



Határozatok Tára

MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2021. december 2.¹

C-157/21. sz. ügy

Lengyel Köztársaság

kontra

Európai Parlament,

az Európai Unió Tanácsa

„Megsemmisítés iránti kereset – A Bíróság eljárási szabályzata 151. cikkének (1) bekezdése – Közbenső kérdés – Dokumentum eltávolítása iránti kérelem – Jogi vélemények – (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet – Az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszer – Az uniós költségvetés védelme a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése esetén – A 2020/2092 rendelet jogalapja – A Szerződések rendelkezéseinek állítólagos megsértése – A jogbiztonság elve – A tagállamok egyenlősége – Az arányosság elve”

1. A Lengyel Köztársaság az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott jelen keresetében² azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg az (EU, Euratom) 2020/2092 rendeletet.³

2. A tagadhatatlan *alkotmányos* jelentőséggel rendelkező keresetben az a kérdés vitatott, hogy a 2020/2092 rendelet – amely az uniós költségvetés védelmét célzó mechanizmust hoz létre a jogállamiság elveinek a tagállamok által a költségvetés végrehajtásával összefüggésben történő megsértésével szemben – elfogadása megfelelő jogalapon történt-e, és hogy ez a rendelet összeegyeztethető-e az elsődleges jog több rendelkezésével, különösen az EUSZ 7. cikkel.

3. A Bíróság úgy határozott, hogy az ügyet a teljes ülés elé utalja, amely a „kivételes jelentőséggel bír[ó]” ügyek eldöntésére hivatott ítélkező testület (a Bíróság alapokmányának 16. cikke).

I. Jogi háttér

4. A Szerződések és a másodlagos uniós jog azon szabályaira hivatkozom, amelyeket a C-156/21. sz. ügyre vonatkozó indítványomban ismertetek.

¹ Eredeti nyelv: spanyol.

² A C-156/21. sz. Magyarország kontra Parlament és Tanács ügyben Magyarország hasonló igényt támaszt. A mai napon mindkét ügyben ismertetem az indítványomat.

³ Az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2020. L 433I., 1. o.; helyesbítések: HL 2021. L 137, 22. o.; HL 2021. L 373, 94. o.).

II. A Bíróság előtti eljárás

5. A Lengyel Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság:

- teljes egészében semmisítse meg a 2020/2092 rendeletet;
- a Parlamentet és a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

6. A Parlament és a Tanács azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet, és a Lengyel Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

7. A Parlament 2021. május 12-én azt kérte a Bíróságtól, hogy az ügy elbírálására az eljárási szabályzat 133. cikke alapján (gyorsított eljárás) kerüljön sor, amely kérelemnek a Bíróság elnöke 2021. június 9-én helyt adott.

8. A Tanács 2021. május 12-én az eljárási szabályzat 151. cikkének (1) bekezdésével összhangban azt kérte a Bíróságtól, hogy hagyja figyelmen kívül a Lengyel Köztársaság keresetlevelének bizonyos részeit, mivel azok a Tanács Jogi Szolgálatának egy közzé nem tett véleményét tartalmazzák, illetve arra hivatkoznak. A Bíróság 2021. június 29-én az említett cikk (5) bekezdése alapján úgy határozott, hogy e kérelemről az eljárást befejező határozatban dönt.

9. A Bíróság teljes ülése előtt 2021. október 11-én és 12-én tartott tárgyaláson a Lengyel Köztársaság, az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság, valamint a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Magyarország, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság kormánya vett részt.

10. A jelen indítványban ugyanazt a sorrendet követem, mint a C-156/21. sz. ügghöz fűződő indítványomban. Először a Tanács által felvetett közbenső kérdést vizsgálom. Ezt követően azt a jogi háttérrel mutatom be, amelybe a 2020/2092 rendelet kidolgozása és elfogadása illeszkedik. Végül megvizsgálom a Lengyel Köztársaság által a 2020/2092 rendelet megsemmisítése érdekében felhozott tizenegy megsemmisítési jogalapot.

11. Az ismétlődés elkerülése érdekében a (jelen ügyet megelőzően nyilvántartásba vett) C-156/21. sz. ügyre vonatkozó indítványomra utalok, amennyire csak lehet. A jelen indítványban tehát csak azokkal a kérdésekkel foglalkozom, amelyeket a másik indítványban nem érintettem.

III. Közbenső kérdés: a Tanács Jogi Szolgálatának véleményének eltávolítása iránti kérelem

12. A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság „hagyja figyelmen kívül a keresetlevél és mellékletei azon részeit, amelyek a Tanács Jogi Szolgálatának 2018. október 25-i véleményére (13593/18. sz. tanácsi dokumentum) – és különösen [az 53., 75., 126., 133. és 139. pontban foglalt] részeire – utalnak, azt átveszik, illetve az abban végzett elemzést tükrözik”.

13. A lengyel kormány azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a Tanács kérelmét azzal az indokkal, hogy érvei megalapozatlanok, és azoknak nem lehet helyt adni.

14. A C-156/2021. sz. ügyre vonatkozó indítványomban ismertetem azokat az okokat, amelyek arra indítanak, hogy a Tanács – a jelen ügyben szereplővel megegyező – közbenső kérelmének elutasítását javaslom, a következők elemzését követően: a) az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférésre és azok bíróság előtti felhasználására vonatkozó szabályok; b) az intézmények jogi szolgálatainak véleményeihez való hozzáférésre és azok bíróság előtti felhasználására vonatkozó ítélkezési gyakorlat; és c) a fentiek alkalmazása a jelen eljárásban.

15. Ugyanezen okokból azt javaslom a Bíróságnak, hogy ebben az ügyben is utasítsa el a Tanács közbenső kérelmét.

IV. A 2020/2092 rendelet: a pénzügyi feltételrendszert és a jogállamiság biztosítását egyaránt magában foglaló szabály

16. Hivatkozom a C-156/21. sz. ügyre vonatkozó indítványban a 2020/2092 rendelet elfogadása során követett jogalkotási eljárással és az uniós jogban létező pénzügyifeltételrendszer-mechanizmusokkal kapcsolatban kifejtett érvekre.

V. A kereset első jogalapja: a 2020/2092 rendelet érvényes jogalapjának hiánya

17. A lengyel kormány arra hivatkozik, hogy az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja alapján elfogadott rendelet nem határozhatja meg sem a jogállamiság fogalmát, sem a jogállamiság megsértésének tényállási elemeit. A rendelet továbbá nem hatalmazhatja fel a Bizottságot és a Tanácsot a jogállamiság elveivel kapcsolódó követelményeknek az e rendelet alkalmazásával összefüggésben való kifejtésére. Végül a jogalkotó nem hatalmazhatta fel a Tanácsot arra sem, hogy a Bizottság ezen elvek megsértésére vonatkozó megállapításaira támaszkodjon avégett, hogy egy tagállammal szemben az uniós költségvetés védelmét szolgáló intézkedéseket fogadjon el.

