Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (plenum)

16. februar 2022*

Indhold

I. Retsforskrifter . . . 4

A. Forordning (EF) nr. 1049/2001 . . . 4

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 . . . 10

III. Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen . . . 19

IV. Om anmodningen om ikke at tage hensyn til visse passager i Republikken Polens stævning . . . 20

A. Parternes argumentation . . . 20

B. Domstolens bemærkninger . . . 22

V. Om søgsmålet . . . 25

A. Om det første, det andet, det femte, det sjette og det ellevte anbringende om Unionens manglende kompetence til at vedtage den anfægtede forordning . . . 25

1. Parternes argumentation . . . 25

2. Domstolens bemærkninger . . . 32

a) Retsgrundlaget for den anfægtede forordning . . . 32

b) Omgåelse af artikel 7 TEU og artikel 269 TEUF . . . 45

* Processprog: polsk.

B. Om det tredje anbringende om tilsidesættelse af protokol nr. 2 51

1. Parternes argumentation 51

2. Domstolens bemærkninger 52

C. Om det femte anbringende om en tilsidesættelse af artikel 296, stk. 2, TEUF 53

1. Parternes argumentation 53

2. Domstolens bemærkninger 54

D. Om det syvende anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, TEU, artikel 4, stk. 2, andet punktum, TEU og artikel 5, stk. 2, TEU 54

1. Parternes argumentation 54

2. Domstolens bemærkninger 55

E. Om det ottende anbringende om tilsidesættelse af princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne og om den manglende respekt for deres nationale identitet, som er fastsat i artikel 4, stk. 2, første punktum, TEU 57

1. Parternes argumentation 57

2. Domstolens bemærkninger 58

F. Om det niende anbringende om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet 63

1. Parternes argumentation 63

2. Domstolens bemærkninger 64

G. Om det tiende anbringende om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet 68

1. Parternes argumentation 68

2. Domstolens bemærkninger 69

VI. Sagsomkostninger 71

»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 – artikel 311 TEUF – artikel 312 TEUF – angivelig omgåelse af artikel 7 TEU og artikel 269 TEUF – angivelig tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, TEU, artikel 5, stk. 2, TEU, artikel 13, stk. 2, TEU, artikel 296, stk. 2, TEUF, protokol (nr. 2) om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet samt af princippet om kompetencetildeling, retssikkerhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne – angivelig magtfordrejning«

I sag C-157/21,

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

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

sagsøger,

støttet af:

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

intervenient,

mod

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

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

sagsøgte,

støttet af:

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

Kongeriget Danmark, først ved M. Søndahl Wolff og J. Nymann-Lindegren, 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 K. Hermann, 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 sin stævning har Polen nedlagt 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«).

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:

»Fremsættes 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 […] 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, kontorernes 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

[…]

19) »kontrol«: enhver foranstaltning, der træffes for at give en rimelig sikkerhed med hensyn til operationernes effektivitet, produktivitet og sparsommelighed, pålidelig rapportering, beskyttelse af aktiver og oplysninger, forebyggelse, afsløring og korrektion af svig og uregelmæssigheder og opfølgning herpå samt tilfredsstillende styring af risiciene i forbindelse med de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed under hensyntagen til programmernes flerårige karakter samt de pågældende betalingers art. Kontrol kan indebære forskellige tjek samt gennemførelse af politikker og procedurer med henblik på at nå de mål, der er omhandlet i første punktum

[…]

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 56 med overskriften »Budgetgennemførelse i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning« bestemmer følgende:

»1. Kommissionen har ansvaret for budgetgennemførelsen med hensyn til indtægter og udgifter i overensstemmelse med denne forordning og inden for rammerne af de godkendte bevillinger.

2. Medlemsstaterne samarbejder med Kommissionen, således at bevillingerne anvendes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.«

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

»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:

»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. oktober 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.«

14 Finansforordningens 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

15 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«.

16 2., 3., 5.-10., 12.-19. 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. april 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. november 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. september 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. februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 31, 40 og 41, og af 25. juli 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. december 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, præmis 58, og domme af 10. november 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 begrunder, 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. december 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. december 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, korruption, 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. februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 32-36]). Det er afgørende at bevare domstolenes uafhængighed, hvilket bekræftes af artikel 47, stk. 2, i chartret ([dom af 27. februar 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.

(17) Denne forordnings foranstaltninger er især nødvendige i tilfælde, hvor andre procedurer fastsat i EU-lovgivningen ikke muliggør en mere effektiv beskyttelse af Unionens budget. Unionens finansielle lovgivning og de gældende sektorspecifikke og finansielle regler indeholder flere muligheder for at beskytte Unionens budget, herunder afbrydelser, suspensioner eller finansielle korrektioner, der er forbundet med uregelmæssigheder eller alvorlige mangler i forvaltnings- og kontrolsystemer. De foranstaltninger, der skal vedtages i tilfælde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet, og proceduren for vedtagelse af sådanne foranstaltninger bør fastlægges. Sådanne foranstaltninger bør omfatte suspension af betalinger og forpligtelser, suspension af udbetaling af trancher eller førtidig tilbagebetaling af lån, nedsættelse af finansiering i henhold til eksisterende forpligtelser og et forbud mod indgåelse af nye forpligtelser med modtagere eller indgåelse af nye aftaler om lån eller andre instrumenter med sikkerhedsstillelse over Unionens budget.

(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 finansiel korrektion ved at nedsætte EU-støtten til et program i overensstemmelse med de gældende sektorspecifikke og finansielle regler.

[…]

(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.«

17 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.«

18 Forordningens artikel 2 er affattet således:

»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].«

19 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.«

20 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.«

21 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, aflægger medlemsstater, der er berørt af foranstaltninger vedtaget i medfør af denne forordning, rapport til Kommissionen om deres overholdelse af disse forpligtelser hver tredje måned efter vedtagelsen af foranstaltningerne.

Kommissionen kontrollerer, om gældende ret er overholdt, og træffer om nødvendigt alle passende foranstaltninger til at beskytte Unionens budget i overensstemmelse med sektorspecifikke og finansielle regler.

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

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

22 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.«

23 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

24 Republikken Polen har nedlagt påstand om, at den anfægtede forordning annulleres, og at Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

25 Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

26 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, herefter »den flerårige finansielle ramme for 2021-2027«), og at de midler, der er tilgængelige i medfør af covid-19-genopretningsplanen med overskriften »*NextGenerationEU*«, 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.

27 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.

28 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.

29 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.

30 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident samme dag har Ungarn fået tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Polens påstande.

31 Ved processkrift af 11. maj 2021 har Rådet anmodet Domstolen om ikke at tage hensyn til de passager i Republikken Polens stævning og bilagene hertil, 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.

32 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 statutten for Den Europæiske Unions Domstol.

IV. Om anmodningen om ikke at tage hensyn til visse passager i Republikken Polens stævning

A. Parternes argumentation

33 Til støtte for anmodningen om, at der ikke tages hensyn til punkt 53, 75, 126, 133 og 139 i Republikken Polens stævning, 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.

34 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.

35 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 Republikken Polen tilladelse til at fremlægge denne inden for rammerne af denne retssag.

36 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.

37 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.

38 Ifølge Rådet har Republikken Polen 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.

39 Rådet har gjort gældende, at såfremt Republikken Polen 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.

40 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.

41 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 Republikken Polen 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.

42 Republikken Polen har bestridt Rådets argumentation.

B. Domstolens bemærkninger

43 Med sin argumentation har Rådet i det væsentlige gjort gældende, at Republikken Polen ved i stævningens punkt 53, 126, 133 og 139 at have gengivet passager i juridisk udtalelse nr. 13593/18 og ved i stævningens punkt 75 at have omformuleret indholdet af denne udtalelse for det første tilsidesatte artikel 6, stk. 2, i Rådets forretningsorden, for det andet tilsidesatte offentlighedens interesse i, at Rådet kan indhente uafhængige udtalelser fra sin juridiske tjeneste, for det tredje 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, for det fjerde tilsidesatte afsnit 20 og 21 i retningslinjerne for håndtering af dokumenter internt i Rådet og for det femte tilsidesatte forordning nr. 1049/2001.

44 Med hensyn til anbringendet 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«.

45 Det skal i denne henseende indledningsvis fastslås, at der i stævningen 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 Republikken Polen 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.

46 Det skal dermed afgøres, om Republikken Polen ved i stævningen at have gengivet eller omformuleret passager fra juridisk udtalelse nr. 13593/18 og ved at have nævnt dem skal anses for at have fremlagt uddrag heraf under retssagen som omhandlet i artikel 6, stk. 2, i Rådets forretningsorden.

47 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at stævningens punkt 53, 126 og 133 indeholder citater fra denne udtalelse, mens stævningens punkt 75 og 139, men ligeledes punkt 126 heri indeholder Republikken Polens selvstændige argumentation, som ifølge denne medlemsstat afspejler den analyse, der er foretaget i den juridiske udtalelse. En sådan særlig argumentation med simple udsagn om overensstemmelse med juridisk udtalelse nr. 13593/18, hvis rigtighed Rådet i øvrigt har bestridt, kan således ikke anses for at udgøre uddrag af denne juridiske udtalelse.

48 På denne baggrund kan alene stævningens punkt 53, 126 og 133 anses for at indeholde »uddrag« af juridisk udtalelse nr. 13593/18 som omhandlet i artikel 6, stk. 2, i Rådets forretningsorden. Fremlæggelsen af et sådanne uddrag i et processkrift udgør endvidere en fremlæggelse »under retssager« i denne bestemmelses forstand.

49 Republikken Polen havde således i princippet pligt til at indhente Rådets tilladelse i henhold til artikel 6, stk. 2, i Rådets forretningsorden for at kunne fremlægge uddrag af juridisk udtalelse nr. 13593/18, der fremgår af stævningens punkt 53, 126 og 133, for Domstolen.

50 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).

51 Ved en ikke-tilladt fremlæggelse af en sådan juridisk udtalelse stiller sagsøgeren 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 tilføje 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).

52 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).

53 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).

54 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.

55 Domstolen har i denne henseende 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 gennemskuelighed 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).

56 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.

57 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).

58 Som generaladvokat Campos Sánchez-Bordona anførte i punkt 70-72 i sit forslag til afgørelse Ungarn mod Parlamentet og Rådet (C-156/21, EU:C:2021:974), 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.

59 Dermed var hverken artikel 6, stk. 2, i Rådets forretningsorden eller den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 50, til hinder for, at Republikken Polen helt eller delvis udbreder denne juridiske udtalelse i stævningen.

60 Denne konstatering drages ikke i tvivl af den omstændighed, at det er i Republikken Polens egen interesse, at Domstolen tager hensyn til de omtvistede passager i stævningen. 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 55 og 56.

61 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 52-60, under alle omstændigheder ikke kan tiltrædes, skal Rådets

anmodning om, at der ikke tages hensyn til passagerne i Republikken Polens stævning, 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

62 Til støtte for søgsmålet har Republikken Polen fremsat 11 anbringender. I første række og samlet skal der tages stilling til det første, det andet, det femte, det sjette og det ellevte anbringende, som i det væsentlige vedrører Unionens manglende kompetence til at vedtage den anfægtede forordning.

A. Om det første, det andet, det femte, det sjette og det ellevte anbringende om Unionens manglende kompetence til at vedtage den anfægtede forordning

1. Parternes argumentation

63 Med sit første anbringende har Republikken Polen, støttet af Ungarn, gjort gældende, at arten og omfanget af de kompetencer, som Unionen er blevet tillagt ved traktaterne, ikke giver Rådet mulighed for at indføre en ordning som den, der er fastsat i den anfægtede forordning, som tildeler EU-institutionerne kontrollen med medlemsstaternes overholdelse af retsstatsprincippet og gør udbetalingen af midler fra Unionens budget betinget heraf.

64 EU-lovgiver kan ganske vist lovligt i henhold til artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF indføre en ordning, der gør indbetalinger fra Unionens budget betinget af, at medlemsstaterne overholder princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Det følger imidlertid af definitionen af dette princip som fastlagt i finansforordningens artikel 2, nr. 59), og af de præciseringer, der er indeholdt i denne forordnings artikel 56, stk. 2, at de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til nævnte princip, skal være konkrete og fremgå af specifikke retlige bestemmelser, der godtgør den direkte forbindelse mellem de indførte krav og princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning af Unionens midler samt beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.

65 EU-lovgiver har med den anfægtede forordning, sådan som det fremgår af dennes artikel 1, indført en ordning, der ikke gør betalinger fra Unionens budget betinget af, at medlemsstaterne overholder konkrete forpligtelser, som er fastsat i EU-retten, og som er knyttet til overholdelsen af princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, men af overholdelsen af retsstatsprincipperne.

66 Republikken Polen har anført, at indførelsen af en sådan ordning ikke henhører under de beføjelser, som EU-lovgiver er tillagt ved artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, selv om den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1, fastsætter, at den tilsidesættelse af retsstatsprincippet, der konstateres, skal påvirke eller udgøre en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde.

67 I første række kan EU-lovgiver i en forordning, som vedtages i henhold til artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, hverken definere begrebet »retsstatsprincippet« eller fastlægge de elementer, der gør det muligt at konstatere en tilsidesættelse af de principper, som dette begreb udgøres af.

68 Retsstatsprincippet udspringer indledningsvis af medlemsstaternes forfatningsmæssige og politiske traditioner, og dets indhold er præciseret i forfatningsdomstolenes praksis. Selv om det er korrekt, at de internationale organisationer, herunder Europarådet, har udarbejdet visse bedømmelseskriterier med hensyn til overholdelsen af dette princip, er gennemførelsen af nævnte princip i EU-retten begrænset til en angivelse af de mål, som forfølges hermed. Henset til forskellene mellem medlemsstaterne hvad angår deres nationale identitet, deres forfatnings- og retssystemer samt deres retstraditioner kan EU-lovgiver ikke for så vidt angår samtlige principper under retsstatsprincippet præcisere, med hvilke midler de mål, de forfølger, kan nås. Medlemsstaternes forpligtelse til at overholde retsstatsprincippet er derfor begrænset til nødvendigheden af at sikre dets væsentligste indhold.

69 Selv om Unionen er baseret på de værdier, der er indeholdt i artikel 2 TEU, præciserer traktaterne ikke indholdet heraf og tillægger ikke EU-lovgiver nogen kompetence til at fastlægge rækkevidden heraf i afledte retsakter, heller ikke i henhold til artikel 19 TEU. Sidstnævnte bestemmelse pålægger nemlig ikke nogen konkret forpligtelse med hensyn til retsvæsenets opbygning i medlemsstaterne, som henhører under disses enekompetence.

