



# Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
prezentate la 2 decembrie 2021<sup>1</sup>

**Cauza C-156/21**

**Ungaria**  
**împotriva**  
**Parlamentului European,**  
**Consiliului Uniunii Europene**

„Acțiune în anulare – Articolul 151 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție – Incident de procedură – Cerere de retragere a unui document – Aviz al Serviciului juridic al Consiliului – Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 – Regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii – Protecția bugetului Uniunii în cazul încălcării principiilor statului de drept într-un stat membru – Temeiul juridic al Regulamentului 2020/2092 – Articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE – Încălcarea articolului 7 TUE și a articolului 269 TFUE – Încălcarea articolului 4 alineatul (1) TUE, a articolului 5 alineatul (2) TUE și a articolului 13 alineatul (2) TUE – Principiul securității juridice – Principiul egalității de tratament între statele membre – Principiul proporționalității”

1. Prin această acțiune<sup>2</sup>, formulată în temeiul articolului 263 TFUE, Ungaria solicită Curții de Justiție, cu titlu principal, anularea Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2092<sup>3</sup> și, în subsidiar, a unora dintre articolele sale.
2. În cadrul acțiunii, a cărei relevanță *constituțională* nu poate fi contestată, Curtea trebuie să stabilească dacă Regulamentul 2020/2092, care prevede un mecanism de protecție a bugetului Uniunii împotriva încălcărilor principiilor statului de drept de către statele membre legate de execuția bugetară, a fost adoptat pe un temei juridic corespunzător și este compatibil cu mai multe dispoziții ale dreptului primar, în special cu articolul 7 TUE.
3. Curtea a decis să trimită cauza Plenului, în calitate de complet de judecată competent să statueze asupra cauzelor care prezintă o „importanță excepțională” (articolul 16 din Statutul Curții de Justiție).

<sup>1</sup> Limba originală: spaniola.

<sup>2</sup> În cauza C-157/21, Polonia/Parlamentul și Consiliul, Republica Polonă prezintă de asemenea o cerere identică. Astăzi prezentăm concluziile noastre în cele două cauze.

<sup>3</sup> Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2020 privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii (JO 2020, L 433 I, p. 1).

## I. Cadrul juridic

### A. Dreptul primar

4. Articolul 7 TUE prevede:

„(1) La propunerea motivată a unei treimi din statele membre, a Parlamentului European sau a Comisiei Europene și cu aprobarea Parlamentului European, Consiliul, hotărând cu o majoritate de patru cincimi din membrii săi, poate să constate existența unui risc clar de încălcare gravă a valorilor prevăzute la articolul 2, de către un stat membru. Înainte de a proceda la această constatare, Consiliul audiază statul membru în cauză și îi poate adresa recomandări, hotărând după aceeași procedură.

Consiliul verifică cu regularitate dacă motivele care au condus la această constatare rămân valabile.

(2) Consiliul European, hotărând în unanimitate la propunerea unei treimi din statele membre sau a Comisiei Europene și cu aprobarea Parlamentului European, poate să constate existența unei încălcări grave și persistente a valorilor prevăzute la articolul 2, de către un stat membru, după ce a invitat acel stat membru să-și prezinte observațiile.

(3) În cazul în care a fost făcută constatarea menționată la alineatul (2), Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, poate decide să suspende anumite drepturi care îi revin statului membru în cauză în urma aplicării tratatelor, inclusiv dreptul de vot în Consiliu al reprezentantului guvernului aceluși stat membru. Procedând în acest fel, Consiliul ține seama de eventualele consecințe ale unei astfel de suspendări asupra drepturilor și obligațiilor persoanelor fizice și juridice.

Obligațiile care îi revin statului membru în cauză în temeiul tratatelor rămân obligatorii în orice situație pentru statul membru respectiv.

(4) Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, poate decide ulterior să modifice sau să revoce măsurile luate în temeiul alineatului (3), ca răspuns la modificarea situației care l-a determinat să impună măsurile respective.

(5) Modalitățile de vot care, în înțelesul prezentului articol, se aplică Parlamentului European, Consiliului European și Consiliului sunt prevăzute la articolul 354 [TFUE].”

5. Potrivit articolului 269 TFUE:

„Curtea de Justiție este competentă să se pronunțe în privința legalității unui act adoptat de Consiliul European sau de Consiliu în temeiul articolului 7 [TUE] numai la solicitarea statului membru care face obiectul unei constatări a Consiliului European sau a Consiliului și numai în privința respectării dispozițiilor de procedură prevăzute de respectivul articol.

Această cerere trebuie prezentată în termen de o lună de la data respectivei constatări. Curtea hotărăște în termen de o lună de la data cererii.”

6. Potrivit articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE:

„Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară și după consultarea Curții de Conturi, adoptă prin regulamente:

- (a) normele financiare care definesc în special procedura care trebuie adoptată pentru stabilirea și execuția bugetului și pentru predarea și verificarea conturilor”.

### **B. Regulamentul 2020/2092**

7. În conformitate cu articolul 1 („Obiectul”):

„Prezentul regulament stabilește normele necesare pentru protecția bugetului Uniunii în cazul unor încălcări ale principiilor statului de drept în statele membre.”

8. Potrivit articolului 2 („Definiții”):

„În sensul prezentului regulament se aplică următoarele definiții:

- (a) «Statul de drept» se referă la valorile Uniunii consacrate la articolul 2 din TUE. Acesta cuprinde principiile legalității, care implică un proces legislativ transparent, democratic, pluralist și de responsabilitate financiară; securității juridice; interzicerii exercitării arbitrare a competențelor executive; protecției jurisdicționale efective, inclusiv accesul la justiție, de către instanțe judecătorești independente și imparțiale, de asemenea în ceea ce privește drepturile fundamentale; separării puterilor, nediscriminării și egalității în fața legii. Statul de drept este înțeles ca făcând referire și la celelalte valori și principii ale Uniunii consacrate la articolul 2 din TUE;

[...]”.

9. Articolul 3 („Încălări ale principiilor statului de drept”) prevede:

„În sensul prezentului regulament, următoarele elemente pot constitui indicii ale unor încălcări ale principiilor statului de drept:

- (a) periclitarea independenței sistemului judiciar;
- (b) faptul de a nu preveni, corecta sau sancționa decizii arbitrare sau ilegale luate de autoritățile publice, inclusiv de autoritățile de asigurare a respectării legii, faptul de a nu pune la dispoziție resurse financiare și umane, afectând funcționarea corespunzătoare a acestora, sau nerespectarea obligației de a garanta absența conflictelor de interese;
- (c) limitarea disponibilității și a eficacității căilor de atac, inclusiv prin intermediul unor norme procedurale restrictive și neexecutarea hotărârilor judecătorești sau limitarea investigării, a urmăririi penale sau a sancționării efective a încălcărilor legii.”

10. Articolul 4 („Condiții de adoptare a măsurilor”) prevede:

„(1) Se iau măsuri adecvate în cazul în care se constată, în conformitate cu articolul 6, că încălcările principiilor statului de drept într-un stat membru afectează sau riscă în mod grav să

afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale Uniunii.

(2) În sensul prezentului regulament, încălcările principiilor statului de drept se referă la unul sau mai multe dintre elementele următoare:

- (a) funcționarea corespunzătoare a autorităților care execută bugetul Uniunii, inclusiv împrumuturi și alte instrumente garantate din bugetul Uniunii, în special în contextul procedurilor de achiziții publice sau de acordare a granturilor;
- (b) funcționarea corespunzătoare a autorităților care efectuează controale financiare, acțiuni de monitorizare și de audit, precum și funcționarea corespunzătoare a unor sisteme eficiente și transparente de gestiune financiară și de responsabilitate financiară;
- (c) funcționarea corespunzătoare a organelor de anchetă și de urmărire penală cu privire la investigarea și urmărirea penală a fraudei, inclusiv a fraudei fiscale, a corupției sau a altor încălcări ale dreptului Uniunii care au legătură cu execuția bugetului Uniunii sau cu protecția intereselor financiare ale Uniunii;
- (d) controlul jurisdicțional efectiv de către instanțe independente al acțiunilor sau al omisiunilor autorităților menționate la literele (a), (b) și (c);
- (e) prevenirea și sancționarea fraudei, inclusiv a fraudei fiscale, a corupției sau a altor încălcări ale dreptului Uniunii care au legătură cu execuția bugetului Uniunii sau cu protecția intereselor financiare ale Uniunii, și impunerea de către instanțele sau de către autoritățile administrative naționale de sancțiuni eficiente și cu efect de descurajare împotriva destinatarilor;
- (f) recuperarea fondurilor plătite în mod necuvenit;
- (g) cooperarea eficace și în timp util cu OLAF și, cu condiția participării statului membru în cauză, cu EPPO în cursul investigațiilor sau al urmăririlor penale desfășurate în temeiul actelor aplicabile ale Uniunii, în conformitate cu principiul cooperării loiale;
- (h) alte situații sau comportament ale autorităților care sunt relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii.”

11. Articolul 5 („Măsuri pentru protejarea bugetului Uniunii”) prevede:

„(1) În cazul în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4 din prezentul regulament, pot fi adoptate, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 6 din prezentul regulament, una sau mai multe dintre următoarele măsuri adecvate:

[...]

- (b) în cazul în care Comisia execută bugetul Uniunii prin gestiune partajată cu statele membre în temeiul articolului 62 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul financiar:
  - (i) suspendarea aprobării unuia sau a mai multor programe sau modificarea acestuia;

- (ii) suspendarea angajamentelor;
- (iii) reducerea angajamentelor, inclusiv prin intermediul unor corecții financiare sau al unor transferuri către alte programe de cheltuieli;
- (iv) reducerea prefinanțării;
- (v) întreruperea termenelor de plată;
- (vi) suspendarea plăților.

(2) Cu excepția cazului în care decizia de adoptare a măsurilor prevede altfel, impunerea măsurilor adecvate nu aduce atingere obligațiilor entităților guvernamentale menționate la alineatul (1) litera (a) sau obligațiilor statelor membre menționate la alineatul (1) litera (b) de a implementa programul sau fondul afectat de măsură, în special obligațiilor pe care entitățile guvernamentale sau statele membre respective le au față de destinatarii sau beneficiarii finali, inclusiv obligației de a efectua plăți în temeiul prezentului regulament și al normelor sectoriale sau financiare aplicabile. Atunci când execută fondurile Uniunii prin gestiune partajată, statele membre vizate de măsuri adoptate în temeiul prezentului regulament prezintă un raport Comisiei referitor la modul în care își respectă obligațiile respective la fiecare trei luni după adoptarea măsurilor în cauză. Comisia verifică dacă dreptul aplicabil a fost respectat și, acolo unde este cazul, ia toate măsurile adecvate pentru a proteja bugetul Uniunii, în conformitate cu normele sectoriale și financiare.

(3) Măsurile luate trebuie să fie proporționate. Acestea se stabilesc în funcție de impactul real sau potențial al încălcărilor principiilor statului de drept asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale Uniunii. Natura, durata, gravitatea și amploarea încălcărilor principiilor statului de drept sunt avute în vedere în mod corespunzător. Măsurile vizează, în măsura posibilului, acțiunile Uniunii afectate de încălcări.

(4) Comisia furnizează informații și orientări pentru destinatarii sau beneficiarii finali privind obligațiile statelor membre menționate la alineatul (2) prin intermediul unui site sau portal de internet. Comisia pune la dispoziție[,] totodată, pe același site sau portal de internet, instrumente adecvate pentru ca destinatarii sau beneficiarii finali să informeze Comisia cu privire la orice încălcare a acestor obligații care, în opinia acestor destinatari sau beneficiari finali, îi afectează direct [...].

(5) Pe baza informațiilor furnizate de destinatarii sau de beneficiarii finali în conformitate cu alineatul (4) din prezentul articol, Comisia depune toate eforturile pentru a se asigura că orice quantum datorat de entități guvernamentale sau de state membre astfel cum se menționează la alineatul (2) din prezentul articol este plătit efectiv destinatarilor sau beneficiarilor finali[...]"

12. Articolul 6 („Procedura”) prevede:

„(1) În cazul în care Comisia constată că are motive rezonabile să considere că sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4, aceasta trimite o notificare scrisă statului membru vizat, în care prezintă elementele concrete și motivele specifice pe care și-a fondat constatările, cu excepția situației în care consideră că alte proceduri prevăzute în legislația Uniunii i-ar permite să protejeze bugetul Uniunii în mod mai eficace. Comisia informează fără întârziere Parlamentul European și Consiliul cu privire la o astfel de notificare și la conținutul acesteia.

[...]

(9) În cazul în care Comisia consideră că sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4 și că eventualele măsuri de remediere propuse de statul membru în temeiul alineatului (5) nu constituie un răspuns adecvat la constatările din notificarea Comisiei, aceasta prezintă Consiliului o propunere de decizie de punere în aplicare privind măsurile adecvate în termen de o lună de la primirea observațiilor statului membru sau, în cazul în care nu sunt formulate observații, fără întârzieri nejustificate și, în orice caz, în termen de o lună de la termenul prevăzut la alineatul (7). Propunerea prezintă motivele și elementele de probă specifice care au stat la baza constatărilor Comisiei.

(10) Consiliul adoptă decizia de punere în aplicare menționată la alineatul (9) din prezentul articol în termen de o lună de la primirea propunerii Comisiei. În cazuri excepționale, termenul pentru adoptarea deciziei de punere în aplicare poate fi prelungit cu maximum două luni. Pentru a garanta adoptarea unei decizii în timp util, Comisia face uz de drepturile ce îi revin în temeiul articolului 237 din TFUE, acolo unde consideră că acest lucru este necesar.

(11) Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, poate modifica propunerea Comisiei și poate adopta textul modificat prin intermediul unei decizii de punere în aplicare.”

### ***C. Regulamentul (CE) nr. 1049/2001<sup>4</sup>***

13. Articolul 4 („Excepții”) prevede:

„[...]

(2) Instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției:

[...]

– procedurilor judiciare și consultanței juridice;

[...]

cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

(3) Accesul la un document întocmit de o instituție pentru uzul său intern sau primit de o instituție și referitor la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă nicio decizie este refuzat în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

Accesul la un document conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul instituției în cauză este refuzat chiar și după luarea deciziei, în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al

<sup>4</sup> Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76).

acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

[...]”

## II. Procedura în fața Curții de Justiție

14. Prin cererea sa, Ungaria solicită Curții<sup>5</sup>:

- anularea Regulamentului 2020/2092 privind un sistem general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii;
- în subsidiar, anularea următoarelor dispoziții ale Regulamentului 2020/2092: articolul 4 alineatul (1) și alineatul (2) litera (h); articolul 5 alineatul (2) și alineatul (3) penultima și ultima teză și articolul 6 alineatele (3) și (8);
- obligarea Parlamentului European și a Consiliului Uniunii Europene la plata cheltuielilor de judecată.

15. Parlamentul și Consiliul solicită Curții respingerea acțiunii și obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată.

16. La 12 mai 2021, Parlamentul a solicitat judecarea cauzei potrivit articolului 133 din Regulamentul de procedură al Curții (procedură accelerată), cerere admisă de președintele Curții la 9 iunie 2021.

17. La 12 mai 2021, Consiliul a solicitat Curții, în conformitate cu articolul 151 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, să nu țină seama de anumite pasaje din cererea formulată de Ungaria, nici de anexa A.3 la aceasta, întrucât reproduceau sau făceau trimitere la un aviz nepublicat al Serviciului juridic al Consiliului. La 29 iunie 2021, Curtea a decis, în temeiul alineatului (5) din articolul menționat, că acest incident urma să fie soluționat, odată cu fondul, în cadrul hotărârii.

18. În ședința care a avut loc în fața Plenului Curții la 11 și la 12 octombrie 2021 au intervenit Ungaria, Republica Polonă, Parlamentul European și Consiliul, precum și Comisia Europeană și guvernele Regatului Belgiei, Regatului Danemarcei, Republicii Federale Germania, Irlandei, Regatului Spaniei, Republicii Franceze, Marelui Ducat al Luxemburgului, Regatului Țărilor de Jos, Republicii Finlanda și Regatului Suediei.

19. În concluziile noastre, vom aborda, mai întâi, incidentul de procedură invocat de Consiliu. În continuare, ne vom referi la contextul juridic în care se încadrează elaborarea și adoptarea Regulamentului 2020/2092. În final, vom examina cele nouă motive de anulare invocate de Ungaria.

<sup>5</sup> În temeiul articolului 16 al treilea paragraf din Statutul Curții de Justiție, Ungaria a solicitat ca prezenta cauză să fie atribuită Marii Camere.

### III. Incident de procedură

20. Consiliul solicită Curții „să nu țină seama de pasajele din cerere și din anexele la aceasta, în special din anexa A.3, care fac trimitere la analiza efectuată în avizul Serviciului juridic al Consiliului (documentul 13593/18 al Consiliului) [denumit în continuare „avizul”] din 25 octombrie 2018, care reproduc conținutul acesteia sau care reflectă această analiză și, în special, de pasajele [din cuprinsul punctelor 21, 22, 164 și 166]”.

21. Ungaria solicită Curții respingerea cererii Consiliului și, în subsidiar, obligarea acestuia să prezinte avizul.

22. Trebuie să începem prin a preciza că Consiliul nu solicită *retragerea* unui aviz pe care Ungaria nu l-a inclus ca atare în cererea sa. Prin urmare, nu se poate vorbi despre retragerea unui document care nu a fost depus la dosarul cauzei. Cererea Consiliului se limitează, astfel cum reiese din modul de redactare a cererii sale în temeiul articolului 151 din Regulamentul de procedură, la *a nu se ține seama* de pasajele din cerere și din anexele la aceasta care reproduc sau care fac trimitere la avizul menționat.

23. Toate statele Uniunii, precum și Comisia, dispun de aviz, în calitatea lor de membri ai Consiliului sau de participanți la procedura legislativă care a condus la adoptarea Regulamentului 2020/2092.

24. În plus, existența avizului a fost dezvăluită de presă<sup>6</sup>, iar conținutul acestuia este accesibil pe internet. Cu toate acestea, Consiliul a decis să păstreze caracterul confidențial și a respins anumite cereri de acces prezentate în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, limitându-se să facă publice punctelor 1-8<sup>7</sup>.

25. Prin urmare, apare paradoxul potrivit căruia toate părțile din această procedură au avut un acces legitim la document, iar Curtea este singura care nu îl cunoaște în mod oficial. În acest context, cererea Consiliului este mai degrabă surprinzătoare<sup>8</sup> și nu coincide cu ipotezele *clasice* de retragere a documentelor prezentate Curții, evocate în jurisprudența sa.

26. Cererea Ungariei și anexele acesteia cuprind următoarele:

- reproducerea unui pasaj din aviz, la al patrulea paragraf din documentul care figurează în anexa 3, intitulat *Non-paper from Hungary* cu privire la propunerea Comisiei din 9 noiembrie 2018, aflată la originea Regulamentului 2020/2092;
- trimiteri la aviz care par să reproducă conținutul acestuia, dar nu putem să stabilim dacă îl reflectă literal sau dacă sunt o reformulare din partea Ungariei (punctele 22 și 164 din cerere, precum și punctele 2-7 și 9 din anexa 3); și

<sup>6</sup> Articolul din *Politico* din 29 octombrie 2018.

<sup>7</sup> Document identificat de Consiliu cu numărul ST 13593 2018 INIT. Punctele 1-8 conțin introducerea și expunerea cadrului juridic și a situației de fapt, dar omit analiza juridică. Sunt publice din 18 decembrie 2020: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13593-2018-INIT/fr/pdf> A se vedea în această privință Hotărârea Tribunalului din 21 aprilie 2021, Pech/Consiliul (T-252/19, EU:T:2021:203, punctele 2-4).

<sup>8</sup> Tribunalul s-a confruntat cu o cerere similară. Ordonanța din 20 mai 2020, Nord Stream 2/Parlamentul și Consiliul (T-526/19, EU:T:2020:210), în prezent în recurs și în care au fost prezentate Concluziile domnului avocat general Bobek la 6 octombrie 2021, Nord Stream 2/Parlamentul și Consiliul (C-348/20 P, EU:C:2021:831).



- simple referiri la aviz, în cadrul argumentelor specifice ale Ungariei (punctele 21 și 166 din cerere).

27. Înainte de a aborda fondul incidentului de procedură, considerăm oportun să prezentăm legislația și jurisprudența relevantă a Curții cu privire la accesul, la divulgarea și la invocarea în justiție a documentelor instituțiilor Uniunii, în special a avizelor serviciilor lor juridice.

#### ***A. Legislația referitoare la accesul și la invocarea în justiție a unor documente ale instituțiilor Uniunii***

28. Accesul persoanelor fizice și juridice la documentele instituțiilor Uniunii este reglementat de Regulamentul nr. 1049/2001. Obiectivul său este de a garanta accesul cât mai larg posibil și, în acest sens, articolul 2 alineatul (1) din regulament stabilește ca principiu general dreptul de acces la toate documentele Uniunii, chiar dacă acesta este supus anumitor condiții și limite<sup>9</sup>.

29. Articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, citat mai sus, stabilește regimul excepțiilor aplicabile dreptului de acces, determinat de o serie de motive de interes public sau privat. Printre aceste excepții figurează refuzul accesului la documente:

- în cazul în care divulgarea conținutului poate aduce atingere protecției „procedurilor judiciare și consultanței juridice, [...] cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză”;
- întocmite „de o instituție pentru uzul său intern sau primit de o instituție și referitor la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă nicio decizie, în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză”.

30. Regulamentul nr. 1049/2001 nu se aplică decât cererilor de acces formulate de persoane fizice și juridice, iar nu și de statele membre. În ceea ce privește actele legislative ale Consiliului, statele membre dispun, în mod natural, de documentele elaborate de această instituție.

31. Cu toate acestea, în ceea ce privește divulgarea sau publicitatea documentelor cu caracter restrâns, statele membre trebuie să solicite o autorizație care, în ceea ce privește Consiliul, este prevăzută în regulamentul său de procedură<sup>10</sup>. Anexa II la acesta conține normele specifice ale Consiliului privind accesul public la documentele sale, care fac trimitere la Regulamentul nr. 1049/2001<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> „Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-un stat membru are drept de acces la documentele instituțiilor, sub rezerva principiilor, condițiilor și limitelor definite de prezentul regulament.”

<sup>10</sup> Decizia Consiliului din 1 decembrie 2009 de adoptare a regulamentului său de procedură (JO 2009, L 325, p. 35). În conformitate cu articolul 6 alineatul (2) „Consiliul și Coreper pot autoriza eliberarea, în scopul utilizării în cadrul procedurilor juridice, a unei copii sau a unui extras din acele documente ale Consiliului care nu au fost încă date publicității în conformitate cu dispozițiile privind accesul public la documente”.

<sup>11</sup> Articolul 5: „Atunci când un stat membru prezintă o cerere Consiliului, aceasta este tratată în conformitate cu articolele 7 și 8 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 și cu dispozițiile relevante din prezenta anexă. În cazul unui refuz total sau parțial al accesului, solicitantul este informat că orice cerere de confirmare trebuie adresată direct Consiliului”.

32. Trimiterea la normele Regulamentului nr. 1049/2001 este completată de liniile directoare privind gestionarea documentelor interne ale Consiliului<sup>12</sup>. Punctul 5 din aceste linii directoare prevede că documentele care poartă mențiunea „LIMITE” sunt considerate ca fiind protejate de secretul profesional, în conformitate cu articolul 339 TFUE și cu articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Consiliului, trebuind, în plus, să fie gestionate în conformitate cu legislația relevantă a UE și, în special, cu Regulamentul nr. 1049/2001.

33. În ceea ce privește accesul la documentele „LIMITE”, punctele 20-22 din liniile directoare ale Consiliului condiționează publicitatea lor de autorizarea prealabilă a Consiliului<sup>13</sup>.

### ***B. Jurisprudența referitoare în special la accesul la avizele serviciilor juridice ale instituțiilor și la invocarea acestora în justiție***

34. Jurisprudența Curții s-a dezvoltat în cea mai mare parte în jurul cazurilor în care persoane fizice și juridice solicitau accesul la documente ale instituțiilor, iar acestea îl refuzau.