18. A lengyel kormány arra hivatkozik, hogy a 2020/2092 rendelet a tagállamokkal szembeni *szankciók* kiszabására ad felhatalmazást, a Szerződésekből eredő kötelezettségeik megszegése miatt. A 2020/2092 rendelet tehát nem áll összhangban a pénzügyifeltételrendszer-mechanizmus által teljesítendő követelményekkel. Ebből következően a rendelet jogalapja nem lehet az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja, amely szigorú értelemben vett költségvetési feladatokat ruház az uniós intézményekre.

19. Ezen érveknek a C-156/21. sz. ügyre vonatkozó indítvány kapcsolódó pontjaiban történő elemzése arra indít, hogy a kereset első jogalapjának elutasítását javasljam.

VI. A kereset második jogalapja: a 2020/2092 rendelet jogalapjának nem megfelelő jellege

A. A felek érvelése

20. A lengyel kormány fenntartja, hogy amennyiben a Bíróság úgy ítélné meg, hogy az Unió hatáskörrel rendelkezik a 2020/2092 rendelet elfogadására, a rendelet jogalapját kizárólag az EUMSZ 311. cikk harmadik bekezdése, vagy adott esetben az EUMSZ 312. cikk (2) bekezdése képezheti, semmint az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja.

21. A lengyel kormány álláspontja szerint a 2020/2092 rendelet az új költségvetési ciklushoz, valamint a többéves pénzügyi keret (a továbbiakban: MFF)⁴ és a Next Generation EU Európai Unió Helyreállítási Eszköz⁵ keretében tett pénzügyi kötelezettségvállalásokhoz kapcsolódik, és azokhoz kötött, amint azt a rendelet kidolgozásának folyamata is mutatja.

22. Az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja nem biztosít megfelelő jogi keretet a 2020/2092 rendelet számára, mivel e rendelkezés csak az Unió éves költségvetését végrehajtó jogi aktusok elfogadását teszi lehetővé.

23. E helytelen jogalap alkalmazása nem megfelelő, (rendes) jogalkotási eljáráshoz és helytelen, (minősített többségű) szavazási rendszerhez vezetett. Lényeges eljárási szabályok megsértéséről van tehát szó, mivel az EUMSZ 311. cikk harmadik bekezdése és az EUMSZ 312. cikk (2) bekezdése különleges jogalkotási eljárás alkalmazását írja elő, valamint egyhangú határozathozatalt.

24. A Parlament és a Tanács vitatja ezeket az érveket.⁶

B. Értékelés

25. A 2020/2092 rendelet *állandó* jellegű pénzügyifeltételrendszer-mechanizmust vezet be, amely nem kapcsolódik semmilyen éves költségvetéshez vagy egy meghatározott MFF-hez.

26. A költségvetés végrehajtásának az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja alapján elfogadott részletes szabályait mind a többéves pénzügyi keretre (és a Next Generation EU Eszközre), mind pedig az éves költségvetésekre alkalmazni kell. Az EUMSZ 310. cikk rögzíti az éves jelleg elvét, ami azt jelenti, hogy a többéves pénzügyi keretek között előirányzott bevételeket és kiadásokat évente feltüntetik és végrehajtják minden egyes költségvetés keretében.

27. A lengyel kormány által hivatkozott két cikk közül az első (az EUMSZ 311. cikk harmadik bekezdése) kimondja, hogy „[a] Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag elfogadja az Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó rendelkezéseket megállapító határozatot. E vonatkozásban a határozat a saját források újabb típusait teremtheti meg, illetve meglévő típusokat szüntethet meg. Ez a határozat csak azt követően lép hatályba, hogy a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően azt jóváhagyták”.

28. Márpedig a 2020/2092 rendelet nem hoz létre semmilyen új típusú saját forrást és a meglévő típusok egyikét sem szünteti meg, továbbá nem szabályozza sem a saját források beszedésének szabályait, sem az azok közötti kapcsolatot. Célja az, hogy alapvetően inkább az Unió kiadásaira, mintsem bevételeire vonatkozzon. Ennélfogva az EUMSZ 311. cikk harmadik bekezdése nem lehet megfelelő jogalap e rendelet elfogadásához.

⁴ Jelenleg a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló, 2020. december 17-i (EU, Euratom) 2020/2093 tanácsi rendelet (HL 2020. L 433I., 11. o.) van hatályban.

⁵ A Covid19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról szóló, 2020. december 14-i (EU) 2020/2094 tanácsi rendelet (HL 2020. L 433I., 23. o.; a továbbiakban: Next Generation EU).

⁶ A következőkben az ismétlések elkerülése érdekében abból indulok ki, hogy a tárgyaláson részt vevő tagállamok (logikus módon Magyarország és a Lengyel Köztársaság kivételével), valamint a Bizottság osztja a Parlament és a Tanács álláspontját.

29. Ugyanez vonatkozik az állítólagosan megsértett második cikkekre (az EUMSZ 312. cikk (2) bekezdése), amely szerint „[a] többéves pénzügyi keretet a Tanács által különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendelet határozza meg. A Tanács az Európai Parlamentnek a tagjai többségével elfogadott egyetértését követően, egyhangúlag határoz [...]”.

30. A többéves pénzügyi keretet legalább öt éves időszakra fogadják el és ezen időszak alatt biztosítani hivatott, hogy a kiadások rendezett módon alakuljanak; e célból kiadási kategóriánként meghatározza a kötelezettségvállalási és a kifizetési előirányzatok éves felső határát.

31. Ezzel szemben a 2020/2092 rendelet az uniós kötelezettségvállalások és kifizetések megtervezését nem egy adott időszak vonatkozásában tartalmazza (hanem a hatályon kívül helyezéséig érvényben marad), és nem minősíthető az EUMSZ 312. cikk (3) bekezdése értelmében vett, az éves költségvetési eljárás megfelelő lefolytatásához megfelelő mechanizmusnak.

32. Ami azt a körülményt illeti, hogy a 2020/2092 rendeletet az MFF 2021–2027 és a Next Generation EU Eszköz tárgyalásaival párhuzamosan fogadták el (illetve azokkal politikai kapcsolatban áll), ezen időbeli tényező nem befolyásolja sem a rendelet jogalapját, sem pedig jogszerűségének felülvizsgálatát.

33. Ilyen körülmények között a kereset második jogalapját el kell utasítani.

VII. A kereset harmadik jogalapja: az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló (2.) jegyzőkönyv megsértése

A. A felek érvelése

34. A lengyel kormány másodlagosan előadja (amennyiben a Bíróság elismerné az uniós jogalkotónak a rendelet elfogadására vonatkozó hatáskörét), hogy a 2020/2092 rendelet elfogadása a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló (2.) jegyzőkönyv megsértésével történt.

35. A lengyel kormány szerint az uniós költségvetés végrehajtása nem az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésében említett kizárólagos hatáskörök egyike, hanem az EUMSZ 4. cikk (1) bekezdésében szereplő megosztott hatáskör, még ha az ott nevesített hatáskörök sorában nem is szerepel.

36. Ezt támasztja alá az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése, amely szerint „[a]z Unió és a tagállamok küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen az e cikknek megfelelően meghozandó [...] intézkedésekkel”.

