



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
föredraget den 2 december 2021¹

Mål C-156/21

Ungern
mot
Europaparlamentet och
Europeiska unionens råd

”Talan om ogiltigförklaring – Artikel 151.1 i domstolens rättegångsregler – Rättegångsfråga – Ansökan om avlägsnande av handling – Utlåtande från rådets rättstjänst – Förordning (EU, Euratom) 2020/2092 – Generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten – Skydd av unionsbudgeten vid en medlemsstats åsidosättande av rättsstatens principer – Rättslig grund för förordning 2020/2092 – Artikel 322.1 a FEUF – Åsidosättande av artikel 7 FEU och artikel 269 FEUF – Åsidosättande av artiklarna 4.1, 5.2 och 13.2 FEU – Rättssäkerhetsprincipen – Principen om likabehandling av medlemsstaterna – Proportionalitetsprincipen”

1. Ungern har genom denna talan,² som väckts med stöd av artikel 263 FEUF, i första hand yrkat att domstolen ska ogiltigförklara förordning (EU, Euratom) 2020/2092³ och, i andra hand, att den ska ogiltigförklara vissa av artiklarna i den förordningen.
2. I detta mål, vars *konstitutionella* betydelse är obestriddig, ska domstolen fastställa huruvida förordning nr 2020/2092, genom vilken det inrättas en mekanism för att skydda unionsbudgeten mot medlemsstaternas åsidosättanden av rättsstatens principer i samband med budgetgenomförandet, har antagits med rätt rättslig grund och om den är förenlig med olika primärrättsliga bestämmelser, särskilt artikel 7 FEU.
3. Domstolen har beslutat att hänskjuta målet till sammanträde i plenum, som är en sammansättning i domstolen som är ägnad att pröva mål som har en särskilt stor betydelse (artikel 16 i stadgan för Europeiska unionens domstol).

¹ Originalspråk: spanska.

² I mål C-157/21, Polen/parlamentet och rådet, har Republiken Polen framställt ett likadant yrkande. Jag föredrar mina förslag till avgörande i de båda målen samma dag.

³ Europaparlamentets och rådets förordning av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten (EUT L 433I, 2020, s. 1).

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Primärrätten

4. Artikel 7 FEU har följande lydelse:

”1. Rådet får på motiverat förslag från en tredjedel av medlemsstaterna, från Europaparlamentet eller från Europeiska kommissionen med en majoritet på fyra femtedelar av sina medlemmar och efter Europaparlamentets godkännande slå fast att det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter värden som anges i artikel 2. Innan detta slås fast ska rådet höra den berörda medlemsstaten och får i enlighet med samma förfarande framföra rekommendationer till denna stat.

Rådet ska regelbundet kontrollera om de skäl som har lett till ett sådant fastslående fortfarande äger giltighet.

2. Europeiska rådet får på förslag från en tredjedel av medlemsstaterna eller från Europeiska kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, samt efter att ha uppmanat ifrågavarande medlemsstat att framföra sina synpunkter, enhälligt slå fast att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter värden som anges i artikel 2.

3. När ett fastslående enligt punkt 2 har gjorts får rådet, som ska fatta beslut med kvalificerad majoritet, besluta om att tillfälligt upphäva vissa av de rättigheter som den ifrågavarande medlemsstaten har till följd av tillämpningen av fördragen, inbegripet rösträtten i rådet för företrädaren för den medlemsstatens regering. Rådet ska därvid beakta de möjliga följder som ett sådant tillfälligt upphävande kan få för fysiska och juridiska personers rättigheter och skyldigheter.

Den ifrågavarande medlemsstatens skyldigheter enligt fördragen ska under alla omständigheter fortsätta att vara bindande för den staten.

4. Rådet får senare med kvalificerad majoritet besluta om att ändra eller återkalla åtgärder som har vidtagits enligt punkt 3, när den situation som ledde till att åtgärderna infördes har förändrats.

5. De omröstningsbestämmelser som i enlighet med denna artikel gäller för Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet fastställs i artikel 354 [FEUF].”

