger, at det første og det andet anbringende skal forkastes som ugrundede.

## 2. Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet

### a) Parternes argumentation

- 199 Med det tredje anbringende har Ungarn, støttet af Republikken Polen, gjort gældende, at den anfægtede forordning er i strid med retssikkerhedsprincippet og princippet om, at regler skal være klare, som er anerkendt som generelle principper i EU-retten, med den begrundelse, at begreberne i denne forordning, som kan ligge til grund for konstateringen af, at en medlemsstat har tilsidesat retsstatsprincippet, ikke er ensartet defineret i medlemsstaterne. Det er navnlig denne medlemsstats opfattelse, at begrebet »retsstatsprincippet«, som det defineres i den nævnte forordnings artikel 2, litra a), viser alvorlige begrebsmæssige usikkerheder og alvorlige uoverensstemmelser, som kan bringe fortolkningen af Unionens værdier i fare og føre til, at denne forordning anvendes i strid med disse værdier.
- 200 I første række har Ungarn anført, at retsstaten er et ideal eller højst et mål, som aldrig er blevet nået fuldstændigt, og hvis overholdelse følgelig skal vurderes i relative termer, eftersom ingen stat kan hævde at opfylde det til fuldkommenhed. Dette ideal, som er kendetegnende for det moderne demokrati, er blevet udviklet ad en kompleks vej over århundreder, der, som det fremgår af Venedigkommissionens undersøgelse nr. 512/2009 af 28. marts 2011 med titlen »Rapport om retsstaten«, har ført til et kompliceret begreb, der ikke har en præcis definition, og hvis indhold derfor er under konstant udvikling.
- 201 Denne opfattelse af retsstaten følger ligeledes af Venedigkommissionens undersøgelse nr. 711/2013 af 18. marts 2016, som opstiller en »liste over retsstatskriterier«, hvilken undersøgelse der i øvrigt henvises til i 16. betragtning til den anfægtede forordning. Ifølge denne undersøgelses punkt 12 og 18 definerer de grundlæggende elementer af begrebet »retsstat« nemlig ikke dette begreb og er i sig selv teoretiske kategorier og principper, der for deres del kan opdeles i flere andre principper. Det fremgår desuden af undersøgelsens punkt 29 og 30, at retsstatskriterierne ikke er udtømmende og ikke kan omdannes til regler.
- 202 Ungarn har i denne henseende anført, at Ungarn i henhold til artikel 4, stk. 2, TEU respekterer medlemsstaternes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer. Den ordning, der er blevet indført ved den anfægtede forordning, er ikke i overensstemmelse med denne grundlæggende garanti, eftersom den herved fastsatte procedure gør det muligt at undersøge en medlemsstats lovgivning eller praksis, selv om denne ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde.
- 203 De begrebsmæssige usikkerheder, som begrebet »retsstat« er påvirket af, skærpes yderligere af den omstændighed, at repræsentanter for Kommissionen flere gange har anført, at konklusionerne i Kommissionens årlige rapport om retsstatsprincippet benyttes i forbindelse med anvendelsen af den anfægtede forordning, selv om der i denne forordning ikke henvises til nævnte rapport. I denne rapport undersøger Kommissionen endvidere anvendelsen af retsstatskravene på områder, som hverken svarer til de begreber, der anvendes i den anfægtede forordning i forbindelse med retsstatsprincippet, eller til den liste over retsstatskriterier, som Venedigkommissionen udledte i sin undersøgelse, der er nævnt i nærværende doms præmis 201.



- 204 Ungarn har anført, at Kommissionens opfattelse af de elementer, som udgør retsstatsprincippet, er anderledes end Venedigkommissionens opfattelse og den opfattelse, hvorfra begreberne i den anfægtede forordning stammer, hvorfor denne institutions anvendelse af forordningen kan blive så uforudsigelig, at den bliver uforenelig med retssikkerhedsprincippet, hvilket princip i sig selv er et aspekt af retsstatsprincippet.
- 205 I anden række har Ungarn, støttet af Republikken Polen, anført, at EU-lovgiver i den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), uden held har forsøgt at angive de elementer, som kvalificerer begrebet »retsstatsprincippet«. I denne bestemmelse gengives nemlig blot de parallelle elementer, som fremgår af artikel 2 TEU, og som har samme abstraktionsniveau, såsom overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, forbuddet mod forskelsbehandling og princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, hvilke forhold ligeledes er særskilt sikret ved traktaterne. Denne omstændighed bekræfter således, at de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, tilskynder til politisk samarbejde i Unionen, men ikke har selvstændigt retligt indhold. Ved at definere »retsstatsprincippet« i sektorspecifikke regler og således give andre afledte retsakter mulighed for at benytte en anden opfattelse af dette begreb har EU-lovgiver undergravet fortolkningen heraf som en værdi, der er fælles for Unionen, som fastlagt af medlemsstaterne i fællesskab i medfør af artikel 2 TEU.
- 206 Efter i den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), at have defineret begrebet »retsstatsprincippet« angives i forordningens artikel 3 en vejledende liste over tilfælde med »tilsidesættelser af retsstatsprincippet«, som i virkeligheden kun har marginal forbindelse med definitionen af begrebet. På samme måde kan forholdet mellem på den ene side nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, hvori præciseres de situationer og den adfærd, som tilsidesættelser af dette princip skal vedrøre, og på den anden side begreberne »retsstat« og »retsstatsprincippet« ikke fastlægges klart. Det forhold, at tilfældene med tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der fremgår vejledende af den anfægtede forordnings artikel 3, undersøges sammen med begrebet »retsstatsprincippet«, som fremgår af forordningens artikel 2, litra a), gør det således ikke muligt at udelukke, at situationer, som ikke har tilknytning til den forsvarlige forvaltning af midler fra Unionens budget, gøres til genstand for sanktioner.
- 207 Ungarn har, støttet af Republikken Polen, gjort gældende, at den omstændighed, at de offentlige myndigheder indretter deres adfærd støttet på lovgivningen, uden vilkårlighed, og at den kan gøres til genstand for et søgsmål for en retsinstans, er i overensstemmelse med de elementer, der kvalificerer retsstatsprincippet. Ungarn har derimod anført, at det forhold »at undlade at forhindre [...] at tilbageholde finansielle og menneskelige ressourcer til skade for [de offentlige myndigheders] korrekte funktionsmåde«, »at undlade at sikre fravær af interessekonflikter« eller »at undlade at forhindre [...] ulovlige [...] afgørelser«, som er nævnt i den anfægtede forordnings artikel 3, litra b), kun har en fjern og indirekte forbindelse med begrebet »retsstatsprincippet«, hvilket bevirker, at forbindelsen mellem denne bestemmelses formål og indhold brydes. Såfremt EU-lovgiver havde tilsigtet at straffe sådanne fejl, der i det væsentlige er af administrativ art, med den begrundelse, at disse fejl påvirker Unionens budget, kunne lovgiver have pålagt sanktioner herfor uden at benytte dette begreb.
- 208 I tredje række har Ungarn anført, at det følger af en undersøgelse gennemført af Parlamentet i 2015 med titlen »*The General Principles of EU Administrative Procedural Law*«, at begrebet retsstat er så generelt, at dets præcise indhold kun kan fastlægges med de elementer, der kvalificerer det, herunder retssikkerhedsprincippet, som kræver, at retsreglerne er klare, præcise

og forudsigelige i deres retsvirkninger, således at de berørte kan orientere sig i situationer og retsforhold, der henhører under EU-retten. Disse krav skal ligeledes være opfyldt, når der indføres en ordning med sanktioner for tilsidesættelse af retsstatsprincippet.

- 209 Ud over forskellen mellem begrebet »retsstat« og »retsstatsprincippet« henvises i den anfægtede forordnings artikel 3 og artikel 4, stk. 2, til udtryk, som ikke defineres tilstrækkeligt præcist til, at det er muligt at forudse de betingelser, hvorunder en tilsidesættelse af retsstatsprincippet kan konstateres. Dette gælder således for »[myndighedernes] korrekte funktion«, »effektiv domstolsprøvelse udøvet af uafhængige domstole af [myndighederne]«, »effektivt og rettidigt samarbejde med OLAF« og »andre situationer eller anden adfærd fra myndigheders side, som er relevant(e) [...]«. Rådet og Kommissionen er ligeledes blevet indrømmet en skønsbeføjelse, der er så vid, at den er uforenelig med en procedure, der kan føre til, at der pålægges sanktioner.
- 210 I overensstemmelse med Unionens retsinstansters faste praksis skal EU-lovgivningen være klar, og borgerne må kunne forudse dens anvendelse, og dette krav gælder med særlig styrke, når der er tale om en lovgivning, der kan have økonomiske konsekvenser, således at de berørte kan få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der herved pålægges dem. Dette krav omfatter forudsigeligheden af de bevismidler og de metoder, der anvendes i sanktionsprocedurer.
- 211 Ungarn har anført, at retssikkerhedsprincippet ganske vist ikke er til hinder for, at et spørgsmål ved lov reguleres generelt og abstrakt, idet retsinstanterne således ved anvendelsen heraf skal fortolke loven. Det er imidlertid Ungarns opfattelse, at retsstaten og retsstatsprincippet, henset til forpligtelsen til at »respektere« medlemsstaternes nationale identitet, skal kunne vurderes forskelligt i hver medlemsstat, hvilket gælder så meget desto mere, idet EU-institutionerne ikke altid vurderer de forskellige retlige situationer ensartet. Et grundlæggende element ved retsstatsprincippet og retssikkerhedsprincippet består i, at loven skal udformes således, at ensartede situationer behandles ensartet. Som følge af de begrebsmæssige mangler ved den anfægtede forordning og den manglende mulighed for at definere begrebet »retsstatsprincippet« præcist opfylder denne forordning ikke dette grundlæggende krav om ensartet anvendelse af loven.
- 212 Ungarn har som eksempel anført, at Kommissionen ikke i sine årlige rapporter om retsstatsprincippet har anset det for misbrug, at anklagemyndigheden i visse lande kan modtage instrukser fra den udøvende magt, selv om Domstolen har udtrykt alvorlige betænkeligheder i denne henseende i sager vedrørende fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre. Det er således vanskeligt at afgøre, om kravet om, at de myndigheder, der er ansvarlige for retsforfølgelse, fungerer korrekt, er opfyldt eller ej i sådanne tilfælde. Hvad angår den fornødne grad af samarbejde med OLAF nærer denne medlemsstat indledningsvis tvivl om, hvorvidt denne grad kan måles i forhold til det antal retsforfølgelser, der er indledt på grundlag af henstillinger fra OLAF, dernæst om der med henblik på at overholde den anfægtede forordning skal fastsættes en procentsats for retsforfølgelser på grundlag af disse henstillinger, og endelig om der for at nå denne tærskel skal kunne gives instrukser til anklagemyndigheden i individuelle sager, selv om forekomsten af sådanne instrukser giver anledning til tvivl om retsforfølgelsens upartiskhed og lovlighed samt om anklagemyndighedens uafhængighed. Ungarn har ligeledes anført, at en tærskel for domme på grundlag af sådanne henstillinger rejser tvivl om den dømmende magts uafhængighed. Henset til denne tvivl frygter Ungarn, at der vil kunne opstå en modstrid mellem de betingelser, som Kommissionen undersøger inden for rammerne af den ordning, der er oprettet ved den anfægtede forordning, på den ene side, og de grundlæggende krav, som er fastlagt af Domstolen og i de nationale forfatningsbestemmelser, på den anden side.