37. A (későbbi) 2020/2092 rendelet bizottsági tervezetére⁷ hivatkozva a lengyel kormány azzal érvel, hogy a (2.) jegyzőkönyv 4. cikkének első bekezdését, 6. cikkének első bekezdését és 7. cikkének (1) bekezdését sérti, hogy e javaslatot nem továbbították a nemzeti parlamenteknek annak ellenőrzése céljából, hogy az megfelel-e a szubszidiaritás elvének.

⁷ A tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló, 2018. május 2-i javaslat (COM(2018) 324 final).

38. Az ilyen mulasztás a lényeges eljárási szabályok megsértésének minősül, amely a 2020/2092 rendelet megsemmisítéséhez vezet. Ilyen értelemben határozott a Bíróság az Európai Parlamenttel a jogalkotási eljárás keretében folytatandó konzultációra vonatkozó kötelezettség megsértése esetén.

39. A Tanács és az Európai Parlament vitatja ezeket az érveket.

B. Értékelés

40. A költségvetés teszi lehetővé az Unió számára, hogy kidolgozza a politikáit, és biztosítsa intézményei, szervei és hivatalai működését. Az Unió és tagállamai közötti vertikális hatáskörmegosztás (EUMSZ 3–EUMSZ 6. cikk) nem alkalmazható rá, mivel az Unió és intézményei működésével kapcsolatos belső hatáskörnek felel meg, amely közel áll ahhoz a hatáskörhöz, amellyel az utóbbiak rendelkeznek az eljárási szabályzatok, a nyelvhasználati szabályok, illetve a tisztviselők és alkalmazottak személyzeti szabályzatának elfogadása vonatkozásában. Az Unió költségvetésének végrehajtása tehát nem olyan terület, amely a hatáskörmegosztás elvének hatálya alá tartozik, hanem olyan hatáskör, amely kizárólag az Uniót illeti meg.

41. Ezeknek az állításoknak nem mond ellent az EUMSZ 317. cikk, amely a Bizottság feladatává teszi, hogy a költségvetést „a tagállamokkal együttműködve és az [EUMSZ] 322. cikk értelmében elfogadott rendelet rendelkezéseinek megfelelően” saját felelősségére hajtsa végre.

42. Lehetőség van tehát arra, hogy a tagállamok – a Bizottság ellenőrzése mellett – felhatalmazás útján részt vegyenek az uniós költségvetés kezelésében. Ezt hangsúlyozza a költségvetési rendelet⁸ 63. cikkében⁹ előírt „megosztott irányítási” rendszer. Az Unió és a tagállamok közötti megosztott irányítás azonban nem jelenti azt, hogy az utóbbiak fogadhatják el az uniós költségvetésre vonatkozó szabályokat.¹⁰ A költségvetésének a végrehajtása az Unió kizárólagos hatásköre, amelyet a tagállamokra ruházhat át, ha úgy ítéli meg, hogy a megosztott irányítás a legjobb módja a végrehajtás megvalósításának. Logikus módon, a megosztott irányítás keretében a Bizottság fenntartja az állami hatóságok fellépéseinek ellenőrzését.

43. A tagállamok hatáskörének az uniós költségvetés végrehajtásához kapcsolódó pénzügyifeltételrendszer-mechanizmus tekintetében történő megállapítása érdekében a – „Küzdelem a csalás ellen” című fejezetben foglalt – EUMSZ 325. cikkre sem lehet hivatkozni.

44. E mechanizmus bevezetésével a 2020/2092 rendeletnek nem közvetlen célja a csalás elleni küzdelem. Ráadásul ez a pénzügyifeltételrendszer-mechanizmus csak a tagállamokkal szemben működik, míg az EUMSZ 325. cikk és az azt végrehajtó másodlagos jogszabályok hatálya alá tartozó magánjogi szereplőkkel szemben nem.

⁸ Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 193., 1. o.; helyesbítés: HL 2019. L 60, 36. o.) (a továbbiakban: költségvetési rendelet).

⁹ A 63. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „amikor a Bizottság megosztott irányítás keretében hajtsa végre a költségvetést, egyes, a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatokat átruházza a tagállamokra”.

¹⁰ A Bizottság a rendeletre irányuló javaslatában a szubszidiaritás elvével kapcsolatban kijelentette, hogy „[a]z Európai Unió működéséről szóló szerződés 322. cikke értelmében az uniós költségvetést szabályozó pénzügyi szabályokat a tagállamok szintjén nem lehetett elfogadni” [A tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat, 2018. május 2., COM(2018) 324 final, indokolás, 2. pont, második albekezdés].

45. Ha el is fogadjuk ezt az előfeltevést, a szubszidiaritás elve nem alkalmazható az Unió költségvetésének végrehajtására, mivel a tagállamok és az Unió közötti megosztott hatáskörbe tartozó területeket szabályozza (az EUSZ 5. cikk (3) bekezdése). Ugyanakkor, még ha így is lenne és ezt az elvet alkalmazandónak kellene tekinteni, úgy vélem, hogy nem került sor olyan lényeges eljárási szabályok megsértésére, amelyekre a lengyel kormány hivatkozik.

46. A (2.) jegyzőkönyv 4. cikke első bekezdésének, 6. cikke első bekezdésének és 7. cikke (1) bekezdésének állítólagos megsértését illetően emlékeztetek arra, hogy a rendeleteket – mint az egyéb normatív aktusokat – az EUMSZ 288. cikk első bekezdése értelmében az uniós intézmények fogadják el. Ha az Unió valamely intézménye nem vesz részt egy rendelet elfogadásában, holott a Szerződések valamely szabálya ezt kötelező jelleggel előírja, logikus, hogy ez az eljárási hiba lényegesnek minősül, és semmisséget eredményez.¹¹

47. Márpedig a nemzeti parlamentek feladatai az EUSZ 12. cikkben szereplő feladatokra korlátozódnak, amelyek közül a jelen ügyben az releváns, hogy tájékoztatást kapnak és kézhez kapják az uniós jogalkotási aktusok tervezeteit [a) pont], valamint a szubszidiaritás elve tiszteletben tartásának figyelemmel kísérése a (2.) jegyzőkönyvben foglaltaknak megfelelően [b) pont]. A (2.) jegyzőkönyv 7. cikke szerint a tagállamok beavatkozása nem akadályozza meg a normatív jogi aktus elfogadását, viszont arra kötelezi a Bizottságot, hogy vizsgálja felül a javaslatot annak visszavonása, módosítása, vagy fenntartása érdekében.

48. A lengyel kormány által kifogásolt eljárási hibát a Bizottság azzal követte el, hogy nem teljesítette a (2.) jegyzőkönyv 4. cikkének első bekezdésében előírt azon kötelezettségét, hogy a nemzeti parlamenteknek továbbítsa a jogalkotási aktus tervezetét.

49. Ebből az eredeti jogsértésből következik a (2.) jegyzőkönyv 6. cikke első bekezdésének (bármely nemzeti parlament indokolt véleményt küldhet, „amelyben ismerteti azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével”) és ugyanezen jegyzőkönyv 7. cikke (1) bekezdésének (az uniós intézmények „– amennyiben a jogalkotási aktus tervezete tőlük származik – [...] figyelembe veszi[k] a nemzeti parlamentek [...] indokolt véleményét”) a megsértése.

50. Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy:

- A 2020/2092 rendelet preambuluma szerint a Parlament és a Tanács „a jogalkotási aktus tervezete nemzeti parlamenteknek való megküldését követően” fogadta el a rendeletet.¹²
- A Bizottság javaslatából kitűnik, hogy a tervezetet továbbították a nemzeti parlamenteknek.

¹¹ Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az Európai Parlamenttel a Szerződés által előírt esetekben történő megfelelő konzultáció olyan lényeges eljárási szabálynak minősül, amelynek megsértése az érintett jogi aktus semmisségét eredményezi. A Parlament jogalkotási eljárásban való hatékony részvétele a Szerződésben foglalt eljárásokkal összhangban ugyanis az e Szerződés által megkívánt intézményi egyensúly lényeges elemének minősül. E hatáskör azon alapvető demokratikus elv kifejeződése, amely szerint a nép képviselői testületen keresztül vesz részt a hatalomgyakorlásban (lásd ebben az értelemben különösen: 1997. november 11-i Eurotunnel és társai ítélet [C-408/95, EU:C:1997:532], 45. pont; 2017. március 7-i RPO ítélet [C-390/15, EU:C:2017:174], 24. és 25. pont; 2017. szeptember 6-i Szlovákia kontra Tanács ítélet [C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:631], 160. pont).

¹² Az 1. jegyzőkönyv 3. cikke kimondja: „A nemzeti parlamentek a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően indokolt véleményt küldhetnek az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökeinek arra vonatkozóan, hogy egy jogalkotási aktus tervezete összhangban van-e a szubszidiaritás elvével”.

– A lengyel kormány elismeri, hogy egyes nemzeti parlamentek, köztük a Lengyel Köztársaság parlamentje is, véleményt küldtek a Bizottságnak a tervezetnek a szubszidiaritás elvével való összhangjáról.¹³

51. Bár a lengyel kormány kifejezetten elismerte, hogy a Bizottság tervezetét megküldték a nemzeti parlamenteknek,¹⁴ ez nem akadályozta meg abban, hogy kijelentse, a Bizottságnak másodsor is kézbesítenie kellett volna ezt a tervezetet, tekintettel arra, hogy az a jogalkotási eljárás során jelentős változásokon ment keresztül.

52. Érvelésének alátámasztására a lengyel kormány a Bíróság ítélkezési gyakorlatára¹⁵ hivatkozik, amely szerint „a döntéshozatali eljárás során [az Európai] Parlamenttel a Szerződésben előírt esetekben folytatandó konzultáció kötelezettsége magában foglalja az újabb konzultáció követelményét minden egyes olyan alkalommal, amikor az elfogadott végleges szöveg – összességében tekintve – érdemben eltér azon szövegtől, amellyel kapcsolatban a Parlamenttel már konzultációt folytattak”.

53. Mindazonáltal ez az ítélkezési gyakorlat a jelen ügyben nem alkalmazható, mivel a (2.) jegyzőkönyv nem rendelkezik a jogalkotási aktusok tervezeteinek a nemzeti parlamentek részére történő második (vagy további) megküldéséről, abban az esetben, ha a Tanács és a Parlament előtti eljárás keretében történő elfogadásuk módosítaná azok tartalmát. A 2020/2092 rendelet esetében a Bizottság nem változtatta meg az eredeti javaslatát, azt a Tanács és a Parlament módosította a végleges szöveg elfogadásáig.

54. A fenti megfontolásokra tekintettel a kereset harmadik jogalapját el kell utasítani.

VIII. A kereset negyedik jogalapja: az indokolási kötelezettség megsértése (az EUMSZ 296. cikk második bekezdése)

A. A felek érvelése

55. A lengyel kormány lényegében arra hivatkozik, hogy a rendeletnek a Bizottság javaslatában szereplő indokolása nem tett eleget az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében előírt, a Bíróság által értelmezett kötelezettségnek.

56. E kormány hozzáteszi különösen azt, hogy ezen indoklás nem igazolta sem a 2020/2092 rendelet elfogadásának szükségességét, sem pedig az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja jogalként történő megjelölését.

57. A Parlament és a Tanács vitatja ezt az érvelést.

¹³ A lengyel kormány keresete, 44. és 45. pont.

¹⁴ Uo., a 49. pont utolsó mondata.

¹⁵ 1990. november 13-i The Queen kontra Minister of Agriculture, Fisheries and Food ítélet (C-331/88, EU:C:1990:391), 39. pont; 2017. szeptember 6-i Szlovákia kontra Tanács ítélet (C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:631), 161. pont.

B. Értékelés

58. Először is e kereseti jogalap hatástalan, mivel nem a 2020/2092 rendelet végleges tartalmára, hanem kizárólag a Bizottság eredeti javaslatára vonatkozik. E keresetben ugyanakkor a jogalkotási aktus, nem a javaslat megtámadásáról van szó.

59. Bár egy uniós jogi aktus jogalkotási eljárásának különböző szövegtervezetei vizsgálhatók az aktus indokolásának elemzése során, jelentőséggel csak az elfogadott és kihirdetett normatív aktust tartalmazó változat bír. E jogi aktus indokolása logikus módon megegyezik a preambulumban szereplő preambulumbekendések indoklásával.

60. Másodszor a Bíróság szerint az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében¹⁶ megkövetelt indokolásnak a szóban forgó jogi aktus jellegéhez kell igazodnia, és abból világosan és egyértelműen ki kell tűnnie az aktust kibocsátó intézmény érvelésének oly módon, hogy az érdekelt megismerhessék a meghozott intézkedés indokait, a hatáskörrel rendelkező bíróság pedig gyakorolhassa felülvizsgálati jogkörét.¹⁷

61. Márpedig a jelen ügyben az uniós jogalkotó kellően indokolta a 2020/2092 rendelet elfogadását, annak huszonkilenc preambulumbekendésében. Az e preambulumban szereplő „bevezető hivatkozások” sorában elsőként kifejezetten az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontjára hivatkozik.

62. E preambulumbekendésekben szerepelnek azok az okok, amelyek az uniós költségvetés védelme érdekében a pénzügyifeltételrendszer-mechanizmus létrehozásához vezettek arra az esetre, ha a tagállamok megsértenék a jogállamiság elveit.

63. A 2020/2092 rendelet kulcselemeként „a jogállamiság tiszteletben tartása és az uniós költségvetésnek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő hatékony végrehajtása közötti” kapcsolatot többek között a rendelet (13) preambulumbekendése határozza meg.

64. Következésképpen a kereset negyedik jogalapját el kell utasítani.

IX. A kereset ötödik jogalapja: az EUSZ 7. cikk megsértése

65. A lengyel kormány szerint a 2020/2092 rendelet a Szerződésekben nem szereplő új mechanizmust vezet be annak ellenőrzésére, hogy a tagállamok tiszteletben tartják-e a jogállamiság elveit. Tehát a rendelet hatása egyenértékű a Szerződések módosításával, amely egy egyszerű másodlagos jogi norma útján nem valósítható meg.