70 Endelig har EU-lovgiver, idet den herved har overskredet de beføjelser, som den er blevet tildelt ved artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, i den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), defineret begrebet »retsstatsprincippet« og udvidet dets anvendelsesområde til andre værdier, der ligeledes er indeholdt i artikel 2 TEU. Ud over den omstændighed, at forordningens artikel 3 fastsætter de kriterier, der kan være »tegn på tilsidesættelser af retsstatsprincippet«, indeholder nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, en liste over de situationer eller adfærd fra myndigheders side, som en tilsidesættelse af retsstatsprincippet skal vedrøre med henblik på anvendelsen af forordningen, uden at EU-lovgiver imidlertid har fastsat forholdet mellem disse bestemmelser, og uden at denne liste er udtømmende, henset til bestemmelsens litra h).

71 Herved har EU-lovgiver ligeledes givet Kommissionen og Rådet beføjelse til i forbindelse med anvendelsen af den anfægtede forordning yderligere at præcisere de krav, der er forbundet med overholdelse af retsstatsprincippet. Desuden udøves en sådan beføjelse efterfølgende ved en vurdering af en eksisterende situation i en medlemsstat, hvilket således giver dem mulighed for at tilpasse de nævnte krav til den tilsidesættelse, som den pågældende medlemsstat foreholdes, og at anvende dem med tilbagevirkende kraft på den undersøgte situation.

72 I anden række har Republikken Polen anført, at EU-lovgiver ikke i henhold til artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF kunne fastsætte en procedure, som er et alternativ til de procedurer, der er fastsat i henholdsvis artikel 7 TEU og artikel 258 TEUF, ved at tillægge Kommissionen og Rådet beføjelse til at konstatere medlemsstaternes tilsidesættelser af retsstatsprincippet.

73 En sådan tilsidesættelse kan nemlig kun konstateres af Det Europæiske Råd i henhold til artikel 7 TEU. Denne enekompetence for Det Europæiske Råd kan kun fraviges i henhold til artikel 19, stk. 1, TEU og den deri fastsatte forpligtelse til at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, idet en tilsidesættelse af denne forpligtelse således kan fastslås af Domstolen i forbindelse med en sag anlagt i henhold til artikel 258 TEUF.

74 Det Europæiske Råds enekompetence til i henhold til artikel 7 TEU at fastslå tilsidesættelser af retsstatsprincippet er begrundet i den omstændighed, at kontrollen med overholdelsen af denne værdi har en skønsmæssig karakter og kan afhænge af politiske hensyn. Ifølge traktaterne påhviler det således repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer at foretage sådanne konstateringer, og disse er unddraget domstolskontrol med hensyn til sagens realitet. I mangel af

klare krav kan Domstolen nemlig ikke vurdere, om Det Europæiske Råds konstateringer er i overensstemmelse med de krav, der følger af denne værdi. Af denne grund begrænser artikel 269 TEUF den domstolsprøvelse, som Domstolen kan foretage, til alene at omfatte overholdelsen af de »procedurebestemmelser«, der er fastsat i artikel 7 TEU, idet denne prøvelse ikke kan vedrøre Det Europæiske Råds konstatering af, at en medlemsstat »groft og vedvarende overtræder« nævnte værdi.

75 Spørgsmålet er således, om en gennemførelsesafgørelse fra Rådet, hvorved det i overensstemmelse med den anfægtede forordning fastslås, at en medlemsstat har tilsidesat retsstatsprincippet, kan gøres til genstand for domstolskontrol af realiteten, uden at Det Europæiske Råds enekompetence i henhold til artikel 7 TEU og artikel 269 TEUF til at vurdere medlemsstaternes overholdelse af de værdier, der er indeholdt i artikel 2 TEU, tilsidesættes.

76 I tredje række har Republikken Polen anført, at EU-lovgiver ved at indføre en ordning, der gør det muligt at pålægge medlemsstaterne finansielle sanktioner, har overskredet sine beføjelser i henhold til artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF.

77 I denne henseende har Republikken Polen, støttet af Ungarn, gjort gældende, at i Unionens retssystem skal en horisontal og sektorspecifik ordning med konditionalitet vedrørende udbetaling af midler fra Unionens budget opfylde tre krav. Indledningsvis skal denne ordning præcist definere betingelserne for at opnå midler fra Unionen og de elementer, der indgår i vurderingen af, om disse betingelser er overholdt. Dernæst skal de betingelser for opnåelse af betalinger, der er fastsat inden for rammerne af ordningen, have en »tilstrækkelig direkte forbindelse« til ordningens formål, således at den manglende overholdelse af betingelsen umiddelbart truer formålet med finansieringen, den forsvarlige økonomiske forvaltning eller Unionens finansielle interesser. Endelig skal det påvises, at der er en faktisk forbindelse mellem den manglende overholdelse af betingelsen og tabet af finansiering, navnlig med henblik på vurderingen af forholdsmæssigheden af foranstaltningen til beskyttelse af Unionens budget.

78 Det fremgår af disse krav, at en ordning med konditionalitet ikke kan anvendes til at pålægge sanktioner for overtrædelser af EU-retten, der ikke har nogen direkte indvirkning på gennemførelsen af finansieringens formål eller på den korrekte anvendelse af midlerne.

79 Det første krav er imidlertid ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde. Retsstatsprincippet kan nemlig ikke være omfattet af en sådan ordning med konditionalitet, eftersom hverken traktaterne eller den afledte ret præciserer dette princip eller de konkrete forpligtelser, som medlemsstaterne skal overholde i denne henseende.

80 Unionen har i øvrigt ingen kompetence med hensyn til mange aspekter af retsstatsprincippet, som det er defineret i den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), herunder eksistensen af en gennemsigtig, ansvarlig, demokratisk og pluralistisk lovgivningsprocedure. Da forordningens artikel 3 og artikel 4, stk. 2, endvidere er formuleret i meget generelle vendinger, kræver konstateringen af, at en medlemsstat har tilsidesat retsstatsprincippet, heller ikke, at der påvises en tilsidesættelse af konkrete forpligtelser, og henhører under en skønsmæssig vurdering. Det kan derfor ikke udelukkes, at denne vurdering er afhængig af politiske overvejelser, hvad enten den er vilkårlig eller foretages i strid med princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne.

81 Det andet krav er heller ikke opfyldt. De tilfælde, hvor en medlemsstat tilsidesætter retsstatsprincippet, sådan som disse tilfælde er opregnet i den anfægtede forordnings artikel 3 og artikel 4, stk. 2, er nemlig formuleret i generelle vendinger, fremgår af en liste, der ikke er udtømmende, og fastsætter ingen præcis retlig forpligtelse. Disse forskellige kendetegn fratager forpligtelsen til at påvise »en tilstrækkelig direkte forbindelse« mellem den konstaterede overtrædelse og risikoen for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens midler sit indhold. Ifølge Republikken Polen vil dette krav, som i givet fald vil være enten automatisk opfyldt eller umuligt at godtgøre, således nødvendigvis være genstand for en politisk vurdering og give Kommissionen og Rådet fuld frihed til at begrænse medlemsstaternes adgang til EU-finansiering.

82 Det tredje krav til en ordning med konditionalitet er heller ikke opfyldt, eftersom det i forbindelse med en rent politisk vurdering er umuligt at godtgøre, at der foreligger en faktisk forbindelse mellem den manglende overholdelse af betingelsen for at opnå finansiering, dvs. tilsidesættelsen af retsstatsprincippet, og tabet af finansiering fra Unionens budget. Da begrænsningen af finansieringen og begrænsningens omfang kun kan følge af en politisk vurdering, kan Rådets afgørelse ikke være forholdsmæssig og er derfor i strid med kravene i henhold til den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, og 18. betragtning hertil.

83 Subsidiært, såfremt Domstolen måtte finde, at lovgiver havde kompetence til at vedtage den anfægtede forordning, har Republikken Polen, støttet af Ungarn, med det andet anbringende anført, at denne forordning burde have været støttet på artikel 311, stk. 3, TEUF om ordningen for Unionens egne indtægter eller på artikel 312, stk. 2, TEUF vedrørende den flerårige finansielle ramme.

84 I denne henseende har denne medlemsstat anført, at nævnte forordning bl.a. ifølge syvende betragtning hertil ikke kun finder anvendelse på alle budgetforpligtelser, der er indgået i henhold til den flerårige finansielle ramme for 2021-2027, men ligeledes på de midler, der er tildelt ved forordning nr. 2020/2094 samt ved lån og andre instrumenter, der er sikret ved Unionens budget. Denne forordning er således snævert forbundet med afgørelse 2020/2053 og den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 og ikke med Unionens forskellige årlige budgetter.

85 Eftersom den anfægtede forordning skal finde anvendelse på Unionens efterfølgende årlige budgetter, kan kun artikel 311, stk. 3, TEUF eller artikel 312, stk. 2, TEUF, som er retsgrundlaget for de flerårige finansielle rammer, udgøre rette retsgrundlag for denne forordning.

86 Dermed gav vedtagelsen af den anfægtede forordning på grundlag af artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF gennem den almindelige lovgivningsprocedure mulighed for at omgå de proceduremæssige krav, der følger af artikel 311 TEUF og 312 TEUF, idet sidstnævnte bestemmelser faktisk fastsætter særlige lovgivningsprocedurer.

87 Med det femte anbringende har Republikken Polen, støttet af Ungarn, gjort gældende, at den anfægtede forordning indfører en ny ordning for kontrol af medlemsstaternes overholdelse af retsstatsprincippet, som ikke er fastsat i traktaterne, og som omgår den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU.

88 Denne ordning, som ikke er en ordning med konditionalitet, har nemlig et formål, der svarer til formålet med den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, idet denne procedure og den, der er fastsat i den anfægtede forordning, begge har til formål at kontrollere medlemsstaternes overholdelse af retsstatsprincippet og pålægge sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse af

dette princip. Disse to procedurer er ligeledes uafhængige af hinanden, idet den ordning, der er indført ved denne forordning, ikke er betinget af, at der indledes en procedure i henhold til artikel 7 TEU.

89 Det bemærkes indledningsvis, at mens Det Europæiske Råd med enstemmighed har kompetence til at fastslå, at der foreligger en tilsidesættelse af retsstatsprincippet i medfør af artikel 7, stk. 2, TEU, fastsætter den anfægtede forordning, at det først tilkommer Kommissionen at fastslå, at der foreligger en sådan tilsidesættelse, idet Rådets afgørelse om at pålægge foranstaltninger vedtages med kvalificeret flertal og afspejler Kommissionens vurdering.

90 Dernæst forholder det sig således, at mens artikel 7 TEU kræver, at det konstateres, at retsstatsprincippet overtrædes »groft og vedvarende«, kræver den anfægtede forordning blot, at der foreligger en simpel og enkeltstående tilsidesættelse, således som det fremgår af forordningens artikel 4, stk. 1, sammenholdt med 15. betragtning hertil.

91 Endelig indebærer proceduren i artikel 7 TEU to afgørelser, hvor den første afgørelse fra Det Europæiske Råd vedrører konstateringen af en tilsidesættelse, og den anden, som er Rådets afgørelse, vedrører vedtagelsen af sanktioner, således at konstateringen af en tilsidesættelse ikke nødvendigvis fører til pålæggelse af en sanktion. Omvendt foreskriver den anfægtede forordning, at Rådet kun vedtager en enkelt afgørelse vedrørende såvel eksistensen af en tilsidesættelse som de foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget, der skal træffes.

92 Eftersom den anfægtede forordning fastsætter mindre strenge proceduremæssige krav end dem, der er fastsat i artikel 7 TEU, samtidig med, at den gør det muligt at nå det samme mål som sidstnævnte bestemmelse, fratager forordningen bestemmelsen enhver effektiv virkning.

93 Republikken Polen har i denne sammenhæng præciseret, at den procedure, der i øjeblikket er indledt mod denne medlemsstat i henhold til artikel 7 TEU, endnu ikke har givet anledning til, at Det Europæiske Råd i henhold til denne artikels stk. 2 har fastslået, at medlemsstaten »groft og vedvarende overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2 [TEU]«, hvorfor Rådet ikke på nuværende tidspunkt kan vedtage en sanktion i medfør af nævnte artikels stk. 3. Indførelsen af den ordning, der er fastsat i den anfægtede forordning, har således til formål at omgå den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU.

94 I mangel af en traktatændring i henhold til artikel 48 TEU udgør indførelsen af en ordning med kontrol af overholdelsen af internationale forpligtelser, som ikke har retsgrundlag i traktaterne, et åbenbart misbrug af lovgivningen og en tilsidesættelse af grundlæggende folkeretlige principper, navnlig princippet om staternes suveræne ligestilling og princippet om ikke-indblanding i deres interne forhold, der er kodificeret i De Forenede Nationers pagt og resolution 2625 (XXV) fra De Forenede Nationers Generalforsamling af 24. oktober 1970 med overskriften »Deklaration om folkeretlige principper vedrørende venskabelige forbindelser og samarbejde mellem Stater i overensstemmelse med De forenede Nationers Pagt«. I henhold til disse principper kan de procedurer, der gør det muligt at pålægge staterne ansvar for tilsidesættelser af deres internationale forpligtelser, kun følge af folkeretlige regler, som disse frivilligt har accepteret.

95 Med det sjette anbringende har Republikken Polen, støttet af Ungarn, gjort gældende, at Domstolen i strid med artikel 7 TEU og artikel 269 TEUF kan skulle foretage en materiel prøvelse af de tilsidesættelser af retsstatsprincippet, som gæres gældende af Kommissionen, i forbindelse med en domstolsprøvelse af Rådets afgørelser vedtaget i henhold til den anfægtede forordning. For at kunne foretage en sådan prøvelse skal Domstolen nemlig udarbejde kriterier

vedrørende værdien retsstat på grundlag af en definition af denne værdi, som følger af en afledt retsakt, hvilke kriterier efterfølgende skal anvendes i forbindelse med en procedure indledt i henhold til artikel 7 TEU, selv om Domstolen ikke har kompetence til at realitetsbehandle klagepunkter, der rejses mod en medlemsstat i forbindelse med denne procedure.

96 Artikel 7 TEU spiller imidlertid en meget specifik rolle i det retsmiddelsystem, der er fastsat i traktaterne, idet denne bestemmelse undtagelsesvis tillader EU-institutionerne at kontrollere medlemsstaternes overholdelse af Unionens grundlæggende værdier på de områder, der henhører under medlemsstaternes enekompetence.

97 Med det ellevte anbringende har Republikken Polen, støttet af Ungarn, gjort gældende, at den anfægtede forordning er udtryk for magtfordrejning. Det følger af retspraksis, at en EU-retsakt er udtryk for magtfordrejning eller procedurefordrejning, når det på grundlag af objektive, relevante og samstemmende indicier fremgår, at den er truffet udelukkende eller i det mindste hovedsageligt for at forfølge andre formål end dem, der er angivet heri, eller for at omgå en procedure, der særligt er fastsat i traktaten.