- 213 I fjerde række har Ungarn, støttet af Republikken Polen, gjort gældende, at visse bestemmelser i den anfægtede forordning udgør en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, og at disse tilsidesætter skal føre til, at forordningen annulleres i sin helhed.
- 214 For det første giver den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1, for så vidt som den tillader vedtagelsen af foranstaltninger, så snart der er en »risiko« for påvirkning af Unionens budget, mulighed for at vedtage sanktioner i usikre eller ikke-godtgjorte situationer. Når der ikke foreligger en konkret påvirkning af budgettet, er anvendelsen af sanktioner nemlig vilkårlig og i strid med retssikkerhedsprincippet, idet Kommissionen herved ikke kan fastlægge betingelserne for vedtagelsen af foranstaltninger objektivt, teknisk og faktisk. I en sådan situation er de eneste objektive kriterier, der kan begrunde vedtagelsen af foranstaltninger, alvoren og arten af tilsidesættelsen af retsstatsprincippet, hvilket imidlertid er uforeneligt med retsgrundlaget for den anfægtede forordning.
- 215 For det andet er den omstændighed, at den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, litra h), ud over de i litra a)-g) omhandlede tilfælde, muliggør vedtagelsen af foranstaltninger, når der foreligger »andre situationer eller anden adfærd fra myndigheders side«, som ikke er defineret, i strid med retssikkerhedsprincippet, hvorefter en regel, der gør det muligt at vedtage sanktioner, præcist og udtømmende skal angive den adfærd, der kan gøres til genstand for sanktioner. Det eneste særlige træk ved dette litra h) i forhold til indholdet af den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1, er, at det anføres, at situationen eller den påtalte adfærd skal kunne tilregnes »myndighederne«, men i modsætning til andre bestemmelser i nævnte forordning giver den ingen præcisering af arten af disse »myndigheder«. Dette begreb kan følgelig dække over enhver gruppe personer med officielt ansvar for et givent aktivitetsområde, eftersom begrebet »myndighed« i henhold til fast retspraksis forstås i bred forstand i forskellige EU-retsakter.
- 216 Det fremgår endvidere ikke klart af sammenligningen af den tyske, engelske og franske sprogversion af den anfægtede forordning, om – i relation til udtrykket »*andere Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden*«, »*other situations or conduct of authorities*« eller »*autres situations ou comportements des autorités*« [(»andre situationer eller anden adfærd fra myndigheders side«)] – ordet »situationer« knytter sig til ordet »myndigheder« eller ej. Umiddelbart giver udtrykket »*Umstände von Behörden*«, »*situations of authorities*« eller »*situations des autorités*« [(»myndighedernes situationer«)] ingen mening, men i den ungarske sprogversion af denne bestemmelse er ordet »situation« knyttet til ordet »myndigheder«, hvorfor denne bestemmelse ikke opfylder kravet om, at reglen skal være klar.
- 217 Ungarn har heraf udledt, at den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, litra h), fratager opregningen i dennes bestemmelses litra a)-g) sin mening, idet den bevirker, at opregningen får ikke-udtømmende karakter, hvilket er uforeneligt med retssikkerhedsprincippet.
- 218 For det tredje er den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, tredje punktum, i strid med retssikkerhedsprincippet, for så vidt som det i denne bestemmelse blot foreskrives, at de foranstaltninger, der skal træffes, skal tage hensyn til arten, varigheden, alvoren og omfanget af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet, uden at arten og omfanget af disse foranstaltninger fastsættes præcist. Denne bestemmelse fastlægger nemlig intet konkret kriterium med henblik på at vurdere, om en foranstaltning er begrundet, nødvendig eller forholdsmæssig, og præciserer heller ikke arten af en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, som kan danne grundlag for at fastlægge arten og omfanget af en sanktionsforanstaltning.

- 219 For det fjerde er det Ungarns opfattelse, at den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, sidste punktum, ikke gør det muligt at sikre, at der er en direkte forbindelse mellem den konstaterede tilsidesættelse af retsstatsprincippet og vedtagelsen af foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget, for så vidt som det i denne bestemmelse anføres, at de foranstaltninger, der skal vedtages, »så vidt muligt« skal være rettet mod de EU-tiltag, der berøres af tilsidesættelserne. Denne bestemmelse gør det således muligt at vedtage foranstaltninger i forhold til et EU-program, hvormed den konstaterede tilsidesættelse af retsstatsprincippet ikke har nogen reel forbindelse, hvilket er i strid med både proportionalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet. Denne modstrid bekræfter endvidere, at den anfægtede forordning ikke er et instrument til beskyttelse af Unionens budget, men en sanktion af retsstatsprincippet, som ikke har retsgrundlag i artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF.
- 220 For det femte indeholder den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 3 og 8, for så vidt som denne bestemmelse giver Kommissionen mulighed for på forskellige trin i sin vurdering at tage hensyn til »relevante oplysninger fra tilgængelige kilder, herunder afgørelser, konklusioner og henstillinger fra EU-institutioner, andre relevante internationale organisationer og andre anerkendte institutioner«, ikke en tilstrækkelig præcis definition af de lovlige informationskilder i denne henseende, eftersom det ikke fremgår, på hvilket grundlag Kommissionen skal undersøge og vurdere, om der foreligger en tilsidesættelse eller er en risiko for en tilsidesættelse af retsstatsprincippet.
- 221 Parlamentet og Rådet har, støttet af Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Kommissionen, bestridt denne argumentation.

### ***b) Domstolens bemærkninger***

- 222 I første række har Ungarn, støttet af Republikken Polen, med det tredje anbringende i det væsentlige gjort gældende, at begrebet »retsstat« ikke kan defineres præcist og ikke kan fortolkes ensartet, eftersom der foreligger en forpligtelse til at respektere hver medlemsstats nationale identitet. Den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), indeholder værdier, der svarer til de i artikel 2 TEU indeholdte, med samme abstraktionsniveau, hvilke værdier ligeledes sikres særskilt i traktaterne, hvilket bekræfter, at disse værdier har politisk og ikke juridisk karakter. Ved at definere begrebet »retsstatsprincippet« i sektorspecifikke regler skulle EU-lovgiver endvidere have undergraved fortolkningen af dette begreb som en værdi, der er fælles for Unionen. I anden række kan forholdet mellem den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), artikel 3 og artikel 4, stk. 2, ikke fastlægges klart, og den fælles anvendelse heraf gør det ikke muligt at udelukke, at situationer, som ikke har tilknytning til den forsvarlige forvaltning af midler fra Unionens budget eller til beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, gøres til genstand for sanktioner. På samme måde har ordlyden af forordningens artikel 3, litra b), kun en fjern forbindelse med begrebet »retsstatsprincip«, hvilket bevirker, at forbindelsen mellem denne bestemmelses formål og indhold brydes. I tredje række henvises i nævnte forordnings artikel 3 og artikel 4, stk. 2, til udtryk, der er for upræcise til at gøre det muligt at forudse de betingelser, hvorunder en tilsidesættelse af retsstatsprincippet kan konstateres. Rådet og Kommissionen er derfor blevet indrømmet en uforholdsmæssig stor skønsbeføjelse inden for rammerne af en procedure, der kan føre til, at der pålægges sanktioner. I fjerde række medfører begrebet »risiko«, der anvendes i forordningens artikel 4, stk. 1, en formodning, som ikke ud fra et juridisk synspunkt gør det muligt at fastlægge nogen forbindelse mellem retsstatsprincippet og en påvirkning af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser, hvorfor det er muligt, at der pålægges sanktioner i

situationer, hvor en sådan påvirkning ikke er godtgjort. Desuden er den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, litra h), affattet i uklare vendinger, og den liste, der opregnes i stk. 2, er ikke udtømmende, selv om den tjener som grundlag for vedtagelsen af sanktioner. I femte række definerer forordningens artikel 5, stk. 3, tredje punktum, ikke i tilstrækkelig grad arten og omfanget af de foranstaltninger, der kan vedtages. I sjette række bryder ordene »så vidt muligt«, der fremgår af nævnte forordnings artikel 5, stk. 3, fjerde punktum, forbindelsen mellem den konstaterede tilsidesættelse og vedtagelsen af foranstaltninger til beskyttelse. I syvende række indeholder forordningens artikel 6, stk. 3 og 8, ikke en tilstrækkelig præcis definition af de informationskilder, som Kommissionen kan lægge til grund.

- 223 Det følger af Domstolens faste praksis, at retssikkerhedsprincippet kræver, dels at retsreglerne er klare og præcise, dels at deres anvendelse er forudsigelig for borgerne, især når de kan have bebyrdende virkninger. Nævnte princip kræver bl.a., 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 (dom af 29.4.2021, Banco de Portugal m.fl., C-504/19, EU:C:2021:335, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 224 Disse krav kan imidlertid ikke forstås således, at de er til hinder for, at EU-lovgiver inden for en norm, som denne vedtager, anvender et abstrakt juridisk begreb, eller således at de pålægger, at en sådan abstrakt norm skal nævne de forskellige konkrete tilfælde, hvori begrebet kan finde anvendelse, for så vidt som lovgiver ikke på forhånd kan fastlægge alle disse tilfælde (jf. analogt dom af 20.7.2017, Marco Tronchetti Provera m.fl., C-206/16, EU:C:2017:572, præmis 39 og 40).
- 225 Følgelig er den omstændighed, at en lov giver de myndigheder, der er ansvarlige for dens gennemførelse, en skønsmargen, ikke i sig selv i strid med kravet om forudsigelighed, forudsat at rækkevidden og fremgangsmåden i forbindelse med en sådan beføjelse er defineret tilstrækkeligt tydeligt, henset til det pågældende lovlige formål, til at give borgeren en hensigtsmæssig beskyttelse mod vilkårlighed (jf. i denne retning dom af 17.6.2010, Lafarge mod Kommissionen, C-413/08 P, EU:C:2010:346, præmis 94, og af 18.7.2013, Schindler Holding m.fl. mod Kommissionen, C-501/11 P, EU:C:2013:522, præmis 57).
- 226 Det er på baggrund af disse betragtninger, at der skal foretages en undersøgelse af de argumenter, som Ungarn, støttet af Republikken Polen, har fremsat til støtte for anbringendet om en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, idet der i første række foretages en undersøgelse af argumenterne om, at »retsstatsprincippet« ikke har en præcis definition og ikke kan fortolkes ensartet som følge af forpligtelsen til at »respektere« hver medlemsstats nationale identitet, af argumenterne om, at begrebet »retsstatsprincippet«, der er defineret i den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), omfatter andre værdier i artikel 2 TEU, idet alle disse værdier har politisk og ikke juridisk karakter, og endelig argumenterne om, at denne sidstnævnte bestemmelse medfører, at fortolkningen af begrebet »retsstat« som fælles værdi i Unionen undergraves.
- 227 For det første tilsigter den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), i denne henseende ikke at definere dette begreb udtømmende, men begrænser sig til, alene med henblik på anvendelsen af denne forordning, at opregne flere principper, som dette begreb omfatter, og som ifølge EU-lovgiver er de mest relevante i betragtning af forordningens formål, som er at sikre beskyttelsen af Unionens budget.