35. În cadrul acestei jurisprudențe, Curtea a aplicat și a interpretat Regulamentul nr. 1049/2001 în ceea ce privește, în mod specific, cererile de acces la avizele juridice ale instituțiilor Uniunii. Acest Regulament are o „anumită valoare indicativă pentru evaluarea comparativă a intereselor, necesară pentru a se pronunța” cu privire la cererile de excludere a documentelor într-o cauză pendinte în fața Curții<sup>14</sup>.

36. Potrivit Curții, „ar fi contrar interesului public [reflectat la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001], conform căruia instituțiile trebuie să poată beneficia de avizele serviciului lor juridic emise în deplină independență, să se admită că prezentarea unor astfel de documente interne poate avea loc în cadrul unui litigiu pendinte la Curte fără ca prezentarea menționată să fi fost autorizată de instituția în cauză sau dispusă de această instanță [...]”<sup>15</sup>.

37. Din această perspectivă, excepția referitoare la consultanța juridică, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, „vizează protejarea interesului unei instituții de a solicita consultanța juridică și de a primi avize sincere, obiective și complete”<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Nota Consiliului din 10 aprilie 2018, cu privire la gestionarea documentelor interne ale Consiliului, la <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7695-2018-INIT/ro/pdf>

<sup>13</sup> Punctul 20: „Documentele «LIMITE» nu trebuie publicate în lipsa unei decizii în acest sens adoptate de funcționari ai Consiliului autorizați în acest sens, de administrația națională a unui stat membru (a se vedea punctul 21) sau, după caz, de Consiliu, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 și cu Regulamentul de procedură al Consiliului”.

Punctul 21: „Personalul instituțiilor sau organismelor UE din afara Consiliului nu poate decide publicarea documentelor «LIMITE» fără să consulte mai întâi Secretariatul General al Consiliului. Personalul din cadrul administrației naționale a statelor membre va consulta Secretariatul General al Consiliului înainte de adoptarea unei astfel de decizii, cu excepția cazului în care este clar că documentul poate fi publicat, în conformitate cu articolul 5 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001”.

Punctul 22: „conținutul documentelor «LIMITE» poate fi publicat numai pe site-uri sau pe platforme web sigure, aprobate de Consiliu, sau care dispun de funcții de acces protejate (de exemplu, Portalul delegaților)”.

<sup>14</sup> Hotărârea din 31 ianuarie 2020, Slovenia/Croația (C-457/18, EU:C:2020:65, denumită în continuare „Hotărârea Slovenia/Croația”, punctul 67), și Ordonanța din 14 mai 2019, Ungaria/Parlamentul (C-650/18, nepublicată, EU:C:2019:438, denumită în continuare „Ordonanța Ungaria/Parlamentul”, punctele 9, 12 și 13).

<sup>15</sup> Hotărârea Slovenia/Croația punctul 66, care citează Ordonanța Ungaria/Parlamentul, punctele 8 și 9.

<sup>16</sup> Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374; denumită în continuare „Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul”, punctul 42).

38. Examinarea care trebuie efectuată de Consiliu cu ocazia aplicării acestei excepții, care trebuie să facă obiectul unei interpretări stricte<sup>17</sup>, se efectuează în trei etape, a căror derulare este explicată în detaliu în Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul (punctele 37-47):

- „Într-o primă etapă, Consiliul trebuie să se asigure că documentul a cărui divulgare se solicită se referă într-adevăr la o consultanță juridică.”
- „Într-o a doua etapă, Consiliul trebuie să examineze dacă divulgarea părților din documentul în cauză identificate ca privind consultanța juridică «[ar putea aduce] atingere protecției de care trebuie să beneficieze aceasta din urmă» [...] Pentru a putea fi invocat, riscul de a se aduce atingere acestui interes trebuie să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic”.
- „În final, într-o a treia etapă, în cazul în care Consiliul consideră că divulgarea unui document ar aduce atingere protecției consultanței juridice astfel cum a fost definită aceasta, Consiliului îi revine obligația să verifice că nu există un interes public superior care să justifice această divulgare, în pofida atingerii care ar putea rezulta din aceasta în ceea ce privește posibilitatea de a solicita consultanță juridică și de a primi avize sincere, obiective și complete”<sup>18</sup>.

39. În ansamblul acestui proces, trebuie să se țină seama de constatările de principiu pe care Curtea le-a expus în Hotărârea ClientEarth/Comisia<sup>19</sup>:

- „– Regulamentul nr. 1049/2001 se înscrie în voința exprimată la articolul 1 al doilea paragraf TUE de a marca o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni tot mai profunde între popoarele Europei, în cadrul căreia deciziile se iau cu respectarea deplină a principiului transparenței și cât mai aproape cu putință de cetățeni.
- Acest obiectiv fundamental al Uniunii este de asemenea reflectat, pe de o parte, de articolul 15 alineatul (1) TFUE, care prevede că instituțiile, organele și organismele Uniunii acționează respectând în cel mai înalt grad principiul transparenței, principiu reafirmat de asemenea la articolul 10 alineatul (3) TUE și la articolul 298 TFUE, și, pe de altă parte, de consacrarea, la articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, a dreptului de acces la documente.
- Din considerentul (2) al Regulamentului nr. 1049/2001 rezultă că transparența permite să se confere instituțiilor Uniunii o mai mare legitimitate, eficacitate și responsabilitate față de cetățenii Uniunii într-un sistem democratic. Permițând ca divergențele dintre mai multe puncte de vedere să fie dezbătute în mod deschis, aceasta contribuie printre altele la creșterea încrederii acestor cetățeni.”

40. Cu toate acestea, cerința privind „deschiderea” (transparența) poate să nu fie suficientă pentru a justifica păstrarea la dosar a avizului unei instituții anexat la o acțiune, dacă există anumite riscuri. Unul dintre acestea este acela de a obliga instituția să „ia poziție în mod public cu privire

<sup>17</sup> *Ibidem*, punctul 36.

<sup>18</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul (punctele 38-44), Hotărârea din 3 iulie 2014, Consiliul/in't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punctul 96), și Ordonanța Ungaria/Parlamentul, punctul 11.

<sup>19</sup> Hotărârea din 4 septembrie 2018 (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punctele 73-75), și Ordonanța Ungaria/Parlamentul European, punctul 13.

la un aviz care era, fără nicio îndoială, destinat uzului intern, [ceea ce ar determina] repercusiuni negative în ceea ce privește interesului [instituției] de a solicita consultanță juridică și de a primi avize sincere, obiective și complete”<sup>20</sup>.

41. În plus, a autoriza menținerea la dosarul cauzei a unui document, atunci când instituția nu a autorizat divulgarea acestuia, ar facilita eludarea procedurii privind cererea de acces, prevăzută de Regulamentul nr. 1049/2001<sup>21</sup>.

42. În ceea ce privește avizele instituțiilor *emise în cadrul procedurilor legislative*, jurisprudența Curții a stabilit un drept de acces mult mai amplu și o obligație corelativă de divulgare mai importantă.

43. Acest lucru a fost evidențiat în Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul, Curtea respingând „justificările” invocate de această instituție pentru a exclude din dosarul cauzei un aviz al Serviciului juridic cu privire la o propunere legislativă. Consiliul a susținut că divulgarea acestui aviz „este susceptibilă de a induce o îndoială asupra legalității actului legislativ în cauză” și „independența serviciului juridic ar fi repusă în discuție”<sup>22</sup>.

44. Ca răspuns la aceste argumente, Curtea a arătat:

- În ceea ce îl privește pe primul dintre acestea, că „tocmai transparența în această privință, care permite ca divergențele dintre mai multe puncte de vedere să fie dezbătute în mod deschis, contribuie la conferirea unui grad mai mare de legitimitate instituțiilor în percepția cetățenilor europeni și la creșterea încrederii în acestea. De fapt, mai degrabă absența informației și a dezbaterii este cea susceptibilă să nască îndoieli în spiritul cetățenilor, nu numai cu privire la legalitatea unui act izolat, dar și cu privire la legitimitatea procesului de decizie în ansamblul său”<sup>23</sup>.
- În ceea ce îl privește pe cel de al doilea dintre acestea, că riscul denunțat (repunerea în discuție a independenței serviciului juridic) nu poate fi pur ipotetic și nu se confundă cu interesul de a evita eventuale presiuni cu scopul de a influența modul de redactare a avizelor emise de acest serviciu<sup>24</sup>.

45. Din considerațiile de mai sus „rezultă că Regulamentul nr. 1049/2001 impune, în principiu, o obligație de a divulga avizele Serviciului juridic al Consiliului referitoare la procesul legislativ”. Această constatare nu se opune ca „divulgarea unui aviz specific, emis în contextul unui proces legislativ, dar având un caracter deosebit de sensibil sau o întindere deosebit de mare, care depășește procesul legislativ în cauză” să poată fi refuzată<sup>25</sup>.

### **C. Analiza cererii Consiliului**

46. Trebuie să se distingă două părți în cererea Consiliului.

<sup>20</sup> Hotărârea Slovenia/Croația, punctul 70.

<sup>21</sup> Ordonanța Ungaria/Parlamentul, punctul 14; și Hotărârea Slovenia/Croația, punctul 68.

<sup>22</sup> Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul, punctul 54.

<sup>23</sup> *Ibidem*, punctul 59.

<sup>24</sup> *Ibidem*, punctele 62-66.

<sup>25</sup> *Ibidem*, punctele 68 și 69.

47. Prima privește cererea de retragere a anexei 3 la cerere, care conține așa-numitul *Non-paper from Hungary* cu privire la propunerea Comisiei aflată la originea Regulamentului 2020/2092. În acest *Non paper* există o reproducere textuală a unui pasaj din avizul Serviciului juridic, precum și trimiteri la acest aviz care *par* să reproducă conținutul său.

48. Întrucât *Non-paper from Hungary* este un document elaborat și prezentat de Ungaria în cadrul procedurii legislative urmate pentru adoptarea Regulamentului 2020/2092, normele referitoare la accesul la documentele instituțiilor Uniunii nu îi sunt aplicabile.

49. Prin urmare, nimic nu împiedică Ungaria, în calitate de stat autor al documentului, să îl prezinte în cadrul unei proceduri în fața Curții, chiar dacă conține citate, directe sau indirecte, din avizul Serviciului juridic al Consiliului.

50. În a doua parte a cererii Consiliului, această instituție solicită Curții să nu țină seama de pasajele din cererea Ungariei care fac trimitere la analiza efectuată în aviz, care reproduc conținutul acesteia sau care reflectă această analiză.

51. Din această cerere nu ar fi admisibilă, în ipoteză, decât partea care privește reproducerea conținutului avizului, iar nu partea din cerere care pur și simplu coincide cu acesta. Un stat care contestă valabilitatea unui act legislativ al Uniunii are pe deplin dreptul de a-și apăra punctele de vedere, indiferent dacă acestea coincid sau nu cu conținutul documentelor întocmite în cadrul procedurii care a condus la adoptarea acestui act.

52. Dacă Ungaria ar fi adresat Consiliului o cerere care să vizeze obținerea accesului la aviz, i-ar putea fi aplicat, în principiu, regulamentul de procedură al acestei instituții, al cărui articol 6 alineat (2) prevede că Consiliul poate *autoriza* „eliberarea, în scopul utilizării în cadrul procedurilor juridice, a unei copii sau a unui extras din acele documente ale Consiliului care nu au fost încă date publicității în conformitate cu dispozițiile privind accesul public la documente”.

53. În cazul documentelor Consiliului care poartă mențiunea „LIMITE”, cum este cazul în speță, liniile directoare privind gestionarea documentelor interne ale Consiliului, menționate mai sus, prevăd la punctul 5 că acestea sunt considerate ca fiind protejate de secretul profesional, în conformitate cu articolul 339 TFUE și cu articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Consiliului, trebuind, în plus, să fie gestionate în conformitate cu legislația relevantă a UE și, în special, cu Regulamentul nr. 1049/2001. În ceea ce privește accesul la documentele „LIMITE”, punctele 20 și 21 din liniile directoare ale Consiliului condiționează publicitatea lor de autorizarea prealabilă a Consiliului.

54. Ungaria ar fi avut nevoie de această autorizare prealabilă a Consiliului pentru a anexa la cererea sa avizul în litigiu, întrucât acesta este un document care poartă mențiunea „LIMITE”, căruia Consiliul nu i-a oferit decât o publicitate foarte limitată și în privința căruia a respins mai multe cereri de acces ale persoanelor fizice.<sup>26</sup> Astfel cum am arătat deja, consimțământul privind păstrarea la dosarul cauzei a unui document, atunci când instituția nu a autorizat divulgarea acestuia, facilitează eludarea procedurii privind cererea de acces, prevăzută de Regulamentul nr. 1049/2001<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Una dintre aceste decizii de refuz a Consiliului este cea pe care Tribunalul a anulat-o în Hotărârea din 21 aprilie 2021, Pech/Consiliul (T-252/19, EU:T:2021:203).

<sup>27</sup> Ordonanța Ungaria/Parlamentul, punctul 14; și Hotărârea Slovenia/Croația, punctul 68. Astfel cum am explicat deja, Regulamentul de procedură al Consiliului și orientările generale privind accesul la documentele sale fac trimitere la Regulamentul nr. 1049/2001.

55. În concluzie, ceea ce prezintă importanță, într-un fel sau altul, pentru soluționarea acestui incident este jurisprudența Curții referitoare la transpunerea avizelor juridice elaborate în cadrul procedurilor legislative, care impune examinarea în trei etape la care am făcut referire<sup>28</sup>.

56. În ceea ce privește prima etapă a acestei examinări, nu există nicio îndoială că ne aflăm în prezența unui *aviz juridic* (al Serviciului juridic al Consiliului), aspect care nu este contestat de părți.

57. În cadrul celei de a doua etape a acestei examinări, va trebui să se aprecieze dacă divulgarea acestui aviz specific *prezintă un risc, previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic, pentru protecția consultanței juridice a Consiliului*.

58. Pentru a aprecia dacă un astfel de risc există în speță, vom presupune, ca premisă, că Ungaria ar fi solicitat autorizarea Consiliului pentru a *prezenta* avizul în cadrul procedurii în fața Curții.

59. În opinia noastră, această autorizare este necesară dacă se intenționează *introducerea* în cererea sa a unor pasaje textuale dintr-un document care poartă mențiunea „LIMITE”, pe care Consiliul le păstrează cu acces restrâns, cum este cazul, în speță, în măsura în care aceste pasaje fac publice, în practică, conținutul lor integral sau substanțial.

60. În lipsa autorizării prealabile a Consiliului, statul membru ar putea eluda această cerință pentru a face publice și a prezenta în proces documente confidențiale ale acestei instituții: nu ar avea nevoie să le prezinte ca mijloace de probă scrise, anexate la cerere, ci i-ar fi suficient să includă în aceasta conținutul acestor documente.

61. Pe baza acestor considerații, pot fi relevante următoarele circumstanțe:

- Avizul este (cu excepția primelor opt puncte, care sunt doar explicative și nu analitice, care au fost divulgate) un document intern care poartă mențiunea „LIMITE”, supus cerinței secretului profesional.
- Ungaria dispune în mod legal de textul avizului, în calitate de stat membru. Prin urmare, l-a obținut fără a eluda procedura Regulamentului de procedură al Consiliului, al cărui articolul 5 din anexa II prevede efectiv că statele trebuie să solicite acestei instituții accesul la documente, dar această formalitate nu privește decât documentele de care statele nu dispun.
- Consiliul nu a fost obligat să ia poziție public cu privire la un aviz al Serviciului juridic, întrucât a putut răspunde la cererea Ungariei fără să fie necesar să emită, în mod expres, o apreciere cu privire la acesta<sup>29</sup>.
- Prin „eliberarea, în scopul utilizării în cadrul procedurilor juridice” nu pot fi înțelese simple trimiteri circumstanțiale, introduse în cerere, la pasaje din aviz. Numai în cazul în care aceste trimiteri, prin amploarea lor, echivalează cu divulgarea neautorizată a avizului însuși, se poate susține că este vorba despre eludarea autorizării cerute a Consiliului.
- Astfel cum am arătat deja, Ungaria are dreptul deplin de a-și prezenta argumentele juridice, chiar dacă acestea corespund cu argumentele Serviciului juridic al Consiliului pe care acest

<sup>28</sup> Punctul 38 din prezentele concluzii.

<sup>29</sup> În cadrul dezbaterilor, Consiliul nu a trebuit să își exprime opinia cu privire la avizul Serviciului său juridic.

stat membru le cunoaște ca urmare a participării sale în cadrul procedurii de elaborare a Regulamentului 2020/2092.

62. Prin urmare, nu considerăm că există un risc previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic, pentru protecția consultanței juridice a Consiliului. Însă, dacă aceasta este situația și dacă a doua etapă a examinării este depășită, ar trebui în plus să se evalueze, într-o a treia etapă, dacă există *un interes public superior* care să justifice păstrarea la dosarul cauzei a trimiterilor, directe și indirecte, la pasaje din avizul Serviciului juridic al Consiliului.

63. Pentru motivele pe care le vom prezenta în continuare, acest interes public superior este prezent în speță, independent de faptul că Ungaria are un interes propriu în respingerea cererii Consiliului și în menținerea trimiterilor la aviz, care vin în susținerea tezei sale cu privire la (presupusa) nulitate a Regulamentului 2020/2092.

64. Interesul superior care, în speță, justifică invocarea în justiție și divulgarea pasajelor din avizul Serviciului juridic al Consiliului constă în transparența procedurii legislative.

65. Amintim că accesul la documentele Consiliului, atunci când acționează în calitate de legiuitor, este de natură să favorizeze transparența și deschiderea procesului legislativ și contribuie la consolidarea democrației, facilitând controlul de către cetățeni asupra tuturor informațiilor care au constituit fundamentul unui act legislativ<sup>30</sup>.

66. De asemenea, în cadrul unui proces legislativ transparent, toate opiniile juridice întemeiate, în favoarea sau împotriva unei propuneri date, care oferă colegiuitorilor (responsabili în ultimă instanță pentru decizie) și cetățenilor, în general, elementele de apreciere indispensabile evaluării acestei propuneri trebuie să fie luate în considerare.

67. Acest lucru este posibil numai dacă opiniile juridice exprimate sunt aduse la cunoștința publicului, tocmai pentru „a permite ca divergențele dintre mai multe puncte de vedere să fie dezbătute în mod transparent, [ceea ce] contribuie la conferirea unui grad mai mare de legitimitate instituțiilor în percepția cetățenilor europeni și la creșterea încrederii în acestea”<sup>31</sup>.

68. Pe baza acestor considerații, cu care suntem într-un acord, Curtea a statuat că există, în general, *obligația* de a divulga avizele juridice referitoare la un proces legislativ<sup>32</sup>. Reversul acestei obligații este că nu se admite „o nevoie generală de confidențialitate” în ceea ce privește aceste avize<sup>33</sup>.

69. Totuși, această obligație nu este absolută. În special, „nu se opune ca divulgarea unui aviz juridic specific, emis în contextul unui proces legislativ, dar având un caracter deosebit de sensibil sau o întindere deosebit de mare, care depășește procesul legislativ în cauză, să poată fi refuzată în temeiul protecției consultanței juridice”<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul, punctul 67.

<sup>31</sup> *Ibidem*, punctul 59. La acest punct se menționează: „de fapt, mai degrabă absența informației și a dezbaterii este cea susceptibilă să nască îndoieli în spiritul cetățenilor, nu numai cu privire la legalitatea unui act izolat, dar și cu privire la legitimitatea procesului de decizie în ansamblul său”.

<sup>32</sup> Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul, punctele 68 și 71.

<sup>33</sup> *Ibidem*, punctul 57.

<sup>34</sup> *Ibidem*, punctul 69.

70. Avizul în litigiu a fost elaborat în cadrul procedurii legislative de adoptare a Regulamentului 2020/2092. În opinia noastră, Consiliul nu a demonstrat că ar fi vorba despre un aviz „deosebit de sensibil”, chiar dacă acest regulament are o semnificație incontestabilă pentru Uniune și pentru statele membre.

71. Conținutul avizului juridic este cel care trebuie să prezinte un caracter deosebit de sensibil. Din această perspectivă, chiar dacă vizează o măsură legislativă relevantă, *caracterul sensibil* al avizului poate fi recunoscut numai celui care conține informații deosebit de delicate (de exemplu, cu privire la materii rezervate sau secrete), însă nu și atunci când conține simpla evaluare a elementelor de interpretare a tratatelor, precum cele referitoare la temeiurile juridice ale acestei măsuri.

72. În opinia noastră, Consiliul nu demonstrează nici că avizul ar prezenta o „întindere deosebit de mare, care depășește cadrul procesului legislativ în cauză”.

73. Chiar dacă această expresie din Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul nu este suficient de clară (întrucât, în principiu, avizele juridice cu privire la o propunere legislativă se limitează la examinarea valabilității sau a deficiențelor sale, fără a merge mai departe), considerăm că aceasta face trimitere la avize care, ca urmare a depășirii conținutului normei care va fi în cele din urmă contestată, nu sunt relevante pentru procesul judiciar pe care intenționează să îl prezinte.

74. Prin urmare, transparența procedurii legislative trebuie să prevaleze, în speță, în fața unui risc ipotetic (nestabilit aici) de a lăsa fără protecția adecvată consultanța juridică a Consiliului sau de a face mai dificilă adoptarea de către Serviciul său juridic a unor avize „sincere, obiective și complete”<sup>35</sup>, calități pe care, în plus, le garantează profesionalismul membrilor acestui Serviciu și pe care Consiliul trebuie să îl protejeze.

75. În lumina considerațiilor prezentate anterior, propunem Curții să respingă cererea incidentală a Consiliului.

#### **IV. Regulamentul 2020/2092: o reglementare între condiționalitatea financiară și garanția statului de drept**

76. Pentru a înțelege mai bine mecanismul de condiționalitate al Regulamentului 2020/2092, este necesar să ne concentrăm asupra: a) procedurii legislative urmate pentru adoptarea sa; și b) mecanismelor similare prevăzute deja de dreptul Uniunii, la care se adaugă în prezent cel instituit prin acest regulament.

##### ***A. Procedura legislativă urmată pentru adoptarea Regulamentului 2020/2092***

77. Elaborarea Regulamentului 2020/2092 a fost deosebit de complexă, iar procesul legislativ urmat ajută la interpretarea sa în mod adecvat<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> *Ibidem*, punctul 64.

<sup>36</sup> A se vedea Louis, J.-V., „Respect de l'État de droit et protection des finances de l'Union”, în *Cahiers de droit européen*, 2020, nr.º1, p. 3-20; și Baraggia, A. și Bonelli, M., „Linking Money to Values: the new Rule of Law Regulation and its constitutional challenges”, în *German Law Journal*, în presă.



78. Originea acestui regulament trebuie căutată în efortul Uniunii de a-și îmbunătăți instrumentele destinate asigurării respectării de către statele membre a principiilor statului de drept. Această valoare a Uniunii, prevăzută la articolul 2 TUE, a fost amenințată de practicile recente ale unora dintre statele sale membre, astfel cum au subliniat în mod repetat Parlamentul și Comisia. Unele dintre aceste state sunt principalii destinatari ai fondurilor din bugetul Uniunii<sup>37</sup>.

79. Pentru a face față încălcărilor statului de drept, Uniunea dispune de o panoplie limitată de instrumente juridice:

- Mecanismul de la articolul 7 TUE urmărește să constate „existența unui risc clar de încălcare gravă a valorilor prevăzute la articolul 2, de către un stat membru” sau „existența unei încălcări grave și persistente” a acestor valori, cu consecințele inerente uneia sau celeilalte dintre aceste constatări. Operativitatea mecanismului este *afectată* de necesitatea unei decizii unanime a Consiliului European, în cea de a doua dintre aceste ipoteze.
- Acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introduse de Comisie (articolul 258 TFUE) sau de un alt stat membru (articolul 259 TFUE) permit să se stabilească dacă un stat membru și-a încălcat una dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor.

80. În 2014, Comisia a adoptat un „nou cadru al UE pentru consolidarea statului de drept”, destinat „asigurării unei protecții eficiente și coerente a statului de drept în toate statele membre. Este vorba despre un cadru pentru abordarea și soluționarea unei situații în care există o amenințare sistemică pentru statul de drept”<sup>38</sup>.

81. Noul cadru își propune „să abordeze amenințările la adresa statului de drept în statele membre înainte să fie îndeplinite condițiile de activare a mecanismelor prevăzute la articolul 7 din TUE. Prin urmare, acesta este conceput pentru a acoperi o lacună. Acesta nu reprezintă o alternativă, ci un mecanism care mai degrabă precedă și completează mecanismele prevăzute la articolul 7 TUE”<sup>39</sup>.