98 I det foreliggende tilfælde er det erklærede formål med den anfægtede forordning, som det fremgår af dens titel, ganske vist at beskytte Unionens budget, og i syvende betragtning hertil anføres, at princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning skal overholdes for at nå dette mål, hvilket forudsætter, at retsstatsværdierne respekteres. I henhold til forordningens artikel 1 fastsætter nævnte forordning de regler, der er nødvendige for at beskytte Unionens budget i tilfælde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemsstaterne.

99 Dette erklærede formål svarer imidlertid ikke til det reelle formål med den anfægtede forordning. Republikken Polen har i denne henseende anført, at det af det forslag, der førte til vedtagelsen af den anfægtede forordning, fremgik, at der »[p]å det seneste [havde været] en række hændelser«, der havde afsløret »generaliserede svagheder i nationale kontrolmekanismer«, havde »vist, hvordan manglende overholdelse af retsstatsprincippet kan blive et alvorligt og fælles problem i Den Europæiske Union«, og havde ført til klare anmodninger fra »institutioner såsom Europa-Parlamentet og fra offentligheden generelt om, at [Den Europæiske Union skulle] tage skridt til at beskytte retsstatsprincippet«.

100 Desuden har denne medlemsstat, i lighed med hvad den allerede har gjort gældende i forbindelse med det første anbringende, anført, at den ordning, der er indført ved den anfægtede forordning, ikke er en ordning med konditionalitet, der har til formål at beskytte Unionens budget, men en straffende ordning, der har til formål at sanktionere tilsidesættelser af retsstatsprincippet. Denne konstatering understøttes af såvel Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP (kontoret for parlamentariske analyser ved Republikken Polens Sejms sekretariat) som af årsrapporterne fra Revisionsretten, hvorefter gennemførelsen af Unionens budget og forvaltningen af Unionens finansielle midler er ved at blive forbedret. Fejlprocenten, som udgjorde 4,4% i 2014, faldt nemlig til 3,8% og derefter til 3,1% i 2015 og 2016. Nødvendigheden af at beskytte Unionens budget begrundede således ikke vedtagelsen af den anfægtede forordning.

101 Republikken Polen har således tilsluttet sig Rådets Juridiske Tjenestes opfattelse, som udtrykt i dennes juridiske udtalelse nr. 13593/18, hvorefter den ordning, der er fastsat i det forslag, der førte til vedtagelsen af den anfægtede forordning, »ikke viser, hvorledes respekten for retsstatsprincippet […] er forbundet med den korrekte gennemførelse af Unionens budget og

beskyttelsen af Unionens finansielle interesser«. Selv om nogle af betragtningerne til forordningen nævner en sådan forbindelse, er denne forbindelse imidlertid ikke forklaret og så meget desto mindre påvist.

102 Republikken Polen har heraf udledt, at det reelle formål med dette forslag ikke så meget er at beskytte Unionens budget som at beskytte retsstatsprincippet ved hjælp af foranstaltninger vedrørende dette budget. I øvrigt har de nationale parlamenter og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg givet udtryk for en lignende opfattelse, idet udvalget har anført, at det »dog mere [så] forslaget som et potentielt værktøj til at værne om alle værdierne i artikel 2 TEU gennem [Unionens] budget«. Denne opfattelse understøttes desuden af 14. betragtning til den anfægtede forordning, som lader den ordning, der er fastsat i denne forordning, fremgå af instrumenterne til beskyttelse af retsstatsprincippet.

103 Formålet med denne ordning bør derfor anses for at være identisk med formålet med »proceduren for politisk kontrol«, der er fastsat i artikel 7 TEU. Eftersom hverken artikel 7, stk. 3, TEU eller nogen anden traktatbestemmelse indeholder materielle begrænsninger med hensyn til de af en medlemsstats rettigheder, der kan suspenderes i tilfælde af en grov og vedvarende overtrædelse af de værdier, der findes i artikel 2 TEU, kan de foranstaltninger med henblik på beskyttelse af Unionens budget, som en medlemsstat kan pålægges i henhold til den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 1, ligeledes svare til de foranstaltninger, som Rådet kan vedtage i henhold til artikel 7, stk. 3, TEU, når det beslutter at suspendere »visse af de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne«.

104 Eftersom foranstaltninger af en art som dem, der er fastsat i den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 1, kunne træffes, allerede inden denne forordning trådte i kraft, i henhold til den procedure, der er foreskrevet i artikel 7 TEU, er det med urette, at det i 14. betragtning til nævnte forordning anføres, at den ved forordningen indførte ordning supplerer de eksisterende retlige instrumenter, der har til formål at bekæmpe tilsidesættelser af retsstatsprincippet.

105 Det fremgår i øvrigt af artikel 7, stk. 4, TEU og den anfægtede forordnings artikel 7, stk. 2, andet afsnit, om ændring og ophævelse af vedtagne foranstaltninger, at formålet med disse ordninger er at tilskynde den pågældende medlemsstat til at overholde retsstatsprincippet. Eftersom den nævnte forordning ikke kræver en afgørelse truffet ved enstemmighed fra Det Europæiske Råd, fastsætter den en procedure for vedtagelse af sanktioner, som er langt mindre bindende end den, der er fastsat i artikel 7 TEU, og fratager således sidstnævnte procedure dens effektive virkning.

106 I en udtalelse af 27. maj 2014 anførte Rådets Juridiske Tjeneste for det første, at artikel 7 TEU bevidst fastlægger en præcis kontrolramme, der består af forskellige faser, fastsætter en høj teoretisk tærskel for indledning af procedurer, et styrket flertal i Rådet og Det Europæiske Råd samt en række proceduremæssige garantier for den pågældende medlemsstat, herunder muligheden for Domstolens begrænsede prøvelse, og for det andet at denne artikel ikke fastsætter et retsgrundlag, der gør det muligt at udvikle eller ændre denne procedure. Dette standpunkt blev udtrykkeligt gentaget i juridisk udtalelse nr. 13593/18, hvoraf det desuden fremgår, at afledt ret hverken kan ændre eller supplere nævnte procedure eller bevirke, at den fratages sin effektive virkning.

107 Eftersom formålet, principperne og de gældende foranstaltninger er identiske, udgør den ordning, der er indført ved den anfægtede forordning, derfor en åbenbar og forsætlig omgåelse af den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU.

108 Republikken Polen har gjort gældende, at den foreliggende sag har lighedspunkter med den sag, der gav anledning til dom af 17. december 2020, Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed) (C-354/20 PPU og C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, præmis 57-60). Denne medlemsstat har anført, at Domstolen i den nævnte dom med støtte i tiende betragtning til Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, s. 1), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009 (EUT 2009, L 81, s. 24), fastslog, at systemiske og generelle mangler for så vidt angår den dømmende magts uafhængighed i den medlemsstat, der har udstedt en europæisk arrestordre – uanset hvor grove disse er – ikke begrunder en faktisk suspension af opfyldelsen af ordningen med den europæiske arrestordre i forhold til medlemsstaten, når Det Europæiske Råd og Rådet ikke har vedtaget de afgørelser, der er omhandlet i artikel 7 TEU.

109 Denne tiende betragtning afspejler blot de retlige konsekvenser af artikel 7 TEU. Det fremgår følgelig af den dom, der er nævnt i den foregående præmis, at de rettigheder, der følger af traktaterne, kun kan suspenderes over for en medlemsstat på grund af dennes tilsidesættelse af de værdier, der er indeholdt i artikel 2 TEU, af Rådet i henhold til artikel 7, stk. 3, TEU.

110 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, at der er grundlag for denne argumentation.

2. Domstolens bemærkninger

111 Med det første, det andet, det femte, det sjette og det ellevte anbringende har Republikken Polen, støttet af Ungarn, 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. Denne medlemsstat har subsidiært anført, at såfremt Domstolen måtte fastslå, at EU-lovgiver havde kompetence til at vedtage den anfægtede forordning, skulle denne have været vedtaget på grundlag af artikel 311, stk. 3, TEUF eller artikel 312, stk. 2, TEUF. 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.

a) Retsgrundlaget for den anfægtede forordning

112 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«.

113 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.

114 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 kapitel 3 i afsnit II, der har overskriften »Unionens årlige budget«, samt artikel 317 TEUF i samme afsnits kapitel 4, der har overskriften »Gennemførelsen af budgettet og decharge«, henviser til den førstnævnte bestemmelse.

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

116 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.

117 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.

118 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.

119 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 115, 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.

120 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.

121 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).

122 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).

123 I første række har Republikken Polen, støttet af Ungarn, 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, i det væsentlige gjort gældende, at det reelle formål med denne forordning er at sikre, at der i tilfælde af en konstatering af en tilsidesættelse af retsstatsprincippet er mulighed for at anvende sanktioner ved hjælp af Unionens budget, hvilket formål navnlig fremgår af nævnte forordnings artikel 7, stk. 2, andet afsnit, 14. betragtning hertil, men ligeledes af, at der i begrundelsen til det forslag, der førte til vedtagelsen af den anfægtede forordning, ikke er påvist en forbindelse mellem overholdelsen af retsstatsprincippet og den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget, ligesom det fremgår af statistikkerne, at der ved vedtagelsen af denne forordning ikke var behov for at beskytte Unionens budget.

124 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.

125 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.

126 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.

127 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 generaladvokat Campos Sánchez-Bordona har anført i punkt 185 i sit forslag til afgørelse Ungarn mod Parlamentet og Rådet (C-156/21, EU:C:2021:974), skal ophæves, når påvirkningen af budgetgennemførelsen ophører, selv om de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet kan bestå.

128 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.

129 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 Republikken Polen, støttet af Ungarn, 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.

130 For det tredje underbygger betragtningerne til den anfægtede forordning, som generaladvokat Campos Sánchez-Bordona anførte i punkt 130 i sit forslag til afgørelse Ungarn mod Parlamentet og Rådet (C-156/21, EU:C:2021:974), 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«.

131 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«.

132 For det fjerde skal det, for så vidt som Republikken Polen, støttet af Ungarn, har gjort gældende, at 7.-9., 13. og 15. betragtning til den anfægtede forordning henviser til en forbindelse mellem overholdelsen af retsstatsprincippet og den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget, uden dog at godtgøre dette, bemærkes, at EU-lovgiver har kunnet udlede de konstateringer, der er foretaget i de nævnte betragtninger, af de ekspertudtalelser, som den rådede over under lovgivningsproceduren, herunder Revisionsrettens udtalelse nr. 1/2018 om forslag af 2. maj 2018 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet (EUT 2018, C 291, s. 1), der førte til den anfægtede forordning. Det fremgår nemlig af denne udtalelses punkt 10 og 11, at denne institution var enig med »med Kommissionen i, at ulovlige og vilkårlige beslutninger, der træffes af offentlige myndigheder med ansvar for forvaltning af midler og domstolsprøvelse, kan skade Unionens finansielle interesser«, og anerkendte, at »retsvæsenets uafhængighed og upartiskhed er afgørende for at sikre forsvarlig økonomisk forvaltning og beskyttelse af [Unionens budget], navnlig for så vidt angår håndhævelsen af retskrav, bekæmpelsen af svig og andre legitime interesser i [Unionen]«.

133 På samme måde præciserede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg i punkt 1.3 og 1.4 i sin udtalelse af 18. oktober 2018 om dette forslag til forordning (EUT 2019, C 62, s. 173), at »effektiv overholdelse af retsstatsprincippet er en forudsætning for, at borgerne kan have tillid til, at [Unionens] udgifter i medlemsstaterne er tilstrækkeligt beskyttede«, at »forslaget[, der førte til vedtagelsen af den anfægtede forordning,] vil styrke beskyttelsen af [Unionens] finansielle interesser«, og at »en alvorlig, vedvarende og systemisk trussel mod retsstatsprincippet […] i sagens natur kan udgøre en direkte risiko mod [Unionens] finansielle interesser«.

134 For det femte 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«.

135 For det sjette skal det med hensyn til de statistikker, der godtgør, at der ved vedtagelsen af den anfægtede forordning var et objektivt behov for at beskytte Unionens budget, bemærkes, at disse statistikker ifølge Republikken Polen selv vedrører procentdelen af de fejl, der blev konstateret i 2014-2016. Denne forordning tilsigter ikke at afhjælpe de fejl, der kan begås i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget, men den påvirkning og den alvorlige risiko for påvirkning af dette budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, som kan følge af tilsidesættelser af retsstatsprincippet.

136 Under alle omstændigheder er Republikken Polens argumentation med henblik på at rejse tvivl om selve hensigtsmæssigheden af den anfægtede forordning med den begrundelse, at den ikke opfylder et objektivt behov, ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at EU-lovgiver overskred grænserne for sine beføjelser.

137 Henset til de ovenstående betragtninger skal det fastslås, at formålet med den anfægtede forordning – i modsætning til, hvad Republikken Polen, støttet af Ungarn, 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.

138 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.

139 I anden række har Republikken Polen, støttet af Ungarn, i det væsentlige gjort gældende, at den anfægtede forordning, henset til sit indhold, ikke lovligt kan have retsgrundlag i artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, navnlig med hensyn til forordningens artikel 2-4. Artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF gør det nemlig hverken muligt at præcisere de værdier, der er indeholdt i artikel 2 TEU, eller dermed at fastlægge begrebet »retsstatsprincippet«, udvide dette begreb til de andre værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, eller konstatere tilsidesættelser af retsstatsprincippet, uanset hvilken forbindelse de måtte have til Unionens budget. Desuden er Unionen ikke tillagt nogen kompetence til at regulere visse aspekter af begrebet »retsstatsprincippet«, såsom kendetegnene ved lovgivningsproceduren. Republikken Polen har fremhævet, at den ordning, der er indført ved den anfægtede forordning, ikke gør udbetalinger fra Unionens budget betinget af, at medlemsstaterne overholder konkrete forpligtelser i forbindelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, men at de overholder retsstatsprincippet. En ordning med konditionalitet skal netop definere betingelserne for at opnå midler, hvilke betingelser skal have en tilstrækkelig direkte forbindelse med formålet med finansieringen. Forbindelsen mellem en tilsidesættelse af en af disse betingelser og tabet af finansiering skal bevises, og der kan kun pålægges en sanktion, når det påvises, at den pågældende tilsidesættelse har indvirkning på virkeliggørelsen af målene eller på den rette anvendelse af midlerne. Nævnte forordnings artikel 3 og artikel 4, stk. 2, er imidlertid formuleret i meget generelle vendinger, som ikke indeholder konkrete kriterier for bedømmelsen af, om retsstatsprincippet er overholdt. Navnlig gør forordningens artikel 4, stk. 2, litra h), det muligt at omfatte endnu ikke identificerede situationer og former for adfærd, hvilket giver mulighed for efterfølgende at udarbejde kriterier med henblik på at vurdere tilsidesættelser af retsstatsprincippet og dermed give den ordning, der er indført ved den anfægtede forordning, karakter af en sanktionsordning.