- 228 For det andet skal begrebet »retsstatsprincippet«, der er nævnt i den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), som det er præciseret i nærværende doms præmis 136, forstås som » den EU-værdi, der er nedfældet i artikel 2 [...] TEU«, idet dette begreb dækker de principper, der omtales i nævnte artikel 2, litra a). Det følger heraf, at denne bestemmelse ikke undergraver fortolkningen af begrebet »retsstatsprincippet« som fælles værdi i Unionen, således som det følger af artikel 2 TEU.
- 229 For det tredje og i modsætning til, hvad Ungarn, støttet af Republikken Polen, har anført, går de principper, der er fastlagt i den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), ikke ud over grænserne for begrebet »retsstatsprincippet«. Navnlig foretages henvisningen til de grundlæggende rettigheder kun for at illustrere kravene til princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, der ligeledes er sikret ved artikel 19 TEU, og hvorom Ungarn selv har medgivet, at det indgår i dette begreb. Det samme gælder for henvisningen til princippet om forbud mod forskelsbehandling. Selv om artikel 2 TEU omtaler retsstatsprincippet som medlemsstaternes fælles værdigrundlag adskilt fra princippet om forbud mod forskelsbehandling, skal det nemlig fastslås, at en medlemsstat, hvis samfund er kendetegnet af forskelsbehandling, ikke kan anses for at sikre overholdelsen af retsstatsprincippet i denne fælles værdis forstand.
- 230 Denne konstatering understøttes af, at Venedigkommissionen i den undersøgelse, der er omtalt i nærværende doms præmis 201, og hvortil henvises i 16. betragtning til den anfægtede forordning, bl.a. anførte, at begrebet »retsstatsprincippet« hviler på en sikker og forudsigelig ret, hvor alle personer har ret til at blive behandlet værdigt, lige og rationelt af beslutningstagerne under overholdelse af gældende ret og til at have adgang til at anfægte afgørelser for en uafhængig og upartisk domstol efter en retfærdig procedure. Disse kendetegn afspejles netop i denne forordnings artikel 2, litra a).
- 231 For det fjerde er forpligtelsen til at overholde retsstatsprincippet, hvilket princips tilsidesættelse kan henhøre under den ordning med horisontal konditionalitet, der er indført med den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1, sammenholdt med de principper, der er fastlagt i forordningens artikel 2, litra a), et specifikt udtryk for de krav, der følger for medlemsstaterne af deres medlemskab af Unionen i medfør af artikel 2 TEU. Denne forpligtelse er nemlig en resultatforpligtelse, der, som det er anført i nærværende doms præmis 124-127, følger direkte af de forpligtelser, som medlemsstaterne har påtaget sig over for hinanden og i forhold til Unionen.
- 232 Det skal i denne henseende bemærkes, at artikel 2 TEU ikke blot fastlægger retningslinjer eller hensigter at politisk art, men indeholder de værdier, der, som det er anført i nærværende doms præmis 127, udgør selve Unionens identitet som fælles retsorden, hvilke værdier udmøntes i principper, der indebærer juridisk bindende forpligtelser for medlemsstaterne.
- 233 Selv om Unionen, som det fremgår af artikel 4, stk. 2, TEU, respekterer medlemsstaternes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, således at medlemsstaterne råder over et vist skøn med henblik på at sikre gennemførelsen af retsstatsprincippet, følger det imidlertid på ingen måde heraf, at denne resultatforpligtelse kan variere fra medlemsstat til medlemsstat.
- 234 Selv om medlemsstaterne har særskilte nationale identiteter, som kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, hvilket Unionen respekterer, tilslutter de sig nemlig begrebet »retsstatsprincippet«, som de deler som fælles værdigrundlag i deres egne forfatningsmæssige traditioner, og som de vedvarende har påtaget sig at overholde.

- 235 Selv om Kommissionen og Rådet skal foretage deres vurderinger under behørig hensyntagen til de omstændigheder og den sammenhæng, som er særlige for hver procedure, der føres i henhold til den anfægtede forordning, og navnlig under hensyntagen til de særlige forhold ved den pågældende medlemsstats retssystem og til denne medlemsstats skønsbeføjelser til at sikre gennemførelsen af retsstatsprincippet, er dette krav dermed på ingen måde uforeneligt med anvendelsen af ensartede bedømmelseskriterier.
- 236 Selv om det er korrekt, at den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), ikke detaljeret beskriver det heri nævnte retsstatsprincip, fremgår det ikke desto mindre heraf, at det i tredje betragtning til denne forordning anføres, at legalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet, princippet om forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, princippet om effektiv domstolsbeskyttelse og princippet om magtens deling, der nævnes i denne bestemmelse, har været genstand for en omfattende praksis fra Domstolen. Det samme gælder for princippet om lighed for loven og princippet om forbud mod forskelsbehandling, der ligeledes er nævnt, som det bl.a. fremgår af præmis 94 og 98 i dom af 3. juni 2021, Ungarn mod Parlamentet (C-650/18, EU:C:2021:426), samt af præmis 57 og 58 i dom af 2. september 2021, État belge (Ret til ophold i tilfælde af vold i hjemmet) (C-930/19, EU:C:2021:657).
- 237 Dette retsstatsprincip, som det er udviklet på grundlag af traktaterne i Domstolens praksis, er således anerkendt og præciseret i Unionens retsorden og udspringer af de fælles værdier, som ligeledes er anerkendt og anvendes af medlemsstaterne i deres egne retsordener.
- 238 Desuden omtales i 8.-10. og 12. betragtning til den anfægtede forordning ligeledes de hovedkrav, der følger af dette princip. Disse betragtninger belyser således de tilfælde, der kan være tegn på tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der fremgår af denne forordnings artikel 3, samt de situationer og den adfærd fra myndighedernes side, der kan vedrøre disse tilsidesættelser, som beskrives i forordningens artikel 4, stk. 2, for at kunne begrunde vedtagelsen af passende foranstaltninger som omhandlet i forordningens artikel 4, stk. 1.
- 239 Endelig er Kommissionens og Rådets vurderinger underlagt de proceduremæssige krav, der er fastsat i den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 1-9. Disse krav indebærer navnlig, som det er anført i 26. betragtning til denne forordning, en forpligtelse for Kommissionen til at støtte sig på en evidensbaseret tilgang og respektere objektivitetsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne, når den afvikler procedurer i henhold til denne bestemmelse. Hvad angår opdagelsen og vurderingen af tilsidesættelser af retsstatsprincippet skal nævnte krav forstås i lyset af 16. betragtning til nævnte forordning, hvorefter vurderingen skal være objektiv, upartisk og fair.
- 240 På denne baggrund kan Ungarn ikke gøre gældende, at medlemsstaterne ikke med tilstrækkelig præcision kan afgøre det væsentligste indhold samt de krav, der følger af hvert af de i den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), opregnede principper, eller at disse principper alene har politisk karakter, og at kontrollen med overholdelsen heraf ikke kan gøres til genstand for en rent juridisk vurdering.
- 241 I anden række har Ungarn, støttet af Republikken Polen, gjort gældende, at forholdet mellem den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), artikel 3 og artikel 4, stk. 2, ikke kan fastlægges klart, at den fælles anvendelse af disse bestemmelser ikke gør det muligt at udelukke, at situationer, som ikke har tilknytning til den forsvarlige forvaltning af midler fra Unionens budget, gøres til genstand for sanktioner, og at forordningens artikel 3, litra b), kun har en fjern forbindelse med begrebet »retsstatsprincippet«.

- 242 Det er i denne henseende indledningsvis anført i nærværende doms præmis 136-138 og 147, at dette begreb i den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), alene med henblik på anvendelsen heraf defineres således, at det omfatter legalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet, princippet om forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, princippet om magtens deling, princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om lighed for loven, at forordningens artikel 3, idet den nævner tilfælde, der kan være tegn på tilsidesættelser af disse principper, tilsigter at lette anvendelsen af nævnte forordning ved at forklare de krav, der er indgår i disse principper, og at samme forordnings artikel 4, stk. 2, fastlægger anvendelsesområdet for den ordning med horisontal konditionalitet, der er indført ved samme bestemmelses stk. 1, hvorefter det kræves, at tilsidesættelser af retsstatsprincippet skal vedrøre situationer eller adfærd fra myndighedernes side, som er opregnet i litra a)-h), for så vidt som disse situationer eller denne adfærd er relevant for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.
- 243 Det følger af det ovenstående, at den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), artikel 3 og artikel 4, stk. 2, har tilstrækkeligt præcise forbindelser, disse bestemmelser imellem, i forhold til retssikkerhedsprincippet.
- 244 I modsætning til, hvad Ungarn, støttet af Republikken Polen, har gjort gældende, indebærer den fælles anvendelse af disse bestemmelser endvidere på ingen måde en risiko for, at situationer, som ikke har tilknytning til den forsvarlige forvaltning af midler fra Unionens budget, kan gøres til genstand for sanktioner, der træffes i medfør af den anfægtede forordnings artikel 4. Som det er anført i nærværende doms præmis 147, afgrænser denne artikel 4 nemlig i stk. 2 anvendelsesområdet for ordningen med horisontal konditionalitet til alene de situationer og den adfærd fra medlemsstaternes myndigheders side, som er relevant for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, og kræver i stk. 1, at der i alle tilfælde godtgøres en forbindelse mellem tilsidesættelserne af retsstatsprincippet og påvirkningen eller den alvorlige risiko for påvirkning af den forsvarlige økonomiske forvaltning eller beskyttelsen af disse finansielle interesser.
- 245 Endelig kan de argumenter, som Ungarn, støttet af Republikken Polen, har anført, om, at udtrykkene »at undlade at forhindre [...] at tilbageholde finansielle og menneskelige ressourcer til skade for [de offentlige myndigheders] korrekte funktionsmåde«, »at undlade at sikre fravær af interessekonflikter« eller »at undlade at forhindre [...] ulovlige [...] afgørelser«, som er nævnt i den anfægtede forordnings artikel 3, litra b), kun har en fjern og indirekte forbindelse med begrebet »retsstatsprincippet«, ikke tiltrædes. Som det fremgår af niende og tiende betragtning til denne forordning, kan disse situationer føre til en tilsidesættelse af princippet om forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning eller princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, som det ligeledes følger af retspraksis (jf. i denne retning dom 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 210-214, og af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 195-213).
- 246 I tredje række har Ungarn, støttet af Republikken Polen, anført, at den anfægtede forordning ikke er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet, for så vidt som der i forordningens artikel 3 og artikel 4, stk. 2, henvises til udtryk, der er for upræcise – såsom »den korrekte funktion af [myndighederne]«, »effektiv domstolsprøvelse udøvet af uafhængige domstole af [myndighederne]«, »effektivt og rettidigt samarbejde med OLAF« og »andre situationer eller anden adfærd fra myndigheders side, som er relevant(e)« – for at kunne forudsige, under hvilke



omstændigheder en tilsidesættelse af retsstatsprincippet kan konstateres, og for så vidt som forordningen indrømmer Kommissionen og Rådet en uforholdsmæssig stor skønsbeføjelse i denne henseende.