¹⁶ „A jogi aktusoknak indokolást kell tartalmazniuk, és azokban utalni kell minden olyan javaslatra, kezdeményezésre, ajánlásra, kérésre vagy véleményre, amelyet a Szerződések előírnak.”

¹⁷ Nem követelmény, hogy az indokolás minden releváns ténybeli és jogi elemre kitérjen. Az indokolást nem csupán szövege, hanem összefüggései, valamint az érintett területre vonatkozó jogszabályok összessége alapján kell értékelni. Ez különösen igaz akkor, amikor a tagállamok közvetlenül részt vettek a vitatott jogi aktus kidolgozásának folyamatában, így ismerik az e jogi aktus alapjául szolgáló indokokat. Az általános hatályú aktusok esetében az indokolás korlátozódhat egyrészt az aktus meghozatalához vezető helyzet egészének, másrészt az elérendő általános célok megjelölésére. A különböző kiválasztott technikai megoldások tekintetében túlzás lenne külön indokolást megkövetelni, ha a vitatott jogi aktusból kitűnik az intézmény által követett cél lényege. Lásd: 2019. április 30-i Olaszország kontra Tanács ítélet (A földközi-tengeri kardhal halászati kvótája) ítélet (C-611/17, EU:C:2019:332), 40–42. pont; 2018. november 22-i Swedish Match ítélet (C-151/17, EU:C:2018:938), 79. pont; 2011. március 17-i AJD Tuna ítélet (C-221/09, EU:C:2011:153), 58. pont.

66. Ezenkívül, mivel célja egybeesik az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás céljával, a 2020/2092 rendelet megkerüli e cikk alkalmazását, amelynek feltételei szigorúbbak, és több garanciát kínálnak a tagállamok számára.

67. Ezeknek az érveknek a C-156/21. sz. ügyre vonatkozó indítvány megfelelő pontjaiban történő vizsgálata arra indít, hogy a kereset ötödik jogalapjának elutasítását javasoljam.

X. A kereset hatodik jogalapja: az EUMSZ 269. cikk első bekezdésének megsértése

68. A lengyel kormány szerint a 2020/2092 rendelet elfogadása *de facto* az EUMSZ 269. cikk első bekezdésének megsértését vonja maga után, amennyiben a rendelet kiterjeszti a Bíróság hatáskörét (amelyet e cikk az eljárás szabályai tiszteletben tartásának vizsgálatára korlátoz) a jogállamiság elveinek bármilyen megsértésére, és e hatáskör terjedelmét a 2020/2092 rendelet szintén megalapozatlanul határozza meg.

69. Ezeknek az érveknek a C-156/21. sz. ügyre vonatkozó indítvány megfelelő pontjaiban történő elemzése arra indít, hogy a kereset hatodik jogalapjának elutasítását javasoljam.

XI. A kereset hetedik jogalapja: az EUSZ 4. cikk (1) bekezdésének és (2) bekezdése második mondatának, valamint az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésének megsértése

A. A felek érvelése

70. A lengyel kormány szerint az uniós jogalkotó azzal, hogy a 2020/2092 rendeletben bevezette a jogállamiság elveinek tiszteletben tartásához kapcsolódó feltételrendszer-mechanizmust:

- megsértette a hatáskör átruházásának az EUSZ 4. cikk (1) bekezdésében és az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésében kimondott elvét;
- nem teljesítette az alapvető állami funkciók – különösen az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét szolgáló funkciók – tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségét (az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének második mondata).

71. A Parlament és a Tanács vitatja ezeket az érveket.

B. Értékelés

72. Ami a hatáskör-átruházás elvének állítólagos megsértését illeti (az EUSZ 4. cikk (1) bekezdése és az EUSZ 5. cikk (2) bekezdése), ismétlem, hogy az nem merül fel, mivel az Unió az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja alapján jogalappal rendelkezik a 2020/2092 rendelet elfogadásához. Hivatkozom a C-156/21. sz. ügyre vonatkozó indítványban elvégzett elemzésre.

73. Ami az EUSZ 4. cikk (2) bekezdését illeti, a lengyel kormány ebben a jogalapban nem hivatkozik¹⁸ e cikk (2) bekezdése első (azaz a nemzeti identitásra vonatkozó) mondatának megsértésére,¹⁹ hanem csak a második mondatának megsértésére, amely az állam alapvető funkcióinak tiszteletben tartására vonatkozik.²⁰

74. A lengyel kormány állításával ellentétben a 2020/2092 rendelet nem veti a Bizottság ellenőrzése alá a tagállamok szuverenitásának olyan alapvető területeit, mint azok területi integritása, a közrend fenntartása és a nemzeti biztonság védelme.

75. Igaz ugyan, hogy a 2020/2092 rendelet mechanizmusa bizonyos nemzeti hatóságok tevékenységével összefüggésben is gyakorolható (például a pénzügyi ellenőrzéssel és a közbeszerzési szerződések odaítélésével megbízott hatóságok; a nyomozó hatóságok; az ügyészség és a bíróságok), de csak amennyiben hatással vannak az Unió költségvetésének végrehajtására, vagy érintik az Unió pénzügyi érdekeit.

76. Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének második mondata nem jogosítja fel a tagállamokat arra, hogy az alapvető állami funkciók gyakorlásához kapcsolódó nemzeti hatáskörbe tartozó területeken mentesítsék magukat az uniós jogból eredő kötelezettségeik alól.

77. A Bíróság ezt még olyan érzékeny területeken is megerősítette, mint a belső és külső biztonság,²¹ a nemzeti bíróságok szervezete,²² sőt a fegyveres erők szervezete,²³ amennyiben az uniós jog által szabályozott kérdésekről van szó. E rendelkezés „kellő tiszteletben tartása” azt jelenti, hogy ezeken a területeken az állami hatóságok fellépése nem élvez az uniós intézmények jogi aktusai alóli mentességet, amennyiben ez utóbbiak jogszerűen gyakorolják a hatáskörüket.

78. Kétségtelen, hogy – amint azt a Lengyel Köztársaság állítja – a 2020/2092 rendeletben meghatározott állami intézmények (többek között a nyomozó hatóságok, az ügyészség és a bíróságok) szervezetének és működésének szabályozása az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének második mondata szerinti tagállami hatáskörbe tartozik.

¹⁸ E cikk megsértésére a kereset nyolcadik jogalapjában hivatkozik.

¹⁹ A tagállamok alapvető politikai és alkotmányos struktúráiban (amelyek az uniós jog autonóm fogalmai) rejlő nemzeti identitás tiszteletben tartására vonatkozó kikötés az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének első mondatában szerepel, hogy korlátozza az uniós jog hatását a tagállamok számára alapvető fontosságúnak tekintett területeken. Az Unió és a tagállamok közötti hatáskörök vertikális elhatárolásának keretében működik, ezenkívül kapcsolódik az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében szereplő lojális együttműködés elvéhez.