140 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.

141 Republikken Polen har, støttet af Ungarn, 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.

142 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).

143 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 begrunder, 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 Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 30, og af 20.4.2021, Repubblika, 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.

144 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, Repubblika, 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.

145 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.

146 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 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.

147 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 opregnet 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 143, 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.

148 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.

149 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 Unionens budget, 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.

150 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).

151 Det følger af det ovenfor anførte, at i modsætning til, hvad Republikken Polen, støttet af Ungarn, 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 Unionens budget indfører en horisontal konditionalitet, der er knyttet til medlemsstatens overholdelse af retsstatsprincippet, der er fastsat i artikel 2 TEU, vedrørende gennemførelsen af Unionens budget.

152 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.

153 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 126 og alle faktisk vedrører gennemførelsen af Unionens budget.

154 Med hensyn til den betingelse, der er fastsat i den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1, vedrørende forekomsten af »tilsidesættelser af retsstatsprincippet«, fastsættes det 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.

155 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 generaladvokat Campos Sánchez-Bordona har anført i punkt 152 og 280 i sit forslag til afgørelse Ungarn mod Parlamentet og Rådet (C-156/21, EU:C:2021:974), at lette anvendelsen af forordningen.

156 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.

157 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.

158 For det andet drages denne konstatering ikke i tvivl af den argumentation, hvormed Republikken Polen, støttet af Ungarn, har gjort gældende, at Unionen ikke er blevet tillagt nogen kompetence til at vedtage lovgivning vedrørende specifikke aspekter af begrebet »retsstat«, såsom en ansvarlig, demokratisk og gennemsigtig lovgivningsprocedure.

159 Som det er anført i nærværende doms præmis 125, 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.

160 Som det desuden er fastslået i nærværende doms præmis 156, 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.

161 Denne betydning må antages at foreligge med hensyn til aktiviteter hos de myndigheder, der gennemfører Unionens budget og foretager finansiel 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.

162 Det følger heraf, at i modsætning til, hvad Republikken Polen, støttet af Ungarn, 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.

163 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 151, 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.

164 For det tredje indebærer den omstændighed, at en ordning med horisontal konditionalitet, som opfylder de kriterier, der er identificeret i nærværende doms præmis 151, 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 Republikken Polen, støttet af Ungarn, har anført, ikke, at rækkevidden af begrebet udvides ud over, hvad der er nødvendigt for en korrekt gennemførelse af Unionens budget.

165 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.

166 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.

167 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.

168 For det fjerde skal det – med hensyn til indsigelserne om, at den ordning med konditionalitet, der er indført ved den anfægtede forordning, ikke gør indbetalinger fra Unionens budget betinget af, at medlemsstaterne overholder præcist definerede konkrete forpligtelser, at denne forordnings artikel 3 og artikel 4, stk. 2, anvender generelle udtryk, der ikke fastsætter konkrete kriterier for bedømmelsen af, om retsstatsprincippet er overholdt, og forordningens artikel 4, stk. 2, litra h), gør det muligt at omfatte endnu ikke identificerede situationer og former for adfærd – indledningsvis bemærkes, at det fremgår af nævnte forordnings artikel 4, stk. 1, at betingelsen om retsstatsprincippet vedrører overholdelsen af de principper, der er nævnt i samme forordnings artikel 2, litra a).

169 Overholdelsen af retsstatsprincippet udgør en resultatforpligtelse for medlemsstaterne, der, som det er anført i nærværende doms præmis 142-145, følger direkte af deres medlemskab af Unionen. I tredje betragtning til den anfægtede forordning fremhæves det, at dette princip har været genstand for en omfattende praksis fra Domstolen, mens 8.-10. og 12. betragtning til forordningen opregner de væsentligste krav, der følger heraf. Dette princip er endvidere præciseret i nævnte forordnings artikel 3 ved en angivelse af de tilfælde, der kan være tegn på tilsidesættelser af dette princip, og i samme forordnings artikel 4, stk. 2, ved identificeringen af situationer og adfærd fra myndighedernes side, som kan give anledning til vedtagelse af passende foranstaltninger, forudsat at betingelserne i artikel 4, stk. 1, er opfyldt.

170 Desuden kan den generelle karakter af de udtryk, der anvendes i den anfægtede forordnings artikel 3 og artikel 4, stk. 2, ikke rejse tvivl om valget af artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF som retsgrundlag for den anfægtede forordning.

171 Hvad angår den anfægtede forordnings artikel 3 kan det – uden at dette berører spørgsmålet om, hvorvidt de elementer i bedømmelsen af, om retsstatsprincippet er overholdt, som er fastsat i denne artikel, opfylder kravene i retssikkerhedsprincippet, der er genstand for det niende anbringende – ikke kræves af EU-lovgiver, at denne inden for rammerne af en sådan ordning med konditionalitet præciserer alle de tilfælde, hvor de principper, som udgør retsstatsprincippet, er tilsidesat, idet en sådan tilsidesættelse kendetegnes ved medlemsstaternes tilsidesættelse af velkendte krav på en tilstrækkelig konkret og præcis måde. Eftersom denne artikel 3, som det er anført i nærværende doms præmis 155, blot omtaler tilfælde, der kan være tegn på tilsidesættelser af de principper, som udgør retsstatsprincippet, med henblik på at lette

anvendelsen af denne ordning, er denne artikel, som det er anført i denne doms præmis 157, uløseligt forbundet med nævnte ordning og kan således ikke rejse tvivl om valget af artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF som retsgrundlag for den anfægtede forordning.

172 Hvad dernæst angår den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, præciserer denne bestemmelse, som det er anført i nærværende doms præmis 156, at for at kunne være omfattet af den ordning med horisontal konditionalitet, der er indført ved denne artikels stk. 1, skal tilsidesættelser af retsstatsprincippet vedrøre de situationer eller adfærd fra myndighedernes side, der er omfattet heraf, for så vidt som disse situationer eller denne adfærd er relevante for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.

173 I modsætning til, hvad Republikken Polen, støttet af Ungarn, har gjort gældende, kan denne bestemmelse, navnlig dennes litra h), hverken gøre de eksempler på tilfælde, som er omfattet af den ordning med konditionalitet, der er indført ved den anfægtede forordning, udtømmende eller ikke tilstrækkeligt præcise til at udgøre en del heraf.

174 Det følger nemlig 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, der er nævnt 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.

175 Desuden giver den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, visse oplysninger om 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 finansiel kontrol, overvågning og revision«, eller endda »administrative myndigheder«.

176 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«, »retshåndhævende myndigheder« og »nationale myndigheder«.

177 Eftersom det utvetydigt fremgår af ordlyden af den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, at der udelukkende er tale om situationer eller adfærd, som kan tilregnes en myndighed i en medlemsstat, for så vidt som disse situationer eller denne adfærd er relevante for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, skal Republikken Polens argumentation om, at den ikke på grundlag af disse kriterier tilstrækkelig nøjagtigt og præcist kan identificere de omhandlede situationer og den omhandlede adfærd, og om, at denne bestemmelse derfor ikke kan være et element i den ordning med konditionalitet, der er indført med den anfægtede forordning i henhold til artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, således forkastes.

178 For det femte skal det hvad angår indsigelsen om, at der angiveligt ikke er krav om, at der påvises en tilstrækkelig direkte forbindelse mellem tilsidesættelsen af et retsstatsprincip og beskyttelsen af Unionens budget eller dens finansielle interesser, bemærkes, at den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, gør vedtagelsen af passende foranstaltninger i henhold til denne artikels stk. 1 betinget af en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, som vedrører situationer eller adfærd fra myndighedernes side, som er relevante for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. I henhold til denne forordnings artikel 4, stk. 1, er det desuden kun tilsidesættelser af dette princip, der »på en tilstrækkelig direkte måde« påvirker denne forsvarlige økonomiske forvaltning eller disse finansielle interesser, eller som udgør en alvorlig risiko for »på en tilstrækkelig direkte måde« at påvirke disse, der kan begrunde vedtagelsen af foranstaltninger i henhold til nævnte forordning.

179 Følgelig kræver den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1 og 2, at der systematisk fastslås en tilstrækkelig direkte forbindelse mellem en sådan tilsidesættelse og en påvirkning eller en alvorlig risiko for påvirkning af denne forsvarlige forvaltning eller disse finansielle interesser, idet denne forbindelse, som det er anført i nærværende doms præmis 165, skal være faktisk. Det følger i øvrigt af nærværende doms præmis 168-170, at denne forbindelse knytter sig til en medlemsstats tilsidesættelse af en af de resultatforpligtelser, som henhører under værdien retsstat, som fremgår af artikel 2 TEU, og som medlemsstaten fuldt ud har påtaget sig ved sin tiltrædelse af Unionen.

180 Det er derfor, ligeledes henset til det i nærværende doms præmis 166 anførte, med urette, at Republikken Polen, støttet af Ungarn, har gjort gældende, at en sådan forbindelse automatisk kan konstateres.

181 For det sjette kan udsagnet om, at den skønsbeføjelse, som Rådet og Kommissionen er blevet tillagt ved den anfægtede forordning, giver disse institutioner mulighed for at anvende den ordning med konditionalitet, der er indført ved denne forordning, som en sanktionsordning for tilsidesættelser af retsstatsprincippet på grundlag af vurderinger af politisk karakter, heller ikke tiltrædes.

182 I lyset af de krav, der er anført i nærværende doms præmis 166 og 167, kan det nemlig ikke antages, således som Republikken Polen har gjort det, at den skønsbeføjelse, der er tillagt Kommissionen og Rådet, giver disse institutioner mulighed for at anvende den ordning med konditionalitet, der er indført ved den anfægtede forordning, som en sanktionsordning for tilsidesættelser af retsstatsprincippet.

183 For det syvende har Republikken Polen, støttet af Ungarn, med urette gjort gældende, at den anfægtede forordning burde have været støttet på artikel 311, stk. 3, TEUF vedrørende ordningen for Unionens egne indtægter eller på artikel 312, stk. 2, TEUF om den flerårige finansielle ramme.

184 Det følger nemlig dels af artikel 311, stk. 3, TEUF, at Rådet »vedtager […] en afgørelse, der fastlægger bestemmelser vedrørende ordningen for Unionens egne indtægter«, idet det præciseres, at der »[i]nden for denne ramme [også] kan […] indføres nye kategorier af egne indtægter, og en eksisterende kategori kan ophæves«.

185 Som Rådet med rette har gjort gældende, fastlægger den anfægtede forordning imidlertid ikke en ny kategori af Unionens egne indtægter og ophæver ingen kategori. Desuden regulerer den ikke interaktionen mellem de forskellige typer af egne indtægter og fastsætter ikke gennemførelsesbestemmelser vedrørende opkrævningen af de nævnte egne indtægter.

186 Selv om det er korrekt, at denne forordning ligeledes kan vedrøre tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der har indvirkning på opkrævningen af Unionens egne indtægter, forholder det sig ikke desto mindre således, at den ikke har til formål at ændre eller tilpasse opkrævningen af egne indtægter i forhold til de konstaterede tilsidesættelser, men at vedtage passende foranstaltninger vedrørende udgifter, der skal afholdes over Unionens budget, når de nævnte tilsidesættelser påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. Det følger heraf, at forordningen ikke vedrører opkrævning af Unionens egne indtægter, men gennemførelsen af dens budget.

187 Artikel 312, stk. 2, TEUF bestemmer for sin del dels, at Rådet »vedtager […] en forordning, der fastlægger den flerårige finansielle ramme«.

188 Som Rådet med føje har anført, har den anfægtede forordning på ingen måde til formål at planlægge Unionens udgifter over en given periode ved at fastsætte de årlige lofter for forpligtelsesbevillinger og betalingsbevillinger. Denne forordning er endvidere udformet som en permanent ordning med konditionalitet, der finder anvendelse ud over grænserne for en given flerårig finansiel ramme.

189 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal indsigelserne fremsat af Republikken Polen, støttet af Ungarn, 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.

190 På dette grundlag skal det hernæst efterprøves, om det er korrekt, at EU-lovgiver, som Republikken Polen, støttet af Ungarn, 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.

b) Omgåelse af artikel 7 TEU og artikel 269 TEUF

191 I første række har Republikken Polen, støttet af Ungarn, med hensyn til den eksklusive karakter af den procedure, som er fastsat i artikel 7 TEU med henblik på beskyttelse af de værdier, der er indeholdt i artikel 2 TEU, i det væsentlige gjort gældende, at en tilsidesættelse af retsstatsprincippet kun kan fastslås af Det Europæiske Råd i henhold til artikel 7, stk. 2, TEU. Det er kun denne institution, der på grund af sin sammensætning kan sikre kontrollen med respekten for værdien retsstat, som har en skønsmæssig karakter og kan være afhængig af politiske hensyn. Den eneste undtagelse til Det Europæiske Råds enekompetence følger af medlemsstaternes forpligtelse i henhold til artikel 19, stk. 1, TEU til at sikre en effektiv domstolskontrol. Denne enekompetence bekræftes af dom af 17. december 2020, Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed) (C-354/20 PPU og C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, præmis 57-60), hvori Domstolen fastslog, at når der konstateres systemiske fejl med hensyn til en medlemsstats judicielle magts uafhængighed, kan ordningen med den europæiske arrestordre kun suspenderes af Rådet i henhold til artikel 7, stk. 3, TEU.

192 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.

193 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.

194 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.

195 Det fremgår af de to foregående præmisser, at i modsætning til, hvad Republikken Polen, støttet af Ungarn, 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 de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, i en medlemsstat.

196 Hvad nærmere bestemt angår værdien retsstatsprincippet, er visse aspekter heri beskyttet ved artikel 19 TEU, hvilket Republikken Polen 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.

197 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, bl.a. 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).

198 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 142-146).

199 Det fremgår således af betragtningerne i nærværende doms præmis 195-198, at Republikken Polens 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.

200 For det andet følger det under alle omstændigheder imidlertid ikke heraf – selv hvis det antages, at medlemsstaternes repræsentanters kontrol i Det Europæiske Råd og Rådet af overholdelsen af værdien retsstat i forbindelse med en procedure i henhold til artikel 7 TEU kan afhænge af politiske hensyn – at enhver vurdering af overholdelsen af denne værdi i henhold til en anden EU-retlig bestemmelse nødvendigvis vil være af samme art, hvilket Republikken Polen i øvrigt har anerkendt ved sin henvisning til artikel 19 TEU.