- 247 Ungarn har, støttet af Republikken Polen, navnlig med hensyn til den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, litra h), ligeledes gjort gældende, at denne bestemmelse er i strid med kravene i medfør af retssikkerhedsprincippet. Selv om en regel, der indfører en sanktion, præcist og udtømmende skal definere den omhandlede adfærd, der kan påtales, tilsidesætter bestemmelsen nemlig dette krav, idet den, uden at definere disse, foreskriver, at »andre situationer eller anden adfærd fra myndigheders side« kan begrunde vedtagelsen af foranstaltninger. Desuden gør ordlyden af denne bestemmelse det ikke muligt at afgøre, om udtrykket »situationer« er knyttet til »myndighederne« eller ej. Endelig skaber den manglende præcisering af begrebet »myndigheder« en retsusikkerhed.
- 248 For det første følger det i denne henseende med hensyn til den »korrekte funktion« af de offentlige myndigheder, herunder retshåndhævende myndigheder, som gennemfører Unionens budget og skal foretage finansiel kontrol, overvågning og revision samt efterforskning og retsforfølgning, og som er nævnt i den anfægtede forordnings artikel 3, litra b), og artikel 4, stk. 2, litra a)-c), af ottende og niende betragtning til denne forordning, at dette udtryk tager sigte på disse myndigheders evne til korrekt og effektivt at udøve deres relevante funktioner for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.
- 249 For det andet præciseres begrebet »effektiv domstolsprøvelse udøvet af uafhængige domstole« af handlinger eller undladelser fra de myndigheder, som gennemfører Unionens budget eller som skal foretage finansiel kontrol, overvågning og revision eller efterforskning og retsforfølgning, hvilket begreb er nævnt i den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, litra d), ikke alene i 8.-10. og 12. betragtning til denne forordning, men har ligeledes, som det er anført i nærværende doms præmis 132, 161 og 162, været genstand for en omfattende praksis fra Domstolen i medfør af artikel 19 TEU og chartrets artikel 47.
- 250 For det tredje skal det med hensyn til »effektivt og rettidigt samarbejde med OLAF« bemærkes, at kravet om et sådant samarbejde fremgår af Unionens finansielle regler. I medfør af finansforordningens artikel 63, stk. 2, litra d), skal medlemsstaterne ved udførelsen af deres opgaver i tilknytning til budgetgennemførelsen træffe alle nødvendige foranstaltninger, herunder lovgivningsmæssige, reguleringsmæssige og administrative foranstaltninger, for at beskytte Unionens finansielle interesser, og navnlig i overensstemmelse med denne forordning og de sektorspecifikke regler samarbejde med OLAF.
- 251 Dette krav om samarbejde er navnlig udtrykt i finansforordningens artikel 129 og omfatter forpligtelsen til at give OLAF de fornødne rettigheder og den fornødne adgang, således at denne i fuld udstrækning kan udøve sine beføjelser, idet disse rettigheder omfatter retten til at foretage undersøgelser, herunder kontrol på stedet og inspektioner, i overensstemmelse med forordning nr. 883/2013. Det følger desuden af finansforordningens artikel 131, stk. 1, at hvis der i forbindelse med en tildelingsprocedure er mistanke om svig, skal den ansvarlige person straks underrette OLAF. Endelig kan andre præciseringer om det fornødne samarbejde udledes af nævnte forordnings artikel 57, artikel 91, stk. 2, artikel 132, stk. 2, artikel 187, stk. 3, litra b), nr. ii), og artikel 220, stk. 5, litra c), samt af forordning nr. 883/2013.

- 252 For det fjerde skal udtrykket »andre situationer eller anden adfærd fra myndigheders side« i den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, litra h), fortolkes i lyset af forordningens artikel 4, stk. 2, litra a)-g), og artikel 4, stk. 1.
- 253 Det følger i denne henseende af den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1, sammenholdt med forordningens artikel 4, stk. 2, litra h), at der træffes passende foranstaltninger, når det konstateres, at der er begået en tilsidesættelse af et retsstatsprincip, som er identificeret i denne forordnings artikel 2, litra a), som vedrører en situation, der kan tilregnes en medlemsstats myndighed eller denne myndigheds adfærd, for så vidt som denne situation eller denne adfærd er relevant for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, og nævnte tilsidesættelse påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke denne forsvarlige økonomiske forvaltning eller disse finansielle interesser på tilstrækkelig direkte måde.
- 254 Anvendelsen af den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, litra h), sammenholdt med forordningens artikel 4, stk. 1, er ikke alene undergivet alle de kriterier, der er anført i den foregående præmis, men er ligeledes underlagt de proceduremæssige krav, der er nævnt i nærværende doms præmis 239.
- 255 Det forhold, at de »andre situationer eller anden adfærd fra myndigheders side«, som omtales i den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, litra h), er defineret i abstrakte og generelle vendinger, kan således ikke anses for at give den liste over tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der fremgår af bestemmelsens stk. 2, en ikke-udtømmende karakter.
- 256 Desuden giver den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, antydning af de myndigheder, der henvises til i bestemmelsens litra h), for så vidt som den i litra a)-g) nævner visse myndigheder, herunder »myndigheder, der gennemfører Unionens budget«, »myndigheder, der foretager finansiell kontrol, overvågning og revision«, eller »administrative myndigheder«.
- 257 Det kan endvidere udledes af definitionen af begrebet »offentlig enhed« i den anfægtede forordnings artikel 2, litra b), at disse omfatter alle offentlige myndigheder på ethvert niveau, herunder nationale, regionale og lokale myndigheder, samt medlemsstatsorganisationer, dvs. offentligretlige organer eller privatretlige organer, der er pålagt en offentlig tjenesteydelsesopgave og har fået stillet tilstrækkelige finansielle garantier fra medlemsstaten. Denne konstatering understøttes af 3., 8., 9., 15. og 19. betragtning til denne forordning samt forordningens artikel 3, litra b), som udelukkende nævner »offentlige myndigheder«, »retshåndhavende myndigheder« og »nationale myndigheder«.
- 258 Endelig vedrører udtrykket »situationer«, som det er præciseret i nærværende doms præmis 164, situationer, som kan tilregnes en sådan myndighed.
- 259 Henset til de ovenstående betragtninger kan Ungarn ikke gøre gældende, at de kritiserede udtryk i den anfægtede forordnings artikel 3 og artikel 4, stk. 2, ikke gør det muligt for medlemsstaten med tilstrækkelig sikkerhed at fastlægge rækkevidden eller betydningen af udtrykkene, således at den kan forudse de betingelser, hvorunder en tilsidesættelse af retsstatsprincippet som omhandlet i nævnte forordning kan konstateres.

- 260 For det femte skal de indsigelser, som Ungarn, støttet af Republikken Polen, har fremsat, om, at de skønsbeføjelser, som Kommissionen og Rådet blev indrømmet ved disse udtryk, angiveligt var for vide, forkastes som ugrundede, henset til de ovenstående betragtninger, hvorefter de udtryk, der er nævnt i nærværende doms præmis 246, i sig selv opfylder kravene i retssikkerhedsprincippet, samt til de i nærværende doms præmis 171 og 239 anførte grunde.
- 261 I fjerde række har Ungarn, støttet af Republikken Polen, anført, at begrebet »risiko« i den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1, er i strid med retssikkerhedsprincippet, for så vidt som dette begreb gør det muligt at pålægge vilkårlige sanktioner i usikre eller ikke-godtgjorte situationer. Dette begreb fører nemlig til, at der foreligger en formodning, eftersom der ud fra et juridisk synspunkt ikke kan godtgøres nogen forbindelse mellem retsstatsprincippet og en påvirkning af Unionens budget eller af beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, og fordi betingelserne for anvendelsen af denne bestemmelse ikke kan fastlægges objektivt, teknisk og faktisk.
- 262 I denne forbindelse ville det, som generaladvokaten har anført i punkt 311 i forslaget til afgørelse, være uforeneligt med kravene om forsvarlig økonomisk forvaltning af Unionens budget og beskyttelsen af Unionens finansielle interesser at begrænse vedtagelsen af passende foranstaltninger til allerede indtrufne påvirkninger af denne forsvarlige økonomiske forvaltning eller disse finansielle interesser. Denne begrænsning ville nemlig føre til en udelukkelse af at vedtage passende foranstaltninger i tilfælde, hvor påvirkningerne, selv om de endnu ikke er indtruffet, alligevel med rimelighed kan forudses, eftersom det er meget sandsynligt, at de vil indtræffe. Nævnte begrænsning kan således skade formålet med den anfægtede forordning, der, som det er fastslået i nærværende doms præmis 119, er at beskytte Unionens budget mod påvirkninger, som kan følge af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemstaterne.
- 263 Hvad angår begreberne »forsvarlig økonomisk forvaltning« og »beskyttelse af Unionens finansielle interesser« er det førstnævnte begreb ligeledes omhandlet i artikel 317, stk. 1, TEUF og defineres i finansforordningens artikel 2, nr. 59), som budgetgennemførelse i overensstemmelse med principperne om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet, mens det andet begreb ligeledes henhører under artikel 325 TEUF og ifølge finansforordningens artikel 63, stk. 2, vedrører alle lovgivningsmæssige, reguleringsmæssige og administrative foranstaltninger, der bl.a. tilsigter at forebygge, opdage og korrigere uregelmæssigheder og svig under budgetgennemførelsen.
- 264 Det skal ligeledes præciseres, at artikel 2, nr. 1), i forordning nr. 883/2013, definerer »Unionens finansielle interesser« som »de indtægter, udgifter og aktiver, der er omfattet af Unionens budget, og dem, der er omfattet af institutionernes, organernes, kontorernes og agenturernes budgetter, og de budgetter, som forvaltes og overvåges af dem«. For sin del bestemmer finansforordningens artikel 135, stk. 1, 3 og 4, at med henblik på at beskytte Unionens finansielle interesser opretter og anvender Kommissionen et system for tidlig opdagelse og udelukkelse.
- 265 Domstolen har endvidere fastslået, at begrebet »Unionens finansielle interesser« som omhandlet i artikel 325, stk. 1, TEUF ikke blot omfatter de indtægter, der stilles til rådighed for Unionens budget, men ligeledes de udgifter, der er dækket af dette budget (dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 183). Dette begreb er således ikke alene relevant i forbindelse med de foranstaltninger til bekæmpelse af uregelmæssigheder og svig, som er nævnt i denne bestemmelse, men ligeledes med henblik på den forsvarlige økonomiske forvaltning af dette budget, eftersom beskyttelsen af disse finansielle interesser også bidrager til denne forsvarlige forvaltning.