82. În 2019, Comisia și-a actualizat strategia și a creat mecanismul european privind statul de drept<sup>40</sup>. Bazat pe un dialog strâns cu autoritățile naționale și cu părțile interesate, acest mecanism va asigura transparența și va examina toate statele membre în mod obiectiv și imparțial. Pe baza acestor date, Comisia întocmește un raport anual care include o evaluare a fiecărui stat membru<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Ungaria este unul dintre principalii beneficiari *per capita* de fonduri structurale ale Uniunii în valoare de 25 424 713 942 de euro în CFM 2014-2020 (2 532 de euro pe locuitor) și cu un procent ridicat din investițiile publice ale țării cofinanțate de Uniune, potrivit datelor disponibile ale Comisiei la adresa <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU> Republica Polonă se evidențiază ca unul dintre principalii beneficiari ai fondurilor structurale ale Uniunii, întrucât a primit 89 990 274 817 euro (2 262 de euro pe locuitor) în CFM 2014-2020, potrivit datelor disponibile ale Comisiei la adresa <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL>.

<sup>38</sup> Documentul COM(2014) 158 final din 11 martie 2014, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu: Un nou cadru al UE pentru consolidarea statului de drept.

<sup>39</sup> Avizul Serviciului juridic al Consiliului nr. 10296/14 din 27 mai 2014 critică această Comunicare a Comisiei, arătând că respectarea statului de drept nu poate face obiectul unei acțiuni a instituțiilor decât în cadrul procedurii prevăzute la articolul 7 TUE sau dacă există o altă competență materială specifică.

<sup>40</sup> Documentul COM(2019) 163 final din 3 aprilie 2019, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu: Consolidarea în continuare a statului de drept în cadrul Uniunii. Situația actuală și posibilele etape ulterioare; Documentul COM(2019) 343 final din 17 iulie 2019, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Consolidarea statului de drept în cadrul Uniunii. Plan de acțiune.

<sup>41</sup> A se vedea, pentru anii 2020 și 2021, Documentul COM(2020) 580 final din 30 septembrie 2020, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Raportul din 2020 privind statul de drept. Situația statului de drept în Uniunea Europeană; precum și documentul COM(2021) 700 final din 20 iulie 2021, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Raportul din 2021 privind statul de drept. Situația statului de drept în Uniunea Europeană.

83. În acest context, Comisia a prezentat, în mai 2018, o propunere de regulament privind protecția bugetului Uniunii în cazul deficiențelor generalizate ale statului de drept în statele membre<sup>42</sup>.

84. Se pare că propunerea a determinat anumite ezitări ale Serviciului juridic al Consiliului. Curtea de Conturi a formulat anumite recomandări pentru îmbunătățirea conținutului acesteia<sup>43</sup>, după ce a subliniat faptul că propunerea avea un temei juridic îndoielnic, era imprecisă în ceea ce privește criteriile sale, conferea Comisiei o marjă de apreciere foarte amplă și eluda procedura prevăzută la articolul 7 TUE.

85. În urma unei proceduri legislative complexe, Consiliul European din iulie 2020<sup>44</sup> a ajuns la un acord pentru aprobarea Cadrului Financiar Multianual (denumit în continuare „CFM”) 2021-2027 și a Planului de Redresare pentru Europa Next Generation EU (denumit în continuare „Planul Next Generation EU”). Acordul preciza că „un sistem de condiționalitate va fi instituit pentru a proteja bugetul și Planul Next Generation EU”.

86. În pofida acestui acord, cei doi colegiuitori au continuat să aibă opinii diferite cu privire la ceea ce avea să fie Regulamentul 2020/2092:

- Parlamentul dorea să protejeze statul de drept prin intermediul bugetului, în timp ce Consiliul dorea să protejeze bugetul Uniunii prin respectarea cerințelor statului de drept.
- Parlamentul susținea o aplicare amplă a regulamentului, în timp ce Consiliul dorea să o limiteze prin solicitarea unei legături directe între încălcarea statului de drept și efectele negative specifice asupra bugetului Uniunii<sup>45</sup>.

87. Cei doi colegiuitori au ajuns la un acord la 5 noiembrie 2020 cu privire la text, care s-a transformat, cu ușoare modificări, în Regulamentul 2020/2092, intrat în vigoare la 1 ianuarie 2021.

88. Ungaria și Republica Polonă s-au opus textului agreat de colegiuitori și, chiar dacă nu puteau să se opună adoptării acestuia, întrucât temeiul său juridic este articolul 322 alineatul (1) TFUE, care prevede majoritatea calificată, au amenințat că împiedică adoptarea CFM 2021-2027 și a Planului Next Generation EU, a căror aprobare impunea totuși unanimitatea statelor membre.

89. Situația a fost deblocată în cadrul Consiliului European din decembrie 2020, în ale cărui concluzii a fost inclus un „angajament” în ceea ce privește domeniul de aplicare și aplicarea Regulamentului 2020/2092<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> Documentul COM(2018) 324 final din 2 mai 2018, Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind protecția bugetului Uniunii în cazul unor deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele membre.

<sup>43</sup> A se vedea Avizul nr. 1/2018 al Curții de Conturi referitor la propunerea (din 2 mai 2018) de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind protecția bugetului Uniunii în cazul unor deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele membre (JO 2018, C 291, p. 1).

<sup>44</sup> Documentul EUCO 10/20, anexa, punctele 22 și 23, Concluziile Consiliului European din 21 iulie 2020.

<sup>45</sup> A se vedea Rubio, E., *Rule of Law Conditionality – what could an acceptable compromise look like?*, Institut Jacques Delors Policy Brief, octombrie 2020; Dimitrovs, A., și Droste, H., „Conditionality Mechanism: What’s In It?”, în *VerfBlog*, 2020/12/30, <https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>

<sup>46</sup> Documentul EUCO 22/20, punctul 2, Concluziile Consiliului European din 11 decembrie 2020. A se vedea critica acestor concluzii de Beramdane, A., „Conditionnalité budgétaire ou conditionnalité de l’État de droit?”, în *Revue du droit de l’Union européenne*, 2021, nr. 1, p. 155; Scheppele, K. L., Pech, L., și ale Platon, S., „Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law”, în *VerfBlog*, 2020/12/13, <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>, și ale Alemanno, A., și ale Chamon, M., „To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It”, în *VerfBlog*, 2020/12/11, <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>, pentru care Consiliul European a acționat *ultra vires*.

90. Chiar dacă Consiliul European nu dispune de competențe legislative în acest domeniu, concluziile sale confirmă garanții procedurale și substanțiale prevăzute în Regulamentul 2020/2092 în favoarea statelor membre și oferă o interpretare (care ar putea fi calificată drept autorizată, având în vedere de la cine provine, dar nu și obligatorie) a semnificației și a domeniului de aplicare al mai multor elemente ale acestuia. În orice caz, amintim că interpretarea Regulamentului 2020/2092 revine Curții.

91. În special, potrivit concluziilor Consiliului European, noul regulament „trebuie pus în aplicare cu deplina respectare a articolului 4 alineatul (2) TUE, în special a identității naționale a statelor membre, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, a principiului atribuirii, precum și a principiilor obiectivității, nediscriminării și egalității de tratament a statelor membre”.

92. Elementele de consens pe care le evidențiază Consiliul European sunt, printre altele, următoarele<sup>47</sup>:

- Regulamentul urmărește protecția bugetului Uniunii, inclusiv a Planului Next Generation EU, buna sa gestiune financiară și interesele financiare ale Uniunii<sup>48</sup>.
- Mecanismul de condiționalitate prevăzut de regulament se va aplica în mod obiectiv, echitabil și imparțial și pe baza unor fapte dovedite, care garantează o protecție jurisdicțională efectivă, nediscriminarea și egalitatea de tratament ale statelor membre.
- Pentru a asigura respectarea acestor principii, Comisia are intenția de a elabora și de a adopta directive cu privire la forma în care trebuie aplicat regulamentul, precum și o metodă de punere în aplicare a evaluării sale. Aceste directive sunt elaborate în strânsă colaborare cu statele membre. În cazul introducerii unei acțiuni în anulare în ceea ce privește regulamentul, directivele se vor finaliza după hotărârea Curții pentru a introduce orice element relevant rezultat din această hotărâre<sup>49</sup>.
- Măsurile adoptate în conformitate cu mecanismul vor trebui să fie proporționale cu consecința încălcării statului de drept asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra intereselor sale financiare. Va trebui să se stabilească în mod adecvat că există o legătură de cauzalitate suficient de directă între această încălcare și consecințele negative asupra intereselor financiare ale Uniunii.
- Factorii declanșatori menționați în regulament vor trebui să fie înțeleși și aplicați ca o listă limitativă de elemente omogene și să nu fie accesibili unor factori sau unor evenimente de natură diferită. Regulamentul nu face referire la deficiențe generalizate<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> A se vedea o analiză detaliată în Editorial Comments, „Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law”, în *Common Market Law Review*, 2021, nr. 2, p. 267-284.

<sup>48</sup> Această afirmație tinde să conceapă regulamentul ca un instrument de condiționalitate bugetară diferit de mecanismul de protecție a statului de drept.

<sup>49</sup> Parlamentul și-a exprimat opoziția față de acest angajament și a criticat Comisia pentru că a acceptat necesitatea de a elabora directivele pentru aplicarea Regulamentului 2020/2092 și pentru că a condiționat adoptarea acestora de hotărârea Curții cu privire la eventualele acțiuni în anulare împotriva regulamentul menționat. A se vedea Rezoluția Parlamentului European din 8 iulie 2021 referitoare la elaborarea unor orientări pentru aplicarea regimului general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii [2021/2071(INI)]. În decembrie 2021, orientările nu au fost adoptate încă, astfel încât aplicarea regulamentul este *de facto* suspendată.

<sup>50</sup> În ceea ce privește această ultimă afirmație, a se vedea nota de subsol 53 din prezentele concluzii.

– Punerea în aplicare a mecanismului va avea un caracter subsidiar în raport cu celelalte proceduri prevăzute de dreptul Uniunii și se va aplica atunci când acestea nu ar permite protejarea bugetului Uniunii într-un mod mai eficient.

93. Prin acest „angajament” al Consiliului European, Ungaria și Republica Polonă și-au ridicat veto-ul cu privire la CFM și la Planul Next Generation EU, iar Regulamentul 2020/2092 a fost adoptat în cele din urmă de Consiliu la 14 decembrie și de Parlament la 16 decembrie 2020<sup>51</sup>.

94. Restrângerea domeniului de aplicare al Regulamentului 2020/2092 prin cerința privind legătura „suficient de directă” dintre execuția bugetară și încălcarea principiilor statului de drept a fost oarecum „contracarată” prin aplicarea acestui mecanism de condiționalitate financiară fondurilor mobilizate de către Uniune în favoarea statelor membre prin intermediul Planului Next Generation EU, stabilit în conformitate cu Regulamentul (UE) 2020/2094<sup>52</sup>. Regulamentul 2020/2092 se aplică, în plus, atât încălcărilor „generalizate” ale principiilor statului de drept, cât și celor „punctuale”<sup>53</sup>.

95. Cu toate acestea, (ne)aplicarea Regulamentului 2020/2092 continuă să genereze conflicte instituționale între Comisie și Parlament<sup>54</sup>.

## ***B. Mecanisme de condiționalitate financiară în dreptul Uniunii***

96. Uniunea dispune de un buget care îi asigură mijloacele necesare pentru atingerea obiectivelor sale și pentru realizarea politicilor sale. Bugetul este finanțat integral din resurse proprii, fără a aduce atingere altor venituri (articolul 311 TFUE) potrivit dispozițiilor stabilite de o decizie a Consiliului<sup>55</sup>. Bugetul este instrumentul dreptului Uniunii care exprimă anual principiul solidarității<sup>56</sup> în termeni financiari și prezintă o importanță constituțională.

<sup>51</sup> Rezoluția Parlamentului European din 17 decembrie 2020 referitoare la cadrul financiar multianual 2021-2027, Acordul interinstituțional, Instrumentul de redresare al Uniunii Europene și Regulamentul privind statul de drept (2020/2923(RSP), în special punctul 4.

<sup>52</sup> Având în vedere considerentul (7) al Regulamentului Consiliului din 14 decembrie 2020 de instituire a unui instrument de redresare al Uniunii Europene pentru a sprijini redresarea în urma crizei provocate de COVID-19 (JO 2020, L 433 I, p. 23). A se vedea de asemenea articolul 8 din Regulamentul 2021/241.

<sup>53</sup> În conformitate cu considerentul (15) al Regulamentului 2020/2092, „încălcarile principiilor statului de drept, în special cele care afectează buna funcționare a autorităților publice și controlul jurisdicțional efectiv, pot prejudicia grav interesele financiare ale Uniunii. Acest lucru este valabil în cazul încălcărilor individuale ale principiilor statului de drept și cu atât mai mult în cazul încălcărilor la scară largă sau datorate unor practici recurente ale autorităților publice sau unor omisiuni din partea acestora sau unor măsuri generale adoptate de aceste autorități.” Trebuie subliniat faptul că, în conformitate cu o linie care nu corespunde, potrivit concluziilor Consiliului European din 11 decembrie 2020, „regulamentul nu se referă la deficiențe generalizate”. Această afirmație nu se conformează celor indicate în acest considerent și, prin urmare, nu poate avea incidență asupra interpretării Regulamentului 2020/2092.

<sup>54</sup> La 20 octombrie 2021, președintele Parlamentului European a solicitat Serviciului juridic al acestei instituții să pregătească o cerere împotriva Comisiei Europene pentru neaplicarea Regulamentului 2020/2092. Această cerere se află la originea acțiunii în constatarea abținerii de a acționa C-657/21, Parlamentul/Comisia, aflată pe rolul Curții.

<sup>55</sup> Pentru CFM 2021-2027, este vorba despre Decizia (UE, Euratom) 2020/2053 a Consiliului din 14 decembrie 2020 privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene și de abrogare a Deciziei 2014/335/UE, Euratom (JO 2020, L 424, p. 1).

<sup>56</sup> A se vedea Lenaerts, K., și Adam, S., „La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l’Union européenne”, în *Cahiers de droit européen*, 2021, nr. 2, p. 307-417.

97. Veniturile și cheltuielile bugetului anual al Uniunii respectă cadrul financiar multianual prevăzut la articolul 312 TFUE. CFM garantează evoluția planificată a cheltuielilor Uniunii în limita resurselor proprii. În prezent, este în vigoare CFM 2021-2027<sup>57</sup>, care prevede o creștere cu 0,6 % a resurselor proprii, pe lângă fondurile mobilizate odată cu adoptarea instrumentului de redresare pentru a face față consecințelor economice generate de criza COVID-19<sup>58</sup>.

98. Execuția bugetului Uniunii intră în responsabilitatea Comisiei, potrivit articolului 317 primul paragraf TFUE. Aceasta este obligată să o efectueze „în cooperare cu statele membre, în conformitate cu dispozițiile regulamentelor adoptate în temeiul articolului 322 [TFUE], în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare. Statele membre cooperează cu Comisia astfel încât creditele să fie folosite în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare”<sup>59</sup>.

99. Articolul 310 alineatul (6) din TFUE prevede că „Uniunea și statele membre, în conformitate cu articolul 325, combat fraudă și orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii”.

100. Regulamentul financiar<sup>60</sup> prevede că Comisia poate executa bugetul Uniunii în mod direct, în mod indirect și prin gestiune partajată cu statele membre. În practică, peste 70 % din buget este executat de Comisie în gestiune partajată cu statele membre, în conformitate cu prevederile articolului 63 din Regulamentul financiar. În cadrul acestei gestiuni partajate, autoritățile statelor membre îndeplinesc, prin delegare, atribuțiile necesare pentru execuția fondurilor din bugetul Uniunii, supuse controlului Comisiei<sup>61</sup>.

101. În acest context de execuție bugetară partajată între Comisie și statele membre, au apărut mecanismele de condiționalitate care intră sub incidența Regulamentului financiar și a altor norme specifice ale Uniunii.

<sup>57</sup> Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2093 al Consiliului din 17 decembrie 2020 de stabilire a cadrului financiar multianual pentru perioada 2021-2027 (JO 2020, L 433 I, p. 11).

<sup>58</sup> Acest instrument autorizează Comisia, cu titlu excepțional, să contracteze temporar în numele Uniunii împrumuturi pe piețele de capital cu o valoare maximă de 750 000 de milioane de euro, dintre care o sumă maximă de 360 000 de milioane de euro se va utiliza pentru acordarea împrumuturilor și o sumă maximă de 390 000 de milioane de euro pentru acoperirea cheltuielilor, aceste două cun-tumuri fiind utilizate exclusiv pentru a face față consecințelor crizei generate de COVID-19. Astfel cum am arătat în Concluziile noastre prezentate la 18 martie 2021, Germania/Polonia (C-848/19, EU:C:2021:218, nota 43), este vorba despre cel mai important efort de solidaritate pus în aplicare de Uniune în istoria sa.

<sup>59</sup> Articolul 310 alineatul (5) TFUE reiterează că „bugetul Uniunii se execută în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare. Statele membre și Uniunea cooperează pentru a face posibilă utilizarea alocațiilor înscrise în buget, în conformitate cu acest principiu”.

<sup>60</sup> Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1) (denumit în continuare „Regulamentul financiar”).

<sup>61</sup> Articolul 63 din Regulamentul financiar prevede că, „în cazul în care Comisia execută bugetul prin gestiune partajată, sarcinile legate de execuția bugetară se delegă statelor membre. Comisia și statele membre respectă principiile bunei gestiuni financiare, transparenței și nediscriminării și asigură vizibilitatea acțiunilor Uniunii atunci când gestionează fonduri ale Uniunii. În acest scop, Comisia și statele membre își îndeplinesc obligațiile care le revin în materie de control și de audit și își asumă responsabilitățile care rezultă din acestea, astfel cum sunt prevăzute de prezentul regulament. În normele sectoriale se stabilesc dispoziții complementare”.

102. Regimurile de condiționalitate pentru a proteja buna gestiune a bugetului reflectă un fenomen mai amplu de utilizare a condiționalității atât în dreptul Uniunii, precum și în alte țări (printre acestea, cele care dispun de sisteme juridice federale)<sup>62</sup> și în organizații internaționale, precum Fondul Monetar Internațional sau Banca Mondială.

103. În dreptul Uniunii, condiționalitatea se aplică în mod natural aderărilor noilor state supuse respectării *criteriilor Copenhaga* și reprezintă o practică obișnuită în relațiile externe ale Uniunii, al căror ajutor pentru dezvoltare se supune, în același mod natural, respectării cerințelor în materia drepturilor omului<sup>63</sup>.

104. În domeniul relațiilor interne dintre statele membre și instituțiile Uniunii, condiționalitatea a fost utilizată, printre altele, în instrumentele de coeziune economică și socială și în gestionarea bugetului<sup>64</sup>.

105. Fără a avea intenția de exhaustivitate, trebuie să menționăm următoarele exemple de condiționalitate financiară în noul regulament privind dispozițiile comune fondurilor structurale pentru perioada 2021-2027<sup>65</sup>:

- Condiționalitate de mediu și climatică, prevăzută la articolul 6 („Țintele climatice și mecanismul de ajustare a acțiunilor climatice”) și la articolul 9 alineatul (4).
- Condiționalitate întemeiată pe respectarea unor „principii orizontale” (articolul 9) referitoare la respectarea drepturilor fundamentale și la conformitatea cu Carta drepturilor fundamentale în punerea în aplicare a fondurilor.
- Condiționalitate legată de obiective specifice, prevăzută la articolul 15 („Condiții favorizante”) și în anexa III<sup>66</sup>. Anexa III conține „condiții favorizante orizontale aplicabile tuturor obiectivelor specifice, precum și criteriile necesare pentru evaluarea îndeplinirii acestora”. Anexa III conține mecanisme eficiente de monitorizare a pieței de achiziții publice;

<sup>62</sup> În Statele Unite ale Americii, instituțiile federale au utilizat, în relațiile lor cu statele federate și cu entitățile locale, condiționalitatea financiară pentru a condiționa acordarea fondurilor din bugetul federal de respectarea printre altele a interdicției privind segregarea rasială în domeniul educației și la locurile de muncă, introducerea unui salariu minim, instituirea unei administrații publice independente sau stabilirea unei viteze maxime pe autostrăzile din întreaga țară. Temeiul acestei condiționalități financiare federale se află la articolul I secțiunea 8 clauza 1 din Constituția americană (the Spending Clause of the Constitution), care conferă Congresului puterea „to lay and collect Taxes, [...] to [...] provide for the [...] general Welfare of the United States”). Curtea Supremă americană a stabilit cerințele de utilizare a acestei condiționalități printre altele în *Hotărârea South Dakota v. Dole*, 483 U. S. 203 (1987), și în *Hotărârea NFIB v. Sebelius*, 567 U. S. 519 (2012). A se vedea Yeh, Brian T., *The Federal Government's Authority to Impose Conditions on Grant Funds*, Congressional Research Service, 2017, la <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44797.pdf>, și Margulies, P., „Deconstructing Sanctuary Cities: The Legality of Federal Grant Conditions That Require State and Local Cooperation on Immigration Enforcement”, în *Wash. & Lee L. Rev.* 2018, p. 1507.

<sup>63</sup> A se vedea Viță, V., „Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality”, în *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, p. 116-143.

<sup>64</sup> A se vedea Viță, V., *Conditionalities in Cohesion Policy*, Research for REGI Committee, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruxelles, 2018.

<sup>65</sup> Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil, migrație și integrare, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize (JO 2021, L 231, p. 159; denumit în continuare, „Regulamentul de stabilire a unor dispoziții comune 2021-2027”). Acest Regulament consolidează mecanismele de condiționalitate menționate deja pentru CFM 2014-2020 în Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a dispozițiilor generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului, (JO 2013, L 347, p. 320).

<sup>66</sup> Pe de altă parte, anexa IV conține „condiții favorizante tematice pentru FEDR, FSE+ și Fondul de coeziune [...]”.

instrumente și capacitatea de a pune în aplicare în mod eficient normele privind ajutoarele de stat; aplicarea și punerea în aplicare efectivă a Cartei drepturilor fundamentale; și aplicarea și punerea în aplicare a Convenției Organizației Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap (UNCRPD) în conformitate cu Decizia 2010/48/CE a Consiliului<sup>67</sup>. În cazul în care aceste condiții nu sunt respectate, Comisia poate suspenda rambursarea cheltuielilor suportate de stat.

- Condiționalitate macroeconomică, prevăzută la articolul 19 („Măsuri de corelare a eficacității fondurilor cu buna guvernare economică”). Prin această dispoziție Consiliul este autorizat, la propunerea prealabilă a Comisiei, să suspende total sau parțial angajamentele sau plățile pentru unul sau mai multe programe ale unui stat membru: i) atunci când statul membru respectiv nu adoptă măsuri de remediere suficiente sau nu acționează astfel încât să evite un dezechilibru excesiv, determinat în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011<sup>68</sup>; ii) atunci când Comisia concluzionează că statul membru nu a luat măsuri în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 332/2002<sup>69</sup> și decide să nu autorizeze plata pentru asistența financiară acordată statului membru respectiv; și iii) în cazul în care Consiliul consideră că un stat membru nu respectă programul de ajustare macroeconomică menționat la articolul 7 din Regulamentul (UE) nr. 472/2013<sup>70</sup> sau măsurile solicitate printr-o decizie a Consiliului adoptată în conformitate cu articolul 136 alineatul (1) TFUE.

106. În aceeași ordine de idei, articolele 96 și 97 din Regulamentul de stabilire a dispozițiilor comune 2021-2027 autorizează Comisia să întrerupă termenul de plată sau, respectiv, să suspende plățile către statele membre atunci când există o neregularitate sau o deficiență gravă sau un aviz motivat al Comisiei cu privire la o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE în legătură cu o chestiune care pune în pericol legalitatea și regularitatea cheltuielilor. De asemenea, Comisia poate, potrivit articolului 104, să efectueze *a posteriori* o corecție financiară prin reducerea sprijinului din fonduri pentru un program atunci când apar astfel de situații.