201 Hvad angår den anfægtede forordning udgør den forpligtelse til at overholde de principper, der er fastsat i forordningens artikel 2, litra a), som det er anført i nærværende doms præmis 168, 169 og 179, en resultatforpligtelse, der, som anført i præmis 142-145 i denne dom, følger direkte af deres medlemskab af Unionen i henhold til artikel 2 TEU. I tredje betragtning til den anfægtede forordning anføres, at disse principper har været genstand for en omfattende retspraksis fra Domstolen, mens der i 8.-10. og 12. betragtning til denne forordning opregnes de væsentligste krav, der følger af disse principper, og at de nævnte principper stadig er præciseret i såvel forordningens artikel 3 ved en redegørelse for tilfælde, der kan være tegn på tilsidesættelser heraf, som i samme forordnings artikel 4, stk. 2, ved identificeringen af situationer og adfærd fra myndighedernes side, som kan give anledning til vedtagelse af passende foranstaltninger, når betingelserne i artikel 4, stk. 1, er opfyldt.

202 Det fremgår endvidere af nærværende doms præmis 166 og 167, at Kommissionens og Rådets vurderinger er underlagt de proceduremæssige krav, der er fastsat i den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 1-9.

203 På denne baggrund har Republikken Polen med urette anført, at de principper, der er nævnt i den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), alene har politisk karakter, og at kontrollen med overholdelsen heraf ikke kan gøres til genstand for en rent juridisk vurdering.

204 For det tredje og i modsætning til, hvad Republikken Polen har gjort gældende, blev det i dom af 17. december 2020, Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed) (C-354/20 PPU og C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), på ingen måde fastslået, at artikel 7 TEU var af eksklusiv karakter, men fastlagde alene de tilfælde, hvor systemiske og generelle mangler vedrørende den dømmende magts uafhængighed i den medlemsstat, der har udstedt en europæisk arrestordre, kan begrunde, at denne arrestordre ikke fuldbyrdes.

205 I anden række har Republikken Polen, støttet af Ungarn, med hensyn til den angivelige omgåelse ved den anfægtede forordning af såvel den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, som af den begrænsning af Domstolens beføjelser, der er fastsat i artikel 269 TEUF, i det væsentlige gjort gældende, at den ordning med konditionalitet, der er indført ved denne forordning, og den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, er sammenfaldende med hensyn til de mål, principper og foranstaltninger, som gennemførelsen heraf kan føre til. Den nævnte forordning fastsætter imidlertid mere fleksible proceduremæssige regler end dem, der er fastsat i artikel 7 TEU, og nævnte ordning med konditionalitet går videre og kan gennemføres hurtigere end den procedure, der er fastsat i denne artikel, således at den fratager denne procedure enhver effektiv virkning, hvilket fører til en åbenbar omgåelse heraf. Kun artikel 7 TEU bemyndiger nemlig Det Europæiske Råd og Rådet til at kontrollere overholdelsen af artikel retsstatsprincippet på de områder, der henhører under medlemsstaternes enekompetence. Domstolen har således ikke

tilstrækkelige kontrolmetoder til, at den i forbindelse med domstolsprøvelsen af en afgørelse truffet af Rådet i henhold til den anfægtede forordning kan vurdere, om en medlemsstats handlinger er i overensstemmelse med de forpligtelser, der påhviler denne i medfør af EU-retten. Definitionen af retsstatsprincippet i denne forordnings artikel 2, litra a), bliver således generelt bindende både inden for rammerne af en procedure, som er indledt i henhold til artikel 7 TEU, og som vedrører en tilsidesættelse af denne værdi eller en alvorlig risiko for tilsidesættelse heraf, og ved Domstolens prøvelse af en afgørelse om indførelse af passende foranstaltninger i henhold til nævnte forordning, hvilket er i strid med artikel 269 TEUF.

206 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.

207 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).

208 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.

209 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.

210 Som det fremgår af nærværende doms præmis 124-137, 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 – i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, der er fastsat i artikel 310, stk. 5, TEUF og artikel 317, stk. 1, TEUF – tilsigter 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.

211 Det følger heraf, at den ved den anfægtede forordning fastsatte procedure forfølger et andet formål end den ved artikel 7 TEU fastsatte.

212 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.

213 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.

214 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.

215 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 165, 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.

216 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 126, og som alle har budgetmæssig karakter.

217 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.

218 Henset til 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.

219 Det følger heraf, at i modsætning til, hvad Republikken Polen, støttet af Ungarn, har gjort gældende, kan den anfægtede forordning ikke anses for at indføre en parallel procedure, som omgår artikel 7 TEU.

220 For det andet er det med hensyn til argumentationen om, at kun artikel 7 TEU bemyndiger EU-institutionerne til at kontrollere, at retsstatsprincippet er overholdt på de områder, der henhører under medlemsstaternes enekompetence, i nærværende doms præmis 162 og 163 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 gennemførelsen af Unionens budget i medfør af princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning 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 retsstatsprincippet, 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.

221 Eftersom sådanne situationer vedrører gennemførelsen af Unionens budget og således henhører under EU-rettens anvendelsesområde, kan Republikken Polen, støttet af Ungarn, ikke gøre gældende, at kun artikel 7 TEU giver mulighed for, at EU-institutionerne undersøger disse.

222 For det tredje skal argumentationen om, at der ikke findes tilstrækkelige kontrolmetoder til, at Domstolen i forbindelse med en domstolsprøvelse af en afgørelse fra Rådet kan vurdere, om en medlemsstats handlinger er i overensstemmelse med de forpligtelser, der påhviler denne i medfør af EU-retten, forkastes af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 201 og 203.

223 For det fjerde fremgår det – for så vidt som Republikken Polen, støttet af Ungarn, har gjort gældende, at begrebet »retsstatsprincippet«, som det er defineret i den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), generelt bliver bindende både inden for rammerne af en procedure, der indledes i henhold til artikel 7 TEU, og i forbindelse med en retslig prøvelse, der foretages af Domstolen med hensyn til en afgørelse om indførelse af passende foranstaltninger i henhold til denne forordning i strid med artikel 269 TEUF – indledningsvis af nærværende doms præmis 144 og 154, at begrebet »retssikkerhedsprincippet«, som omtales i denne artikel 2, litra a) – uanset spørgsmålet om, hvorvidt denne definition opfylder kravene efter retssikkerhedsprincippet,

hvilket er genstand for det niende anbringende – skal forstås som den værdi, der er fastsat i artikel 2 TEU, at de heri identificerede principper bidrager til selve definitionen af denne værdi eller er nært knyttet til et samfund, der respekterer retsstaten, og at medlemsstaterne ved tiltrædelsen af Unionen har forpligtet sig til at overholde og fremme de værdier, der er indeholdt i artikel 2 TEU, idet overholdelsen heraf er en betingelse for at nyde alle de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på medlemsstaterne.

224 Det følger heraf, at overholdelsen af retsstatsprincippet, der er nævnt i den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), allerede påhviler medlemsstaterne uafhængigt af nævnte forordning.

225 Det skal desuden bemærkes, at artikel 269 TEUF ifølge sin ordlyd kun omhandler legalitetskontrollen af en retsakt, der er vedtaget af Det Europæiske Råd eller af Rådet i henhold til artikel 7 TEU.

226 På denne baggrund, og henset til konstateringerne i nærværende doms præmis 218 og 219, 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.

227 Det følger heraf, at den anfægtede forordning ikke tillægger Domstolen en ny kompetence.

228 Endelig kan der tages hensyn til Domstolens domme i sager anlagt til prøvelse af afgørelser truffet af Rådet i henhold til denne forordnings artikel 6, stk. 10, inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 7 TEU, uden at en sådan hensyntagen imidlertid udgør en omgåelse af artikel 269 TEUF.

229 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de anbringender, som Republikken Polen, støttet af Ungarn, har fremført, om en omgåelse af artikel 7 TEU og artikel 269 TEUF forkastes som ugrundede, således at det første, det andet, det femte, det sjette og det ellevte anbringende skal forkastes som ugrundede.

B. Om det tredje anbringende om tilsidesættelse af protokol nr. 2

1. Parternes argumentation

230 Republikken Polen har, støttet af Ungarn, subsidiært i forhold til det første anbringende gjort gældende, at den anfægtede forordning blev vedtaget i strid med den konsultationsforpligtelse, der følger af protokol nr. 2 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet (herefter »protokol nr. 2«).

231 Nærhedsprincippet, som finder anvendelse på områder, der ikke henhører under Unionens enekompetence, kræver, at Unionen kun griber ind, hvis og i det omfang de forfulgte mål ikke i tilstrækkelig grad kan nås ved hjælp af en handling fra medlemsstaternes side. Ifølge protokol nr. 2 skal de nationale parlamenter sikre overholdelsen af nærhedsprincippet i overensstemmelse med den procedure, der er fastsat i nævnte protokol.

232 Beskyttelsen af Unionens budget henhører imidlertid ikke under Unionens enekompetence, men under de kompetencer, der deles med medlemsstaterne. Dels er denne beskyttelse ikke nævnt i artikel 3, stk. 1, TEUF, dels fastsætter artikel 325, stk. 1, TEUF en fælles forpligtelse for Unionen og medlemsstaterne til at bekæmpe svig og enhver ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser.

233 Det var således med urette, at Kommissionen i sit forslag til forordning, der førte til den anfægtede forordning, fandt, at beskyttelsen af Unionens budget er et af de områder, der henhører under Unionens enekompetence, hvorved denne institution ikke opfyldte sine forpligtelser i henhold til protokol nr. 2. Navnlig sendte nævnte institution ikke dette forslag til de nationale parlamenter på alle Unionens officielle sprog, som det ellers kræves i protokollens artikel 6, stk. 1. Kommissionen tilsidesatte herved ligeledes nævnte protokols artikel 7, stk. 1, hvorefter Kommissionen tager hensyn til de begrundede udtalelser, der fremsættes af de nationale parlamenter.

234 Republikken Polen har, støttet af Ungarn, anført, at sådanne tilsidesættelser skal behandles på samme måde som Parlamentets rettigheder i lovgivningsprocedurerne. Domstolen har i denne henseende anført, at Parlamentets deltagelse i lovgivningsproceduren afspejler det grundlæggende demokratiske princip om, at folket deltager i udøvelsen af magten ved hjælp af en repræsentativ forsamling, således at den forskriftsmæssige høring af Parlamentet i de tilfælde, der er fastsat i EUF-traktaten, udgør en væsentlig formforskrift, hvis tilsidesættelse medfører, at den pågældende retsakt er ugyldig. Eftersom protokol nr. 2 ifølge sin præambel har til formål at sikre, at beslutningerne træffes så tæt på borgerne som muligt, bør tilsidesættelsen af den deri fastsatte forpligtelse til at høre de nationale parlamenter derfor i det foreliggende tilfælde medføre, at den anfægtede forordning annulleres.

235 Denne annullation er ligeledes begrundet i den omstændighed, at Kommissionen ikke fuldt ud har opfyldt sin forpligtelse i henhold til artikel 4, stk. 1, i protokol nr. 2, hvorefter den skal sende sine udkast til lovgivningsmæssige retsakter samt sine ændrede udkast til de nationale parlamenter. Kommissionen fremsendte ganske vist sit oprindelige forslag til forordning til disse parlamenter, men forslaget blev væsentligt ændret i de senere faser af lovgivningsproceduren, uden at de nævnte parlamenter fik mulighed for at foretage en ny undersøgelse. Det følger imidlertid af Domstolens praksis, at en ny høring af Parlamentet er nødvendig, hver gang den endeligt vedtagne retsakt, når den betragtes i sin helhed, indholdsmæssigt adskiller sig fra den, som Parlamentet tidligere er blevet hørt om, idet denne nye høring udgør et væsentligt formkrav, hvis tilsidesættelse medfører ugyldighed.

236 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.

2. Domstolens bemærkninger

237 Det følger af artikel 5, stk. 3, TEU, at bestemmelserne i protokol nr. 2 vedrørende nærhedsprincippet kun finder anvendelse på »på de områder, der ikke hører ind under [Unionens] enekompetence«.

238 For det første er artikel 325, stk. 1, TEUF i modsætning til, hvad Republikken Polen, støttet af Ungarn, har gjort gældende, ikke relevant med henblik på at afgøre, om den anfægtede forordning henhører under et sådant område.

239 Det følger nemlig af nærværende doms præmis 112-189, at den anfægtede forordning med føje er baseret på et andet retsgrundlag, nemlig artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, eftersom nævnte forordning har til formål at beskytte Unionens budget mod situationer eller adfærd fra medlemsstaternes myndigheders side, som skyldes tilsidesættelser af retsstatsprincippet, og 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.

240 For det andet er det med føje, at det i det forslag, der førte til vedtagelsen af den anfægtede forordning, under overskriften »Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)« præciseres, at de »[f]inansielle regler gældende for Unionens budget i henhold til artikel 322 [TEUF] [ikke] kunne […] vedtages på medlemsstatsniveau«.

241 Som generaladvokaten har anført i punkt 40 og 45 i forslaget til afgørelse, henhører en forordning som den anfægtede forordning, som indeholder finansielle regler, der fastsætter de nærmere retningslinjer for opstillingen og gennemførelsen af Unionens budget som omhandlet i artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, under udøvelsen af Unionens kompetence vedrørende dens funktion, som i sagens natur kun kan udøves af Unionen selv. Nærhedsprincippet finder derfor ikke anvendelse.

242 Følgelig er Republikken Polens argumentation om Kommissionens tilsidesættelse af de proceduremæssige forpligtelser, der påhviler den i medfør af bestemmelserne i protokol nr. 2, ugrundet, hvorfor det tredje anbringende skal forkastes.

C. Om det fjerde anbringende om en tilsidesættelse af artikel 296, stk. 2, TEUF

1. Parternes argumentation

243 Republikken Polen har, støttet af Ungarn, gjort gældende, at begrundelsen for den anfægtede forordning, sådan som den fremgår af det forslag, der førte til denne forordning, ikke overholder de krav, der er fastsat i artikel 296, stk. 2, TEUF, hvorefter alle EU-retsakter skal indeholde en redegørelse for grundene til vedtagelsen heraf.

244 Grundene til, at det var nødvendigt at vedtage den anfægtede forordning, fremgår nemlig ikke af begrundelsen i dette forslag.

245 Selv om der i begrundelsen i nævnte forslag henvises til artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF som retsgrundlag for den anfægtede forordning, var dette valg hverken en »forklaring eller en begrundelse«, hvilket er i strid med kravene i punkt 25, første afsnit, i den interinstitutionelle aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om bedre lovgivning (EUT 2016, L 123, s. 1). Det er derfor ikke muligt at efterprøve, om denne forordning er blevet vedtaget i medfør af Unionens enekompetence eller dens delte kompetence med medlemsstaterne, hvilket udgør en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, der begrunder en annullation af den nævnte forordning.