- 266 Forebyggelsen af påvirkninger som de i den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1, omhandlede supplerer således korrektionen af sådanne påvirkninger, som er en iboende del af såvel begrebet »forsvarlig økonomisk forvaltning« som begrebet »beskyttelse af Unionens finansielle interesser«, og skal dermed anses for at være et fast og horisontalt krav i Unionens finansielle regler.
- 267 Endelig kræver denne bestemmelse, at de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet udgør en »alvorlig« risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser, og forudsætter dermed, at det godtgøres, at der er stor sandsynlighed for, at denne risiko udmøntes i forhold til de situationer eller den adfærd fra myndighedernes side, som er nævnt i den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, idet der udelukkende kan vedtages passende foranstaltninger, hvis der godtgøres en tilstrækkelig direkte forbindelse, dvs. en reel forbindelse, mellem en tilsidesættelse af et retsstatsprincip og denne alvorlige risiko. Ved vedtagelsen af disse foranstaltninger skal de proceduremæssige krav, der er anført i sidste række i nærværende doms præmis 239, endvidere også overholdes.
- 268 Det følger heraf, at den argumentation, som Ungarn, støttet af Republikken Polen, har fremført, om, at begrebet »risiko« i den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1, gør det muligt at pålægge vilkårlige sanktioner i usikre eller ikke-godtgjorte situationer, skal forkastes.
- 269 I femte række skal det for det første med hensyn til argumentationen om, at den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, tredje punktum, ikke i tilstrækkelig grad definerer arten og omfanget af de foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget, som kan vedtages i henhold til forordningens artikel 4, stk. 1, bemærkes, at nævnte forordnings artikel 5, stk. 1, indeholder en udtømmende liste over de forskellige beskyttelsesforanstaltninger, der kan vedtages, sådan som det er fastslået i nærværende doms præmis 135.
- 270 For det andet er vedtagelsen af en af disse beskyttelsesforanstaltninger begrundet og nødvendig, når betingelserne i den anfægtede forordnings artikel 4 er opfyldt.
- 271 For det tredje præciseres det i forordningens artikel 5, stk. 3, første til tredje punktum, med hensyn til de kriterier, som finder anvendelse med henblik på at fastsætte den eller de foranstaltninger, som skal vedtages i et givent tilfælde, samt rækkevidden heraf, at de foranstaltninger, der træffes, skal være forholdsmæssige, at de skal 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, og at der skal tages behørigt hensyn til arten, varigheden, alvoren og omfanget af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet. Det følger heraf, at de foranstaltninger, der træffes, skal være strengt forholdsmæssige i forhold til indvirkningen af de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet på Unionens budget eller på beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.
- 272 Det følger af det ovenstående, at argumentationen om, at den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, tredje punktum, ikke i tilstrækkelig grad definerer arten og omfanget af de passende foranstaltninger, der kan vedtages, skal forkastes som ugrundet.
- 273 I sjette række skal det med hensyn til de argumenter, som Ungarn, støttet af Republikken Polen, har fremført, om, at udtrykket »så vidt muligt« i den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, fjerde punktum, er i strid med retssikkerhedsprincippet, for så vidt som det bryder forbindelsen mellem den konstaterede tilsidesættelse og de vedtagne beskyttelsesforanstaltninger, hvorved foranstaltningernes forholdsmæssighed påvirkes, og de får karakter af sanktion, indledningsvis

fremhæves, at dette udtryk ikke tillader, at de foranstaltninger, der kan vedtages i henhold til forordningens artikel 5, stk. 1, tilpasses på en måde, der rækker videre eller kortere end de konstaterede tilsidesættelsers indvirkning på Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.

- 274 Som det er anført i nærværende doms præmis 271, fremgår det nemlig af nævnte forordnings artikel 5, stk. 3, første til tredje punktum, at de foranstaltninger, der træffes, skal være forholdsmæssige i forhold til indvirkningen af de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet på Unionens budget eller på beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, uanset om disse foranstaltninger faktisk kan være rettet mod de EU-tiltag, der berøres af tilsidesættelserne, eller ej.
- 275 Udtrykket »så vidt muligt« tillader endvidere kun, at der vedtages foranstaltninger om andre EU-tiltag end dem, der berøres af en sådan tilsidesættelse, når foranstaltningerne ikke, ikke længere eller kun i utilstrækkelig grad kan være rettet mod sidstnævnte tiltag med henblik på at nå den anfægtede forordnings formål, der, som det er anført i forordningens artikel 1, er at sikre beskyttelsen af Unionens budget som helhed, hvorfor disse foranstaltninger viser sig at være nødvendige for at nå dette formål.
- 276 Det er derfor kun subsidiært og dermed undtagelsesvis, at de foranstaltninger, der træffes, i tilfælde, som Kommissionen behørigt skal fastlægge, ikke rettes mod andre EU-tiltag end dem, som berøres af tilsidesættelserne.
- 277 Følgelig indrømmer den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, fjerde punktum, kun Kommissionen og Rådet en skønsbeføjelse med hensyn til valget af tiltag, som den foranstaltning, der skal vedtages, sigter mod, når dette er ufravigeligt for at sikre en beskyttelse af Unionens budget som helhed. I overensstemmelse med denne forordnings artikel 6, stk. 7 og 8, skal Kommissionen navnlig endvidere vurdere de påtænkte foranstaltningers forholdsmæssighed og give den berørte medlemsstat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger til disse foranstaltninger, og særlig deres forholdsmæssighed, idet disse krav skal forstås i lyset af 26. betragtning til nævnte forordning, som det er anført i sidste række i nærværende doms præmis 239.
- 278 Det følger heraf, at udtrykket »så vidt muligt« i den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, fjerde punktum, ikke bryder forbindelsen mellem den konstaterede tilsidesættelse af retsstatsprincippet og den heraf følgende påvirkning eller den alvorlige risiko for påvirkning af Unionens budget eller af beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, eftersom dette udtryk kun gør det muligt at rette foranstaltningerne mod et andet EU-tiltag end det, som berøres af denne tilsidesættelse, når formålet med denne forordning om at beskytte Unionens budget som helhed ikke kan nås på anden måde. Det følger ligeledes heraf, at nævnte forordning underkaster en sådan mulighed strenge procedurmæssige krav, og at nævnte udtryk ikke fritager Kommissionen og Rådet for pligten til strengt at respektere de vedtagne foranstaltningers forholdsmæssighed, under hensyn til den konstaterede tilsidesættelsers indvirkning på Unionens budget.
- 279 På denne baggrund bevirker denne bestemmelse ikke, at foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget tillægges karakter af sanktion for tilsidesættelser af retsstatsprincippet, hvorfor argumentationen om, at udtrykket »så vidt muligt« i den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, fjerde punktum, i strid med retssikkerhedsprincippet bryder forbindelsen mellem en konstateret tilsidesættelse og de vedtagne foranstaltninger, skal forkastes som ugrundet.

- 280 I syvende række skal det – med hensyn til argumentationen om, at den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 3 og 8, ikke tilstrækkeligt præcist definerer de informationskilder, som Kommissionen kan støtte sig på, idet det ikke anføres, på hvilket grundlag denne institution skal undersøge og vurdere eksistensen af en tilsidesættelse af retsstatsprincippet – bemærkes, at det følger af ordlyden af denne bestemmelse, at Kommissionen, når den undersøger, om betingelserne i forordningens artikel 4 er opfyldt, og vurderer, om de foranstaltninger, der skal pålægges, er forholdsmæssige, tager hensyn til relevante oplysninger fra tilgængelige kilder, herunder afgørelser, konklusioner og henstillinger fra EU-institutioner, andre relevante internationale organisationer og andre anerkendte institutioner.
- 281 Det påhviler i denne henseende i overensstemmelse med den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1, Kommissionen at godtgøre, at betingelserne i denne forordnings artikel 4 er opfyldt.
- 282 Desuden er Kommissionen i medfør af nævnte forordnings artikel 6, stk. 1, forpligtet til i en skriftlig meddelelse til den berørte medlemsstat at redegøre for de faktuelle elementer og specifikke forhold, på hvilke den baserer sine konstateringer om, at der er rimelige grunde til at antage, at betingelserne er opfyldt.
- 283 Det følger heraf, at Kommissionen har pligt til at foretage en omhyggelig vurdering af de faktiske omstændigheder i lyset af de betingelser, der er fastsat i den anfægtede forordnings artikel 4. I overensstemmelse med forordningens artikel 6, stk. 7-9, gælder dette også med hensyn til kravet om foranstaltningernes forholdsmæssighed i denne forordnings artikel 5, stk. 3.
- 284 Det fremgår i øvrigt af 16. og 26. betragtning til nævnte forordning, at Kommissionen skal foretage en grundig kvalitativ vurdering, der bør være objektiv, upartisk og fair, som bør respektere objektivitetsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne, og som bør gennemføres ud fra en upartisk og evidensbaseret tilgang.
- 285 Det følger heraf, at Kommissionen har pligt til under Unionens retsinstansers efterprøvelse at sikre, at de oplysninger, som den benytter, er relevante, og at dens kilder er pålidelige. Disse bestemmelser tillægger navnlig ikke de heri eller de i 16. betragtning til den anfægtede forordning nævnte informationskilder en specifik eller absolut bevisværdi og knytter ikke bestemte retsvirkninger til disse, hvorfor de ikke fritager Kommissionen for pligten til at foretage en omhyggelig vurdering af de faktiske omstændigheder, som i fuldt omfang opfylder de krav, der er anført i den foregående præmis.
- 286 I denne henseende præciserer 16. betragtning til den anfægtede forordning den omstændighed, at relevante oplysninger fra tilgængelige kilder og anerkendte institutioner navnlig omfatter domme afsagt af Domstolen, beretninger fra Revisionsretten, Kommissionens årlige rapport om retsstatsprincippet og EU's resultattavle for retlige anliggender, rapporter fra OLAF, EPPO og Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder samt konklusioner og henstillinger fra relevante internationale organisationer og netværk, herunder Europarådets organer såsom GRECO og Venedigkommissionen, navnlig dens liste over retsstatskriterier, og de europæiske netværk af højesteretter og domstolsadministrationer.
- 287 Kommissionen er således fortsat ansvarlig for de oplysninger, den benytter, og for, at dens kilder er pålidelige. Den berørte medlemsstat har desuden mulighed for under den procedure, der er fastsat i den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 1-9, at fremsætte bemærkninger til de oplysninger, som Kommissionen har til hensigt at benytte med henblik på at foreslå vedtagelsen

af passende foranstaltninger. Den kan dermed anfægte bevisværdien af hvert element, der lægges til grund, idet begrundelsen for Kommissionens vurderinger under alle omstændigheder kan undergives Unionens retsinstansers kontrol som led i et søgsmål anlagt til prøvelse af Rådets afgørelse truffet i medfør af denne forordning.

- 288 Kommissionen skal nærmere bestemt på præcis måde informere den berørte medlemsstat om indledningen af en procedure i henhold til den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 1, og under hele procedurens varighed med jævne mellemrum om de relevante oplysninger fra tilgængelige kilder, som den har til hensigt at lægge til grund for sit forslag til en gennemførelsesafgørelse om vedtagelse af passende foranstaltninger, som den vil fremlægge for Rådet.
- 289 Det følger heraf, at det tredje anbringende skal forkastes som ugrundet.
- 290 På grundlag af samtlige ovenstående betragtninger skal Parlamentet og Rådet frifindes for påstanden om annullation af den anfægtede forordning i det hele.

## **B. Om den subsidiære påstand om delvis annullation af den anfægtede forordning**

### ***1. Påstanden om annullation af den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1***

#### ***a) Parternes argumentation***

- 291 Med det fjerde anbringende, som er fremsat til støtte for den subsidiære påstand om annullation af den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1, har Ungarn, støttet af Republikken Polen, i det væsentlige gjort gældende, at denne bestemmelse er uforholdsmæssig og i strid med retssikkerhedsprincippet og princippet om, at regler skal være klare, således som det er anført inden for rammerne af det tredje anbringende, eftersom bestemmelsen giver mulighed for at vedtage foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget, ikke alene når nævnte budget eller Unionens finansielle interesser påvirkes på en tilstrækkelig direkte måde, men ligeledes når der blot er en alvorlig risiko for en sådan påvirkning.
- 292 Parlamentet og Rådet har, støttet af Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Kommissionen, principalt fremsat en formalitetsindsigelse i forhold til det fjerde anbringende og, subsidiært, bestridt realiteten med hensyn til denne argumentation.