107. Totodată, mecanismele de condiționalitate se află în normele sectoriale aplicabile unor instrumente financiare ale Uniunii. Redăm cu titlu de exemplu:

- Condiționalitatea macroeconomică prevăzută la articolul 10 din Regulamentul (UE) 2021/241<sup>71</sup>, în termeni similari cu cei de la articolul 19 din Regulamentul de stabilire a dispozițiilor comune 2021-2027. Condiționalitatea macroeconomică a fondurilor structurale este transpusă mecanismului de redresare și reziliență, care este principalul vehicul financiar al instrumentului de redresare a Uniunii Europene, adoptat prin Regulamentul 2020/2094 pentru completarea CFM în scopul combaterii consecințelor financiare ale COVID-19. Punerea în aplicare a acestui mecanism este implementată de Comisie în cadrul gestiunii directe, în conformitate cu normele relevante adoptate în temeiul articolului 322 TFUE, în special Regulamentul financiar și Regulamentul 2020/2092.

<sup>67</sup> Decizia din 26 noiembrie 2009 privind încheierea de către Comunitatea Europeană a Convenției Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap (JO 2010, L 23, p. 35).

<sup>68</sup> Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice (JO 2011, L 306, p. 25).

<sup>69</sup> Regulamentul Consiliului din 18 februarie 2002 de înființare a unui mecanism de asistență financiară pe termen mediu pentru balanțele de plăți ale statelor membre (JO 2002, L 53, p. 1).

<sup>70</sup> Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind consolidarea supravegherii economice și bugetare a statelor membre din zona euro care întâmpină sau care sunt amenințate de dificultăți grave în ceea ce privește stabilitatea lor financiară (JO 2013, L 140, p. 1).

<sup>71</sup> Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a mecanismului de redresare și reziliență (JO 2021, L 57, p. 17).

- Condiționalitate prin care se urmărește asigurarea respectării normelor privind drepturile omului în gestionarea europeană integrată a frontierelor, astfel cum este menționată la articolul 4 din Regulamentul (UE) 2021/1148<sup>72</sup>.
- Condiționalitate care vizează respectarea drepturilor omului și a obiectivelor de mediu prevăzută la articolul 4 din Regulamentul (UE) 2021/1229 privind facilitatea de împrumut pentru sectorul public din cadrul Mecanismului pentru o tranziție justă<sup>73</sup>.
- Condiționalitatea climatică și de mediu pentru plățile directe acordate fermierilor în cadrul PAC, prevăzută la articolele 43-47 din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013<sup>74</sup>.

108. Aceste mecanisme de condiționalitate sunt variate, dar toate răspund unei logici comune: eligibilitatea pentru o plată din bugetul Uniunii este condiționată de respectarea anumitor cerințe orizontale, distincte și suplimentare în raport cu cele prevăzute direct de Fondul european din care este efectuată plata<sup>75</sup>.

109. Condiționalitatea financiară stabilită prin Regulamentul 2020/2092 este legată, în ceea ce privește execuția bugetară, de respectarea statului de drept, „esențială pentru protejarea celorlalte valori fundamentale [articolul 2 TUE]”<sup>76</sup>. Fiind o condiție orizontală, statele membre trebuie să o respecte atunci când execută bugetul Uniunii.

110. Condiționalitatea financiară presupune o legătură între solidaritate și responsabilitate. Uniunea transferă resurse din bugetul său către statele membre cu condiția să fie cheltuite în mod responsabil, ceea ce presupune ca acest lucru să aibă loc în conformitate cu valorile Uniunii, cum este cea a statului de drept. Numai în cazul în care execuția bugetului respectă valorile Uniunii există o încredere reciprocă suficientă între statele membre în ceea ce privește acordarea către Uniune a mijloacelor financiare indispensabile pentru atingerea obiectivelor sale.

111. Nimănui nu i se ascunde faptul că această nouă dimensiune a tehnicii de condiționalitate are repercusiuni importante asupra relațiilor Uniunii cu statele membre. Pe baza mecanismului de condiționalitate, instituțiile Uniunii dispun de competențe consolidate pentru a asigura respectarea valorilor dreptului Uniunii de către statele membre atunci când intervin în gestionarea bugetului Uniunii.

112. Cu toate acestea, utilizarea tehnicii de condiționalitate financiară în normele de drept derivat trebuie să fie conformă cu cerințele dreptului primar și să se încadreze în competențele atribuite Uniunii.

<sup>72</sup> Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 7 iulie 2021 de instituire, ca parte a Fondului de management integrat al frontierelor, a Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize (JO 2021, L 251, p. 48).

<sup>73</sup> Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 14 iulie 2021 privind facilitatea de împrumut pentru sectorul public din cadrul Mecanismului pentru o tranziție justă (JO 2021, L 274, p. 1).

<sup>74</sup> Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 637/2008 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului (JO 2013, L 347, p. 608).

<sup>75</sup> De exemplu, respectarea de către statul membru a cerințelor privind echilibrul macroeconomic condiționează primirea plăților din fondurile structurale, precum FEDR sau FSE.

<sup>76</sup> Considerentul (6) al Regulamentului 2020/2092.



113. Până în prezent, jurisprudența Curții a abordat în special condiționalitatea de mediu aplicată plăților directe către fermieri<sup>77</sup>, precum și condiționalitatea macroeconomică care a fost tratată în mod favorabil de Hotărârea Pringle<sup>78</sup>.

114. În această ultimă hotărâre, Curtea a considerat că condiționalitatea este un mecanism de natură să asigure respectarea dreptului Uniunii și a măsurilor de coordonare a politicilor economice ale statelor adoptate de instituțiile Uniunii. Aceasta a arătat de asemenea că condiționalitatea macroeconomică prevăzută la articolul 3, la articolul 12 alineatul (1) și la articolul 13 alineatul (3) primul paragraf din Tratatul de instituire a mecanismului european de stabilitate (Tratatul MES)<sup>79</sup> asigură compatibilitatea activităților MES, în special, cu articolul 125 TFUE, precum și cu măsurile de coordonare adoptate de Uniune<sup>80</sup>.

115. Această cauză și cauza C-157/21 oferă Curții posibilitatea de a-și dezvolta jurisprudența cu privire la condiționalitatea financiară și de a o extinde la un instrument prin care instituțiile Uniunii, pentru a proteja bugetul acesteia, încurajează respectarea de către statele membre a valorilor statului de drept consacrate la articolul 2 TUE.

116. La finalul acestor considerații, vom aborda analiza motivelor succesive de nulitate invocate de guvernul maghiar.

## **V. Primul motiv al acțiunii: lipsa sau caracterul inadecvat al temeiului juridic al Regulamentului 2020/2092**

### ***A. Argumentația părților***

117. Potrivit guvernului maghiar, chiar dacă articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE oferă legiuitorului Uniunii posibilitatea de a adopta norme financiare referitoare la execuția bugetului Uniunii, Regulamentul 2020/2092 nu conține dispoziții bugetare sau financiare.

118. În consecință, temeiul juridic al Regulamentului 2020/2092 nu este cel corespunzător și Uniunea nu are competențe să adopte o normă de drept derivat care să aibă acest conținut.

<sup>77</sup> Printre jurisprudența referitoare la condiționalitatea de mediu în cadrul plăților directe către fermieri pot fi menționate Hotărârea din 27 ianuarie 2021, De Ruiter (C-361/19, EU:C:2021:71, punctele 31-41), și Hotărârea din 25 iulie 2018, Teglgaard și Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597, punctul 42 și următoarele). Hotărârea din 7 august 2018, Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637, punctul 39), menționează că „potrivit articolului 93 din acest din urmă Regulament [nr. 1306/2013], standardele pentru bunele condiții agricole și de mediu fac parte din normele de condiționalitate care, astfel cum prevede articolul 91 din regulamentul menționat, trebuie respectate, în caz contrar aplicându-se o sancțiune administrativă. Aceste standarde sunt stabilite la nivel național, repertoriile în anexa II la același regulament și privesc, printre altele, domeniul mediului”.

<sup>78</sup> Hotărârea din 27 noiembrie 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756, punctul 69): „[...] stricta condiționare căreia îi este supusă acordarea unei asistențe financiare prin mecanismul de stabilitate, în temeiul alineatului (3) al articolului 136 TFUE, care constituie dispoziția la care se referă revizuirea Tratatului FUE, urmărește să asigure că, în cadrul funcționării sale, acest mecanism va respecta dreptul Uniunii, inclusiv măsurile adoptate de Uniune în cadrul coordonării politicilor economice ale statelor membre”.

<sup>79</sup> Tratatul de instituire a mecanismului european de stabilitate între Regatul Belgiei, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Irlanda, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Republica Italiană, Republica Cipru, Marele Ducat al Luxemburgului, Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovacă și Republica Finlanda, încheiat la Bruxelles la 2 februarie 2012.

<sup>80</sup> Hotărârea din 27 noiembrie 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punctele 111 și 112). Punctele 154-156 făceau trimitere la acțiunea Comisiei în cadrul Tratatului MES pentru a asigura respectarea condiționalității asociată asistenței financiare. Aceleași trimiteri au fost făcute în Hotărârea din 20 septembrie 2016, Mallis și Malli/Comisia și BCE (C-105/15 P, EU:C:2016:702, punctul 54).

119. În opinia sa, Regulamentul 2020/2092 permite Comisiei și Consiliului să definească noțiunea de stat de drept și acțiunile care încalcă cerințele impuse de această valoare a Uniunii. Mecanismul aprobat autorizează adoptarea de sancțiuni care afectează structurile fundamentale ale unui stat membru, asupra cărora Uniunea nu are competențe.

120. Articolul 322 TFUE nu acoperă aceste activități și constituie, așadar, un temei juridic necorespunzător pentru Regulamentul 2020/2092, al cărui domeniu de aplicare poate intra în conflict cu procedura prevăzută la articolul 7 TUE.

121. De asemenea, guvernul maghiar prezintă diferențele dintre Regulamentul 2020/2092 și alte norme financiare și bugetare ale Uniunii în temeiul articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE.

122. Printre elementele Regulamentului 2020/2092 care sunt incompatibile cu articolul 322 TFUE, guvernul maghiar face referire, pe de o parte, la conflictele de interese în ceea ce privește repartizarea fondurilor Uniunii. Regulamentul 2020/2092 nu conține nicio normă de procedură pentru statele membre în ceea ce privește stabilirea normelor referitoare la conflictele de interese și eliminarea acestora, permițând astfel adoptarea măsurilor împotriva acestor state pe baza unor încălcări nespecificate care depășesc cerințele prevăzute de regulamentul financiar.

123. Pe de altă parte, guvernul maghiar susține că articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul 2020/2092 obligă statele membre să finanțeze, din bugetul propriu, programele cărora Uniunea le retrage fondurile, pentru a-i proteja pe beneficiari. Această dispoziție nu este conformă cu normele de execuție a bugetului Uniunii și reprezintă o sancțiune pentru statul membru care încalcă cerințele statului de drept.

124. Potrivit guvernului maghiar, articolul 322 TFUE nu poate servi drept temei pentru impunerea de obligații bugetelor naționale, întrucât prevede numai adoptarea unor norme privind execuția bugetului Uniunii.

125. Parlamentul și Consiliul contestă argumentele guvernului maghiar și consideră că articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE constituie temeiul juridic corespunzător al Regulamentului 2020/2092<sup>81</sup>.

126. Potrivit acestor două instituții, Regulamentul 2020/2092 instituie un mecanism de condiționalitate bugetară (financiară) care urmărește să garanteze respectarea cerințelor statului de drept, în conformitate cu celelalte mecanisme de condiționalitate deja existente în Uniune. Analiza scopului și a conținutului regulamentului justifică aceasta.

## **B. *Apreciere***

127. Vom începe prin a aminti jurisprudența constantă a Curții cu privire la alegerea temeiurilor juridice din dreptul primar pentru a adopta norme de drept derivat<sup>82</sup>:

– „Alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii trebuie să fie fondată pe elemente obiective care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează finalitatea și conținutul

<sup>81</sup> În continuare, pentru a evita repetițiile, vom pleca de la premisa că statele care au participat la dezbateri (cu excepția, în mod logic, a Ungariei și a Republicii Polone), precum și Comisia, împărtășesc tezele Parlamentului și ale Consiliului.

<sup>82</sup> Hotărârea din 8 decembrie 2020, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-626/18, EU:C:2020:1000, punctele 43-47), Hotărârea din 8 decembrie 2020, Ungaria/Parlamentul și Consiliul (C-620/128, EU:C:2020:1001, punctele 38-42), și Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul (C-482/17, EU:C:2019:1035).

actului. Dacă, prin analizarea actului în discuție, se dovedește că acesta urmărește o dublă finalitate sau că are o componentă dublă și dacă una dintre acestea poate fi identificată ca fiind principală ori preponderentă, iar cealaltă nu este decât accesorie, actul respectiv trebuie să aibă un temei juridic unic, și anume temeiul impus de finalitatea sau de componenta principală ori preponderentă”<sup>83</sup>.

- „În plus [...], pentru a se stabili temeiul juridic adecvat, poate fi luat în considerare contextul juridic în care se înscrie o nouă reglementare, în special întrucât un astfel de context poate furniza o clarificare cu privire la scopul reglementării menționate”<sup>84</sup>.
- După adoptarea unei norme de armonizare, „legiuitorul Uniunii nu poate fi privat de posibilitatea de a adapta acest act în funcție de orice modificare a împrejurărilor sau de orice evoluție a cunoștințelor, având în vedere sarcina care îi revine de a garanta protecția intereselor generale, recunoscute de tratat”<sup>85</sup>.

128. În conformitate cu această jurisprudență, analiza finalității și a conținutului Regulamentului 2020/2092 va permite să se stabilească dacă articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE constituie temeiul juridic adecvat pentru adoptarea sa, dacă acest temei ar fi trebuit să fie altul sau dacă Uniunea nu are competența pentru adoptarea acestui regulament.

### 1. Finalitatea Regulamentului 2020/2092

129. Conform articolului 1 din Regulamentul 2020/2092, acesta stabilește „[...] normele necesare pentru protecția bugetului Uniunii în cazul unor încălcări ale principiilor statului de drept în statele membre”.

130. Mai multe considerente ale Regulamentului 2020/2092 dovedesc legătura dintre respectarea statului de drept și buna gestiune financiară a bugetului Uniunii.

- Considerentul (7) arată că, „atunci când statele membre execută bugetul Uniunii, [...] respectarea statului de drept este o condiție prealabilă esențială pentru asigurarea conformității cu principiile bunei gestiuni financiare, consacrate la articolul 317 TFUE”.
- Considerentul (8)<sup>86</sup> menționează că statele membre pot asigura buna gestiune financiară doar dacă autoritățile publice acționează în conformitate cu legea, fraudele sunt urmărite penal și există un control jurisdicțional corespunzător al deciziilor administrative.

<sup>83</sup> Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul (C-482/17, EU:C:2019:1035, punctul 31).

<sup>84</sup> *Ibidem*, punctul 32.

<sup>85</sup> *Ibidem*, punctul 38.

<sup>86</sup> „Statele membre pot asigura buna gestiune financiară doar dacă autoritățile publice acționează în conformitate cu legea, dacă cazurile de fraudă, inclusiv de fraudă fiscală, evaziune fiscală, corupție, conflict de interese sau alte încălcări ale legii sunt urmărite în mod eficace de organele de anchetă și de urmărire penală, precum și dacă deciziile arbitrare sau ilegale ale autorităților publice, inclusiv ale autorităților de aplicare a legii, pot fi supuse unui control jurisdicțional efectiv de către instanțe independente și de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene.”

- Considerentul (9)<sup>87</sup> subliniază importanța independenței instanțelor și a serviciilor de cercetare penală pentru a face față unor decizii ilegale și arbitrare ale autorităților publice care ar putea afecta interesele financiare ale Uniunii.
- Considerentul (13) reiterează că „există [...] o legătură clară între respectarea statului de drept și execuția eficientă a bugetului Uniunii în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare”.
- Considerentul (15) insistă asupra faptului că „încălările principiilor statului de drept, în special cele care afectează buna funcționare a autorităților publice și controlul jurisdicțional efectiv, pot prejudicia grav interesele financiare ale Uniunii”.

131. Pe baza acestor considerente, a căror concordanță cu articolele Regulamentului 2020/2092 nu poate fi contestată, apreciem că finalitatea acestui regulament este aceea de a institui un mecanism specific pentru a asigura execuția corectă a bugetului Uniunii atunci când un stat membru acționează cu încălcarea principiilor statului de drept care pun în pericol buna gestionare a fondurilor Uniunii sau interesele sale financiare.

132. Considerăm că acest obiectiv este conform cu alegerea articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE ca temei juridic al Regulamentului 2020/2092<sup>88</sup>.

133. Parlamentul și Consiliul susțin că scopul regulamentului în litigiu este cel care rezultă din aceste considerente. Acestea resping analiza guvernului maghiar atunci când afirmă că Regulamentul 2020/2092 urmărește să adauge o procedură suplimentară celor deja prevăzute<sup>89</sup> pentru a proteja statul de drept, fără să existe un temei juridic în această privință în dreptul primar.

134. Într-adevăr, considerentul (14) al Regulamentului 2020/2092, interpretat în afara contextului, ar părea să aducă un anumit sprijin tezei guvernului maghiar, întrucât declară că „mecanismul prevăzut în prezentul regulament *completează* aceste instrumente prin protejarea bugetului Uniunii împotriva încălcărilor principiilor statului de drept care afectează buna sa gestiune financiară sau protecția intereselor financiare ale Uniunii”.

135. Această incoerență aparentă în logica considerentelor Regulamentului 2020/2092 poate rezulta din derularea procesului legislativ. Astfel cum am explicat deja, propunerea inițială a Comisiei reflecta mai puțin condiționalitatea financiară a mecanismului prevăzut și avea o incidență mai mare asupra protecției statului de drept. Opoziția Consiliului a transformat textul final al Regulamentului 2020/2092 într-un instrument de condiționalitate financiară, în cadrul căruia protejarea statului de drept funcționează ca o condiție orizontală pe care statele trebuie să o respecte în execuția bugetară.

<sup>87</sup> „Independența și imparțialitatea sistemului judiciar ar trebui să fie întotdeauna garantate, iar organele de anchetă și de urmărire penală ar trebui să își poată exercita funcțiile în mod corespunzător. Sistemul judiciar și organele de anchetă și de urmărire penală ar trebui să dispună de resurse financiare și umane suficiente și de proceduri pentru a acționa în mod eficace și într-o manieră care respectă deplin dreptul la un proces echitabil, inclusiv dreptul la apărare. Hotărârile definitive ar trebui să fie executate cu eficacitate. Respectivă condiții sunt necesare ca o minimă garanție împotriva unor eventuale decizii ilegale și arbitrare ale autorităților publice care ar putea afecta interesele financiare ale Uniunii.”

<sup>88</sup> A se vedea Martín Rodríguez, P., *Statul de drept în Uniunea Europeană*, Marcial Pons, Madrid, 2021, p. 131, pentru care „articolul 322 TFUE oferă un temei juridic mai mult decât suficient pentru stabilirea acestei condiționalități [financiare], care, de altfel, a existat deja în legătură cu conținuturile materiale specifice ale statului de drept [...]”.

<sup>89</sup> Mecanismul european de protecție a statului de drept, tabloul de bord privind justiția din Uniunea Europeană, procedura de constatare a neindeplinirii obligațiilor și procedura de la articolul 7 TUE.

136. Din acest motiv trebuie analizat în detaliu conținutul Regulamentului 2020/2092 pentru a determina dacă „produsul legislativ final” este cu adevărat un mecanism de condiționalitate financiară, asemenea altor astfel de mecanisme din dreptul Uniunii. În acest caz, articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE ar furniza un temei juridic adecvat, întrucât acest regulament reprezintă o normă care privește execuția bugetului.

137. În caz contrar, astfel cum susține guvernul maghiar, ne aflăm în fața unui instrument suplimentar pentru protecția statului de drept, având conotații bugetare, pentru care articolul 322 TFUE nu oferă un temei juridic corespunzător, iar Uniunea nu are competența pentru implementarea sa.

138. În opinia noastră, finalitatea Regulamentului 2020/2092 este de a asigura, prin mecanismul condiționalității, execuția corectă a bugetului Uniunii atunci când se produc încălcări ale principiilor statului de drept într-un stat membru care pun în pericol buna gestiune financiară a fondurilor Uniunii.

139. Luat în considerare în ansamblu, obiectivul Regulamentului 2020/2092 este, așadar, protecția bugetului Uniunii în fața unor situații specifice care amenință execuția corectă a acestuia și care reprezintă încălcări ale statului de drept. Prin urmare, regulamentul nu urmărește să protejeze statul de drept printr-un mecanism sancționator.

140. Din această perspectivă, Regulamentul 2020/2092 are un scop similar cu cel al Regulamentului financiar, al cărui temei juridic, articolul 322 TFUE, nu este contestat.

141. De fapt, într-o declarație comună întocmită la momentul adoptării sale, Parlamentul, Consiliul și Comisia au declarat că intenționează să introducă conținutul Regulamentului 2020/2092 în Regulamentul financiar, atunci când acesta va face obiectul unei modificări<sup>90</sup>.

142. Astfel cum arată Consiliul, opțiunea legiuitorului european de a elabora o normă care vizează asigurarea execuției adecvate a bugetului Uniunii în cazul încălcării statului de drept intră în sfera puterii sale de apreciere la momentul legiferării.

143. În orice caz, o astfel de opțiune nu poate fi calificată ca fiind vădit eronată. Respectarea principiilor statului de drept poate avea o importanță fundamentală pentru buna funcționare a finanțelor publice și pentru buna execuție a bugetelor<sup>91</sup>.

144. În concluzie, considerăm că instituirea unui mecanism de condiționalitate financiară legat de statul de drept reprezintă o opțiune legislativă plauzibilă care intră sub incidența dreptului primar.

<sup>90</sup> Această declarație comună are următorul cuprins: „Fără a aduce atingere dreptului de inițiativă al Comisiei, Parlamentul European, Consiliul și Comisia convin să aibă în vedere includerea conținutului prezentului regulament în Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 («Regulamentul financiar»), cu ocazia următoarei revizuirii”. A se vedea textul apendicelui la Documentul COM(2020) 843 final din 14 decembrie 2020, Comunicare a Comisiei către Parlamentul European în conformitate cu articolul 294 alineatul (6) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene privind poziția Consiliului în vederea adoptării unui regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii.

<sup>91</sup> A se vedea, în acest sens, Avizul nr. 1/2018 al Curții de Conturi referitor la propunerea (din 2 mai 2018) de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind protecția bugetului Uniunii în cazul unor deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele membre (JO 2018, C 291, p. 1, punctele 10 și 11).

## 2. Conținutul Regulamentului 2020/2092

145. În plus, pentru a aprecia dacă Regulamentul 2020/2092 intră sub incidența articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, este indispensabil, în conformitate cu jurisprudența Curții, să se analizeze conținutul acestuia.

146. Această analiză va permite să se verifice dacă elementele Regulamentului 2020/2092 sunt specifice unui mecanism autentic de condiționalitate financiară (în conformitate cu cele existente deja în dreptul Uniunii) și, prin urmare, să se stabilească dacă articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE îi oferă un temei juridic corect.

### *a) Condiții de adoptare a măsurilor în cadrul procedurii prevăzute de Regulamentul 2020/2092*

147. În conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092, „se iau măsuri adecvate în cazul în care se constată, în conformitate cu articolul 6, că încălcările principiilor statului de drept într-un stat membru afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră suficient de directă, buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale Uniunii”.

148. Părțile la procedură nu sunt de acord cu privire la interpretarea acestei dispoziții:

- Guvernul maghiar arată că se stabilește o procedură în trei etape în cursul căreia trebuie să se dovedească: a) încălcarea statului de drept; b) riscul grav și suficient de direct pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii; și c) nevoia de a adopta măsuri proporționale pentru a face față acestora. În opinia sa, temeiul juridic al articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE nu oferă acoperire pentru prima dintre aceste etape.
- Parlamentul European și Consiliul nu sunt de acord cu această interpretare și consideră că procedura nu cuprinde decât două etape: a) dovada unei încălcări a statului de drept care implică în mod direct un risc grav pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii; și b) adoptarea unor măsuri pentru contracararea sa. Astfel, condiționalitatea nu s-ar aplica decât în privința încălcărilor statului de drept care au o incidență directă asupra execuției bugetului Uniunii și care au o anumită gravitate.

149. În opinia noastră, această din urmă interpretare a articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092 este cea corectă. Condiționalitatea financiară se limitează la încălcările statului de drept care au o legătură suficient de directă cu execuția bugetului și care afectează sau amenință să afecteze grav buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale acesteia.