²⁰ „[Az Unió] [t]iszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”

²¹ 2020. október 6-i La Quadrature du Net és társai ítélet (C-511/18, C-512/18 és C-520/18, EU:C:2020:791), 99. pont; 2020. április 2-i Bizottság kontra Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság (A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésére szolgáló ideiglenes mechanizmus) ítélet (C-715/17, C-718/17 és C-719/17, EU:C:2020:257), 143. és 170. pont.

²² A Bíróság szerint a tagállamok igazságszolgáltatási szervezetének kialakítása ez utóbbiak hatáskörébe tartozik, e hatáskör gyakorlása során ugyanakkor kötelesek tiszteletben tartani az uniós jogból, különösen az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdéséből eredő kötelezettségeiket. Lásd: 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A Legfelsőbb Bíróság függetlensége) ítélet (C-619/18, EU:C:2019:531), 52. pont; 2019. november 5-i Bizottság kontra Lengyelország (A rendes bíróságok függetlensége) ítélet (C-192/18, EU:C:2019:924), 102. pont; 2019. november 19-i A. K. (A Legfelsőbb Bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982), 75. pont; 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bírának kinevezése – Jogorvoslat) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153), 68. pont; 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117), 40. pont.

²³ 2021. július 15-i Ministrstvo za obrambo ítélet (C-742/19, EU:C:2021:597), 40. pont: „[...] noha alapvető biztonsági érdekek meghatározása, valamint a külső és belső biztonságukat szolgáló, megfelelő intézkedések meghozatala, ideértve a fegyveres erők szervezésére vonatkozó döntéseket, a tagállamok feladat körébe tartozik, önmagában az a tény, hogy egy nemzeti intézkedést a nemzeti biztonság védelme érdekében fogadtak el, még nem eredményezi az uniós jog alkalmazhatatlanságát és nem mentesíti a tagállamokat az uniós jog kellő tiszteletben tartása alól [...] Ugyanennek kell vonatkoznia a valamely tagállam területi integritásának védelme érdekében elfogadott nemzeti intézkedésekre is.”

79. Márpedig a 2020/2092 rendelet a tagállamok számára ezen állami szervek szervezetét és működését illetően nem ír elő semmilyen olyan új kötelezettséget, amely befolyásolhatja azok alapvető funkcióinak ellátását. Az említett hatóságok és bármely más hatóság azon kötelezettsége, hogy fellépése megfeleljen a tagállamok közös értékét képező jogállamiság elveinek, nyilvánvalóan a 2020/2092 rendelet elfogadását megelőzően keletkezett, és az közvetlenül a Szerződésekből ered.

80. Mivel az uniós költségvetés kezelését és az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét sértheti a jogállamiság elveit megsértő hatóságok magatartása, a 2020/2092 rendelettel engedélyezett korrekciós intézkedések az Unió hatáskörgyakorlására reagálnak.

81. A lengyel kormány a jelen jogalapban valójában ahhoz hasonló érveket ismétel meg, mint amilyeneket más ügyekben (legyen szó akár közvetlen keresetekről, akár előzetes döntéshozatal iránti kérelmekről) már előadott a tekintetben, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésére és a Charta 47. cikkére nem lehet hivatkozni a Lengyel Köztársaság nemzeti bírák jogállására vagy saját bíróságaira vonatkozó szabályainak megkérdőjelezése érdekében. A Bíróság elutasította ezeket az érveket, amelyekben a lengyel kormány többek között az EUSZ 4. cikkre, az EUSZ 5. cikk (1) és (2) bekezdésére és az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésére hivatkozott.²⁴

82. A fenti megfontolásokra tekintettel a kereset hetedik jogalapját el kell utasítani.

XII. A kereset nyolcadik jogalapja: a tagállamok közötti egyenlő bánásmód elvének megsértése (az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének első mondata)

A. A felek érvelése

83. A lengyel kormány azzal érvel, hogy a 2020/2092 rendelet nemcsak sérti a tagállamok közötti egyenlőség elvét, hanem hozzájárul megsértése megnyilvánulásainak fenntartásához.

84. Véleménye szerint a 2020/2092 rendelet nem biztosítja, hogy a jogállamiság elvei megsértésének megállapítását a Bizottság olyan „alapos minőségi értékelése” előzze meg, amelyet objektívnek, pártatlannak és tisztességesnek lehet tekinteni.

85. Ezenkívül az uniós költségvetés védelmét szolgáló intézkedések elfogadására irányuló eljárás közvetlenül és egyértelműen hátrányosan megkülönbözteti a *kis és közepes* tagállamokat a *nagy* tagállamokhoz képest, mivel a Tanács a határozatait minősített többséggel olyan rendszer szerint fogadja el, amelynek számítási módszerében ez utóbbiak szavazatai „aránytalan súlyt képviselnek”.

86. A Parlament és a Tanács vitatja ezeket az érveket.

B. Értékelés

87. E jogalap kifejtése többféle kérdést vet fel és közülük nem mindegyik függ össze azzal, aminek elméletileg a jogalap egyetlen tárgyának kellene lennie (vagyis az egyenlő bánásmód elvének a megsértése).

²⁴ Lásd a jelen indítvány 22. lábjegyzetében hivatkozott ítéleteket.

88. A lengyel kormány, ha jól értettem az érvelését, mindenekelőtt azt állítja, hogy a Bizottság azért nem tud objektív, pártatlan és tisztességes értékelést végezni, mivel többek között mérlegelnie kell egy olyan tanácsadó testület, a Velencei Bizottság jelentéseit,²⁵ amely a bírák kinevezésének a jogállamiság követelményeivel való összeegyeztethetősége értékelése során egyszer már²⁶ különbséget tett a régi és az új demokráciák között.

89. A 2020/2092 rendelet (16) preambulumbekzdése szerint a Bizottság súlyozza „a rendelkezésre álló forrásokból és elismert intézményektől származó releváns információkat”. E források és intézmények között szerepelnek többek között az Európa Tanács szervei, mint például az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO) és a Velencei Bizottság.

90. Ugyanez a preambulumbekzdés azonban kimondja, hogy a Bizottság által végzett értékelésnek „objektívnek, pártatlannak és tisztességesnek [...]” kell lennie. A Bizottságot értékelésében nem kötik a Velencei Bizottság dokumentumai, és nem veheti azokat figyelembe, ha a 2020/2092 rendelet alkalmazása során a tagállamokkal szemben eltérő bánásmódot eredményeznének.²⁷

91. A 2020/2092 rendelet (26) preambulumbekzdése továbbá kimondja, hogy „[a]z [...] eljárásnak tiszteletben kell tartania az objektivitást, a megkülönböztetés tilalma és a tagállamokkal szembeni egyenlő bánásmód elvét, és azt részrehajlásmentes és tényeken alapuló megközelítés alapján kell lefolytatni”.

92. E tekintetben számomra logikusnak tűnik, hogy a Bizottság minden rendelkezésre álló forrásból beszerezhet információkat, amint az a 2020/2092 rendelet 6. cikkének (3) bekezdésében szerepel. Ha a jogsértő állam úgy véli, hogy ezek az információk nem pontosak, a Bizottság előtt két konzultációs forduló keretében vitathatja azokat, mielőtt a Bizottság intézkedéseket javasolna a Tanácsnak.