#### ***b) Domstolens bemærkninger***

- 293 Det følger af fast retspraksis, at en EU-retsakt kun kan annulleres delvist, hvis de elementer, der påstås annulleret, kan udskilles fra den øvrige del af retsakten. Dette krav er ikke opfyldt, når en delvis annullation af en retsakt bevirker, at det materielle indhold ændres, hvilket er baseret på et objektivt og ikke et subjektivt kriterium, der har sammenhæng med den politiske vilje hos den myndighed, som har vedtaget den pågældende retsakt (dom af 6.12.2012, Kommissionen mod Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

- 294 I denne henseende har Parlamentet og Rådet med føje anført, at annullationen af den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1, vil ændre forordningens materielle indhold, eftersom denne bestemmelse fastlægger betingelserne for at kunne vedtage foranstaltningerne i denne forordnings artikel 5, stk. 1, og i denne forbindelse er selve kernen af den ordning med horisontal konditionalitet, som er indført ved nævnte forordning. Uden den bestemmelse, hvorom der er nedlagt påstand om annullation, opfylder selve forordningen nemlig ikke længere det formål, der er fastsat i dens artikel 1, med at fastsætte de »regler, der er nødvendige for at beskytte Unionens budget i tilfælde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemsstaterne«.
- 295 Det følger heraf, at påstanden om annullation af den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1, skal afvises fra realitetsbehandling, hvorfor det er uforholdsmæssigt at undersøge, om der er grundlag for det fjerde anbringende, som er fremsat til støtte for denne påstand.

## **2. Påstanden om annullation af den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, litra h)**

### **a) Parternes argumentation**

- 296 Med det femte anbringende, som er fremsat til støtte for den subsidiære påstand om annullation af den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, litra h), har Ungarn, støttet af Republikken Polen, gjort gældende, at denne bestemmelse er i strid med kravet om, at en regel om indførelse af en sanktion præcist skal definere den adfærd og de situationer, som den tilsigter at bekæmpe. Fraværet af en præcis og udtømmende opregning af de situationer, der er berørt af den ordning med horisontal konditionalitet, som blev indført med denne forordning, er således i strid med retssikkerhedsprincippet og med artikel 7 TEU.
- 297 I første række har Ungarn anført, at det fremgår af Rådets Juridiske Tjenestes juridiske udtalelse nr. 13593/18, at en bestemmelse, som indfører en ordning med konditionalitet, præcist skal angive de betingelser, der skal opfyldes for at opnå finansiering, hvilke betingelser i tilstrækkelig grad skal være knyttet til formålet med finansieringen, hvorfor denne finansiering bliver uforenelig med den forsvarlige økonomiske forvaltning, hvis betingelserne ikke er opfyldt. Eftersom den anfægtede forordning ikke udtømmende opregner de tilfælde, hvor en ordning med konditionalitet, som den har indført, kan indledes, gør den det dermed ikke muligt at sikre en tilstrækkelig direkte forbindelse med beskyttelsen af Unionens budget og af Unionens finansielle interesser.
- 298 I anden række har Ungarn af den »meget generelle« affattelse af den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, litra h), udledt en tilsidesættelse af kravene om klarhed, præcision og forudsigelighed, og dermed af retssikkerhedsprincippet, idet denne bestemmelse ikke præcist og udtømmende opregner de situationer, hvor der kan vedtages passende foranstaltninger i medfør af denne forordning. Denne bestemmelse er nemlig, navnlig henset til de forskellige sprogversioner, uklar, tvetydig og ubegrænset og kan ikke fortolkes og anvendes ensartet. Heraf følger en alvorlig risiko for en tilsidesættelse af princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne.
- 299 Parlamentet og Rådet har, støttet af Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Kommissionen, bestridt denne argumentation.



### ***b) Domstolens bemærkninger***

- 300 I første række følger det af nærværende doms præmis 244 og 253, at den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, litra h), i modsætning til, hvad Ungarn har anført, på ingen måde fraviger kravet om, at der altid skal være en tilstrækkelig direkte forbindelse mellem en tilsidesættelse af retsstatsprincippet og en påvirkning eller en alvorlig risiko for påvirkning af den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.
- 301 Det fremgår endvidere af nærværende doms præmis 255 og 259, at denne bestemmelse dels ikke bevirker, at listen over de situationer og den adfærd fra myndigheders side, som tilsidesættelserne af retsstatsprincippet i forordningens artikel 4, stk. 2, vedrører, får en ikke-udtømmende karakter, dels er tilstrækkelig præcis til at opfylde retssikkerhedsprincippet.
- 302 I anden række er det hvad angår argumenterne om formålet med den anfægtede forordning og den angivelige omgåelse af proceduren i artikel 7 TEU tilstrækkeligt at henvise til analysen i nærværende doms præmis 98-196.
- 303 I tredje række er det med hensyn til udsagnene om den manglende præcisering og de interne uoverensstemmelser i den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, litra h), tilstrækkeligt at henvise til analysen i nærværende doms præmis 252-258.
- 304 Følgelig skal det femte anbringende forkastes, hvorfor Parlamentet og Rådet skal frifindes for påstanden om annullation af den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, litra h).

### ***3. Påstanden om annullation af den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 2***

#### ***a) Parternes argumentation***

- 305 Med det sjette anbringende, som er fremsat til støtte for den subsidiære påstand om annullation af den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 2, har Ungarn, støttet af Republikken Polen, anført, at denne bestemmelse i strid med forordningens retsgrundlag og de EU-retlige regler om offentlige underskud pålægger de berørte medlemsstats budgetter forpligtelser, eftersom det i denne bestemmelse fastsættes, at såfremt der træffes passende foranstaltninger i forhold til en medlemsstat, fritages denne ikke for sin forpligtelse til fortsat at finansiere det berørte program over for slutmodtagerne.
- 306 I denne henseende har Ungarn anført, at den EU-støtte, der er fastsat i den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027 i forordning 2020/2093 og 2020/2094, udbetales i medfør af forvaltningsprogrammer, der hovedsageligt eller udelukkende er udarbejdet efter Unionens prioriteter. Såfremt de foranstaltninger, der træffes i medfør af den anfægtede forordning, suspenderer hele eller dele af denne støtte, forpligtes den berørte medlemsstat i henhold til denne bestemmelse til at finansiere disse programmer fuldstændigt.
- 307 Herved begrænser den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 2, denne medlemsstats ret til at anvende sit eget budget, gør planlægningen af den økonomiske politik uforudsigelig og kan tvinge den til at tilsidesætte EU-rettens bestemmelser om offentlige underskud. Disse omstændigheder kan føre til, at den berørte medlemsstat pålægges yderligere sanktioner og får en strukturel gæld, navnlig når denne stat har et beskedent budget, hvorved princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne tilsidesættes.

- 308 Den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 2, rejser desuden tvivl om, hvorvidt det valgte retsgrundlag er det rette for denne forordning, eftersom denne bestemmelse ikke fastsætter krav til Unionens budget, men til de berørte medlemsstaters budget, hvilket bekræfter, at de foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget, som kan vedtages i henhold til nævnte forordning, tilsigter at pålægge disse medlemsstater sanktioner for tilsidesættelser af retsstatsprincippet.
- 309 Parlamentet og Rådet har, støttet af Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Kommissionen, bestridt denne argumentation.

### ***b) Domstolens bemærkninger***

- 310 Med det sjette anbringende har Ungarn, støttet af Republikken Polen, i det væsentlige gjort gældende, at de berørte medlemsstaters budgetter ved den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 2, pålægges forpligtelser, hvilket for det første er uforeneligt med retsgrundlaget for forordningen, for det andet udgør en tilsidesættelse af EU-rettens bestemmelser om offentlige underskud og for det tredje er i strid med princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne.
- 311 I første række skal klagepunktet om, at den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 2, er uforenelig med forordningens retsgrundlag, forkastes af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 150-152.
- 312 I anden række skal det, hvad angår klagepunktet om en angivelig tilsidesættelse af EU-rettens bestemmelser om offentlige underskud, bemærkes, at det i den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 2, blot præciseres, at vedtagelsen af foranstaltninger i henhold til denne forordning ikke ændrer allerede eksisterende forpligtelser, som bl.a. følger af »de gældende sektorspecifikke og finansielle regler« for disse offentlige enheder og disse medlemsstater, idet sådanne foranstaltninger navnlig ikke kan være begrundelse for, at disse fritages for nævnte forpligtelser. Det følger heraf, at denne bestemmelse ikke pålægger medlemsstaterne en ny forpligtelse.
- 313 Som generaladvokaten har anført i punkt 324 og 325 i forslaget til afgørelse, har det, såfremt den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 2, bevirker, at medlemsstaterne skal påtage sig udgifter, der følger af foranstaltninger pålagt i medfør af denne forordning, ingen indvirkning på deres mulighed for inden for grænserne af deres forpligtelser i henhold til EU-retten at fastlægge de midler, hvormed de når målene vedrørende de traktatbestemte målsætninger for offentlige underskud.
- 314 Den indvirkning, som denne bestemmelse kan have på medlemsstaternes budget, adskiller sig således ikke fra den indvirkning, som kan følge af andre forpligtelser i henhold til EU-retten.
- 315 Selv om medlemsstaterne ved fastsættelsen af deres budgetter kan tage hensyn til den finansiering, som de har krav på fra Unionens budget, når betingelserne for indrømmelsen heraf er opfyldt, følger det endvidere ikke desto mindre heraf, at såfremt det efterfølgende fastslås, at disse betingelser ikke var eller ikke længere er opfyldt, således at den pågældende finansiering ikke udbetales eller gøres til genstand for finansiel korrektion, kan medlemsstaten ikke påberåbe sig

sine forpligtelser med hensyn til det offentlige underskud for at hindre, at nævnte betingelser finder anvendelse. På denne baggrund kan en medlemsstat heller ikke gøre gældende, at denne anvendelse gør planlægningen af dens økonomiske politik uforudsigelig.

- 316 I tredje række fremgår det med hensyn til den angivelige tilsidesættelse af princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne af den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, at passende foranstaltninger, der træffes i henhold til denne forordning, skal være strengt forholdsmæssige med indvirkningen af de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet på den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller på beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, idet kravet om forholdsmæssighed gælder ensartet for alle medlemsstater. I overensstemmelse med nævnte forordnings artikel 6, stk. 7 og 8, skal Kommissionen endvidere vurdere forholdsmæssigheden af de foranstaltninger, der skal vedtages, og give den berørte medlemsstat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger til de påtænkte foranstaltninger, og særligt deres forholdsmæssighed. Eftersom denne bestemmelse skal fortolkes i lyset af 26. betragtning til denne forordning, følger det heraf, at Kommissionen ved vurderingen skal støtte sig på en evidensbaseret tilgang og respektere objektivitetsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne.
- 317 Disse forskellige krav indebærer således, at der skal foretages en individuel analyse, som både er objektiv og omhyggelig, af hver situation, der er genstand for en procedure i henhold til den anfægtede forordning, samt af de passende foranstaltninger, som denne situation i givet fald nødvendiggør, under streng overholdelse af proportionalitetsprincippet, således at Unionens budget og Unionens finansielle interesser beskyttes effektivt mod virkningerne af tilsidesættelser af retsstatsprincippet, samtidig med, at overholdelsen af princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne sikres. På denne baggrund er der ikke grundlag for Ungarns udsagn om, at anvendelsen af den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 2, udgør en tilsidesættelse af dette princip.
- 318 Henset til ovenstående bemærkninger skal det sjette anbringende forkastes som ugrundet, hvorfor Parlamentet og Rådet skal frifindes for påstanden om annullation af den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 2.