150. Interpretarea *literală* conduce la această concluzie, întrucât articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092 impune existența unei legături suficient de directe între încălcarea statului de drept și execuția bugetului. Numai în acest fel mecanismul de condiționalitate va putea fi activat, astfel încât Regulamentul 2020/2092 să nu răspundă la toate încălcările statului de drept, ci la cele care au o legătură directă cu execuția bugetară.

151. În aceeași direcție, chiar dacă articolul 2 litera (a) din Regulamentul 2020/2092 oferă o definiție a statului de drept, aceasta este numai „în sensul prezentului regulament”. Este adevărat că această dispoziție definește „statul de drept” în mod general (ca valoare a Uniunii prevăzută la articolul 2 TUE) și deschis, întrucât se leagă de principiile pe care le enumeră în continuare, dar, repetăm, cu domeniul de aplicare limitat pe care tocmai l-am menționat.

152. În aceeași ordine de idei, articolul 3 din Regulamentul 2020/2092 enumeră anumite indicii de încălcare a principiilor statului de drept „în sensul prezentului regulament”.

153. Interpretarea *sistematică* a articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092 și a altor articole din acesta ne determină de asemenea să considerăm că condiționalitatea financiară nu se aplică decât în privința încălcărilor grave ale statului de drept care au o incidență directă asupra execuției bugetului Uniunii.

154. Indiciile cu privire la „încălările principiilor statului de drept” pe care le conține, cu titlu exemplificativ, articolul 3 din Regulamentul 2020/2092 se limitează, în articolul 4 alineatul (2) din acest regulament, la anumite domenii de acțiune ale autorităților naționale legate direct de execuția bugetului Uniunii.

155. Insistăm asupra faptului că situațiile prevăzute la articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul 2020/2092 corespund fie unor activități specifice de execuție bugetară, fie unor activități generale, cu condiția ca acestea din urmă să implice un control asupra activităților de execuție bugetară.

156. Este adevărat că anumite activități generale menționate la articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul 2020/2092<sup>92</sup>, considerate în mod izolat, nu ar avea, ca atare, un impact asupra execuției bugetului Uniunii, în sensul articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, și nici nu ar avea în mod automat o legătură cu buna gestiune financiară<sup>93</sup> sau cu protecția intereselor financiare ale Uniunii.

157. Cu toate acestea, articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul 2020/2092 urmărește restrângerea sferei activităților de ordin general la cele care sunt puse în aplicare de autoritățile naționale și au legătură cu execuția bugetului. Acest lucru este valabil pentru:

- Funcționarea organelor de anchetă și de urmărire penală, care se aplică în acest cadru numai „încălărilor dreptului Uniunii care au legătură cu execuția bugetului Uniunii sau cu protecția intereselor financiare ale Uniunii” [litera (c)].
- Controlul jurisdicțional efectiv de către instanțe independente, în măsura în care este exercitat în raport cu acțiunile sau omisiunile autorităților naționale care, la rândul lor, au legătură [potrivit literelor (a), (b) și (c) ale aceluiași alineat] cu execuția bugetului Uniunii [litera (d)].
- Prevenirea și sancționarea fraudei, a corupției și a altor încălcări ale dreptului Uniunii atunci când, din nou, au legătură „cu execuția bugetului Uniunii sau cu protecția intereselor financiare ale Uniunii” [litera (e)].

<sup>92</sup> Cele de la literele (c) („funcționarea corespunzătoare a organelor de anchetă și de urmărire penală”), (d) („controlul jurisdicțional efectiv de către instanțe independente”) și (e) („prevenirea și sancționarea fraudei, inclusiv a fraudei fiscale, a corupției sau a altor încălcări ale dreptului Uniunii”).

<sup>93</sup> În conformitate cu articolul 2 punctul 59 din Regulamentul financiar, „buna gestiune financiară” înseamnă „execuția bugetului în conformitate cu principiile economiei, eficienței și eficacității”.

158. În ceea ce privește litera finală [litera (h)] care menționează „alte situații sau comportamente ale autorităților”, acestea pot intra sub incidența Regulamentului 2020/2092 numai dacă „sunt relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii”. Această ultimă literă nu se extinde, așadar, la comportamente care nu au legătură cu execuția bugetului.

159. În opinia noastră, tehnica utilizată de legiuitor pentru a stabili domeniul de aplicare și cerințele de aplicare a mecanismului în litigiu este adecvată în măsura în care impune, drept condiție *orizontală* pentru execuția corectă a bugetului, respectarea principiilor statului de drept.

160. Încălările grave ale acestor principii care vor permite aplicarea mecanismului de condiționalitate sunt cele care decurg din activitățile de execuție a bugetului Uniunii sau din activitățile generale ale autorităților de stat care fac referire în mod direct la această execuție bugetară.

161. În orice caz, articolul 6 alineatul (9) din Regulamentul 2020/2092 impune Comisiei să expună motivele specifice și să aducă probe concrete privind existența unei încălcări grave a principiilor statului de drept, legată direct de execuția bugetului. Măsurile corespunzătoare pot fi aprobate numai astfel împotriva statului membru aflat în culpă.

162. Interpretarea *din punctul de vedere al finalității* și interpretarea *istorică* a articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092 ne determină de asemenea să considerăm că condiționalitatea financiară nu se aplică decât în privința încălcărilor statului de drept care au o incidență directă asupra execuției bugetului Uniunii.

163. În acest sens, reiterăm utilitatea de a ține seama de evoluția procedurii legislative care a condus la adoptarea Regulamentului 2020/2092.

164. Astfel cum am menționat deja, propunerea inițială a Comisiei era orientată mai mult către protecția statului de drept și reflecta mai puțin condiționalitatea financiară a mecanismului. Intervenția Consiliului a transformat, mai clar, textul final al Regulamentului 2020/2092 într-un instrument de condiționalitate financiară, în cadrul căruia protejarea statului de drept funcționează ca o condiție orizontală pe care statele trebuie să o respecte în execuția bugetară.

165. În evoluția textului legislativ, un element-cheie l-a constituit introducerea, la articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092, a cerinței unei legături *suficient de directe*<sup>94</sup> între execuția bugetului și încălcarea principiilor statului de drept<sup>95</sup>.

<sup>94</sup> Hotărârea din 6 noiembrie 2014, Italia/Comisia (C-385/13 P, EU:C:2014:2350, punctele 68 și 69), prevede necesitatea unei legături suficient de directe între o pretinsă încălcare a dreptului Uniunii de către statul membru beneficiar și măsura care face obiectul finanțării solicitate, ca element care permite Comisiei să dispună suspendarea plăților din fonduri structurale către statul membru.

<sup>95</sup> Martín Rodríguez, P., *op. cit.*, p. 133, subliniază de asemenea că elementul esențial în interpretarea Regulamentului 2020/2092 constă în cerința afectării „în mod suficient de direct”.



166. Introducerea acestui element, puternic criticat de o parte a doctrinei<sup>96</sup>, implică o anumită reducere a domeniului de aplicare al propunerii inițiale a Comisiei. În formularea sa finală, mecanismul de condiționalitate financiară este strict legat de execuția bugetului Uniunii pentru a nu încălca articolul 7 TUE și pentru a permite ca actul normativ să poată avea ca temei juridic articolul 322 TFUE<sup>97</sup>.

167. Legătura *suficient de directă* asigură că mecanismul de condiționalitate nu va opera în cazul oricărei încălcări grave a statului de drept, ci se va limita la cele care, având acest caracter, sunt strâns legate de execuția bugetară<sup>98</sup>. Această legătură trebuie demonstrată de către Comisie înainte de a propune măsuri de remediere și nu există niciun automatism în dovada sa, indiferent de cât de gravă este încălcarea principiilor statului de drept.

168. Considerentul (13) al Regulamentului 2020/2092 evidențiază această legătură, asigurând că „prin urmare, există o legătură clară între respectarea statului de drept și execuția eficientă a bugetului Uniunii în conformitate cu principiile buneii gestiuni financiare”.

169. În concluzie, interpretarea literală, sistematică, din perspectiva finalității și istorică a articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092 ne determină de asemenea să considerăm că condiționalitatea financiară instituită de acest regulament nu se aplică decât în privința încălcărilor grave ale statului de drept care au o incidență directă asupra execuției bugetului Uniunii. Înțeles în acest fel, Regulamentul 2020/2092 are un temei juridic suficient în articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE.

170. Această afirmație nu este afectată de argumentul guvernului maghiar cu privire la (pretinsa) contradicție dintre dispozițiile Regulamentului financiar referitoare la conflictele de interese (articolul 61)<sup>99</sup> și articolul 3 litera (b) din Regulamentul 2020/2092, care califică drept indiciu al unei încălcări a principiilor statului de drept, printre altele, faptul că autoritățile publice nu garantează „absența conflictelor de interese”.

171. Astfel cum menționează Consiliul, aplicarea Regulamentului 2020/2092 este subsidiară în raport cu aplicarea celorlalte norme financiare ale Uniunii. Articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092 prevede că Comisia activează mecanismul „cu excepția situației în care consideră că alte proceduri prevăzute în legislația Uniunii i-ar permite să protejeze bugetul Uniunii în mod mai eficace”<sup>100</sup>.

<sup>96</sup> Editorialul *European Papers*, 2020, nr. 5, p. 1101-1104, califică drept *probatio diabólica* pentru Comisie cerința de a demonstra că încălcarea statului de drept privește exclusiv protecția intereselor financiare ale Uniunii. Acesta adaugă că cerința respectivă „will presumably render inoperative the conditionality mechanism” și că Regulamentul 2020/2092 „appears to be doomed to fail” dacă se aplică numai comportamentelor statelor care afectează buna gestiune financiară a bugetului Uniunii.

<sup>97</sup> Concluziile Consiliului European din 10 și 11 decembrie 2020, punctul 2 litera (e), confirmă că „legătura de cauzalitate dintre aceste încălcări și consecințele negative asupra intereselor financiare ale Uniunii va trebui să fie suficient de directă și să fie stabilită în mod corespunzător. Simpla constatare a faptului că a avut loc o încălcare a statului de drept nu este suficientă pentru declanșarea mecanismului”.

<sup>98</sup> În concluziile sale din 10 și 11 decembrie 2020, punctul 2 litera (h), Consiliul European merge dincolo de textul regulamentului arătând că, „atunci când astfel de informații și constatări [pe care Comisia își întemeiază evaluarea], indiferent de originea lor, sunt utilizate în sensul aplicării regulamentului, Comisia se va asigura că relevanța și utilizarea lor vor fi stabilite exclusiv din perspectiva obiectivului regulamentului de a proteja interesele financiare ale Uniunii”.

<sup>99</sup> În conformitate cu articolul 61 alineatul (3) din Regulamentul financiar, „în sensul alineatului (1), un conflict de interese există în cazul în care exercitarea imparțială și obiectivă a funcțiilor unui actor financiar sau ale unei alte persoane, menționate la alineatul (1), este compromisă din motive care implică familia, viața afectivă, afinitățile politice sau naționale, interesul economic sau orice alt interes personal direct sau indirect”.

<sup>100</sup> În concluziile Consiliului European din 11 decembrie 2020, punctul 2 litera (d), s-a declarat că „Aplicarea mecanismului va respecta caracterul său subsidiar. Vor fi luate în considerare măsuri în temeiul mecanismului numai în cazul în care alte proceduri prevăzute în dreptul Uniunii, inclusiv în temeiul Regulamentului privind dispozițiile comune, al Regulamentului financiar sau procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul tratatului, nu ar permite o protecție mai eficace a bugetului Uniunii.”

172. Acest lucru înseamnă că procedura de soluționare a conflictelor de interese prevăzută la articolul 61 din Regulamentul financiar se aplică cazurilor specifice și că mecanismul Regulamentului 2020/2092 nu se va pune în mișcare decât dacă funcționarea unei autorități a statului membru care intervine în execuția bugetului Uniunii este afectată de conflicte de interese deosebit de grave.

*b) Criterii de adoptare a măsurilor în cadrul procedurii prevăzute de Regulamentul 2020/2092*

173. Potrivit guvernului maghiar, măsurile pe care instituțiile Uniunii le pot adopta în temeiul Regulamentului 2020/2092 sunt, în realitate, sancțiuni pentru încălcarea normelor statului de drept, iar nu „măsuri” autentice de protecție a bugetului Uniunii. Pentru acest motiv, temeiul juridic reprezentat de articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE nu este unul adecvat.

174. Acest lucru ar rezulta din cuprinsul considerentului (18) și din cel al articolului 5 alineatul (3) din Regulamentul 2020/2092, care prevăd criterii de ajustare a acestor măsuri, acordând o mai mare atenție încălcărilor în sine (și anume cu privire la natura, durata, gravitatea și amploarea lor, în afară de „intenția” statului membru), decât protecției bugetului Uniunii.

175. Consiliul și Parlamentul răspund că articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul 2020/2092 prevede o ierarhizare a criteriilor, dintre care ies în evidență proporționalitatea și „impactul real sau potențial al încălcărilor principiilor statului de drept asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale Uniunii”. În ceea ce privește „natura, durata, gravitatea și amploarea încălcărilor principiilor statului de drept”, acestea constituie elemente de apreciere subsidiare. Criteriul intenției statului aflat în culpă, menționat la considerentul (18), nu ar avea caracter normativ.

176. În opinia noastră, conținutul articolului 5 alineatul (3) și și cel al considerentului (18) al Regulamentului 2020/2092 nu coincid pe deplin. Acesta din urmă pare să considere că, la adoptarea măsurilor, criteriul referitor la „efectele încălcărilor în cauză asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale Uniunii” are caracter subsidiar.

177. Cu toate acestea, considerăm că interpretarea sistematică a articolului 5 alineatul (3) din Regulamentul 2020/2092 permite să se deducă faptul că adoptarea măsurilor trebuie să fie dictată, în primul rând, de proporționalitatea și de impactul real sau potențial al încălcărilor principiilor statului de drept asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale Uniunii. Natura specifică a măsurilor, care nu coincide cu natura sancțiunilor aplicate pentru încălcarea principiilor statului de drept, este, astfel, păstrată<sup>101</sup>.

178. Natura, durata, gravitatea și amploarea încălcărilor principiilor statului de drept săvârșite de statul aflat în culpă nu pot servi decât pentru stabilirea impactului acțiunilor sale asupra execuției bugetului Uniunii.

179. Prin această interpretare, articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul 2020/2092 intră sub incidența articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, întrucât, repetăm, măsurile pe care le prevede sunt de corecție bugetară, iar nu sancțiuni pentru statul membru aflat în culpă.

<sup>101</sup> A se vedea, prin analogie, jurisprudența Curții potrivit căreia „[...] obligația de a restitui un avantaj primit în mod nejustificat printr-o neregularitate nu constituie o sancțiune, ci este simpla consecință a constatării că nu au fost respectate condițiile necesare pentru obținerea avantajului care rezultă din reglementarea Uniunii, făcând ca avantajul primit să fie nedatorat” [Hotărârea din 1 octombrie 2020, Elme Messer Metalurgs (C-743/18, EU:C:2020:767, punctul 64), și Hotărârea din 26 mai 2016, Județul Neamț și Județul Bacău (C-260/14 și C-261/14, EU:C:2016:360, punctul 50 și jurisprudența citată)].

180. Guvernul maghiar are îndoieli cu privire la compatibilitatea conținutului ultimei teze a articolului 5 alineatul (3) din Regulamentul 2020/2092 („măsurile vizează, în măsura posibilului, acțiunile Uniunii afectate de încălcări”) cu acest temei juridic. În acest fel s-ar admite o condiționalitate „încrucișată”, dincolo de cea care privește protecția bugetului Uniunii.

181. Explicația Consiliului, care se bazează pe principiul proporționalității, este, în opinia noastră, convingătoare. Admiterea excepțională a condiționalității financiare „încrucișate” se explică prin faptul că anumite încălcări ale principiilor statului de drept săvârșite de autoritățile publice sunt susceptibile să afecteze un număr foarte mare de sectoare și ar fi disproporționată adoptarea măsurilor financiare de remediere în toate aceste sectoare. Astfel cum a afirmat Consiliul în cadrul dezbaterilor, pot exista, de asemenea, cazuri în care încălcările principiilor statului de drept sunt cunoscute după punerea în aplicare deplină a anumitor programe de cheltuieli ale Uniunii și pentru care corecția financiară nu este posibilă. Într-un asemenea caz, o asemenea corecție ar putea afecta alte programe de cheltuieli în curs, pentru a asigura efectivitatea mecanismului de condiționalitate<sup>102</sup>.

182. Interpretată astfel, această admitere excepțională a unei condiționalități financiare „încrucișate” (care implică posibilitatea de a nu extinde corecția la toate sectoarele afectate de încălcarea statului de drept sau de a o extinde la cheltuieli din bugetul Uniunii în curs) nu elimină natura bugetară a mecanismului și este compatibilă cu articolul 322 TFUE.

*c) Criterii de ridicare a măsurilor în cadrul procedurii prevăzute de Regulamentul 2020/2092*

183. Articolul 7 alineatele (1) și (2) din Regulamentul 2020/2092 prevede ridicarea măsurilor, la cererea statului sau la propunerea Comisiei, atunci când condițiile adoptării lor dispar.

184. Aceasta înseamnă că persistența impactului sau a riscului de incidență asupra execuției bugetului Uniunii este indispensabilă pentru menținerea măsurilor de remediere de condiționalitate financiară adoptate.

185. Astfel cum afirmă Consiliul, în cazul în care impactul asupra execuției bugetare încetează, măsurile de remediere se ridică, chiar dacă persistă încălcarea principiilor statului de drept de către statul membru. Astfel cum a precizat Parlamentul European în cadrul dezbaterilor, posibilitatea ridicării nu există în cazul sancțiunilor.

186. Devine astfel evident (în realitate, se confirmă) faptul că mecanismul de condiționalitate aplică corecții financiare, iar nu sancțiuni pentru încălcarea principiilor statului de drept.

*d) Protecția beneficiarilor în cadrul procedurii prevăzute de Regulamentul 2020/2092*

187. Articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul 2020/2092<sup>103</sup>, interpretat în lumina considerentului (19) al acestuia, introduce o garanție pentru destinatarii finali sau pentru beneficiarii programelor de cheltuieli finanțate din bugetul Uniunii.

<sup>102</sup> În cazul în care Curtea nu acceptă această abordare, din cauza legăturii slabe cu încălcarea statului de drept, aceasta ar trebui să anuleze numai sintagma „în măsura posibilului” din articolul 5 alineatul (3) teza finală din Regulamentul 2020/2092 (care nu are o natură substanțială), astfel încât textul său să se limiteze să prevadă că „măsurile vizează acțiunile Uniunii afectate de încălcări”.

<sup>103</sup> A se vedea textul acestuia redat la punctul 11 din aceste concluzii.

188. Adoptarea unor măsuri de condiționalitate financiară, în cazul în care un stat încalcă principiile statului de drept, nu trebuie să afecteze beneficiarii finali ai fondurilor, care vor trebui să continue să le primească. În plus, statul trebuie să informeze periodic Comisia cu privire la respectarea acestei obligații.

189. Potrivit guvernului maghiar, statul membru în cauză va trebui să își asume plata fondurilor către beneficiari, în cazul corecției financiare, și va trebui să facă acest lucru din bugetul propriu. Regulamentul 2020/2092 ar impune, așadar, statelor obligații în ceea ce privește bugetul lor național, situație care nu este prevăzută de articolul 322 TFUE.

190. Consiliul răspunde că articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul 2020/2092 are un efect declarativ și nu impune statului membru obligații suplimentare față de cele specificate în „normele sectoriale sau financiare aplicabile”. În realitate, acesta nu ar adăuga decât o modalitate de control cu privire la îndeplinirea obligațiilor deja existente în normele sectoriale, pentru a-i proteja pe beneficiarii fondurilor din bugetul Uniunii în cazul unor corecții financiare.

191. În opinia noastră, argumentele guvernului maghiar trebuie respinse, întrucât protecția beneficiarilor prevăzută la articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul 2020/2092 este o măsură tipică și logică în gestiunea partajată a fondurilor bugetului Uniunii.

192. Astfel cum se precizează în considerentul (19) al Regulamentului 2020/2092, „[...] plățile efectuate de Comisie către statele membre în cadrul gestiunii partajate sunt independente din punct de vedere juridic de plățile efectuate de autoritățile naționale către beneficiari”.

193. Din această premisă rezultă că măsurile adoptate în temeiul prezentului Regulament 2020/2092 nu afectează „disponibilitatea finanțării pentru plățile către beneficiari în conformitate cu termenele de plată stabilite în temeiul normelor sectoriale și financiare aplicabile [...]. Deciziile adoptate în temeiul prezentului regulament și obligațiile față de destinatarii sau beneficiarii finali stabilite în prezentul regulament fac parte din dreptul aplicabil al Uniunii referitor la execuția finanțării în cadrul gestiunii partajate”.

194. Având în vedere disocierea dintre plățile Comisiei către statul membru și plățile autorităților publice de gestionare către beneficiarii programelor și fondurilor finanțate din bugetul Uniunii, este logic să se impună, ca regulă generală, obligația statelor de a păstra plățile către beneficiari, inclusiv în cazul unei corecții financiare adoptate de Uniune.

195. În plus, corecția financiară și-ar pierde eficacitatea dacă autoritățile publice ar putea solicita beneficiarilor restituirea fondurilor primite sau dacă nu le-ar plăti fondurile promise, după ce instituțiile Uniunii aprobă o măsură de protecție a bugetului lor în raport cu existența unei încălcări a principiilor statului de drept care are incidență asupra gestiunii acestuia.

196. În aceste cazuri, corecția financiară adoptată de instituțiile Uniunii trebuie suportată de statul membru aflat în culpă și să nu fie repercutată asupra beneficiarilor fondurilor, care sunt străini de această încălcare<sup>104</sup>.

<sup>104</sup> Pentru a-i apăra pe beneficiari, Consiliul susține protecția drepturilor dobândite ale acestora și a încrederii lor legitime, precum și principiul potrivit căruia răspunsul la încălcarea unei obligații nu poate conduce la o altă încălcare.

197. Repercutarea corecțiilor financiare nu poate avea loc în detrimentul persoanelor fizice și juridice ale unui stat membru decât atunci când acestea sunt responsabile pentru încălcările normelor Uniunii care reglementează atribuirea fondurilor din bugetul său, situație care nu intervine, astfel cum am menționat, în aplicarea Regulamentului 2020/2092.

198. În schimb, dacă răspunderea pentru încălcări revine autorităților naționale, acestea sunt cele care trebuie să facă față consecințelor propriilor acte, care au motivat măsurile de remediere<sup>105</sup>, astfel cum se întâmplă în temeiul Regulamentului 2020/2092.

199. În aceeași linie se înscrie și articolul 103 din Regulamentul de stabilire a dispozițiilor comune 2021-2027, atunci când reglementează corecțiile financiare aplicate de statele membre<sup>106</sup>. Protecția beneficiarilor finali este de asemenea prevăzută la articolul 11 din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013<sup>107</sup>.

200. În concluzie, garanția pe care articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul 2020/2092 o instituie în favoarea beneficiarilor finali se integrează fără dificultate într-un mecanism de condiționalitate financiară și este legată de execuția bugetului Uniunii, astfel încât articolul 322 TFUE îi oferă o acoperire suficientă.

201. Prin urmare, considerăm că primul motiv al acțiunii trebuie respins.

## **VI. Al doilea motiv al acțiunii: încălcarea articolului 7 TUE și încălcarea combinată a articolului 4 alineatul (1) TUE, a articolului 5 alineatul (1) TUE, a articolului 13 alineatul (2) TUE și a articolului 269 TFUE**

202. Prin intermediul celui de al doilea motiv al acțiunii, guvernul maghiar invocă două încălcări ale tratatelor:

- o încălcare a articolului 7 TUE.
- o încălcare a articolului 269 TFUE și a principiului echilibrului instituțional prevăzut la articolul 13 alineatul (2) TUE.

203. În ceea ce privește (pretinsa) încălcare a articolului 7 TUE, guvernul maghiar o leagă de încălcarea principiului atribuirii de competențe prevăzut la articolul 4 alineatul (1) TUE și la articolul 5 alineatul (2) TUE, invocând caracterul inadecvat al temeiului juridic al Regulamentului 2020/2092. În măsura în care repetă astfel argumentele primului motiv de nulitate, facem trimitere la ceea ce am arătat deja cu privire la acestea.