93. Másodszor, a tagállamok egyenlősége elvének megsértése tekintetében a lengyel kormány érveiből nem derül ki pontosan, hogy a 2020/2092 rendelet a tagállamok hátrányos megkülönböztetését miben valósítja meg. E rendelet 6. cikkének (6) és (9) bekezdése különbségtétel nélkül biztosítja számukra azt a lehetőséget, hogy észrevételeket nyújtsanak be a Bizottsághoz az általa végzett értékeléssel, valamint a Tanácsnak javasolt intézkedésekkel kapcsolatban.

94. A lengyel kormány a jelek szerint diszkriminatív elemnek tartja azt a tényt, hogy a Tanácsban a *kis* és *közepes* méretű tagállamok a minősített többség eléréséhez használt számítási rendszer miatt nem rendelkeznek a *nagy* államoknak megfelelő „súllyal a határozatok elfogadásában és elutasításában”.²⁸

²⁵ Az Európa Tanács A Jog a Demokráciáért Európai Bizottsága (Velencei Bizottság).

²⁶ A 2007. március 16–17-i CDL-AD(2007)028-f. sz. dokumentum a bírói kinevezésekről – A Velencei Bizottság 70. teljes ülésén elfogadott jelentése.

²⁷ Ezen dokumentumok értékéről lásd: Bobek főtanácsnok Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-83/19, C-291/19 és C-355/19, EU:C:2020:746), 170. pont; Hogan főtanácsnok Republika ügyre vonatkozó indítványa (C-896/19, EU:C:2020:1055), 88. pont.

²⁸ A minősített többséggel történő szavazásra vonatkozó szabályokat az EUSZ 16. cikk (4) bekezdése, valamint – attól eltérve – az EUMSZ 238. cikk (2) bekezdése tartalmazza.

95. Ez a kifogás logikus módon nem vonatkozhat önmagában a szavazási rendszerre, amelyet a Szerződések írnak elő, és amelyet a Bíróság nem semmisíthet meg. Ha jól értem a lengyel kormány álláspontját, tiltakozása azon szavazási rendszer alkalmazására vonatkozik, amely minősített többséggel fogadja el a 2020/2092 rendelet végrehajtásáról szóló határozatokat (6. cikk, (10) és (11) bekezdés).

96. Márpedig, amint arra a Tanács emlékeztet, az EUSZ 16. cikk (3) bekezdése értelmében „[h]a a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, a Tanács minősített többséggel határoz”. Nem látok egyetlen olyan elsődleges uniós jogi szabályt sem, amely a jelen esetben eltérő eredményre vezetne.

97. Egyébiránt, mivel a lengyel kormány e jogalap keretében megismétli a 2020/2092 rendelet intézkedéseinek szankcionáló jellegére vonatkozó érveket, amely intézkedések nem az Unió költségvetésének, hanem közvetlenül a jogállamiságnak a védelmére irányulnak, a C-156/21. sz. ügyre vonatkozó indítványra hivatkozom, amelyben kifejttem, hogy miért nem értek egyet ezen érvekkel.

98. A fenti megfontolásokra tekintettel a kereset nyolcadik jogalapját el kell utasítani.

XIII. A kereset kilencedik jogalapja: a jogbiztonság elvének megsértése

99. A lengyel kormány azt állítja, hogy a 2020/2092 rendelet, különösen annak 3. cikke és 4. cikkének (2) bekezdése nem felel meg a jogbiztonság elvének szerves részét képező egyértelműség és pontosság követelményének.

100. Ezen álláspontnak a C-156/21. sz. ügyre vonatkozó indítvány megfelelő pontjaiban történő elemzése arra indít, hogy a jogalap elutasítását javasoljam.

XIV. A kereset tizedik jogalapja: az arányosság elvének megsértése (az EUSZ 5. cikk (4) bekezdése)

A. A felek érvelése

101. A lengyel kormány szerint a 2020/2092 rendelet sérti az arányosság EUSZ 5. cikk (4) bekezdésében rögzített elvét, mivel nem igazolja az uniós költségvetés védelme és a jogállamiság elveinek megsértése közötti kapcsolatot.

102. Hozzáteszi, hogy a jogalkotó nem bizonyította a 2020/2092 rendelettel bevezetett mechanizmus hozzáadott értékét a már létező uniós pénzügyi szabályokhoz képest.

103. A lengyel kormány szerint „a gyakorlatban lehetetlen” tiszteletben tartani a 2020/2092 rendeletben előírt intézkedések arányosságát, tekintettel azokra az elemekre, amelyeket az elfogadásuk céljából e rendelet tartalmaz.

104. A Parlament és a Tanács vitatja ezeket az érveket.

B. Értékelés

105. Az EUSZ 5. cikk (4) bekezdésének megfelelően „az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges”.

106. A Parlament és a Tanács által követett gondolatmenetet követve úgy vélem, hogy a 2020/2092 rendelet nem sérti ezt a rendelkezést, vagyis nem sérti az arányosság elvét.²⁹ Több oka is van annak, hogy ezt így értelmezem.

107. Először is, a jogalkotó széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik hatáskörének gyakorlása során,³⁰ és nem tartom a 2020/2092 rendeletet nyilvánvalóan nem megfelelőnek a kitűzött cél elérésére, amely nevezetesen egy olyan pénzügyi feltételrendszer létrehozása, amely a jogállamiság elveinek az uniós költségvetés végrehajtásával közvetlenül összefüggő megsértése esetén alkalmazható.

108. Másodszor, az uniós jogalkotó véleményem szerint kellően igazolta a 2020/2092 rendelet szükségességét, valamint a már létező uniós pénzügyi szabályozáshoz viszonyított hozzáadott értékét. Abból az előfeltevésből indulok ki, amely szerint az uniós költségvetés védelme és a jogállamiság elveinek megsértése közötti kapcsolat bizonyított, amint azt ezen indítvány más részeiben, valamint a C-156/21. sz. ügyre vonatkozó indítványomban bemutatom.

109. E hozzáadott érték magyarázata a 2020/2092 rendelet (17) preambulumbekkezdésében található, amely kimondja, hogy e rendelet intézkedései „különösen azokban az esetekben szükségesek, amikor az uniós jogszabályokban foglalt más eljárások nem tennék lehetővé az uniós költségvetés hatékonyabb védelmét”.

110. A jogállamiság elveinek a költségvetés végrehajtását befolyásoló megsértése esetén alkalmazandó 2020/2092 rendelet szerinti eljárás tehát kiegészíti azokat a korábbi uniós pénzügyi szabályokat, amelyek a támogatási programok keretében a tagállamokra háruló kötelezettségekhez kapcsolódó feltételrendszer-mechanizmusokat írnak elő.

111. A korábbi szabályokhoz képest a 2020/2092 rendeletnek és horizontális jellegének újdonsága abban áll, hogy lehetővé teszi a jogállamiság elvei olyan megsértésének figyelembevételét, amely kellőképpen közvetlenül kihat az uniós költségvetés végrehajtására, amennyiben ez a hatás a nemzeti hatóságok magatartásából ered.