#### ***4. Påstanden om annullation af den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, tredje punktum***

##### ***a) Parternes argumentation***

- 319 Med det syvende anbringende, som er fremsat til støtte for den subsidiære påstand om annullation af den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, tredje punktum, har Ungarn, støttet af Republikken Polen, gjort gældende, at de i denne bestemmelse fastsatte kriterier for at vurdere forholdsmæssigheden af de foranstaltninger, der kan vedtages i forhold til en medlemsstat, ikke har nogen forbindelse til Unionens budget eller til Unionens finansielle interesser og har til formål at pålægge sanktioner for tilsidesættelser af retsstatsprincippet.
- 320 I overensstemmelse med selve ordlyden af nævnte bestemmelse skal der ved fastsættelsen af de foranstaltninger, der skal træffes, tages behørigt hensyn til arten, varigheden, alvoren og omfanget af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet. I 18. betragtning til den anfægtede forordning præciseres det, at undersøgelsen af forholdsmæssigheden i denne henseende skal tage hensyn til situationens alvor, den tid, der er gået, siden den pågældende adfærd blev indledt, adfærdens varighed og gentagelse, hensigten, i hvilket omfang den berørte medlemsstat

samarbejder for at bringe tilsidesættelserne af retsstatsprincippet til ende og konsekvenserne for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for Unionens finansielle interesser.

- 321 Ungarn har anført, at disse kriterier – i strid med retsgrundlaget for den anfægtede forordning og med artikel 7 TEU – rejser tvivl om forbindelsen mellem den konstaterede tilsidesættelse af retsstatsprincippet og denne tilsidesættelses konkrete indvirkning på den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller på beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.
- 322 For det første fremgår det af den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, sammenholdt med 18. betragtning hertil, at Kommissionen og Rådet skal tage hensyn til hensigten hos »tilsidesættelsens ophavsmand«. I denne henseende fastlægger denne forordning ikke ophavsmanden til tilsidesættelsen af retsstatsprincippet, idet de i nævnte forordnings artikel 3 og 4 omtalte tilfælde vedrører situationer og adfærd, som kan tilregnes enten den berørte medlemsstat som helhed eller visse af dens organer. Ungarn har anført, at de sidstnævnte imidlertid ikke har evne til at udøve en viljeshandling, hvorfor den måde, hvorpå der skal tages hensyn til hensigten om at »begå« en handling ved fastsættelsen af de passende foranstaltninger, ikke præciseres.
- 323 Desuden har en hensyntagen til en sådan hensigt ikke nødvendigvis indvirkning på foranstaltningens art. Såfremt forholdsmæssigheden af en foranstaltning selv delvist fastlægges ud fra hensigten knyttet til den tilsidesættelse, der er grundlag herfor, giver denne omstændighed foranstaltningen karakter af sanktion, hvilken foranstaltning således ikke tilsigter at korrigere påvirkningen af Unionen eller af beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. Denne hensyntagen til hensigten er således et klart tegn på, at hovedformålet og -genstanden med den anfægtede forordning ikke er i overensstemmelse med retsgrundlaget.
- 324 For det andet understøttes denne konstatering af hensyntagen til varigheden og alvoren af tilsidesættelsen af retsstatsprincippet samt til omfanget af den berørte medlemsstats samarbejde for at bringe tilsidesættelsen til ophør, idet disse kriterier også savner forbindelse med indvirkningen på den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.
- 325 For det tredje følger det af den systematiske fortolkning af den anfægtede forordning, at eftersom institutionernes forpligtelse til at tage hensyn til den faktiske eller potentielle indvirkning af en tilsidesættelse af retsstatsprincippet på den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser allerede foreskrives i denne forordnings artikel 5, stk. 3, andet punktum, tilsigter bestemmelsens tredje punktum at tage hensyn til andre former for indvirkning.
- 326 Efter Ungarns opfattelse følger det indledningsvis heraf, at den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, tredje punktum, ikke opfylder kravet om, at der skal være en direkte forbindelse mellem de foranstaltninger, der træffes, og beskyttelsen af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser. Dernæst forudsætter hensyntagen til de kriterier, der er angivet i nævnte bestemmelse, at Kommissionen og Rådet foretager en grundig vurdering af tilsidesættelsen af retsstatsprincippet, hvilket kun kan foretages som led i proceduren i artikel 7 TEU. Endelig fører anvendelsen af den nævnte bestemmelse til, at de foranstaltninger, der træffes, har karakter af sanktioner, selv om en medlemsstat kun kan pålægges sanktioner i henhold til artikel 7, stk. 3, TEU.

327 Parlamentet og Rådet har, støttet af Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Kommissionen, bestridt denne argumentation.

### *b) Domstolens bemærkninger*

- 328 Med det syvende anbringende har Ungarn, støttet af Republikken Polen, i det væsentlige gjort gældende, at den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, tredje punktum, sammenholdt med 18. betragtning hertil, er uforenelig med retsgrundlaget for denne forordning og er i strid med såvel artikel 7 TEU som retssikkerhedsprincippet, eftersom de kriterier, der nævnes heri med henblik på vedtagelsen af passende foranstaltninger om tilsidesættelse af retsstatsprincippet, ikke har nogen forbindelse med Unionens budget eller med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.
- 329 Som det er anført i nærværende doms præmis 271, følger det i denne henseende af den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, første til tredje punktum, at de foranstaltninger, der træffes, skal være strengt forholdsmæssige i forhold til indvirkningen af de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet på Unionens budget eller på Unionens finansielle interesser.
- 330 Det præciseres nemlig i denne bestemmelses første punktum, at de foranstaltninger, der træffes, »skal være forholdsmæssige«, i andet punktum, at de skal »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«, og i bestemmelsens tredje punktum, at der skal »tages behørigt hensyn til« arten, varigheden, alvoren og omfanget af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet.
- 331 Som generaladvokaten har anført i punkt 177 og 178 i forslaget til afgørelse, følger det af disse punktummers rækkefølge og de heri anvendte udtryk, at forholdsmæssigheden af de foranstaltninger, der skal træffes, på afgørende vis sikres af kriteriet »indvirkningen« af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet på den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. Hvad angår kriterierne om tilsidesættelsernes art, varighed, alvor og omfang kan der alene »tages behørigt hensyn« hertil med henblik på at fastlægge rækkevidden af denne indvirkning, idet indvirkningen kan variere på grundlag af de konstaterede tilsidesættelsers kendetegn, som de belyses ved anvendelsen af disse kriterier.
- 332 I 18. betragtning til den anfægtede forordning anføres samme kriterier ganske vist i en anden rækkefølge under henvisning til de i forordningens artikel 5, stk. 3, andet og tredje punktum, anførte kriterier. Denne betragtning kan imidlertid ikke føre til en fortolkning af denne bestemmelse i strid med ordlyden og opbygningen heraf, idet præambelen til en EU-retsakt ifølge Domstolens faste praksis, som er nævnt i nærværende doms præmis 191, ikke er retligt bindende og således hverken kan påberåbes til støtte for at fravige bestemmelserne i den pågældende retsakt eller til støtte for en fortolkning af bestemmelserne, der er i åbenbar strid med deres ordlyd. Ved ligeledes at omtale »hensigten, i hvilket omfang den berørte medlemsstat samarbejder«, vedrører nævnte betragtning endvidere ikke den pågældende medlemsstats hensigt til at tilsidesætte retsstatsprincippet, men hensigten om at »bringe [de konstaterede tilsidesættelser] til ende«. Denne hensigt samt den grad af samarbejde, som medlemsstaten udviser i denne henseende, som også er nævnt i denne betragtning, kan navnlig være relevant med henblik på at fastlægge en tilsidesættelses varighed og omfang i medfør af de kriterier, der er omhandlet i nævnte

forordnings artikel 5, stk. 3, tredje punktum, og dermed i overensstemmelse med det i den foregående præmis anførte med henblik på at måle denne tilsidesættelses indvirkning på den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller på Unionens finansielle interesser.

- 333 Det følger heraf, i modsætning til, hvad Ungarn, støttet af Republikken Polen, har gjort gældende, at selv om de kriterier, der er nævnt i den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, tredje punktum, forudsætter, at Kommissionen og Rådet foretager en grundig vurdering af kendetegnene ved den pågældende tilsidesættelse af retsstatsprincippet, har de ikke desto mindre en forbindelse med den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget og beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, hvorfor disse kriterier ikke kan anses for at give de foranstaltninger, der træffes i henhold til nævnte forordning, karakter af sanktioner, der er knyttet til tilsidesættelserne af retsstatsprincippet som sådan.
- 334 På denne baggrund skal det syvende anbringende forkastes, hvorfor Parlamentet og Rådet skal frifindes for påstanden om annullation af den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, tredje punktum.

### ***5. Påstanden om annullation af den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, fjerde punktum***

#### ***a) Parternes argumentation***

- 335 Med det ottende anbringende, som er fremsat til støtte for påstanden om annullation af den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, fjerde punktum, har Ungarn, støttet af Republikken Polen, anført, at denne bestemmelse er i strid med proportionalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet, for så vidt som den foreskriver, at de foranstaltninger, der træffes, kun »så vidt muligt« skal være rettet mod »de EU-tiltag, der berøres af tilsidesættelserne«.
- 336 Det følger nemlig af nævnte bestemmelses ordlyd, at disse foranstaltninger kan være rettet mod EU-tiltag, der ikke berøres af tilsidesættelsen, hvorfor sådanne foranstaltninger kan træffes, uden at der er godtgjort en direkte forbindelse mellem en sådan tilsidesættelse og et specifikt EU-tiltag, der omfattes af foranstaltningerne. Retssikkerhedsprincippet kræver i snæver forstand, at anvendelsen af regler med økonomiske konsekvenser er sikker og forudsigelig, hvilket ikke er tilfældet, når der ikke er en faktisk forbindelse mellem tilsidesættelserne af retsstatsprincippet og de foranstaltninger, der træffes i henhold til den anfægtede forordning.
- 337 Fraværet af faktisk forbindelse udgør ligeledes en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Selv hvis det antages, at formålet med den anfægtede forordning er at fastlægge de nødvendige regler til beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af tilsidesættelse af retsstatsprincippet i en medlemsstat, går forordningens artikel 5, stk. 3, fjerde punktum, nemlig ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, eftersom denne bestemmelse tillader vedtagelse af foranstaltninger i forhold til EU-programmer, som ikke påvirkes af en sådan tilsidesættelse.
- 338 Parlamentet og Rådet har, støttet af Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Kommissionen, bestridt denne argumentation.