<sup>105</sup> În ceea ce privește gestionarea fondurilor FEDR, Curtea a declarat că aceasta trebuie să fie situația chiar și atunci când recuperarea sumelor nu este posibilă, „[...] în cazul în care se stabilește că această imposibilitate este consecința vinei sau a neglijenței acestui stat membru” [Hotărârea din 1 octombrie 2020, Elme Messer Metalurgs (C-743/18, EU:C:2020:767, punctul 71)].

<sup>106</sup> În ceea ce privește reglementarea anterioară și jurisprudența referitoare la corecțiile financiare, a se vedea Guillem Carrau, J., „Corecțiile financiare în materie de fonduri structurale”, în *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2018, nr. 51, p. 281-319.

<sup>107</sup> Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 352/78, (CE) nr. 165/94, (CE) nr. 2799/98, (CE) nr. 814/2000, (CE) nr. 1290/2005 și (CE) nr. 485/2008 ale Consiliului (JO 2013, L 347, p. 549). Articolul 11 din acest regulament prevede următoarele: „În absența unor dispoziții contrare în dreptul Uniunii, plățile legate de finanțarea prevăzută în prezentul regulament sunt achitate integral către beneficiari”.

## A. Cu privire la primul aspect al celui de al doilea motiv: încălcarea articolului 7 TUE

### 1. Argumentația părților

204. Guvernul maghiar susține că procedura prevăzută de Regulamentul 2020/2092 nu este decât o concretizare a celei prevăzute la articolul 7 TUE, ceea ce nu este permis de această dispoziție și de nicio altă dispoziție din dreptul primar. Două dintre cele trei etape ale acestei proceduri coincid cu cele ale mecanismului de la articolul 7 TUE, ale cărui condiții de declanșare sunt mai stricte decât cele aplicabile adoptării de măsuri în temeiul regulamentului atacat.

205. Potrivit guvernului maghiar, obiectivul Regulamentului 2020/2092 coincide cu obiectivul articolului 7 TUE, întrucât urmărește să sancționeze încălcările principiilor statului de drept prin impunerea de sancțiuni. Acest lucru este evidențiat de absența unui mecanism veritabil de condiționalitate, absența unei legături reale între încălcările principiilor statului de drept și bugetul Uniunii, legătura măsurilor cu cele aplicabile încălcărilor statului de drept, iar nu cu bugetul Uniunii, luarea în considerare a intenției statului membru ca element relevant și faptul că ridicarea măsurilor este legată de scopul încălcărilor.

206. Parlamentul și Consiliul contestă aceste considerații, susținând că mecanismul Regulamentului 2020/2092 este independent de procedura prevăzută la articolul 7 TUE, urmărește obiective distincte și este reglementat de norme diferite. Scopul său este de a proteja bugetul Uniunii, iar nu de a sancționa încălcările statului de drept. Condițiile de adoptare a măsurilor și tipologia acestora diferă de cele ale articolului 7 TUE.

### 2. Apreciere

207. Pentru a lămuri dacă Regulamentul 2020/2092 stabilește o procedură compatibilă cu cea a articolului 7 TUE, trebuie să se clarifice, mai întâi, dacă acesta din urmă reprezintă singura cale de care dispune ordinea juridică a Uniunii pentru a proteja valoarea statului de drept.

#### a) Absența exclusivității articolului 7 TUE pentru protecția statului de drept

208. În opinia noastră, articolul 7 TUE nu autorizează legiuitorul Uniunii să creeze, prin norme de drept derivat, un alt mecanism analog, chiar și cu cerințe materiale și procedurale reduse, care să aibă același obiectiv de protecție a statului de drept și să aplice sancțiuni similare.

209. Aceasta nu înseamnă însă că protecția statului de drept nu poate fi asigurată *decât* prin articolul 7 TUE<sup>108</sup>. Nimic nu împiedică ca, prin alte instrumente decât cel prevăzut la articolul 7 TUE, această protecție să fie asigurată, cu condiția ca trăsăturile lor esențiale să fie diferite de trăsăturile aceluia instrument.

210. Principiile statului de drept au, astfel cum subliniază Consiliul, o valoare structurală în ordinea juridică a Uniunii, astfel încât încălcarea lor poate să afecteze în mod grav această ordine juridică<sup>109</sup>. Astfel, Curtea, în special în jurisprudența sa referitoare la independența

<sup>108</sup> A se vedea în acest sens Martín Rodríguez, P., *op.cit.*, p. 99-101.

<sup>109</sup> A se vedea Rossi, L. S., „La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels”, în *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, nr. 3, p. 639-657.

judiciară<sup>110</sup> și la mandatele europene de arestare și de predare<sup>111</sup>, a pus accentul pe valorile prevăzute la articolul 2 TUE și a admis caracterul adecvat al unor norme de drept derivat pentru a le proteja, în afara prevederilor articolului 7 TUE. Aceasta a justificat de asemenea, în cadrul protecției statului de drept, recunoașterea calității procesuale active a statelor terțe pentru introducerea unor acțiuni în anulare<sup>112</sup>.

211. În ceea ce privește mandatele de arestare și de predare, atunci când Consiliul European și Consiliul nu au adoptat deciziile prevăzute la articolul 7 TUE, însă există date care demonstrează existența unor deficiențe sistemice sau generalizate cu privire la independența sistemului judiciar din statul membru emitent, autoritatea judiciară de executare le poate respinge, atunci când există motive serioase și întemeiate să se creadă că, în cazul predării către acest din urmă stat membru, persoana căutată este expusă unui risc real de atingere adus dreptului său fundamental la un proces echitabil, garantat de articolul 47 al doilea paragraf din Cartă<sup>113</sup>.

212. Rezultă astfel că, în aceste ipoteze, Curtea utilizează unul dintre principiile statului de drept pentru a identifica o excepție de la arestarea și predarea persoanei căutate, fără legătură cu procedura prevăzută la articolul 7 TUE.

213. O situație similară este cea a protecției independenței judecătorilor naționali însărcinați cu aplicarea dreptului Uniunii, a cărei apărare a fost asumată de Curte prin recurgerea, din nou, la valoarea statului de drept<sup>114</sup>, chiar și în absența aplicării articolului 7 TUE.

214. Respectarea de către un stat membru a valorilor consacrate la articolul 2 TUE constituie o condiție pentru a beneficia de toate drepturile care decurg din aplicarea tratatelor în privința acestui stat membru. Prin urmare, un stat membru nu își poate modifica legislația astfel încât să determine un regres al protecției valorii statului de drept, valoare care este concretizată, printre altele, de articolul 19 TUE. Statele membre sunt, așadar, obligate să asigure evitarea oricărui regres, în raport cu această valoare, al legislației lor în materie de organizare a justiției, abținându-se să adopte norme care ar aduce atingere independenței judecătorilor<sup>115</sup>.

<sup>110</sup> Curtea afirmă că „Uniunea regrupează state care au aderat în mod liber și voluntar la valorile comune prevăzute la articolul 2 TUE, care respectă aceste valori și care se angajează să le promoveze. În special, rezultă din articolul 2 TUE că Uniunea se întemeiază pe valori, precum statul de drept, care sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată printre altele prin justiție. În această privință trebuie arătat că încrederea reciprocă dintre statele membre și în special, dintre instanțele lor se întemeiază pe premisa fundamentală potrivit căreia statele membre împărtășesc o serie de valori comune pe care se întemeiază Uniunea, după cum se precizează la acest articol” [a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 iulie 2021, Comisia/Polonia (Regimul disciplinar al judecătorilor) (C-791/19, EU:C:2021:596, punctul 50), Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531, punctele 42 și 43), și Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 160)].

<sup>111</sup> Hotărârea din 17 decembrie 2020, Openbaar Ministerie (Independența autorității judiciare emitente) (C-354/20 PPU și C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, punctele 57 și 58), și Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențe ale sistemului judiciar) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctele 71 și 72). Curtea recurge la protecția statului de drept pentru a identifica un motiv suplimentar de refuz al executării acestui tip de mandate.

<sup>112</sup> Hotărârea din 22 iunie 2021, Venezuela/Consiliul (Afectarea unui stat terț) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, punctele 48-50).

<sup>113</sup> Hotărârea din 17 decembrie 2020, Openbaar Ministerie (Independența autorității judiciare emitente) (C-354/20 PPU și C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, punctul 69).

<sup>114</sup> Hotărârea din 15 iulie 2021, Comisia/Polonia (Regim disciplinar al judecătorilor) (C-791/19, EU:C:2021:596, punctul 58), și Hotărârea din 20 aprilie 2021, Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, punctul 51).

<sup>115</sup> Potrivit Curții, „cerința de independență a instanțelor, care este inerentă activității de judecată, ține de substanța dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă și a dreptului fundamental la un proces echitabil, care are o importanță esențială în calitate de garant al protecției ansamblului drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii și al menținerii valorilor comune ale statelor membre prevăzute la articolul 2 TUE, în special a valorii statului de drept”. Hotărârea din 15 iulie 2021, Comisia/Polonia (Regim disciplinar al judecătorilor) (C-791/19, EU:C:2021:596, punctele 51 și 58), Hotărârea din 20 aprilie 2021, Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, punctul 51), și Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 162).

215. Aceste extrase din jurisprudența Curții privind protecția valorii statului de drept indică faptul că normele emise de instituțiile Uniunii care urmăresc să reacționeze, în domenii specifice (iar nu neapărat prin mecanismul articolului 7 TUE), împotriva unor încălcări ale acestei valori care au o incidență asupra gestiunii bugetare sunt compatibile cu dreptul primar.

216. Dacă astfel de încălcări afectează execuția bugetului Uniunii de către statele membre, insistăm asupra faptului că nimic nu se opune ca legiuitorul Uniunii să aprobe o normă (precum Regulamentul 2020/2092) pentru a proteja acest buget, fără a intra totuși în conflict sau să se sustragă de la aplicarea articolului 7 TUE.

*b) Compararea procedurii prevăzute la articolul 7 TUE cu procedura prevăzută de Regulamentul 2020/2092*

217. Analiza Regulamentului 2020/2092 ajută să se stabilească dacă procedura pe care o prevede corespunde unui mecanism veritabil de condiționalitate financiară, în linia celor deja existente în dreptul Uniunii, sau mai degrabă unui instrument prin care se urmărește sancționarea încălcărilor principiilor statului de drept, similar celui de la articolul 7 TUE.

218. Am efectuat această analiză, în ceea ce privește temeiul juridic al Regulamentului 2020/2092, în cadrul examinării motivului de anulare precedent. De aici deducem respingerea argumentelor guvernului maghiar referitoare la natura condiționalității care, în opinia sa, urmărește mai degrabă combaterea încălcărilor statului de drept decât protecția bugetului Uniunii.

219. Vom completa acum expunerea noastră analizând jurisprudența Curții referitoare la deosebirile dintre mecanismele de condiționalitate financiară<sup>116</sup> și acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, ale căror relații oferă, prin analogie, anumite elemente de apreciere valabile în speță. Cele două proceduri sunt independente una față de cealaltă, întrucât au obiective diferite și sunt guvernate de norme diferite.

220. Aceste deosebiri includ următoarele elemente:

- În cadrul acțiunilor introduse în temeiul articolului 258 TFUE, Comisia are libertatea de a nu continua procedura dacă statul membru a pus capăt neîndeplinirii reproșate a obligațiilor, ceea ce nu se întâmplă, de exemplu, în procedura de închidere a conturilor FEOGA, în care Comisia nu beneficiază de competența de apreciere care să îi permită să deroge de la normele care reglementează această repartizare a sarcinilor<sup>117</sup>.
- În cadrul procedurii de închidere a conturilor FEOGA, Comisia este obligată să aplice o corecție financiară în cazul în care cheltuielile a căror finanțare este solicitată nu au fost efectuate în conformitate cu normele Uniunii. O astfel de corecție împiedică suportarea de către FEOGA a unor sume care nu au servit la finanțarea unui obiectiv urmărit de reglementarea Uniunii în litigiu și nu constituie, așadar, o sancțiune<sup>118</sup>.

<sup>116</sup> Procedura de închidere a conturilor FEOGA sau procedurile de suspendare sau de retragere a sprijinului structural.

<sup>117</sup> Hotărârea din 11 ianuarie 2001, Grecia/Comisia (C-247/98, EU:C:2001:4, punctul 13), și Hotărârea din 7 februarie 1979, Franța/Comisia (15/76 și 16/76, EU:C:1979:29, punctele 27 și 28).

<sup>118</sup> Procedura de închidere a conturilor urmărește să verifice nu numai veridicitatea și legalitatea cheltuielilor, ci și repartizarea corectă, între statele membre și Uniune, a costurilor care rezultă din politica agricolă comună. A se vedea Hotărârea din 11 ianuarie 2001, Grecia/Comisia (C-247/98, EU:C:2001:4, punctele 13 și 14).



- Procedurile de suspendare sau de reducere a asistenței financiare prin fondurile structurale ale Uniunii pentru acțiunile naționale diferă de procedura prevăzută la articolul 258 TFUE, ale cărei formalități nu sunt aplicabile. În cazul în care Comisia decide să nu inițieze o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor sau să renunțe la continuarea ei, aceasta nu înseamnă că se află în imposibilitatea de a suspenda sau de a reduce contribuția Uniunii pentru o acțiune națională, în special atunci când una sau mai multe dintre condițiile pe care această finanțare trebuia să le îndeplinească nu au fost respectate. În acest scop, Comisia trebuie să adopte o decizie care, desigur, ia în considerare procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiată în temeiul articolului 258 TFUE sau constatarea unei astfel de neîndepliniri a obligațiilor de către Curte <sup>119</sup>.
- Spre deosebire de inițierea unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, decizia de suspendare sau de reducere a finanțării Uniunii constituie un act prejudiciabil pentru destinatarul său, susceptibil de a fi contestat printr-o acțiune introdusă la instanțele Uniunii <sup>120</sup>.

221. Această jurisprudență a fost utilizată pentru a legitima clauzele de condiționalitate care leagă plata fondurilor din bugetul Uniunii de respectarea obligațiilor orizontale, precum funcționarea corespunzătoare a sistemelor naționale de gestiune și de control al fondurilor, contribuind la buna gestiune financiară a bugetului Uniunii. Același lucru este valabil și în cazul deficiențelor sistemice în funcționarea autorităților naționale de execuție a bugetului Uniunii <sup>121</sup>.

222. În lumina acestei jurisprudențe, trebuie să se verifice dacă mecanismul prevăzut la articolul 7 TUE diferă de cel instituit prin Regulamentul 2020/2092.

223. În ceea ce privește *adoptarea măsurilor*, articolul 7 TUE o condiționează de constatarea existenței unei încălcări grave și persistente, de către un stat membru, a valorilor de la articolul 2 TUE. Cu toate acestea, articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092 nu prevede decât încălcarea de către un stat membru a principiilor statului de drept care afectează sau riscă să afecteze, în mod grav și direct, buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale Uniunii.

224. Pragul prevăzut la articolul 7 TUE este mai exigent decât cel prevăzut în Regulamentul 2020/2092, întrucât impune existența unei încălcări grave și persistente a oricăreia dintre valorile prevăzute la articolul 2 (iar nu numai a statului de drept).

225. Articolul 7 TUE nu cere o legătură suficient de directă cu un domeniu specific al dreptului Uniunii, lucru pe care îl face Regulamentul 2020/2092 prin impunerea legăturii dintre încălcarea statului de drept și execuția bugetului Uniunii. Aplicarea Regulamentului 2020/2092 este, așadar, mult mai limitată decât cea a articolului 7 TUE.

<sup>119</sup> Hotărârea din 25 octombrie 2007, Komninou și alții/Comisia (C-167/06 P, EU:C:2007:633, punctul 52); Ordonanța din 11 iulie 1996, An Taisce și WWF UK/Comisia (C-325/94 P, nepublicată, EU:C:1996:293, punctul 23). A se vedea de asemenea Hotărârea Tribunalului din 26 februarie 2013, Spania/Comisia, (T-65/10, T-113/10 și T-138/10, EU:T:2013:93, punctul 109).

<sup>120</sup> Ordonanța din 11 iulie 1996, An Taisce și WWF UK/Comisia (C-325/94 P, nepublicată, EU:C:1996:293, punctul 24).

<sup>121</sup> Hotărârea din 2 aprilie 2020, Comisia/Spania (C-406/19 P, EU:C:2020:276, punctele 49 și 50), și Hotărârea din 15 octombrie 2014, Danemarca/Comisia (C-417/12 P, EU:C:2014:2288, punctele 81-83).

226. Mecanismul Regulamentului 2020/2092, în ceea ce privește condițiile de adoptare a măsurilor, se aseamănă cu alte instrumente de condiționalitate financiară și de execuție bugetară, iar nu cu cel al articolului 7 TUE. Asemănarea cu acele mecanisme, iar nu cu acesta din urmă se reflectă, de exemplu, în următoarele:

- Regulamentul financiar, al cărui articol 131 alineatul (3) autorizează suspendarea plății fondurilor atunci când se dovedește sau este necesar să se verifice dacă au existat nereguli, fraude sau încălcări ale obligațiilor în punerea în aplicare a angajamentului juridic sau atunci când neregulile, fraudele sau încălcările obligațiilor pun sub semnul întrebării fiabilitatea sau eficacitatea sistemelor de control intern ale unei persoane sau entități care execută fonduri ale Uniunii sau legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente.
- Regulamentul de stabilire a dispozițiilor comune fondurilor structurale pentru perioada 2021-2027, care prevede în termeni similari posibilitatea suspendării plăților [articolul 97 alineatul (1)] și efectuării corecțiilor financiare [articolul 104 alineatul (1)].

227. De asemenea, în ceea ce privește condiționalitatea macroeconomică prevăzută de Regulamentul 2021/241, măsurile de remediere sunt adoptate, potrivit articolului 10, „[...] în cazul în care Consiliul decide, în conformitate cu articolul 126 alineatul (8) sau alineatul (11) din TFUE, că un stat membru nu a luat măsuri efective pentru a-și corecta deficitul excesiv, cu excepția cazului în care a stabilit existența unei recesiuni economice grave în Uniune în ansamblul său [...]”.

228. În ceea ce privește *tipurile de măsuri*, din nou, Regulamentul 2020/2092 se apropie mai degrabă de mecanismele de condiționalitate ale Regulamentului financiar și de alte norme ale Uniunii decât de procedura prevăzută la articolul 7 TUE.

229. Articolul 7 alineatul (3) TUE prevede că Consiliul poate decide să suspende „anumite drepturi care îi revin statului membru în cauză în urma aplicării tratatelor”. Acțiunile aflate la dispoziția Consiliului prin acest titlu le depășesc cu mult pe cele legate de execuția bugetului Uniunii, prevăzută la articolul 5 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092<sup>122</sup>. Acestea din urmă (suspendări de programe, de angajamente și de plăți, printre altele) sunt cele tipice dreptului Uniunii privind execuția bugetară.

230. În ceea ce privește *criteriile de selecție a măsurilor*, în Regulamentul 2020/2092 acestea coincid, în mod global, cu cele din legislația financiară a Uniunii și se îndepărtează de procedura prevăzută la articolul 7 alineatul (3) TUE care prevede că, la adoptarea măsurilor, Consiliul ia în considerare eventualele consecințe ale acestora asupra drepturilor și obligațiilor persoanelor fizice și juridice.

231. În ceea ce privește acest aspect, facem trimitere la analiza articolului 5 alineatul (3) din Regulamentul 2020/2092, pe care am efectuat-o în cadrul motivului precedent, cu privire la principiul proporționalității în calitate de criteriu de ajustare a măsurilor, împreună cu cele care privesc natura, gravitatea și frecvența neregulilor, precum și consecințele financiare ale acestora asupra bugetului Uniunii.

<sup>122</sup> Suspendarea aprobării unuia sau a mai multor programe sau modificarea acesteia; suspendarea angajamentelor, reducerea angajamentelor, inclusiv prin intermediul unor corecții financiare sau al unor transferuri către alte programe de cheltuieli, reducerea prefinanțării, întreruperea termenelor de plată, și suspendarea plăților.

232. Normele financiare ale Uniunii cuprind și ele aceste criterii și criteriul legăturii cu regularitatea cheltuielii<sup>123</sup>. Procedura de condiționalitate macroeconomică a mecanismului de redresare și reziliență include, pe lângă criteriul proporționalității, și alte criterii specifice, cu caracter social sau economic<sup>124</sup>.

233. În ceea ce privește *ridicarea măsurilor*, articolul 7 alineatul (4) TUE prevede că Consiliul poate decide să le modifice sau să le revoce pe cele adoptate în temeiul alineatului (3), ca răspuns la modificarea situației care l-a determinat să impună măsurile.

234. Articolul 7 alineatele (1) și (2) din Regulamentul 2020/2092 aplică un criteriu similar, dar legat de efectul încălcării principiilor statului de drept asupra bunei execuții a bugetului Uniunii. Numai în această ipoteză ridicarea măsurilor de corecție financiară este condiționată de remedierea de către statul membru a acestor încălcări<sup>125</sup>.

235. Aceeași logică se regăsește la articolul 10 alineatul (6) din Regulamentul 2021/241. Normele financiare generale ale Uniunii urmează un criteriu similar pentru ridicarea măsurilor, atunci când există o suspendare provizorie sau o corecție financiară provizorie<sup>126</sup>.

236. În concluzie, condițiile de adoptare, tipurile de măsuri, criteriile de selecție și criteriile de ridicare a măsurilor apropie mecanismul Regulamentului 2020/2092 de normele financiare ale Uniunii și îl îndepărtează de procedura prevăzută la articolul 7 TUE.

237. Prin urmare, considerăm că primul aspect al celui de al doilea motiv al acțiunii trebuie respins.

## ***B. Al doilea aspect al celui de al doilea motiv al acțiunii: încălcarea principiului echilibrului instituțional și a articolului 269 TFUE***

### *1. Argumentația părților*

238. Potrivit guvernului maghiar, Regulamentul 2020/2092 încalcă principiul echilibrului instituțional prevăzut la articolul 13 alineatul (2) TUE, precum și articolul 269 TFUE în ceea ce privește competența Curții.

239. Guvernul maghiar consideră că procedura prevăzută de Regulamentul 2020/2092, care este mai ușoară, mai rapidă și mai eficientă decât cea prevăzută la articolul 7 TUE pentru sancționarea încălcărilor principiilor statului de drept, modifică echilibrul instituțional care stă la

<sup>123</sup> Potrivit considerentului (70) al Regulamentului de stabilire a unor dispoziții comune 2021-2027, în măsurile destinate protecției intereselor financiare și bugetului Uniunii (întreruperea termenelor de plată, suspendarea plăților intermediare și aplicarea corecțiilor financiare), „Comisia ar trebui să respecte principiul proporționalității, ținând seama de natura, gravitatea și frecvența neregulilor și de implicațiile financiare ale acestora pentru bugetul Uniunii”.

<sup>124</sup> Articolul 10 alineatul (4) din Regulamentul 2021/241 prevede că „domeniul de aplicare și nivelul suspendării angajamentelor sau a plății care urmează a fi impusă trebuie să fie proporționale, să respecte egalitatea de tratament între statele membre și să țină cont de circumstanțele economice și sociale în care se află statul membru în cauză, în special de nivelul șomajului și de nivelul sărăciei sau al excluziunii sociale în statul membru în cauză comparativ cu media la nivelul Uniunii, precum și de impactul suspendării asupra economiei statului membru în cauză”.

<sup>125</sup> În practică, statul membru trebuie să renunțe la fondurile din bugetul Uniunii sau să pună capăt încălcărilor principiilor statului de drept care au incidență asupra execuției bugetului Uniunii.

<sup>126</sup> A se vedea articolul 63 alineatul (8) *teza finală* din Regulamentul financiar.

baza acestuia din urmă și, prin urmare, pe cel de la articolul 13 TUE, în detrimentul statului membru în cauză. În plus, aceasta prevede un control fără limitări din partea Curții, mult mai intens decât cel prevăzut la articolul 269 TFUE.

240. Parlamentul și Consiliul contestă aceste argumente. În opinia lor, procedura prevăzută de Regulamentul 2020/2092 nu încalcă principiul echilibrului instituțional, fiind totodată asemănătoare cu cea prevăzută de alte dispoziții financiare ale Uniunii. În plus, limitarea controlului Curții prevăzută la articolul 269 TFUE nu trebuie să se aplice mecanismelor de condiționalitate financiară.