246 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.

2. Domstolens bemærkninger

247 Republikken Polen har i retsmødet bekræftet, at det fjerde anbringende vedrører begrundelsen for det forslag, der førte til vedtagelsen af den anfægtede forordning, og ikke begrundelsen for selve forordningen, som afspejlet i betragtningerne hertil.

248 Eftersom der med søgsmålet ikke er nedlagt påstand om annullation af dette forslag, men af den anfægtede forordning, er den argumentation, der er fremsat til støtte for dette anbringende, uden betydning, sådan som Parlamentet og Rådet med føje har fremhævet, og som generaladvokaten har anført i punkt 58 i forslaget til afgørelse.

249 Domstolens faste praksis, hvorefter det af den begrundelse af en EU-retsakt, der kræves efter artikel 296, stk. 2, TEUF, klart og utvetydigt skal fremgå, hvilke betragtninger ophavsmanden til den omhandlede retsakt har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med hensynene bag den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol (dom af 11.12.2018, Weiss m.fl., C-493/17, EU:C:2018:1000, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis), vedrører nemlig begrundelsen for den retsakt, hvis lovlighed undersøges.

250 Selv om spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsespligten er overholdt, desuden ikke blot skal vurderes i forhold til retsaktens ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 11.12.2018, Weiss m.fl., C-493/17, EU:C:2018:1000, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis), kan denne sammenhæng, herunder bl.a. forslaget til den pågældende retsakt, ikke i sig selv og uafhængigt af begrundelsen i denne retsakt begrunde en annullation af sidstnævnte.

251 Selv hvis det antages, at Republikken Polens klagepunkter, der er gengivet i nærværende doms præmis 244 og 245, vedrører begrundelsen i den anfægtede forordning, skal de under alle omstændigheder forkastes, henset til de betragtninger, der bl.a. er anført i dommens præmis 124, 130, 131, 134, 149, 159, 162, 163 og 165.

252 Det følger heraf, at det fjerde anbringende skal forkastes som uvirksomt.

D. Om det syvende anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, TEU, artikel 4, stk. 2, andet punktum, TEU og artikel 5, stk. 2, TEU

1. Parternes argumentation

253 Republikken Polen har, støttet af Ungarn, anført, at ingen traktatbestemmelse gav EU-lovgiver kompetence til at vedtage den anfægtede forordning, hvorfor lovgiver ved at vedtage denne tilsidesatte det princip om kompetencetildeling, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, TEU og artikel 5, stk. 2, TEU. Herved tilsidesatte EU-lovgiver ligeledes den forpligtelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, andet punktum, TEU, til at respektere medlemsstaternes centrale funktioner.

254 De forhold, der skal lægges til grund for vurderingen af, om medlemsstaterne har tilsidesat et af retsstatsprincipperne, der er nævnt i den anfægtede forordnings artikel 3 og artikel 4, stk. 2, vedrører områder, som henhører under medlemsstaternes enekompetence, og som er grundlæggende for udøvelsen af deres centrale funktioner, navnlig dem, der har til formål at beskytte den territoriale integritet, opretholde den offentlige orden og sikre den nationale sikkerhed. Der sigtes nemlig ikke alene til statslige organers funktion, såsom de nationale

domstole, de myndigheder, der har ansvaret for tildeling af offentlige kontrakter og finansiel kontrol, samt efterforskende og retsforfølgende myndigheder, men også deres organisation, herunder tilvejebringelse af de finansielle og personalemæssige ressourcer, der er nødvendige for disse myndigheders funktion, og de proceduremæssige regler, der gælder for dem.

255 I modsætning til, hvad der er anført i syvende betragtning til den anfægtede forordning, kan der ikke udledes nogen kompetence for EU-lovgiver i denne henseende af retsstatsprincippets væsentlige karakter for Unionens retsorden, navnlig princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, der indgår heri, som er fastsat i artikel 317 TEUF.

256 EU-lovgiver vedtog således den anfægtede forordning i overensstemmelse med logikken med en afsmittende virkning (»*spillover effect*«), dvs. en proces, hvorefter en handling, der forfølger et bestemt formål, fører til en situation, hvor det oprindelige mål kun kan nås ved hjælp af nye handlinger. I det foreliggende tilfælde indebærer denne afsmittende virkning, at det følger af det legitime formål om beskyttelse af Unionens budget, at det skal anerkendes, at Unionen har kompetence på området for vurdering af såvel procedurer som finansielle og personalemæssige behov for medlemsstaternes efterforskende og retsforfølgende myndigheder, selv om en sådan kompetence ikke har et retsgrundlag i traktaterne.

257 Medlemsstaternes kompetence til at organisere deres efterforskende og retsforfølgende myndigheder er imidlertid uløseligt forbundet med centrale statslige funktioner, såsom opretholdelsen af den offentlige orden, som Unionen skal respektere, og den nationale sikkerhed, som i henhold til artikel 4, stk. 2, TEU henhører under den enkelte medlemsstats enekompetence.

258 Rådets Juridiske Tjeneste indtog i øvrigt en lignende holdning, idet den i juridisk udtalelse nr. 13593/18 indledningsvis anførte, at artikel 2 TEU ikke tillægger Unionen en materiel kompetence, men opregner de værdier, som EU-institutionerne og dens medlemsstater skal overholde, når de handler inden for rammerne af de beføjelser, som Unionen er tillagt ved traktaterne, dernæst, at en tilsidesættelse af Unionens værdier, herunder retsstatsprincippet, kun kan gøres gældende over for en medlemsstat, når denne handler inden for på et område, hvor Unionen har kompetence, og endelig, at medlemsstaternes overholdelse af retsstatsprincippet ifølge traktaterne ikke kan gøres til genstand for EU-institutionernes tiltag eller kontrol, uanset om dette tiltag indgår i en specifik materiel kompetence, uden at dette berører den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU.

259 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.

2. Domstolens bemærkninger

260 Med det syvende anbringende har Republikken Polen, støttet af Ungarn, gjort gældende, at EU-lovgiver ved at vedtage den anfægtede forordning og ved således på grundlag af princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, der er fastsat i artikel 317 TEUF, at indføre en kontrol med medlemsstaternes overholdelse af retsstatsprincippet på områder under de nævnte medlemsstaters suveræne tiltag, som henhører under deres enekompetence, og som er grundlæggende for at gøre det muligt for dem at varetage deres centrale funktioner, fratog såvel

principippet om kompetencetildeling, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, TEU og artikel 5, stk. 2, TEU, som den forpligtelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, andet punktum, TEU, til at respektere medlemsstaternes centrale funktioner, deres effektive virkning.

261 For det første kunne EU-lovgiver, som det er fastslået i nærværende doms præmis 112-189, gyldigt støtte den anfægtede forordning på artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, hvorfor Republikken Polens argumentation om, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af nævnte forordning med urette udledte sin kompetence af princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, der er fastsat i artikel 317 TEUF, ikke kan tiltrædes.

262 For det andet fremgår det, som det er præciseret i nærværende doms præmis 124-138, 152-157 og 208-219, af den anfægtede forordnings formål og indhold, at den i modsætning til, hvad Republikken Polen har gjort gældende, ikke giver Rådet beføjelse til at vedtage sanktioner, men alene foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget og dens finansielle interesser.

263 For det tredje er forpligtelsen til at overholde det princip, der er nævnt i den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), som anført i nærværende doms præmis 142-145, 168, 169 og 179, en resultatforpligtelse for medlemsstaterne, der følger direkte af de forpligtelser, som medlemsstaterne har påtaget sig over for hinanden og med hensyn til Unionen, og at denne forordning alene gennemfører denne for så vidt angår de nationale myndigheders tiltag vedrørende udgifter, der er dækket af Unionens budget.

264 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 145, udgør selve Unionens identitet som fælles retsorden, hvilke værdier udmøntes i principper, der indebærer juridisk bindende forpligtelser for medlemsstaterne.

265 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.

266 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.

267 For det fjerde er Republikken Polens argumentation, som støttes af Ungarn, hvorefter vurderingen af medlemsstaternes tilsidesættelse af retsstatsprincippet vedrører områder, der henhører under medlemsstaternes enekompetence, allerede blevet forkastet i nærværende doms præmis 162, 163, 220 og 221 med den begrundelse, at denne forordning kun gør det muligt at bedømme situationer og adfærd fra myndighedernes side, som vedrører gennemførelsen af Unionens budget eller beskyttelsen af dens finansielle interesser.

268 Det er ganske vist ikke udelukket, at sådanne situationer eller sådan adfærd kan tilregnes en myndighed, som efter en medlemsstats opfattelse deltager i dens suveræne tiltag på grundlæggende områder med henblik på udøvelsen af dens centrale funktioner. Det følger ikke desto mindre heraf, at når en sådan situation eller adfærd påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af

dens finansielle interesser, kan Unionen ikke foreholdes, at den i forbindelse med forsvaret af sin identitet, som de værdier, der er indeholdt i artikel 2 TEU, henhører under, iværksætter de midler, der er nødvendige for at beskytte denne forsvarlige økonomiske forvaltning eller disse finansielle interesser ved vedtagelsen af passende foranstaltninger, som i henhold til den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 1, udelukkende vedrører gennemførelsen af Unionens budget.

269 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at selv om medlemsstaterne frit kan udøve deres kompetencer på de områder, som de er tillagt, gælder det ikke desto mindre, at medlemsstaterne under udøvelsen af disse kompetencer skal overholde EU-retten, idet de ikke kan frigøre sig fra de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til denne ret (jf. i denne retning dom af 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis, af 19.9.2017, Kommissionen mod Irland (Registreringsafgift), C-552/15, EU:C:2017:698, præmis 71 og 86, af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis, og af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere), C-791/19, EU:C:2021:596, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

270 Ved at kræve, at medlemsstaterne skal overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten, søger Unionen endvidere på ingen måde selv at udøve denne kompetence eller at tiltage sig en sådan kompetence (jf. i denne retning dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed), C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 52).

271 Henset til disse betragtninger skal det fastslås, at Republikken Polens anbringende om tilsidesættelse af princippet om kompetencetildeling og af forpligtelsen til at respektere medlemsstaternes centrale funktioner savner ethvert grundlag.

272 Det syvende anbringende skal derfor forkastes som ugrundet.

E. Om det ottende anbringende om tilsidesættelse af princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne og om den manglende respekt for deres nationale identitet, som er fastsat i artikel 4, stk. 2, første punktum, TEU

1. Parternes argumentation

273 Republikken Polen har, støttet af Ungarn, anført, at anvendelsen af den anfægtede forordning vil føre til en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, første punktum, TEU, hvorefter Unionen respekterer medlemsstaternes lighed over for traktaterne samt deres nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer.

274 For det første følger det af 16. betragtning til den anfægtede forordning, at afsløringen af tilsidesættelser af retsstatsprincippet kræver, at Kommissionen foretager en grundig kvalitativ vurdering under hensyn til relevante oplysninger fra tilgængelige kilder og anerkendte institutioner, herunder Venedigkommissionens konklusioner og henstillinger. Denne kommission anførte i sin rapport om retslige udnævnelser, der blev vedtaget på dens 70. plenarmøde, at der skulle sondres mellem stater, der indgår i de »gamle demokratier«, og stater, der udgør »nye demokratier«, idet denne sondring kan skabe en alvorlig risiko for, at Kommissionen behandler medlemsstaterne forskelligt ved anvendelsen af denne forordning.

275 Republikken Polen har, støttet af Ungarn, i øvrigt fremhævet, at Revisionsretten i sin udtalelse nr. 1/2018 om det forslag til forordning, der førte til den anfægtede forordning, kritiserede den omstændighed, at dette forslag ikke fastsatte kriterier for navnlig betingelserne for indledning af proceduren eller fastlæggelse af valget og omfanget af de foranstaltninger, der skal træffes, hvilket ikke sikrede en konsekvent anvendelse af forordningens relevante bestemmelser og dermed medlemsstaternes lighed over for traktaterne.

276 For det andet har Republikken Polen, støttet af Ungarn, gjort gældende, at indførelsen i den anfægtede forordning af en sanktionsordning tvang EU-lovgiver til at vælge en procedure for vedtagelse af foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget, som direkte tilsidesætter princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne. Det fremgår nemlig af denne forordnings artikel 6, stk. 10 og 11, at Rådet vedtager afgørelserne vedrørende disse foranstaltninger med kvalificeret flertal som defineret i artikel 16, stk. 4, TEU, hvilket indebærer deltagelse af den berørte medlemsstat.

277 Vedtagelsen af sådanne foranstaltninger med kvalificeret flertal og med deltagelse af den berørte medlemsstat fører imidlertid til en direkte forskelsbehandling af små og mellemstore medlemsstater, eftersom dette flertal kræver, at mindst 15 medlemsstater stemmer, hvilket udgør mindst 65% af EU's befolkning. De store medlemsstater, der repræsenterer en større procentdel af EU's befolkning, begunstiges således ved afstemninger om vedtagelsen af foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget, navnlig foranstaltninger, der berører dem umiddelbart, i forhold til små og mellemstore medlemsstater, der repræsenterer en lavere befolkningsandel. Selv om en sådan sammenhæng ikke kan bestrides for så vidt angår vedtagelsen af normative retsakter, der har virkninger i samtlige medlemsstater, er situationen en anden for så vidt angår sanktionsforanstaltninger, der skal have virkninger over for en enkelt medlemsstat, i lighed med dem, der kan træffes i henhold til den anfægtede forordning.

278 De traktatbestemmelser, der bemyndiger EU-institutionerne til at pålægge medlemsstaterne sanktioner, udelukker desuden systematisk de medlemsstater, der er omfattet af forslaget om pålæggelse af sanktioner, fra afstemningen. Dette er navnlig tilfældet med hensyn til artikel 126 TEUF vedrørende uforholdsmæssigt store offentlige underskud samt artikel 7 TEU og artikel 354 TEUF hvad angår den procedure, der er omtalt i nævnte artikel 7 TEU.

279 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.

2. Domstolens bemærkninger

280 Med det ottende anbringende har Republikken Polen, støttet af Ungarn, gjort gældende, at den anfægtede forordning vil føre til tilsidesættelser af princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne og deres nationale identitet, som Unionen er forpligtet til at respektere i henhold til artikel 4, stk. 2, første punktum, TEU. Disse tilsidesættelser følger indledningsvis af Kommissionens hensyntagen til Venedigkommissionens udtalelser og undersøgelser, dernæst af den manglende præcision af kriterierne vedrørende navnlig betingelserne for at indlede den procedure, der er fastsat i den anfægtede forordning, samt valget og omfanget af de foranstaltninger, der skal træffes, og endelig af den afstemningsregel, der er fastsat i denne forordnings artikel 6, stk. 11, hvad angår de afgørelser, som Rådet skal træffe i henhold til samme forordnings artikel 6, stk. 10.