112. Amilyen mértékben a jogállamiság elveivel ellentétes ilyen fellépések alkalmasak arra, hogy befolyásolják az Unió költségvetésének megfelelő kezelését, a korábbi pénzügyi szabályok kifejezetten nem írtak elő olyan reakciómechanizmusokat, amelyek hatásfoka a 2020/2092 rendeletben foglalthoz hasonló.

²⁹ Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az arányosság elve megköveteli, hogy „az uniós jog valamely rendelkezése által alkalmazott eszközök alkalmasak legyenek az érintett szabályozással kitűzött célok megvalósítására, és ne haladják meg az azok eléréséhez szükséges mértéket”. Lásd: 2020. december 8-i Magyarország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-620/18, EU:C:2020:1001), 111. pont; 2019. december 3-i Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-482/17, EU:C:2019:1035), 76. pont; 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400), 67. pont.

³⁰ „A Bíróság az uniós jogalkotó számára széles körű mérlegelési jogkört ismert el a ráruházott hatáskörök gyakorlása során azokon a területeken, ahol cselekvése mind politikai, mind pedig gazdasági és szociálpolitikai döntéseket igényel, illetve amikor összetett mérlegelést és értékelést kell végeznie. Így nem az a kérdés, hogy az ilyen területen meghozott valamely intézkedés volt-e az egyetlen vagy a lehető legjobb, mivel csupán ennek a hatáskörrel rendelkező intézmények által elérni kívánt célhoz képest nyilvánvalóan alkalmatlan jellege lehet kihatással ezen intézkedés jogszerűségére” (2020. december 8-i Magyarország kontra Parlament és Tanács ítélet [C-620/18, EU:C:2020:1001], 112. pont; 2019. december 3-i Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet [C-482/17, EU:C:2019:1035], 77. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

113. A 2020/2092 rendelet tiszteletben tartja az arányosság elvét, amennyiben a jogalkotó szerint az általa bevezetett feltételrendszer-mechanizmus alkalmazható, „kivéve, ha [...] más eljárások az uniós költségvetés hatékonyabb védelmét tennék lehetővé [...]” (a 6. cikk (1) bekezdése).

114. Harmadszor, semmi sem akadályozza, hogy az uniós költségvetés védelme érdekében a 2020/2092 rendeletben előírt, jövőbeli korrekciós intézkedések teljesítsék az arányosság elvéhez fűződő követelményeket. Ráadásul az 5. cikk (3) bekezdése és a (18) preambulumbekzdés értelmében kötelesek is azokat teljesíteni.

115. A fenti megfontolásokra tekintettel a kereset tizedik jogalapját el kell utasítani.

XV. A kereset tizenegyedik jogalapja: hatáskörrel való visszaélés

A. A felek érvelése

116. A lengyel kormány szerint a 2020/2092 rendelet elfogadásával az uniós jogalkotó visszaélt hatáskörével. E vádat a lengyel kormány két szempontból fejt ki:

- A 2020/2092 rendelet *kinyilvánított* célja különbözik annak *valódi* céljától. A valódi cél nem az Unió költségvetésének védelme – noha maga a rendelet címe is így szól –, hanem a jogállamiság védelme.
- A 2020/2092 rendelettel bevezetett mechanizmus célja a jogállamiság elvei megsértésének szankcionálása az EUSZ 7. cikk szerinti, szigorúbb feltételekhez kötött eljárás megkerülésével.

117. A Parlament és a Tanács vitatja ezeket az érveket.

B. Értékelés

118. A lengyel kormány ezt a jogalapot a fentiekben ismertetett állításai mentén bontja ki. Különösen a 2020/2092 rendelet céljával kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik, amint azt maga is elismeri a kereset első jogalapja keretében.³¹

119. Ezen érvelés valójában nem tartalmaz olyan új elemet, amely ne szerepelne a kereset – már megvizsgált – első, második, hetedik, nyolcadik és kilencedik jogalapjában. Ez a helyzet nemcsak a 2020/2092 rendelet célját, hanem az általa az EUSZ 7. cikk szerinti eljárással összefüggésben bevezetett eljárást illetően is.

120. A Bíróság szerint „valamely jogi aktus akkor jogellenes hatáskörrel való visszaélés miatt, ha objektív, releváns és egybehangzó bizonyítékok alapján nyilvánvaló, hogy azt kizárólag vagy legalábbis elsősorban olyan céltól eltérő cél elérése érdekében fogadták el, amelyre a szóban forgó jogkört biztosították, vagy az ügy körülményeinek kezelésére az EUM-Szerződések által kifejezetten előírt eljárás megkerülése érdekében fogadták el azt”.³²

³¹ A lengyel kormány keresetének 123. pontja, amely a 28–33. pontokra hivatkozik.

³² Lásd: 2020. december 8-i Magyarország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-620/18, EU:C:2020:1001), 82. pont 2015. május 5-i Spanyolország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-146/13, EU:C:2015:298), 56. pont; 1990. november 13-i Fedesa és társai ítélet (C-331/88, EU:C:1990:391), 24. pont.

121. A 2020/2092 rendelet célja – amint azt hangsúlyoztam –, hogy egy olyan pénzügyifeltételrendszer-mechanizmust hozzon létre, amely megkönnyíti az uniós költségvetés védelmét szolgáló intézkedések elfogadását a jogállamiság olyan megsértése esetén, amely közvetlenül kapcsolódik e költségvetés végrehajtásához.

122. Az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja az uniós jogalkotóra ruházza azt a hatáskört, hogy az Unió költségvetésének védelme érdekében bevezessen olyan típusú feltételrendszer-mechanizmusokat, mint például a 2020/2092 rendelet.

123. A 2020/2092 rendelet a jogállamiság elvei megsértésének szankcionálása érdekében nem hoz létre az EUSZ 7. cikk szerinti eljáráshoz hasonló (bár kevesebb korlátozással járó) eljárást. Hangsúlyozom, hogy különböző jogi eszközökről van szó.

124. E körülmények között a kereset tizenegyedik jogalapját el kell utasítani.

XVI. A költségekről

125. Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a perveztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Lengyel Köztársaságot – mivel perveztes lett – a Parlament és a Tanács kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

126. Az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdésével összhangban az Európai Bizottság, a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Magyarország, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság maga viseli saját költségeit.

XVII. Végkövetkeztetés

127. A fenti megfontolások tükrében azt javaslom a Bíróságnak, hogy:

- „1) Utasítsa el a Tanácsnak a Lengyel Köztársaság keresetlevele és mellékletei azon részeinek figyelmen kívül hagyása iránti közbenső kérelmét, amelyek a Tanács Jogi Szolgálatának 2018. október 25-i véleményére (13593/18. sz. tanácsi dokumentum) hivatkoznak, azt átveszik, illetve az abban végzett elemzést tükrözik.
- 2) Utasítsa el a Lengyel Köztársaságnak az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i (EU, Euratom) 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet megsemmisítése iránti keresetét.
- 3) A Lengyel Köztársaság maga viseli saját költségeit, valamint az Európai Parlament és a Tanács részéről felmerült költségeket.
- 4) Az Európai Bizottság, a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Magyarország, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság maga viseli saját költségeit.”