## 2. *Apreciere*

241. Guvernul maghiar susține două motive care ar conduce la anularea Regulamentului 2020/2092: a) cel referitor la crearea unei proceduri de luare a deciziilor care este paralelă cu cea prevăzută la articolul 7 TUE și care ar aduce atingere echilibrului instituțional prevăzut de acest articol și la articolul 13 alineatul (2) TUE; și b) incompatibilitatea controlului jurisdicțional nelimitat al Curții asupra măsurilor adoptate în temeiul Regulamentului 2020/2092 cu cel mult mai restrâns, prevăzut la articolul 269 TFUE.

### *a) Procedura de luare a deciziilor prevăzută de Regulamentul 2020/2092 comparativ cu cea prevăzută de articolul 7 TUE*

242. Articolul 7 TUE prevede un sistem strict de adoptare a deciziilor care cuprinde modalități de vot specifice<sup>127</sup>. Procedurile diferă, în funcție de constatarea unui simplu risc de încălcare gravă a valorilor prevăzute de articolul 2 TUE sau de existența unei asemenea încălcări.

243. În primul caz (risc de încălcare):

- Propunerea aparține unei treimi din statele membre, Parlamentului European sau Comisiei.
- Consiliul, hotărând cu o majoritate de patru cincimi din membrii săi și cu aprobarea Parlamentului European, poate să constate existența unui *risc* clar de încălcare gravă a valorilor prevăzute la articolul 2, de către un stat membru. Înainte de a proceda la această constatare, Consiliul audiază statul membru în cauză și îi poate adresa recomandări, hotărând după aceeași procedură.

244. În cel de al doilea caz (existența unei încălcări):

- Consiliul European, hotărând în unanimitate la propunerea unei treimi din statele membre sau a Comisiei Europene și cu aprobarea Parlamentului European, poate să constate *existența* unei încălcări grave și persistente a valorilor prevăzute la articolul 2, de către un stat membru, după ce a invitat acel stat membru să-și prezinte observațiile.
- În cazul în care această constatare a fost efectuată, Consiliul poate decide, cu majoritate calificată, să suspende anumite drepturi care îi revin statului membru în cauză în urma aplicării tratatelor. Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, poate decide ulterior să modifice sau să

<sup>127</sup> În conformitate cu articolul 7 alineatul (5) TUE, „modalitățile de vot care, în înțelesul prezentului articol, se aplică Parlamentului European, Consiliului European și Consiliului sunt prevăzute la articolul 354 din [TFUE]”.

revoce măsurile luate, ca răspuns la modificarea situației care l-a determinat să impună măsurile respective.

245. Articolul 7 TUE prevede, așadar, două voturi în cadrul Consiliului, unul cu o majoritate de patru cincimi, iar celălalt cu majoritate calificată, și alt vot, unanim, în cadrul Consiliului European, fără ca statul membru în cauză să poată participa la acesta. Este o procedură opțională și fără a prevedea termene pentru diferitele sale etape. În principal, aceasta se desfășoară în cadrul Consiliului, cu excepția inițiativei unei propuneri motivate, care revine unei treimi din statele membre, Parlamentului sau Comisiei.

246. Regulamentul 2020/2092 se îndepărtează de această schemă și se apropie de procedurile prevăzute la articolul 258 TFUE:

- Inițiativa este responsabilitatea exclusivă a Comisiei, care o pune în aplicare atunci când constată că există motive rezonabile să considere că sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul 2020/2092.
- Comisia trimite statului membru „o notificare scrisă în care prezintă elementele concrete și motivele specifice pe care și-a fondat constatările” [articolul 6 alineatul (1)].
- În termenul indicat de Comisie, statul membru „furnizează informațiile solicitate și își poate prezenta observațiile”, în care „poate propune adoptarea unor măsuri de remediere ca răspuns la constatările prevăzute în notificarea Comisiei” [articolul 6 alineatul (5)].
- Comisia evaluează informațiile primite și observațiile statului membru, precum și gradul de adecvare al măsurilor de remediere propuse. În cazul în care „intenționează să prezinte o propunere [Consiliului], aceasta îi acordă în prealabil statului membru posibilitatea de a-și prezenta observațiile, mai ales cu privire la proporționalitatea măsurilor avute în vedere” [articolul 6 alineatele (6) și (7)].
- În cazul în care Comisia își menține intenția, aceasta transmite Consiliului o propunere de decizie de punere în aplicare, prezentând motivele specifice și elementele de probă pe care își întemeiază constatările [articolul 6 alineatul (9)].
- Consiliul adoptă decizia de punere în aplicare a propunerii Comisiei sau, cu majoritate calificată, o poate modifica „și poate adopta textul modificat prin intermediul unei decizii de punere în aplicare” [articolul 6 alineatul (11)].

247. Prin urmare, Regulamentul 2020/2092 prevede o fază preliminară gestionată de Comisie, care cuprinde două runde de consultări cu statul în cauză, în mod similar cu cea a acțiunilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor. Procedura este obligatorie pentru Comisie și se stabilesc termene în toate etapele sale. Un vot în cadrul Consiliului, hotărând cu majoritate calificată, implică intervenția statului în cauză.

248. Comparativ cu procedura prevăzută la articolul 7 TUE, cea prevăzută în Regulamentul 2020/2092 este mai puțin strictă și permite, în termenii menționați anterior, adoptarea cu mai multă ușurință a unor măsuri de remediere.

249. Consiliul susține că această procedură respectă principiul echilibrului instituțional și că este asemănătoare cu cea utilizată pentru alte acte bugetare ale Uniunii în temeiul articolului 317 al doilea paragraf TFUE și al articolului 291 alineatul (2) TFUE.

250. Acest argument se confruntă însă cu două dificultăți legate de atribuirea competențelor de executare Consiliului și de intervenția Consiliului European în situații excepționale.

251. Atribuirea competențelor de executare Consiliului respectă „importanța efectelor financiare ale măsurilor adoptate în temeiul [Regulamentului 2020/2092]”<sup>128</sup>. Cu toate acestea, nu este clar dacă se respectă articolul 317 TFUE, în temeiul căruia numai Comisia, sub răspunderea sa, este cea care execută bugetul Uniunii în cooperare cu statele membre.

252. Un act normativ precum Regulamentul 2020/2092, care are ca temei juridic articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE și care stabilește normele financiare de execuție a bugetului Uniunii, poate conferi Consiliului competența de a executa aceste norme? Jurisprudența Curții ajută la oferirea unui răspuns la această problemă<sup>129</sup>. Este posibil să se distingă, astfel cum a susținut Consiliul în cadrul dezbaterilor, între execuția bugetară în sens strict (punerea în aplicare a angajamentelor privind cheltuielile), pe care articolul 317 TFUE o atribuie Comisiei, și execuția bugetară în sens larg, prevăzută la articolul 322 alineatul (1) litera (a), atunci când acesta face trimitere la normele financiare privind stabilirea și execuția bugetului. Acestea din urmă încadrează acțiunea ulterioară a Comisiei în punerea în aplicare a angajamentelor privind cheltuielile. În ceea ce privește aceste norme financiare, nu există nicio rezervă în articolul 322 TFUE în favoarea Comisiei. Prin urmare, participarea Consiliului la punerea în aplicare a normelor financiare referitoare la adoptarea și la aplicarea bugetului, prin intermediul articolului 291 TFUE, este realizabilă, în măsura în care această intervenție se justifică<sup>130</sup>, cum o face în acest caz considerentul (20) al Regulamentului 2020/2092.

253. Astfel, articolul 291 TFUE, care face parte din secțiunea TFUE dedicată „actelor juridice ale Uniunii”, prevede:

- În conformitate cu alineatul (1) al acestuia, statele membre iau toate măsurile de drept intern necesare pentru a pune în aplicare actele obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii.
- În conformitate cu alineatul (2) al acestuia, „în cazul în care sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic, aceste acte conferă Comisiei competențe de executare sau, în cazuri speciale și temeinic justificate [...] Consiliului”.

254. Această dispoziție conferă atât Comisiei cât și Consiliului competențe de punere în aplicare ce ar reveni, în caz contrar, statelor membre. Unul dintre cazurile specifice în care pot fi necesare condiții unitare de punere în aplicare pentru a atribui competența Consiliului este cel cu privire la execuția bugetară, înțeleasă în sens larg.

<sup>128</sup> Considerentul (20) al Regulamentului 2020/2092.

<sup>129</sup> A se vedea Hotărârea din 24 octombrie 1989, Comisia/Consiliul (16/88, EU:C:1989:397, punctele 15-18).

<sup>130</sup> Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, „Consiliul are obligația să motiveze în mod corespunzător, în funcție de natura și de conținutul actului de bază care trebuie pus în aplicare sau modificat, o excepție de la regula potrivit căreia în mod normal Comisia este obligată să exercite această competență de executare [Hotărârea din 1 martie 2016, National Iranian Oil Company/Consiliul (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punctul 60 și jurisprudența citată)]”.

255. Astfel cum susține Consiliul, alte reglementări financiare ale Uniunii îi conferă de asemenea competențe de execuție bugetară. Aceasta este situația articolului 19 alineatele (6), (7), (8), (11) și (13) din Regulamentul de stabilire a dispozițiilor comune 2021-2027, care conferă Consiliului competența de a adopta măsuri de punere în aplicare în cadrul mecanismului de condiționalitate macroeconomică pe care îl instituie. Situația este aceeași în ceea ce privește Regulamentul 2021/241, potrivit căruia:

- „O propunere de decizie a Comisiei privind suspendarea angajamentelor se consideră adoptată de Consiliu cu excepția cazului în care Consiliul decide, printr-un act de punere în aplicare, să respingă propunerea în cauză cu majoritate calificată în termen de o lună de la prezentarea ei de către Comisie” [articolul 10 alineatul (3)].
- „Pe baza unei propuneri din partea Comisiei, Consiliul aprobă, prin intermediul unei decizii de punere în aplicare, evaluarea planului de redresare și reziliență transmis de statul membru [...]” (articolul 20).

256. Prin urmare, se poate accepta că mecanismul de condiționalitate financiară prevăzut de Regulamentul 2020/2092 corespunde unuia dintre aceste „cazuri specifice justificate în mod corespunzător” care admit acordarea unor competențe de punere în aplicare Consiliului.

257. În ceea ce privește participarea Consiliului European la procedura de luare a deciziilor prevăzută de Regulamentul 2020/2092, aceasta nu figurează decât în considerentul (26)<sup>131</sup> al acestuia și nu a fost introdusă în articolele sale (chiar dacă a fost menționată în angajamentul Consiliului European din decembrie 2020). Întrucât considerentele trebuie să motiveze în mod concis conținutul ulterior al părții dispozitive a unui act (și anume articolele acestuia), în măsura în care depășesc această funcție, ele nu au efecte juridice<sup>132</sup>.

258. Această intervenție a Consiliului European (care ia forma unei *frâne de urgență* în cursul procedurii de luare a deciziilor prevăzute de Regulamentul 2020/2092) nu ar respecta dreptul primar dacă ar avea efecte juridice obligatorii<sup>133</sup>, întrucât nicio normă a tratatelor nu îi conferă astfel de competențe<sup>134</sup>.

<sup>131</sup> În conformitate cu considerentul (26) al Regulamentului 2020/2092 „[p]rocedura [...] ar trebui să respecte principiile obiectivității, nediscriminării și egalității de tratament al statelor membre și ar trebui să se desfășoare conform unei abordări imparțiale și bazate pe probe. În cazul în care, în mod excepțional, statul membru vizat consideră că există încălcări grave ale acestor principii, acesta poate solicita președintelui Consiliului European să supună cauza respectivă atenției următorului Consiliu European. În aceste situații excepționale, nu trebuie adoptată nicio decizie cu privire la măsuri până când cauza respectivă nu este discutată în cadrul Consiliului European. Ca regulă generală, acest proces nu trebuie să dureze mai mult de trei luni de la data la care Comisia a prezentat Consiliului propunerea sa”.

<sup>132</sup> Curtea a avut, de altfel, ocazia să indice, de mai multe ori, că considerentele unui act al Uniunii nu au valoare juridică obligatorie și nu pot fi invocate în mod util pentru a deroga de la înseși dispozițiile actului în cauză și nici pentru a interpreta aceste dispoziții într-un sens vădit contrar modului lor de redactare. A se vedea în acest sens Hotărârea din 4 martie 2020, Marine Harvest/Comisia (C-10/18 P, EU:C:2020:149, punctul 44), Hotărârea din 2 aprilie 2009, Tyson Parketthande (C-134/08, EU:C:2009:229, punctul 16), și Hotărârea din 10 ianuarie 2006, IATA și ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punctul 76).

<sup>133</sup> Nu produce efecte juridice nici angajamentul Consiliului European reflectat în Documentul EUCO 22/20, Concluziile Consiliului European din 11 decembrie 2020, punctul 2 litera (j), care prevede: „În cazul în care statul membru în cauză înaintează o solicitare în conformitate cu considerentul 26 din regulament, președintele Consiliului European va înscrie acest punct pe ordinea de zi a Consiliului European. Consiliul European va depune eforturi pentru a formula o poziție comună cu privire la această chestiune”.

<sup>134</sup> A se vedea în această privință Hotărârea din 6 septembrie 2017, Slovacia și Ungaria/Consiliul (C-643/15 și C-647/15, EU:C:2017:631, punctul 148), în care se statuează: „pe de altă parte, articolul 78 alineatul (3) TFUE permite Consiliului să adopte măsuri cu majoritate calificată, astfel cum a procedat cu ocazia adoptării deciziei atacate. Principiul echilibrului instituțional interzice Consiliului European să modifice această regulă de vot și să impună Consiliului, prin intermediul unor concluzii adoptate în conformitate cu articolul 68 TFUE, o regulă de vot în unanimitate”.

259. Comisia acceptă intervenția Consiliului European, întrucât este vorba despre „o discuție politică ce nu presupune o etapă oficială în cadrul procedurii sau implicarea Consiliului European în executarea bugetului și nu ar trebui să facă mecanismul ineficace, deoarece nu afectează puterea de decizie a Consiliului și nici rolul Comisiei”<sup>135</sup>.

260. Interpretată astfel și pornind de la premisa că intervenția *politică* a Consiliului European nu figurează în articolele Regulamentului 2020/2092 și nu poate afecta procedura de luare a deciziilor pe care o prevede acesta, obiecțiile guvernului maghiar împotriva intervenției Consiliului European devin inoperante.

*b) Posibila încălcare a articolului 269 TFUE*

261. Potrivit guvernului maghiar, măsurile prevăzute de Regulamentul 2020/2092 sunt supuse controlului jurisdicțional deplin al Curții, care se poate pronunța cu privire la fondul deciziilor adoptate, iar nu numai cu privire la „respectarea dispozițiilor de procedură”. În schimb, articolul 269 TFUE limitează la acestea din urmă contestarea actelor Consiliului European sau ale Consiliului adoptate în cadrul articolului 7 TUE.

262. Premisa implicită în acest aspect al motivului este că mecanismul Regulamentului 2020/2092 coincide, în realitate, cu cel al articolului 7 TUE. Pentru motivele deja prezentate, considerăm că această premisă nu este corectă, ceea ce repune în discuție ansamblul argumentației ulterioare a guvernului maghiar.

263. Dublul nivel al controlului jurisdicțional într-un caz (articolul 263 TFUE) și în celălalt (articolul 269 TFUE) este incontestabil, întrucât Curtea:

- Își păstrează competența *generală* cu privire la controlul legalității actelor pe care Comisia și Consiliul le adoptă în temeiul Regulamentului 2020/2092 și care fac obiectul unei acțiuni în anulare. Acest lucru rezultă, în special, din articolul 263 TFUE (în ceea ce privește deciziile prin care se impun măsuri de remediere) și din articolul 265 TFUE (în ceea ce privește eventualele inacțiuni ale Comisiei în cadrul procedurii).
- Aceasta dispune, în conformitate cu articolul 269 TFUE, de o competență *limitată* la încălcarea normelor de procedură, iar nu a celor de fond atunci când se introduce o acțiune în anulare împotriva actelor adoptate de Consiliul European sau de Consiliu în temeiul articolului 7 TUE.

264. Curtea a precizat câteva limite ale procedurii prevăzute la articolul 7 TUE în Hotărârea din 3 iunie 2021, Ungaria/Parlamentul<sup>136</sup>. În special, Curtea a statuat:

- Articolul 269 TFUE vizează numai actele Consiliului și ale Consiliului European adoptate în cadrul procedurii prevăzute la articolul 7 TUE, iar nu deciziile Parlamentului adoptate în temeiul aceluiași articol<sup>137</sup>.

<sup>135</sup> Documentul COM(2020) 843 final din 14 decembrie 2020, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European în conformitate cu articolul 294 alineatul (6) TFUE cu privire la poziția Consiliului referitoare la adoptarea unui regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii, p. 3.

<sup>136</sup> (C-650/18, EU:C:2021:426, punctul 30).

<sup>137</sup> Hotărârea din 3 iunie 2021, Ungaria/Parlamentul (C-650/18, EU:C:2021:426, punctul 32).



- Aceste decizii ale Parlamentului sunt supuse „competenței generale care este recunoscută Curții prin articolul 263 TFUE în vederea controlului legalității actelor instituțiilor Uniunii”<sup>138</sup>.
- Întrucât articolul 269 TFUE prevede o limitare a competenței generale a Curții, el trebuie să fie interpretat în mod restrictiv<sup>139</sup>.

265. În special, ținând seama de diferențele dintre cele două proceduri, nimic nu se opune ca actele Comisiei și ale Consiliului adoptate în temeiul Regulamentului 2020/2092 să fie supuse unui control deplin (cu alte cuvinte, fără restricții) al legalității de către Curte, în temeiul articolului 263 TFUE, iar nu controlului mai limitat prevăzut la articolul 269 TFUE, care nu se aplică, cu titlu excepțional, decât actelor adoptate în conformitate cu articolul 7 TUE.

266. Prin urmare, al doilea aspect al celui de al doilea motiv al acțiunii trebuie respins.

## VII. Al treilea motiv al acțiunii: încălcarea principiului securității juridice

### A. Argumentația părților

267. Guvernul maghiar susține că noțiunea de stat de drept pe care se întemeiază Regulamentul 2020/2092 este abstractă, nu poate face obiectul unei definiții uniforme în dreptul Uniunii și trebuie să fie precizată de ordinele juridice ale fiecărui stat membru. Articolul 2 litera (a) din Regulamentul 2020/2092 ar extinde această noțiune și ar aduce atingere securității juridice.

268. În plus, pentru guvernul maghiar, „aspectele” în care noțiunea de stat de drept este precizată la articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul 2020/2092 (care exemplifică unele dintre domeniile în care sunt posibile încălcările) sunt exprimate în mod deschis și abstract, cu încălcarea cerințelor de securitate juridică.

269. Aceeași deficiență ar afecta și alte dispoziții ale Regulamentului 2020/2092 [articolul 4 alineatul (1) și alineatul (2) litera (h); articolul 5 alineatul (3); articolul 6 alineatele (3) și (8)], ceea ce ar implica un grad ridicat de insecuritate juridică.

270. Parlamentul și Consiliul contestă aceste argumente, apreciind că definiția statului de drept în vederea aplicării Regulamentului 2020/2092 este valabilă și respectă securitatea juridică, precum și celelalte condiții de aplicare a mecanismului de condiționalitate.

### B. Aprecieri

271. Vom începe prin a aminti că, potrivit Curții:

- Principiul securității juridice „impune, pe de o parte, ca normele de drept să fie clare și precise și, pe de altă parte, ca aplicarea lor să fie previzibilă pentru justițiabili, în special atunci când pot produce consecințe defavorabile pentru persoanele fizice și pentru întreprinderi. În special, principiul securității juridice impune ca o reglementare a Uniunii să permită persoanelor interesate să cunoască cu exactitate întinderea obligațiilor pe care le instituie în sarcina

<sup>138</sup> *Ibidem*, punctul 33.

<sup>139</sup> *Ibidem*, punctul 31.

acestora și ca acestea să aibă posibilitatea să își cunoască în mod neechivoc drepturile și obligațiile și să acționeze în consecință”<sup>140</sup>.

- Acest principiu „se impune cu o rigoare deosebită în cazul în care o reglementare poate avea implicații financiare”<sup>141</sup>.
- „Întrucât un anumit grad de incertitudine în ceea ce privește sensul și domeniul de aplicare este inerent unei norme de drept, trebuie să se limiteze la a examina [...] dacă actul juridic în cauză este afectat de ambiguitate, astfel încât împiedică acest stat membru să poată înlătura cu suficientă certitudine eventualele îndoieli cu privire la domeniul de aplicare sau la sensul regulamentului atacat”<sup>142</sup>.
- Cerințele principiului securității juridice „nu pot fi înțelese în sensul că impun ca o normă care utilizează o noțiune juridică abstractă să menționeze diferitele ipoteze concrete în care aceasta este susceptibilă să se aplice, întrucât toate aceste ipoteze nu pot fi determinate în avans de legiuitor”<sup>143</sup>.
- Respectarea cerințelor securității juridice trebuie să fie în echilibru cu alte interese publice<sup>144</sup>.

272. Chiar dacă noțiunea de stat de drept ca valoare a Uniunii consacrată la articolul 2 TUE este largă, nimic nu împiedică legiuitorul Uniunii să o precizeze într-un domeniu material specific, precum cel al execuției bugetare, în scopul instituirii unui mecanism de condiționalitate financiară.

273. Noțiunea de stat de drept are un înțeles autonom în ordinea juridică a Uniunii. Stabilirea domeniului de aplicare al acesteia nu poate fi lăsată la nivelul legislațiilor naționale ale statelor membre, din cauza riscului pe care îl implică pentru aplicarea sa uniformă. Chiar dacă până în prezent nu a făcut obiectul unei consacrări legislative sistematice, probabil că nu ar exista un obstacol pentru ca acest lucru să se întâmple, în domeniile de competență proprii ale Uniunii.

274. Jurisprudența Curții a contribuit la dezvoltarea valorii statului de drept, astfel cum am precizat deja, în ceea ce privește implicațiile sale pentru o protecție jurisdicțională efectivă sau pentru independența instanțelor judecătorești. Considerațiile sale pot oferi legiuitorului Uniunii linii directe care să ajute la precizarea acestei valori în norme de drept derivat. Aceasta a fost situația Regulamentului 2020/2092.

275. În cadrul controlului de legalitate pe care îl efectuează, Curtea trebuie să verifice dacă definiția statului de drept pe care o prevede articolul 2 litera (a) din Regulamentul 2020/2092, precum și indiciile unei încălcări (articolul 3) și exemplele de încălcare a principiilor pe care le cuprinde acest regulament [articolul 4 alineatul (2)] îndeplinesc cerințele principiului securității juridice.

<sup>140</sup> Hotărârea din 29 aprilie 2021, Banco de Portugal și alții (C-504/19, EU:C:2021:335, punctul 51).

<sup>141</sup> *Ibidem*, punctul 52.

<sup>142</sup> Hotărârea din 14 aprilie 2005, Belgia/Comisia (C-110/03, EU:C:2005:223, punctul 31).

<sup>143</sup> Hotărârea din 20 iulie 2017, Marco Tronchetti Provera și alții (C-206/16, EU:C:2017:572, punctul 42).

<sup>144</sup> Hotărârea din 30 aprilie 2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321, punctul 45).

276. Definiția prevăzută la articolul 2 litera (a) din Regulamentul 2020/2092 cuprinde trei elemente:

- Statul de drept este o valoare a Uniunii prevăzută la articolul 2 TUE.
- Acesta cuprinde șapte principii juridice: cel al legalității, care implică un proces legislativ transparent, responsabil, democratic și pluralist; cel al securității juridice; cel al interzicerii exercitării arbitrare a competențelor executive; cel al protecției jurisdicționale efective, inclusiv accesul la justiție, asigurate de instanțe judecătorești independente și imparțiale, în egală măsură în ceea ce privește drepturile omului; cel al separării puterilor în stat; și cel al nediscriminării și egalității în fața legii.
- Aceste principii sunt înțelese „ca făcând referire și la celelalte valori și principii ale Uniunii consacrate la articolul 2 din TUE”.