281 I første række skal det med hensyn til Kommissionens hensyntagen til relevante oplysninger fra Venedigkommissionen bemærkes, at værdien retsstat, som er kernen i den ordning med horisontal konditionalitet, der er indført ved den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1, tilsigter overholdelsen af de principper, der er nævnt i denne forordnings artikel 2, litra a).

282 Som det senest er anført i nærværende doms præmis 263, er forpligtelsen til at overholde disse principper en resultatforpligtelse for medlemsstaterne, som følger direkte af deres medlemskab af Unionen i henhold til artikel 2 TEU, som ingen medlemsstat kan se bort fra, og som den anfægtede forordning blot gennemfører for så vidt angår de nationale myndigheders tiltag vedrørende udgifter, der er dækket af Unionens budget.

283 Det følger af nærværende doms præmis 265 og 266, at 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 på ingen måde uforeneligt med anvendelsen af ensartede bedømmelseskriterier.

284 Eftersom Unionen skal respektere medlemsstaternes nationale identitet, sådan som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, påhviler det navnlig dens institutioner, når de efterprøver, om medlemsstaterne opfylder de resultatforpligtelser, der følger direkte af deres medlemskab af Unionen, i henhold til artikel 2 TEU at tage hensyn til kendetegnene ved disse medlemsstaters forfatnings- og retssystemer.

285 Kommissionen skal under Unionens retsinstansers kontrol i denne forbindelse sikre relevansen af de oplysninger, den anvender, og pålideligheden af sine kilder. Navnlig tillægger den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 3, ikke de heri eller de i 16. betragtning til denne forordning nævnte informationskilder en specifik eller absolut bevisværdi og knytter ikke bestemte retsvirkninger til disse, hvorfor denne bestemmelse ikke fritager Kommissionen for pligten til at foretage en omhyggelig vurdering af de faktiske omstændigheder.

286 Som det er anført i nærværende doms præmis 202, er Kommissionens og Rådets vurderinger desuden 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 de nævnte krav forstås i lyset af 16. betragtning til nævnte forordning, hvorefter vurderingen skal være objektiv, upartisk og fair, idet overholdelsen af samtlige disse forpligtelser er underlagt Domstolens fulde prøvelsesret.

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 I anden række fremgår det, hvad angår den angivelige manglende præcision af de kriterier, der finder anvendelse på betingelserne for at indlede proceduren samt på valget og omfanget af de foranstaltninger, der skal træffes, af den anfægtede forordnings artikel 4, sammenholdt med forordningens artikel 6, stk. 1, som det er anført i nærværende doms præmis 125, at Kommissionen kun kan indlede denne procedure, når den finder, at der er rimelige grunde til at antage, at mindst et af de retsstatsprincipper, der er nævnt i denne forordnings artikel 2, litra a), er blevet tilsidesat i en medlemsstat, at denne tilsidesættelse vedrører i hvert fald en af de situationer, der kan tilskrives en myndighed i en medlemsstat, eller adfærd fra denne myndigheds side som omhandlet i nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, for så vidt som disse situationer eller denne adfærd er relevante for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, og at denne tilsidesættelse påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke denne forsvarlige forvaltning eller disse finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde i kraft af en faktisk forbindelse mellem disse tilsidesættelser og denne påvirkning eller alvorlige risiko for påvirkning.

289 Hvad angår disse principper følger det af konstateringerne i nærværende doms præmis 169, at Republikken Polen ikke kan gøre gældende, at den ikke har et konkret og præcist kendskab til de resultatforpligtelser, som den er pålagt som følge af sin tiltrædelse af Unionen, hvad angår overholdelsen af værdien retsstat.

290 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).

291 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.

292 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.

293 Endelig er Kommissionens og Rådets vurderinger underlagt de proceduremæssige krav, der er nævnt i nærværende doms præmis 286.

294 Hvad angår de situationer og den adfærd fra myndighedernes side, som er omhandlet i den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, og deres relevans for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for dens finansielle interesser, fremgår det af nærværende doms præmis 171-177, at de er tilstrækkeligt præcise til, at Republikken Polen på en tilstrækkelig konkret og forudsigelig måde kan identificere de situationer og den adfærd, der er omfattet af denne bestemmelse.

295 Hvad angår begreberne »forsvarlig økonomisk forvaltning« og »beskyttelse af Unionens finansielle interesser« er det førstnævnte begreb ligeledes navnlig omhandlet i artikel 310, stk. 5, TEUF og 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.

296 I denne henseende defineres i artikel 2, nr. 1), i forordning nr. 883/2013 »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.

297 Domstolen har i øvrigt fastslået, at begrebet Unionens »finansielle interesser« som omhandlet i artikel 325, stk. 1, TEUF derfor 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.

298 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.

299 Desuden 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 286, endvidere også overholdes.

300 Hvad angår den tilstrækkeligt direkte forbindelse mellem en konstateret tilsidesættelse af retsstatsprincippet og beskyttelsen af Unionens budget eller dens finansielle interesser er det tilstrækkeligt at henvise til nærværende doms præmis 178-180.

301 Endelig er valget og omfanget af de foranstaltninger, der kan vedtages i henhold til den anfægtede forordning, begrænset, for så vidt som den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 1, som det er anført i nærværende doms præmis 153, udtømmende opregner de forskellige beskyttelsesforanstaltninger, der kan vedtages.

302 I henhold til denne forordnings artikel 5, stk. 3, skal sådanne foranstaltninger være forholdsmæssige og 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 skal tages behørigt hensyn til arten, varigheden, alvoren og omfanget af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet, og foranstaltningerne skal så vidt muligt være rettet mod de EU-tiltag, der berøres af tilsidesættelserne. 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 Unionens finansielle interesser.

303 Henset til de ovenstående betragtninger og de proceduremæssige krav, der senest er nævnt i nærværende doms præmis 286, er Republikken Polens argumentation, der støttes af Ungarn, om manglende præcision af kriterierne vedrørende navnlig betingelserne for at indlede proceduren samt valget og omfanget af de foranstaltninger, der skal træffes, ugrundet.

304 I tredje række skal det med hensyn til anbringendet om, at den afstemningsregel, der er fastsat i den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 11, for Rådets vedtagelse af afgørelser i henhold til denne forordnings artikel 6, stk. 10, angiveligt er uforenelig med princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne, bemærkes, at dette anbringende delvis er støttet på argumentationen om, at de foranstaltninger, der kan vedtages i henhold til denne artikel 6, stk. 10, har karakter af sanktioner, hvis vedtagelse af traktaterne udelukker den berørte medlemsstat fra afstemning.

305 Som det er præciseret i nærværende doms præmis 112-229, tilsigter de foranstaltninger, der kan vedtages i henhold til den anfægtede forordning, ikke at pålægge en medlemsstat sanktioner for tilsidesættelser af retsstatsprincippet, men udelukkende at beskytte den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller dens finansielle interesser.

306 I øvrigt kan en medlemsstat kun udelukkes fra afstemningsproceduren med kvalificeret flertal i de tilfælde, hvor traktaterne udtrykkeligt fastsætter dette, og hvor et kvalificeret flertal følgelig er fastsat i overensstemmelse med artikel 238, stk. 3, TEUF.

307 Selv om det er korrekt, at EU-lovgiver har mulighed for at vedtage gennemførelsesbestemmelser for grundforordningerne i henhold til en anden procedure end den, der blev fulgt med henblik på at vedtage grundforordningen (jf. i denne retning dom af 18.6.1996, Parlamentet mod Rådet, C-303/94, EU:C:1996:238, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis), følger det ikke desto mindre heraf, som generaladvokaten har anført i punkt 96 i forslaget til afgørelse, at den afstemningsregel, der er fastsat i den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 11, dvs. reglen om kvalificeret flertal med deltagelse af alle medlemsstater, er den, som ved artikel 16, stk. 3, TEU foreskrives som hovedregel for Rådets afstemninger, medmindre andet er fastsat i traktaterne.

308 Det skal tilføjes, at denne afstemningsregel ikke alene er fastsat i traktaterne selv, men også, at den ikke er i strid med princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne.

309 Navnlig er den omstændighed, at medlemsstaternes interesser kan være forskellige, og at et blokerende mindretal alt efter, om alle eller kun enkelte medlemsstater deltager i afstemningen i Rådet, er mere eller mindre nemt at opnå ved afstemningen som omhandlet i artikel 16, stk. 4, TEU, på ingen måde specifik for den procedure, der er indført ved den anfægtede forordning, og er fuldt ud forenelig med de valg, som traktaternes ophavsmænd har opstillet. I overensstemmelse med værdien demokrati, der er indeholdt i artikel 2 TEU, har denne bestemmelse nemlig til formål at sikre, at Rådets afgørelser er baseret på en tilstrækkelig repræsentativitet af såvel medlemsstaterne som Unionens befolkning.

310 På baggrund af ovenstående bemærkninger skal det ottende anbringende forkastes som ugrundet.

F. Om det niende anbringende om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet

1. Parternes argumentation

311 Republikken Polen har, støttet af Ungarn, gjort gældende, at den anfægtede forordnings bestemmelser ikke overholder de krav om klarhed og præcision, der følger af retssikkerhedsprincippet, eftersom denne forordning ikke klart præciserer de krav, som medlemsstaterne skal overholde for at kunne bevare den finansiering fra Unionens budget, som de er blevet tildelt, og at forordningen tillægger Kommissionen og Rådet en for vid skønsbeføjelse.

312 For det første giver definitionen af begrebet »retsstatsprincippet« i den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), anledning til vanskeligheder. Begrebet kan principielt ikke defineres overordnet, da det rummer en række ikke-udtømmende principper, hvis betydning kan afvige fra stat til stat afhængigt af staternes forfatningsmæssige kendetegn eller deres egne retstraditioner. Denne definition udvider desuden uretmæssigt rækkevidden af det nævnte begreb som en værdi i Unionen, hvilken værdi blot er en af de værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, til de andre værdier, der er indeholdt i denne bestemmelse.

313 For det andet opfylder de elementer, der indgår i vurderingen af overholdelsen af retsstatsprincippet, som er fastsat i den anfægtede forordnings artikel 3 og 4, ikke kravene om klarhed og præcision, idet anvendelsen af disse principper forudsætter, at de fastsættes på forhånd. Da der ikke findes en overordnet definition af nævnte princip, og henset til Unionens meget begrænsede kompetencer til at fastsætte det, har princippet ikke et konkret materielt indhold i EU-retten. Selv om det er korrekt, at Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har afklaret visse aspekter af retsstatsprincippet, har de imidlertid endnu ikke præciseret indholdet af de andre værdier, der er indeholdt i artikel 2 TEU, eller deres forbindelse med princippet om respekten for medlemsstaternes nationale identitet, der fremgår af artikel 4, stk. 2, TEU.

314 I dom af 27. februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 32), henviste Domstolen ganske vist til værdien retsstat, som er indeholdt i artikel 2 TEU, men den præciserede, at denne værdi var blevet konkretiseret i artikel 19 TEU. For at kunne finde anvendelse skal de værdier, der er indeholdt i artikel 2 TEU, derfor konkretiseres i andre traktatbestemmelser. Da andre værdier end retsstaten, som med urette er indarbejdet i sidstnævnte begreb i den anfægtede forordning, imidlertid ikke er klart definerede, skal

Domstolen navnlig præcisere begreberne »pluralisme«, »ikkeforskelsbehandling«, »tolerance«, »retfærdighed«, og »solidaritet«. Domstolens bindende fortolkning af disse begreber i forbindelse med domstolsprøvelsen af afgørelser, der træffes i henhold til denne forordning, går således ud over de beføjelser, som Unionen er tillagt.

315 Den manglende præcision i den anfægtede forordnings artikel 3 og artikel 4, stk. 2, for så vidt som disse bestemmelser anvender udtryk som den »korrekte funktionsmåde« af »myndigheder« og den korrekte funktionsmåde af »effektive og gennemsigtige systemer for finansiel forvaltning og ansvarlighed« samt den ikke-udtømmende karakter af opregningerne i disse bestemmelser, giver Kommissionen og Rådet mulighed for at præcisere disse i forbindelse med anvendelsen af denne forordning, hvilket i det væsentlige vil gøre det muligt at anvende de således præciserede normer med tilbagevirkende kraft.

316 For det tredje omfatter de informationskilder, som Kommissionen skal anvende i henhold til den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 3, når der konstateres en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, »konklusioner og henstillinger« fra EU-institutioner, andre relevante internationale organisationer og andre anerkendte institutioner, selv om disse kilder i henhold til EU-retten ikke er bindende for medlemsstaterne. Den anfægtede forordning kan derfor ikke give dem bindende karakter. Heller ikke den vejledende liste i 16. betragtning til nævnte forordning præciserer i tilstrækkelig grad de i nævnte bestemmelse omhandlede »afgørelser, konklusioner og henstillinger«.

317 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.

2. Domstolens bemærkninger

318 Med det niende anbringende har Republikken Polen, støttet af Ungarn, gjort gældende, at den anfægtede forordning tilsidesætter retssikkerhedsprincippet og tildeler Kommissionen og Rådet en for vid skønsmargen på grund af den manglende præcision af for det første begrebet »retsstatsprincippet«, som er defineret i denne forordnings artikel 2, litra a), for det andet af de kriterier, der er fastsat i forordningens artikel 3 og artikel 4, stk. 2, og endelig for det tredje af de informationskilder, som Kommissionen skal støtte sig på i henhold til samme forordnings artikel 6, stk. 3.

319 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).

320 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).

321 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).

322 Det er på baggrund af disse betragtninger, at der i første række skal foretages en undersøgelse af argumentationen om, at begrebet »retsstatsprincippet«, der er defineret i den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), er upræcist og for vidt.

323 For det første tilsigter denne bestemmelse 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.

324 For det andet og i modsætning til, hvad Republikken Polen, støttet af Ungarn, 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 Republikken Polen selv har medgivet, at det indgår i dette begreb. Det samme gælder for henvisningen til princippet om forbud mod forskelsbehandling og lighedsprincippet. Selv om artikel 2 TEU omtaler retsstatsprincippet som medlemsstaternes fælles værdigrundlag adskilt fra lighedsprincippet og 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.

325 Denne konstatering understøttes af, at Venedigkommissionen i sin undersøgelse nr. 711/2013 af 18. marts 2016, som opstiller en »liste over retsstatskriterier«, hvilken undersøgelse der henvises til 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).