**b) Domstolens bemærkninger**

- 339 Med det ottende anbringende har Ungarn, støttet af Republikken Polen, gjort gældende, at den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, fjerde punktum, er i strid med proportionalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet, for så vidt som denne bestemmelse med anvendelsen af udtrykket »så vidt muligt« gør det muligt at rette foranstaltningerne mod tiltag og programmer uden forbindelse med den konstaterede tilsidesættelse af retsstatsprincippet.
- 340 For det første skal det i denne henseende med hensyn til den angivelige tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at dette princip, der hører til EU-retten almindelige grundsætninger, kræver, at EU-institutionernes retsakter skal være egnede til at nå de legitime mål, der forfølges med den omhandlede lovgivning, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst indgribende foranstaltning vælges, og de forvoldte ulemper må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (dom af 6.9.2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet, C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 206 og den deri nævnte retspraksis).
- 341 I det foreliggende tilfælde er det tilstrækkeligt, sådan som det fremgår af nærværende doms præmis 273-279, indledningsvis at bemærke, at udtrykket »så vidt muligt« i den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, fjerde punktum, hverken gør det muligt, at de foranstaltninger, der kan vedtages i henhold til forordningens artikel 5, stk. 1, tilpasses på en måde, der rækker videre eller kortere end den konstaterede tilsidesættelses indvirkning på Unionens budget, dernæst at nævnte forordning tilsigter at beskytte Unionens budget som helhed, og endelig at dette udtryk kun undtagelsesvis giver mulighed for at sigte til andre EU-tiltag end dem, der berøres af en sådan tilsidesættelse, når foranstaltningerne ikke, ikke længere eller kun i utilstrækkelig grad kan være rettet mod disse tiltag ned henblik på at nå selve forordningens formål, som er at sikre beskyttelsen af Unionens budget som helhed, hvorved et sådant skridt viser sig ufravigeligt for at nå dette formål.
- 342 Det følger heraf, at argumentationen om, at begrebet »så vidt muligt« i den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, fjerde punktum, går videre end nødvendigt for at nå nævnte formål, skal forkastes som ugrundet.
- 343 For det andet fremgår det med hensyn til den angivelige tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet indledningsvis af konstateringerne i nærværende doms præmis 269-272, at den type foranstaltninger, der kan træffes i henhold til den anfægtede forordning, er fastsat i forordningens artikel 5, stk. 1, og at foranstaltningernes rækkevidde i henhold til nævnte forordnings artikel 5, stk. 3, fastlægges snævert på grundlag af den konstaterede tilsidesættelses indvirkning på Unionens budget.
- 344 Dernæst er det i nærværende doms præmis 273-279 præciseret, at udtrykket »så vidt muligt« i den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, fjerde punktum, ikke bryder forbindelsen mellem en tilsidesættelse af retsstatsprincippet og påvirkningen eller den alvorlige risiko for påvirkning af Unionens budget eller af beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. Desuden gør anvendelsen af dette udtryk det muligt, undtagelsesvis og kun i det omfang det er uomgængeligt nødvendigt, at anvende foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget på andre tiltag end dem, som berøres af tilsidesættelsen af retsstatsprincippet, når formålet med forordningen, som er at sikre beskyttelsen af dette budget som helhed eller af disse interesser, ikke kan nås på anden vis. Nævnte forordnings artikel 6 underkaster endvidere en sådan mulighed strenge

proceduremæssige krav, og Kommissionen og Rådet fritages ikke for pligten til strengt at respektere kravet om de vedtagne foranstaltningers forholdsmæssighed, under hensyn til den konstaterede tilsidesættelses indvirkning på Unionens budget eller på beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.

- 345 Endelig kan den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, fjerde punktum, ikke anses for at være i strid med proportionalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet, idet denne forordning fastsætter arten og omfanget af de foranstaltninger, der kan træffes, idet den kun indrømmer Kommissionen og Rådet mulighed for at rette foranstaltningerne mod andre tiltag end dem, som berøres af tilsidesættelsen af retsstatsprincippet, i det omfang det er nødvendigt for at sikre beskyttelsen af Unionens budget som helhed og Unionens finansielle interesser, og idet denne mulighed i øvrigt er strengt reguleret, navnlig af proportionalitetsprincippet.
- 346 Følgelig skal det ottende anbringende forkastes, hvorfor Parlamentet og Rådet skal frifindes for påstanden om annullation af den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, fjerde punktum.

## **6. Påstanden om annullation af den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 3 og 8**

### ***a) Parternes argumentation***

- 347 Med det niende anbringende, som er fremsat til støtte for den subsidiære påstand om annullation af den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 3 og 8, har Ungarn, støttet af Republikken Polen, gjort gældende, at den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 3, er i strid med retssikkerhedsprincippet, for så vidt som denne bestemmelse tillader, at Kommissionen med henblik på vurderingen af betingelserne i forordningens artikel 4 tager hensyn til »relevante oplysninger fra tilgængelige kilder, herunder afgørelser, konklusioner og henstillinger fra EU-institutioner, andre relevante internationale organisationer og andre anerkendte institutioner«. Det samme gælder for nævnte forordnings artikel 6, stk. 8, som henviser til nævnte artikel 6, stk. 3, med hensyn til vurderingen af forholdsmæssigheden af de foranstaltninger, der skal pålægges.
- 348 Den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 3 og 8, indeholder nemlig ikke en tilstrækkelig præcis definition af de relevante informationskilder, hvortil bestemmelsen henviser, eftersom det ikke fremgår, på hvilket grundlag Kommissionen skal vurdere, om der foreligger en tilsidesættelse af retsstatsprincippet.
- 349 Henset til udtrykket »relevante oplysninger fra tilgængelige kilder« i den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 3, kan det navnlig ikke udelukkes, at Kommissionen støtter sin vurdering på den individuelle mening udtrykt af visse personer eller organisationer, hvis formål ikke er fastlagt, eller at den baserer sig på en manglende gennemførelse af henstillinger, som ikke er juridisk bindende og er udstedt af internationale organisationer uden for Unionen. Sådanne henstillinger af forskellig art kan ikke anses for at være pålidelige tegn på generelle mangler vedrørende retsstatsprincippet.
- 350 I den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 3 og 8, anføres heller ikke den måde, hvorpå Kommissionen skal sammenfatte disse kilder. Henset til det vide skøn, som denne institution er indrømmet ved disse bestemmelser, kan ethvert ikke-bindende dokument, som den anvender, være et instrument til bevis for en tilsidesættelse, selv om det er valgt vilkårligt.



351 Parlamentet og Rådet har, støttet af Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Kommissionen, bestridt denne argumentation.

***b) Domstolens bemærkninger***

352 Med det niende anbringende har Ungarn, støttet af Republikken Polen, indledningsvis gjort gældende, at den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 3 og 8, henset til ordlydens upræcise karakter, ikke opfylder det krav, der følger af retssikkerhedsprincippet, dernæst at denne bestemmelse gør det muligt for Kommissionen at støtte sin vurdering på meninger, hvis objektivitet ikke er sikker, og på ikke-bindende henstillinger udstedt uden for Unionen, og endelig at det i nævnte bestemmelse ikke præciseres, hvordan denne institution skal sammenfatte de oplysninger, der lægges til grund, eller vurdere relevansen heraf i forhold til den anfægtede forordnings formål.

353 I første række skal det i denne henseende bemærkes, at den anfægtede forordning i modsætning til, hvad Ungarn har anført, ikke tilsigter at pålægge sanktioner for tilsidesættelser af retsstatsprincippet som sådan, men, som det er fastslået i nærværende doms præmis 98-152, at sikre beskyttelsen af Unionens budget, hvorfor argumentationen om, at denne forordning bør overholde de krav, der angiveligt finder anvendelse for sanktionsforanstaltninger, ikke kan tiltrædes.

354 I anden række skal det med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 3 og 8, giver Kommissionen mulighed for at støtte sin vurdering på meninger, hvis objektivitet kan anses for tvivlsom, og på ikke-bindende henstillinger udstedt uden for Unionen, indledningsvis bemærkes, at denne bestemmelse ikke henviser til »meninger«, men til »afgørelser, konklusioner og henstillinger« samt til »vejledning[er]«.

355 Ungarn har under alle omstændigheder ikke påberåbt sig noget element, der kan rejse tvivl om objektiviteten hos de organisationer og institutioner, der er nævnt i 16. betragtning til denne forordning, hvorfor der ikke er anledning til at mistænke, at de fremsætter meninger, hvis objektivitet er tvivlsom.

356 Dernæst kræver den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 3 og 8, at Kommissionen med henblik på vurderingen af betingelserne i forordningens artikel 4 samt af forholdsmæssigheden af de fornødne foranstaltninger, der skal træffes, tager hensyn til de »relevante« oplysninger i denne henseende, hvilket nødvendigvis indebærer, at disse oplysninger skal have forbindelse til de i nævnte forordnings artikel 2, litra a), omtalte principper, som indgår i værdien retsstaten, der er fælles for medlemsstaterne, som indeholdt i artikel 2 TEU.

357 Endelig er det i nærværende doms præmis 285 med hensyn til den ikke-bindende karakter af de henstillinger, som Kommissionen kan tage hensyn til, anført, at den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 3 og 8, ikke tillægger de heri eller de i 16. betragtning til forordningen nævnte informationskilder en specifik eller absolut bevisværdi og ikke knytter bestemte retsvirkninger til disse, hvorfor denne bestemmelse ikke fritager Kommissionen for pligten til at foretage en omhyggelig vurdering af de faktiske omstændigheder, som i fuldt omfang opfylder de krav, der er anført i nærværende doms præmis 284.

- 358 Eftersom Kommissionen, som det er anført i nærværende doms præmis 287, skal sikre sig, at de oplysninger, den benytter, er relevante, og at dens kilder er pålidelige, kan den berørte medlemsstat under den procedure, der er fastsat i den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 1-9, fremkomme med sine bemærkninger til disse oplysninger og dermed anfægte bevisværdien af hvert element, som Kommissionen har lagt til grund, idet Unionens retsinstanser kan kontrollere, om disse vurderinger i givet fald er begrundede.
- 359 I tredje række er det med hensyn til argumenterne om, at den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 3 og 8, ikke præciserer, hvordan Kommissionen skal sammenfatte de oplysninger, der lægges til grund, eller hvordan den ud fra disse oplysninger skal vurdere alvoren af en tilsidesættelse af retsstatsprincippet og dennes forbindelse med beskyttelsen af den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser, i nærværende doms præmis 357 og 358 blevet fastslået, at Kommissionen skal foretage en omhyggelig vurdering af de faktiske omstændigheder og overholde kravet om forholdsmæssigheden af de foranstaltninger, der træffes i henhold til denne forordning, som er sikret i forordningens artikel 5, stk. 3, idet gyldigheden af en afgørelse, som Rådet måtte vedtage i henhold til denne forordning, kan efterprøves af Unionens retsinstanser.
- 360 Følgelig skal det niende anbringende forkastes, hvorfor Parlamentet og Rådet skal frifindes for påstanden om annullation af den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 3 og 8.
- 361 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal Parlamentet og Rådet frifindes i det hele.

## **VI. Sagsomkostninger**

- 362 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 363 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 de af disse institutioner afholdte omkostninger.
- 364 I overensstemmelse med samme reglements artikel 140, stk. 1, bærer Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Polen, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Kommissionen hver deres egne omkostninger som intervenienter i sagen.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (plenum):

- 1) Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**
- 2) Ungarn bærer sine egne omkostninger og betaler de af Parlamentet og Rådet afholdte omkostninger.**
- 3) Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Polen, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter

<sup>i</sup> – Der er foretaget en tilføjelse i stikordene efter den oprindelige offentliggørelse af teksten.