277. Această definiție, care, astfel cum am arătat, este valabilă exclusiv în sensul Regulamentului 2020/2092, reia noțiunea de la articolul 2 TUE și o dezvoltă cu specificarea celor șapte principii pe care le include legiuitorul. Acestea se întemeiază pe jurisprudența Curții și pe lucrările Comisiei<sup>145</sup> care, la rândul lor, au la bază elementele statului de drept identificate de organisme internaționale precum Comisia de la Veneția<sup>146</sup>.

278. Caracterizarea statului de drept prin referirea la principiile menționate mai sus îndeplinește cerințele minime de claritate, de precizie și de previzibilitate pe care le impune principiul securității juridice. Statele membre au un nivel suficient de cunoaștere a obligațiilor care decurg din acestea, cu atât mai mult cu cât se consideră că, în cea mai mare parte, au fost dezvoltate în jurisprudența Curții.

279. Desigur, aceste principii au un grad inevitabil de abstracție și nu este posibil ca legiuitorul să identifice toate cazurile în care vor fi aplicabile. O astfel de împrejurare, comună oricărei norme de drept care dă efect unui principiu de drept, nu este, în sine, de natură să aducă atingere cerințelor securității juridice. Concretizarea aplicării sale într-un caz determinat ține de munca interpretului.

280. Identificarea, la articolul 3 din Regulamentul 2020/2092, a anumitor „indicii ale unor încălcări ale principiilor statului de drept” (periclitarea independenței sistemului judiciar, faptul de a nu sancționa deciziile ilegale sau arbitrare luate de autoritățile publice sau limitarea disponibilității și a eficacității căilor de atac) dovedește efortul legiuitorului de a facilita aplicarea principiilor statului de drept și de a consolida securitatea juridică.

281. Situația este aceeași în ceea ce privește articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul 2020/2092, care conține o listă orientativă a elementelor care pot conduce la încălcări ale principiilor statului de drept.

282. Această listă urmărește să stabilească încălcările principiilor statului de drept care pot conduce la adoptarea măsurilor de condiționalitate prevăzute de Regulamentul 2020/2092 atunci când există o legătură directă cu execuția bugetului Uniunii.

<sup>145</sup> Documentul COM(2014) 158 final, Comunicarea Comisiei „Un nou cadru al UE pentru consolidarea statului de drept”, anexa I.

<sup>146</sup> Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) a Consiliului Europei.

283. Litera (h) din această enumerare prevede „alte situații sau comportamente ale autorităților care sunt relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii”. Astfel cum am arătat deja, includerea acestora se dovedește logică, iar întinderea termenilor săi nu afectează securitatea juridică mai mult decât orice altă clauză similară. Această clauză este inevitabilă având în vedere imposibilitatea detalierii în mod exhaustiv a catalogului acțiunilor statelor membre apte să încalce principiile statului de drept cu ocazia execuției bugetului Uniunii.

284. Articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul 2020/2092 limitează aplicarea acestuia la un domeniu material de competență al Uniunii, precum execuția bugetului său. Astfel, aceasta aduce securitate juridică statelor membre, permițându-le să cunoască *ex ante* în ce „aspecte” ale acțiunii lor intervine condiționalitatea financiară pentru încălcarea principiilor statului de drept, limitată la execuția bugetului Uniunii.

285. Utilizarea unor noțiuni relativ nedeterminate la articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul 2020/2092 nu implică, în opinia noastră, o ambiguitate contrară cerințelor principiului securității juridice. Cele pe care le prevede sunt noțiuni utilizate pe larg în alte norme ale Uniunii, în special în domeniul financiar. Clarificarea suplimentară a acestora va reveni practicii administrative a Comisiei<sup>147</sup> și a Consiliului cu ocazia punerii în aplicare a Regulamentului 2020/2092, sub controlul ulterior al Curții.

286. Guvernul maghiar adaugă la articolele Regulamentului 2020/2092 pe care tocmai le-am analizat și alte articole care, în opinia sa, încalcă de asemenea principiul securității juridice.

287. În primul rând, acesta face referire la articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092, care prevede măsuri de remediere atunci când „[...] încălcările principiilor statului de drept într-un stat membru [...] afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră suficient de directă, buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale Uniunii”.

288. Potrivit guvernului maghiar, posibilitatea adoptării măsurilor în caz de risc grav ar extinde aplicarea Regulamentului 2020/2092 la situații incerte sau nedemonstrate. În plus, aceasta ar permite Comisiei să propună adoptarea unor măsuri arbitrare, străine de execuția bugetului Uniunii, în contradicție cu cerințele privind securitatea juridică.

289. Cu toate acestea, nu considerăm că aceste argumente pot fi acceptate. Prevederea unor măsuri nu numai pentru cazul în care există o încălcare dovedită a principiilor statului de drept legată direct de execuția bugetului Uniunii, ci și pentru cazul în care există un risc grav ca aceasta să fie situația nu determină nicio insecuritate juridică.

290. Astfel cum am arătat în răspunsul la cel de al patrulea motiv al acțiunii, este obișnuit în dispozițiile financiare și bugetare ale Uniunii să se țină seama atât de încălcările deja săvârșite, precum și de riscul grav sau de amenințarea gravă ca acestea să se producă.

291. În cazul în care am urma teza guvernului maghiar, ar fi dificil ca vreo dispoziție legală să poată viza un caz de risc sau o amenințare, noțiuni care, în sine, evocă viitorul în termeni care nu sunt deloc previzibili<sup>148</sup>.

<sup>147</sup> În cadrul dezbaterilor, Comisia a comunicat că elaborează un proiect de linii directoare pentru facilitarea punerii în aplicare a Regulamentului 2020/2092, în conformitate cu o tehnică utilizată la scară largă în alte domenii (de exemplu în cel al ajutoarelor de stat).

<sup>148</sup> Articolul 7 TUE are în vedere „riscul [...] de încălcare gravă [...] a valorilor prevăzute la articolul 2”.

292. În al doilea rând, guvernul maghiar reiterează faptul că referirea din cuprinsul articolului 4 alineatul (2) litera (h) din Regulamentul 2020/2092 la „alte situații sau comportamente ale autorităților care sunt relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii” este incompatibilă cu principiul securității juridice. Am explicat deja motivul pentru care nu suntem de acord cu acest argument.

293. În al treilea rând, guvernul maghiar consideră că articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul 2020/2092 încalcă principiul securității juridice prin faptul că nu precizează în mod corespunzător tipul și domeniul de aplicare al măsurilor de remediere care pot fi luate împotriva statului membru și prin faptul că nu garantează existența unei legături directe între acestea și încălcarea principiilor statului de drept.

294. Amintim că articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul 2020/2092 autorizează adoptarea de măsuri proporționale cu impactul real sau potențial al încălcării principiilor statului de drept asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale Uniunii. Pentru aprobarea acestor măsuri, trebuie să se evalueze natura, durata, gravitatea și amploarea încălcării acestor principii.

295. Nu identificăm nicio incompatibilitate cu principiul securității juridice în acest mod de determinare a tipului și a domeniului de aplicare ale măsurilor. Astfel cum menționează Parlamentul, eficacitatea mecanismului de condiționalitate financiară se întemeiază pe competența conferită Comisiei de a propune măsurile de remediere adecvate în funcție de caracteristicile fiecărui caz. În orice caz, Comisia trebuie să justifice și să motiveze măsurile pe care le propune Consiliului, iar acestea sunt supuse controlului jurisdicțional al Curții.

296. În ceea ce privește inexistența (ipotetică) a unei legături directe între încălcare și măsurile de remediere, întrucât, în conformitate cu ultima teză a articolului 5 alineatul (3) din Regulamentul 2020/2092, „măsurile vizează, în măsura posibilului<sup>149</sup>, acțiunile Uniunii [...] afectate de încălcări”, nici de această dată nu considerăm convingătoare argumentația guvernului maghiar.

297. Nu găsim în această dispoziție nicio incompatibilitate cu principiul securității juridice, întrucât există situații în care nu este posibil, *ex ante*, să se prevadă ce răspunsuri vor corespunde mai bine acțiunilor ilegale. Este logic ca Comisia și Consiliul să beneficieze de posibilitatea adoptării măsurilor de remediere, inclusiv a celor „încrucișate” în termenii deja menționați<sup>150</sup>, în măsura în care motivează acest lucru în mod corespunzător și sub controlul ulterior al Curții.

298. În al patrulea rând, guvernul maghiar susține că articolul 6 alineatele (3) și (8) din Regulamentul 2020/2092 încalcă principiul securității juridice, întrucât nu definește suficient de precis informațiile pe care Comisia trebuie să le analizeze în evaluările sale.

299. Și acest argument trebuie respins. Comisia trebuie să demonstreze încălcările principiilor statului de drept, precum și proporționalitatea măsurilor de remediere pe care le consideră adecvate pentru a înlătura efectele acestor încălcări. În acest sens, considerăm că este logic ca Comisia să poată ține seama de informațiile relevante provenite din sursele disponibile, astfel cum prevede articolul 6 alineatul (3) din Regulamentul 2020/2092. În cazul în care statul aflat în culpă consideră că aceste informații nu sunt exacte, poate să utilizeze două runde de consultări pentru a le contesta în fața Comisiei, înainte ca aceasta să propună măsurile respective Consiliului.

<sup>149</sup> Sublinierea noastră.

<sup>150</sup> Punctul 181 și nota de subsol 102 din prezentele concluzii.

300. În temeiul considerațiilor anterioare, al treilea motiv al acțiunii trebuie respins.

### **VIII. Motive de anulare în parte a diferitelor dispoziții ale Regulamentului 2020/2092**

301. Prin intermediul motivelor al patrulea-al nouălea ale acțiunii sale, guvernul maghiar solicită anularea diferitor dispoziții ale Regulamentului 2020/2092 prin argumente care, în cea mai mare parte, le reproduc pe cele invocate în unul dintre primele trei motive de nulitate.

302. Pentru Curte, anularea *în parte* a unui act al Uniunii nu este posibilă decât în măsura în care elementele a căror anulare este solicitată pot fi separate de restul actului. Această cerință nu este îndeplinită atunci când anularea în parte a unui act ar avea ca efect modificarea substanței acestuia<sup>151</sup>.

303. Potrivit acestei jurisprudențe, al patrulea motiv al acțiunii guvernului maghiar, prin care solicită anularea articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092, este inadmisibil, întrucât această dispoziție ține de substanța regulamentul menționat, în măsura în care stabilește condițiile de adoptare a măsurilor de remediere ca urmare a încălcării principiilor statului de drept care au o legătură directă cu execuția bugetului Uniunii. Fără acest articol, Regulamentul 2020/2092 nu s-ar putea aplica.

304. Același raționament este valabil pentru al șaptelea și pentru al optulea motiv, prin care guvernul maghiar solicită anularea articolului 5 alineatul (3) din Regulamentul 2020/2092, care stabilește criteriile de adoptare a măsurilor de remediere. Un mecanism de condiționalitate financiară care, din cauza lipsei unor criterii, nu prevede posibilitatea aplicării unor măsuri de remediere ar fi inutil, astfel încât acest articol este esențial pentru punerea în aplicare a regulamentul contestat.

305. În orice caz, vom analiza toate motivele prin care se solicită anularea în parte, inclusiv pe cele trei pe care le considerăm inadmisibile, pentru situația în care Curtea ar considera necesar să examineze fondul.

#### ***A. Al patrulea motiv al acțiunii: articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092***

##### ***1. Argumentația părților***

306. Potrivit guvernului maghiar, articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092, în măsura în care autorizează adoptarea unor măsuri de remediere în caz de risc grav pentru buna gestiune financiară sau pentru interesele financiare ale Uniunii, încalcă principiile proporționalității și securității juridice.

307. În plus, acesta arată că admiterea unei astfel de posibilități, neprevăzută de alte norme financiare ale Uniunii, exonerează Comisia de obligația de a efectua o evaluare obiectivă pentru a dovedi legătura dintre o încălcare a principiilor statului de drept și execuția bugetului Uniunii.

308. Parlamentul și Consiliul contestă aceste argumente ale guvernului maghiar.

<sup>151</sup> Hotărârea din 11 decembrie 2008, Comisia/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, punctele 105 și 106), și Hotărârea din 24 mai 2005, Franța/Parlamentul și Consiliul (C-244/03, EU:C:2005:299, punctele 12 și 13).

## 2. *Apreciere*

309. Articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092 permite adoptarea măsurilor de remediere atunci când „[...] încălcările principiilor statului de drept într-un stat membru [...] *afectează sau riscă în mod grav să afecteze*, într-o manieră suficient de directă, buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale Uniunii”<sup>152</sup>.

310. Alte norme financiare ale Uniunii prevăd măsuri similare, atât pentru situațiile unor încălcări deja consumate, cât și pentru cele în care există riscul ca asemenea încălcări să se producă. Redăm, cu titlu de exemplu următoarele:

- Articolul 63 alineatul (2) al doilea și al patrulea paragraf din Regulamentul financiar face trimitere la gestiunea partajată între Uniune și statele membre și impune acestor state controale prealabile, inclusiv, *in situ*, eșantioane de operațiuni reprezentative sau bazate pe risc. De asemenea, „ca parte a evaluării riscurilor și în conformitate cu normele sectoriale, Comisia monitorizează sistemele de gestiune și control instituite în statele membre. În cadrul activității sale de audit, Comisia [...] are în vedere nivelul riscului evaluat în conformitate cu normele sectoriale specifice”.
- Articolul 104 din Regulamentul de stabilire a dispozițiilor comune 2021-2027 prevede că „Comisia efectuează corecțiile financiare prin reducerea contribuției din fonduri pentru un program atunci când ajunge la concluzia că există o deficiență semnificativă care amenință contribuția fondurilor deja plătită programului”.
- Regulamentul financiar (articolele 135-143) instituie un sistem de detectare timpurie pentru excluderea de la atribuirea de fonduri din bugetul Uniunii a solicitanților și a beneficiarilor care se află în situații care prezintă un risc grav pentru interesele financiare ale Uniunii.

311. A nu ține seama decât de încălcările deja intervenite (ale normelor Uniunii), iar nu de riscul grav ca acestea să survină, este incompatibil cu buna gestiune financiară a bugetului Uniunii, prevăzută la articolul 317 TFUE. O bună gestiune financiară implică remedierea încălcărilor deja săvârșite, dar și examinarea amenințărilor (în măsura în care sunt serioase și credibile) ca aceste încălcări să se producă și să atragă consecințe financiare nedorite.

312. Jurisprudența Curții validează utilizarea criteriului riscului grav pentru a adopta, în privința statelor membre, corecții financiare sau alte măsuri de protecție a bugetului Uniunii, atunci când aceste state aplică controale insuficiente, fără a fi necesar să se dovedească o pierdere reală și efectivă<sup>153</sup>.

313. În Regulamentul 2020/2092, considerăm că aprecierea riscului grav de atingere adusă unui principiu al statului de drept legat direct de execuția bugetară drept criteriu pentru adoptarea unor măsuri de remediere este deosebit de pertinentă, având în vedere caracterul orizontal al mecanismului de condiționalitate.

314. Prin ele însele, deficiențele generalizate ale autorităților naționale în ceea ce privește respectarea principiilor statului de drept în legătură cu bugetul pot prezenta un risc pentru buna gestiune a acestuia și pentru interesele financiare ale Uniunii.

<sup>152</sup> Sublinierea noastră.

<sup>153</sup> Hotărârea din 7 octombrie 2004, Spania/Comisia (C-153/01, EU:C:2004:589, punctele 66 și 67).

315. Articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092 prevede ipoteza unei amenințări care afectează *grav* bugetul sau interesele financiare ale Uniunii. Aceasta se conformează astfel cerințelor principiului proporționalității, întrucât măsurile de reacție în fața unei situații de risc trebuie corelate cu intensitatea acestuia și cu impactul său asupra bugetului sau asupra intereselor financiare ale Uniunii. Acest lucru este confirmat de articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul 2020/2092.

316. Contrar celor susținute de guvernul maghiar, nu este consacrată o formă de prezumție de risc care diluează legătura dintre încălcarea principiilor statului de drept și execuția bugetului Uniunii. Comisia nu este scutită în niciun moment de obligația sa de a dovedi existența amenințării sau a riscului care, astfel cum am menționat, trebuie să fie grav, real, iar nu pur ipotetic.

317. În aceste condiții, articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092 este compatibil cu principiul securității juridice, astfel încât al patrulea motiv al acțiunii trebuie respins.

***B. Al cincilea motiv al acțiunii: articolul 4 alineatul (2) litera (h) din Regulamentul 2020/2092***

318. Potrivit guvernului maghiar, articolul 4 alineatul (2) litera (h) din Regulamentul 2020/2092 nu oferă o definiție precisă a ipotezelor în care poate fi săvârșită o încălcare a principiilor statului de drept. Prin aluzia, fără alte detalii, la „alte demersuri și situații ale autorităților”, această dispoziție ar aduce atingere principiului securității juridice.

319. Motivul trebuie respins pentru motivele expuse în răspunsul la al treilea motiv.

***C. Al șaselea motiv al acțiunii: încălcarea articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul 2020/2092***

*1. Argumentația părților*

320. Potrivit guvernului maghiar, dispozițiile articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul 2020/2092 (în esență, că statul membru împotriva căruia se iau măsuri continuă să îi finanțeze pe beneficiarii finali ai programelor):

- Sunt incompatibile cu temeiul juridic al acestui regulament, întrucât obligația grevează bugetele statelor membre.
- Încalcă dispozițiile dreptului Uniunii în materie de deficit bugetar și încalcă principiul egalității statelor membre.

321. Parlamentul și Consiliul contestă această argumentație reiterând, astfel cum au procedat deja în cadrul primului motiv al acțiunii, că articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul 2020/2092 nu impune nicio obligație suplimentară celor deja existente și este indispensabil pentru asigurarea protecției drepturilor dobândite de beneficiari. Acestea arată, în plus, că responsabilitatea atingerii obiectivelor în materie de deficit bugetar revine statului membru, în conformitate cu propriile alegeri legislative, fără a aduce atingere obligației de a respecta normele Uniunii (printre care Regulamentul 2020/2092).



## 2. *Apreciere*

322. În ceea ce privește compatibilitatea articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul 2020/2092 cu temeiul juridic reprezentat de articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, ne-am pronunțat în cadrul examinării primului motiv al acțiunii.

323. În ceea ce privește (in)compatibilitatea acestei dispoziții cu normele Uniunii referitoare la controlul deficitelor publice excesive, nu suntem de acord cu teza guvernului maghiar.

324. Fiecare stat membru (mai ales în cazul în care nu aparține zonei euro) are capacitatea de a elabora și de a controla bugetele sale, respectând totodată limitele stabilite de dreptul Uniunii. Regulamentul 2020/2092 nu aduce atingere libertății statelor membre de a efectua, în cadrul acestor limite, propriile alegeri bugetare în materie de venituri și de cheltuieli publice.

325. În exercitarea acestei competențe bugetare, statul membru trebuie, desigur, să își asume costurile corecțiilor financiare impuse în cadrul Regulamentului 2020/2092 și, în special, pe cele care decurg din obligația de a respecta cerința de a continua să îi finanțeze pe beneficiarii finali ai programelor.

326. În ceea ce privește (pretinsa) ușurință mai mare a statelor *mari* de a-și asuma această obligație, egalitatea dintre statele membre nu este încălcată atunci când Regulamentul 2020/2092 impune tuturor statelor o obligație identică de menținere a finanțării beneficiarilor finali.

327. În plus, finanțarea primită din bugetul Uniunii de către un stat membru este, în mod obișnuit, legată de ponderea economică și de populația statului respectiv, ca factori relevanți. Statele care au o pondere economică și o populație mai mici beneficiază de programele Uniunii în funcție de caracteristicile lor specifice. Prin urmare, corecțiile financiare pentru încălcarea principiilor statului de drept le vor afecta în aceeași măsură.

328. Faptul că statul, indiferent de ponderea sa economică și de populația sa, este contribuabil net sau beneficiar net al fondurilor Uniunii nu modifică această situație. În mod logic, beneficiarii neți ai fondurilor din bugetul Uniunii vor fi, în mod proporțional, mai expuși la mecanismul de condiționalitate financiară decât contribuabilii neți, însă această împrejurare este inevitabilă și nu dă naștere unei discriminări între statele membre.

329. Așadar, al șaselea motiv al acțiunii trebuie respins.

### ***D. Al șaptelea motiv al acțiunii: articolul 5 alineatul (3) penultima teză din Regulamentul 2020/2092***

330. Potrivit guvernului maghiar, articolul 5 alineatul (3) a treia teză din Regulamentul 2020/2092 (potrivit căruia „natura, durata, gravitatea și amploarea încălcărilor principiilor statului de drept sunt avute în vedere în mod corespunzător”) este incompatibil cu temeiul juridic al regulamentului și cu articolul 7 TUE. El susține că această prevedere nu are legătură cu bugetul sau cu interesele financiare ale Uniunii și, în plus, nu are precizia impusă de principiul securității juridice.

331. Aceste argumente trebuie respinse pentru motivele expuse în cadrul primului și celui de al treilea motiv.

***E. Al optulea motiv al acțiunii: articolul 5 alineatul (3) ultima teză din Regulamentul 2020/2029***

332. Guvernul maghiar susține că articolul 5 alineatul (3) ultima teză din Regulamentul 2020/2092 („măsurile vizează, în măsura posibilului, acțiunile Uniunii afectate de încălcări”) nu asigură existența unei legături directe între încălcarea principiilor statului de drept constatată în mod concret și aceste măsuri. În opinia sa, dispoziția încalcă atât principiul proporționalității, cât și principiul securității juridice.

333. Respingerea acestui motiv se întemeiază pe argumentele expuse în cadrul primului și al celui de al treilea motiv.

***F. Al nouălea motiv al acțiunii: articolul 6 alineatele (3) și (8) din Regulamentul 2020/2092***

334. Guvernul maghiar consideră că articolul 6 alineatele (3) și (8) din Regulamentul 2020/2092 (în temeiul căruia Comisia trebuie să țină seama de „informațiile relevante provenite din sursele disponibile, inclusiv decizii, concluzii și recomandări ale instituțiilor Uniunii, ale altor organizații internaționale relevante și ale altor instituții recunoscute”) încalcă principiul securității juridice, întrucât aceasta nu definește în mod corespunzător referințele și sursele care trebuie utilizate.

335. Respingerea acestui motiv se întemeiază pe considerațiile expuse în cadrul celui de al treilea motiv.

**IX. Cu privire la cheltuielile de judecată**

336. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Parlamentul și Consiliul au solicitat obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta din urmă a căzut în pretenții, se impune obligarea sa la plata cheltuielilor de judecată.

337. În conformitate cu articolul 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, Comisia Europeană, Regatul Belgiei, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Irlanda, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Marele Ducat al Luxemburgului, Regatul Țărilor de Jos, Republica Polonă, Republica Finlanda și Regatul Suediei suportă propriile cheltuieli de judecată.

**X. Concluzie**

338. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții:

- „1) Respingerea cererii incidentale a Consiliului prin care solicită să nu se țină seama de pasajele din cererea Ungariei și din anexele sale, în special anexa A.3, care fac referire la, reproduc conținutul sau reflectă analiza efectuată în avizul Serviciului juridic al Consiliului (documentul 13593/18 al Consiliului) din 25 octombrie 2018.
- 2) Respingerea primului, a celui de al doilea și a celui de al treilea motiv al acțiunii introduse de Ungaria împotriva Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2092 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2020 privind un sistem general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii, prin care se solicită anularea acestui regulament.

- 3) Declaraarea ca inadmisibile a celui de al patrulea, a celui de al șaptelea și a celui de al optulea motiv al acțiunii și respingerea celui de al cincilea, a celui de al șaselea și a celui de al nouălea motiv al acțiunii, prin care se solicită, în subsidiar, anularea articolului 4 alineatul (1), a articolului 4 alineatul (2) litera (h), a articolului 5 alineatul (2), a articolului 5 alineatul (3) penultima teză, a articolului 5 alineatul (3) ultima teză și a articolului 6 alineatele (3) și (8) din Regulamentul 2020/2092.
- 4) Obligarea Ungaria să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, și pe cele efectuate de Parlamentul European și de Consiliu.
- 5) Comisia Europeană, Regatul Belgiei, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Irlanda, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Marele Ducat al Luxemburgului, Regatul Țărilor de Jos, Republica Polonă, Republica Finlanda și Regatul Suediei suportă propriile cheltuieli de judecată.”