326 For det tredje skal Republikken Polens argumentation, som støttes af Ungarn, hvorefter retsstatsprincippet, der er nævnt i den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), ikke har noget konkret materielt indhold i EU-retten, henset til, hvad der er anført i nærværende doms præmis 289-293, forkastes som ugrundet.

327 For det fjerde er det med hensyn til forholdet mellem retsstatsprincippet og princippet om respekt for medlemsstaternes nationale identitet, der fremgår af artikel 4, stk. 2, TEU, tilstrækkeligt at henvise til nærværende doms præmis 282-286.

328 For det femte er det med hensyn til argumentationen om, at de værdier, der er indeholdt i artikel 2 TEU, for at kunne finde anvendelse skal være konkretiseret i andre traktatbestemmelser, anført i nærværende doms præmis 192-199, at traktaterne indeholder talrige bestemmelser, som ofte er konkretiseret i forskellige afledte retsakter, der tillægger EU-institutionerne kompetence til at

konstatere og i givet fald pålægge sanktioner for tilsidesættelser i medlemsstaterne af de værdier, der er indeholdt i artikel 2 TEU. Det er i nærværende doms præmis 112-189 blevet fastslået, at artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF er et retsgrundlag, der gør det muligt for EU-lovgiver at træffe bestemmelser om konstatering af tilsidesættelser af retsstatsprincippet og om de retlige konsekvenser heraf med henblik på at beskytte Unionens budget og Unionens finansielle interesser, når sådanne tilsidesættelser påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke dette budget og disse interesser.

329 For det sjette udøver Domstolen i modsætning til, hvad Republikken Polen, støttet af Ungarn, har gjort gældende, selv hvis det antages, at den inden for rammerne af et annullationssøgsmål til prøvelse af en afgørelse vedtaget i henhold til den anfægtede forordning skal fortolke begreberne »pluralisme«, »ikkeforskelsbehandling«, »tolerance«, »retfærdighed« eller »solidaritet«, der er indeholdt i artikel 2 TEU, kun de beføjelser, som den er blevet tillagt ved traktaterne, navnlig artikel 263 TEUF.

330 I anden række fremgår det hvad angår den angivelige manglende præcision af de kriterier, der er anvendt i den anfægtede forordnings artikel 3 og artikel 4, stk. 2, af nærværende doms præmis 155, at denne artikel 3 ikke fastsætter forpligtelser for medlemsstaterne, men at den blot nævner tilfælde, der kan være tegn på tilsidesættelser af retsstatsprincippet, og således har til formål at lette anvendelsen af denne forordning ved at præcisere de krav, der er uløseligt forbundet med dette princip.

331 For det andet skal det med hensyn til de angiveligt upræcise begreber, der fremgår af nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, indledningsvis bemærkes, at begrebet »myndigheder« er blevet undersøgt i nærværende doms præmis 175 og 176, og at det andet begreb »myndigheder« alene omfatter »efterforskende og retsforfølgende myndigheder«.

332 Det følger endvidere 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.

333 Endelig henviser udtrykket »effektive og gennemsigtige systemer for finansiel forvaltning og ansvarlighed«, der er anvendt i den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, litra b), til begrebet »finansiel forvaltning«, som henhører under begrebet »forsvarlig økonomisk forvaltning«, der fremgår af selve traktaterne, navnlig af artikel 310, stk. 5, TEUF og artikel 317, stk. 1, TEUF, og som i finansforordningens artikel 2, nr. 59), defineres som budgetgennemførelse i overensstemmelse med principperne om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet. Udtrykket »finansiel ansvarlighed« afspejler for sin del bl.a. de forpligtelser til finansiel kontrol, overvågning og revision, der er omtalt i nævnte artikel 4, stk. 2, litra b), mens udtrykket »effektive og gennemsigtige systemer« indebærer indførelsen af en koordineret helhed af regler, som på effektiv og gennemsigtig vis sikrer nævnte finansielle forvaltning og ansvarlighed.

334 For det tredje er den argumentation, der er støttet på, at opregningen af situationer og adfærd i den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 2, ikke er udtømmende, blevet forkastet i nærværende doms præmis 171-177, og med hensyn til de tilfælde, der kan være tegn på tilsidesættelser, som

er nævnt i denne forordnings artikel 3, er det i dommens præmis 171 anført, at en særlig definition af begrebet »tilsidesættelse« på ingen måde er påkrævet i forbindelse med en ordning med horisontal konditionalitet som den, der er indført ved den nævnte forordning.

335 For det fjerde fremgår det hvad angår den skønsmargen, som Kommissionen og Rådet er tillagt ved disse bestemmelser, af ovenstående betragtninger, at de udtryk, som Republikken Polen, støttet af Ungarn, har kritiseret, som sådan opfylder de krav til retssikkerhedsprincippet, der er nævnt i nærværende doms præmis 319-321. Med henblik på at begrunde vedtagelsen af passende foranstaltninger i henhold til den anfægtede forordning skal disse institutioner desuden konkret fastlægge alle de betingelser, der senest er anført i nærværende doms præmis 286 og 288.

336 I tredje 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, hvoraf visse ikke er bindende for medlemsstaterne, og hvilke kilder den anfægtede forordning ikke kan tillægge bindende karakter – 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.

337 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.

338 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.

339 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.

340 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.

341 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.

342 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.

343 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.

344 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. I modsætning til, hvad Republikken Polen, støttet af Ungarn, har anført, tillægges de henstillinger, som Kommissionen kan tage hensyn til, i øvrigt ikke bindende karakter i henhold til denne forordnings artikel 6, stk. 3 og 8.

345 På grundlag af samtlige ovenstående betragtninger skal det niende anbringende forkastes som ugrundet.

G. Om det tiende anbringende om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

1. Parternes argumentation

346 Republikken Polen har, støttet af Ungarn, gjort gældende, at EU-lovgiver med den ordning med konditionalitet, der er blevet indført ved den anfægtede forordning, har tilsidesat proportionalitetsprincippet, eftersom der er andre EU-retlige bestemmelser, der har til formål at beskytte Unionens budget. Denne medlemsstat har anført, at Kommissionen i henhold til denne forordnings artikel 6, stk. 1, anvender denne ordning, medmindre den mener, at andre procedurer fastsat i EU-lovgivningen gør det muligt at beskytte Unionens budget mere effektivt. Den har tilføjet, at det i 17. betragtning til nævnte forordning præciseres, at Unionens finansielle lovgivning allerede indeholder flere muligheder for at beskytte Unionens budget. EU-lovgiver har ikke anført grundene til, at disse muligheder er ineffektive, eller hvorledes forordningen vil afhjælpe angivelige mangler.

347 Navnlig fremgår det ikke klart, hvorfor beskyttelsen af Unionens budget er betinget af, at der konstateres tilsidesættelser af retsstatsprincippet, og ikke har været direkte forbundet med overholdelsen af princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, idet denne forsvarlige økonomiske forvaltning allerede er defineret i finansforordningens artikel 2, nr. 59), hvilket

princip er præciseret i denne forordnings kapitel 7 og opført i denne forordnings artikel 56, stk. 2, som en forpligtelse for medlemsstaterne. EU-lovgiver kunne således i finansforordningen have præciseret medlemsstaternes forpligtelser vedrørende overholdelsen af princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning af EU-midlerne.

348 Begrundelsen for den tilgang, der er valgt i den anfægtede forordning, synes således at være Parlamentets, Rådets og Kommissionens ønske om at omgå de begrænsninger, der er fastsat i traktaterne vedrørende deres kompetence til at undersøge medlemsstaternes overholdelse af retsstatsprincippet. Med vedtagelsen af denne forordning har EU-lovgiver tillagt Rådet og Kommissionen en ubegrænset ret til ud fra et politisk synspunkt at vurdere overholdelsen af retsstatsprincippet og for generelt at knytte enhver konstateret tilsidesættelse af dette princip til princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning af EU-midlerne.

349 Ved at undlade at godtgøre merværdien af den ordning, der er indført ved den anfægtede forordning, og dennes forbindelse med de øvrige bestemmelser, der har til formål at beskytte Unionens budget, har EU-lovgiver således tilsidesat proportionalitetsprincippet.

350 Konstateringen af tilsidesættelser af retsstatsprincippet på grundlag af politiske forhold er – i mangel af specifikke bestemmelser – i øvrigt til hinder for overholdelsen af det i den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, indeholdte krav om, at de foranstaltninger, som træffes i henhold til denne forordning, skal være forholdsmæssige. Det samme gælder for undersøgelsen af arten, varigheden, grovheden og omfanget af disse tilsidesættelser. Proportionalitetsprincippet er således umuligt at overholde, hvilket er så meget desto mere alvorligt, når de tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der skal fastlægges i henhold til den anfægtede forordnings artikel 3 og artikel 4, stk. 2, af deres art er systematiske. Det er nemlig vanskeligt i praksis at anerkende, at myndighedernes »korrekte funktion« kun er relevant for udgifter inden for en fond eller et bestemt program. Den systematiske karakter af de konstaterede tilsidesættelser og fraværet af ethvert kriterium, der leder valget og omfanget af de foranstaltninger, der skal vedtages, gør det let for Kommissionen og Rådet at begrunde vedtagelsen af foranstaltninger, der udvides til at omfatte tunge økonomiske konsekvenser.

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.

2. Domstolens bemærkninger

352 Med det tiende anbringende har Republikken Polen, støttet af Ungarn, gjort gældende, at den anfægtede forordning tilsidesætter proportionalitetsprincippet, indledningsvis med den begrundelse, at EU-lovgiver, henset til de allerede eksisterende midler til beskyttelse af Unionens budget, ikke har godtgjort nødvendigheden af at vedtage denne forordning, dernæst, at denne vedtagelse viser, at lovgiver har ønsket at omgå de grænser for EU-institutionernes kompetence, der følger af traktaterne, med henblik på at undersøge, om medlemsstaterne overholder retsstatsprincippet, og endelig, at de kriterier, der navnlig fremgår af denne forordnings artikel 3, artikel 4, stk. 2, og artikel 5, stk. 3, savner præcision.

353 Det skal indledningsvis bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at proportionalitetsprincippet, der hører til EU-rettens 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).

354 For det første har Domstolen hvad angår muligheden for at vedtage den anfægtede forordning anerkendt, at EU-lovgiver er tillagt vide skønsbeføjelser, der ikke udelukkende omfatter arten og omfanget af de bestemmelser, der skal vedtages på områder, hvor lovgivers tiltag indebærer valg af både politisk og økonomisk eller social karakter, og hvor EU-lovgiver skal foretage komplekse vurderinger, men også i et vist omfang fastlæggelse af de grundlæggende data, således at det ikke er et spørgsmål om, hvorvidt en foranstaltning, der er vedtaget på et sådant område, var den eneste eller den bedst mulige, idet det kun er, såfremt foranstaltningen er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som de kompetente institutioner har til hensigt at forfølge, at en sådan foranstaltning vil kunne kendes ulovlig (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 77 og 78, og af 8.12.2020, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-626/18, EU:C:2020:1000, præmis 95 og 97).

355 I det foreliggende tilfælde anførtes det i begrundelsen for det forslag, der førte til den anfægtede forordning, som Republikken Polen selv har fremhævet i sin argumentation vedrørende det fjerde og det ellevte anbringende, at »[p]å det seneste har en række hændelser […] afsløret generaliserede svagheder i nationale kontrolmekanismer og vist, hvordan manglende overholdelse af retsstatsprincippet kan blive et alvorligt og fælles problem i Den Europæiske Union«, navnlig »institutioner såsom [Parlamentet]«.

356 Det fremgår desuden bl.a. af 7., 8. og 17. betragtning til den anfægtede forordning, at EU-lovgiver fandt, at der kunne være situationer som følge af tilsidesættelser af de retsstatsprincipper, der er nævnt i denne forordnings artikel 2, litra a), som den eksisterende lovgivning, der har til formål at beskytte en forsvarlig økonomisk forvaltning af Unionens budget eller dens finansielle interesser, ikke kunne omfatte på en passende måde.

357 Republikken Polen har imidlertid ikke påberåbt sig noget forhold, der kan godtgøre, at EU-lovgiver overskred den vide skønsbeføjelse, som den råder over i denne henseende, da den således fandt det nødvendigt ved den anfægtede forordning at afhjælpe påvirkninger eller alvorlige risici for påvirkninger af denne forsvarlige forvaltning eller beskyttelsen af disse finansielle interesser, der kan følge af tilsidesættelser af retsstatsprincippet.

358 Hvad for det andet angår EU-institutionernes angivelige omgåelse af deres kompetence til at undersøge medlemsstaternes overholdelse af retsstatsprincippet skal det fastslås, at EU-lovgiver på ingen måde har tillagt Rådet og Kommissionen en ubegrænset ret til på baggrund af politiske overvejelser at vurdere, om retsstatsprincippet er overholdt, eller til generelt at knytte enhver konstateret tilsidesættelse af dette princip til princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning af EU-midlerne. EU-lovgiver har nemlig underlagt indledningen af proceduren samtlige de kriterier, som er anført i nærværende doms præmis 288, der, som anført i dommens præmis 112-189 og 200-203, sikrer, at disse institutioners vurderinger henhører under EU-rettens anvendelsesområde og er af juridisk og ikke politisk karakter.

359 Hvad for det tredje angår den angivelige manglende præcision af kriterierne for valget og omfanget af de foranstaltninger, der skal vedtages, som bl.a. er fastsat i den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 3, er det i nærværende doms præmis 301-303 anført, at disse kriterier er

tilstrækkeligt præcise, og at det navnlig fremgår af dette stykkes 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.

360 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.

361 Som generaladvokat Campos Sánchez-Bordona har anført i punkt 177 og 178 i sit forslag til afgørelse Ungarn mod Parlamentet og Rådet (C-156/21, EU:C:2021:974), 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.

362 For så vidt som Republikken Polen, støttet af Ungarn, har gjort gældende, at de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet efter deres art kan være systematiske, således at de også berører andre områder end dem, der er relevante for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af dens finansielle interesser, er det endelig anført i nærværende doms præmis 267-270, at når en sådan tilsidesættelse ligeledes kan påvirke Unionens finansielle interesser eller udgøre en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af dens finansielle interesser, kan Unionen ikke foreholdes, at den gennemfører de midler, der er nødvendige for at beskytte denne forsvarlige forvaltning og disse finansielle interesser.

363 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det tiende anbringende forkastes, og dermed skal Parlamentet og Rådet frifindes i det hele.

VI. Sagsomkostninger

364 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

365 Da Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om, at Republikken Polen pålægges at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale de af disse institutioner afholdte omkostninger.

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

Underskrifter