5. I artikel 269 FEUF föreskrivs följande:

”Domstolen är behörig att besluta om lagenligheten av en akt som antas av Europeiska rådet eller rådet i enlighet med artikel 7 [FEU] endast på begäran av den medlemsstat som är föremål för ett fastställande av Europeiska rådet eller rådet och endast när det gäller iakttagandet av de regler som avser förfarandet i den artikeln.

Denna begäran ska inlämnas inom en månad från och med nämnda fastställande. Domstolen ska besluta inom en månad från begäran.”

6. I artikel 322.1 a FEUF föreskrivs följande:

”Europaparlamentet och rådet ska genom förordningar, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört revisionsrätten, anta

- a) finansiella regler som särskilt ska ange närmare bestämmelser om budgetens uppställning och genomförande och om redovisning och revision.”

B. Förordning 2020/2092

7. I artikel 1 (”Innehåll”) föreskrivs följande:

”I denna förordning fastställs de regler som är nödvändiga för att skydda unionsbudgeten vid överträdelser av rättsstatens principer i medlemsstaterna”.

8. I artikel 2 (”Definitioner”) föreskrivs följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

- a) *rättsstaten*: det unionsvärde som fastställs i artikel 2 i EU-fördraget. Den inkluderar principerna om lagenlighet, som förutsätter en öppen, redovisningsskyldig, demokratisk och pluralistisk lagstiftningsprocess, rättssäkerhet, förbud mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter, effektivt rättsligt skydd, inklusive tillgång till rättslig prövning, av oberoende och opartiska domstolar, även vad gäller grundläggande rättigheter, maktindelning, icke-diskriminering och likhet inför lagen. Rättsstaten ska tolkas med beaktande av de andra unionsvärden och unionsprinciper som fastställs i artikel 2 i EU-fördraget.

...”

9. I artikel 3 (”Överträdelser av rättsstatens principer”) föreskrivs följande:

”Vid tillämpning av denna förordning kan följande tyda på överträdelser av rättsstatens principer:

- a) Att äventyra rättsväsendets oberoende.
- b) Att inte förhindra, rätta till eller tillgripa sanktioner mot godtyckliga eller rättsstridiga beslut från offentliga myndigheter, inklusive brottsbekämpande myndigheter, att undanhålla dessa myndigheter finansiella och personella resurser så att de inte kan fungera väl eller att underlåta att säkerställa att ingen intressekonflikt föreligger.
- c) Att begränsa tillgången till rättsmedel och deras effektivitet, inbegripet genom restriktiva förfaranderegler och bristfälligt genomförande av domar, eller att begränsa utredningar, åtal eller sanktioner för överträdelser av lagstiftningen.”

10. I artikel 4 (”Villkor för antagande av åtgärder”) föreskrivs följande:

”1. Lämpliga åtgärder ska vidtas om det i enlighet med artikel 6 har fastställts att överträdelser av rättsstatens principer i en medlemsstat påverkar eller riskerar att allvarligt påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt.

2. Vid tillämpning av denna förordning ska överträdelse av rättsstatens principer röra ett eller flera av följande:

- a) Att myndigheterna fungerar väl när det gäller genomförandet av unionsbudgeten, inbegripet lån och andra instrument som garanteras genom unionsbudgeten, i synnerhet i samband med offentlig upphandling eller förfaranden för beviljande av bidrag.
- b) Att de myndigheter som ansvarar för finansiell kontroll, övervakning och revision fungerar väl, och att det finns välfungerande effektiva och transparenta system för ekonomisk förvaltning och ansvarsskyldighet.
- c) Att utrednings- och åklagarmyndigheterna fungerar väl vad gäller utredning av och åtal för bedrägerier, inklusive skattebedrägeri, korruption eller andra överträdelse av unionsrätten som rör genomförandet av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen.
- d) Oberoende domstolars effektiva rättsliga prövning av åtgärder eller underlåtenhet av de myndigheter som avses i leden a, b och c.
- e) Nationella domstolars eller administrativa myndigheters förebyggande och beivrande av bedrägerier, inbegripet skattebedrägeri, korruption eller andra överträdelse av unionsrätten i samband med genomförandet av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen, och införande av effektiva och avskräckande sanktioner för mottagarna.
- f) Återbetalning av belopp som betalats ut på felaktiga grunder.
- g) Effektivt samarbete i rätt tid med Olaf och, förutsatt att den berörda medlemsstaten deltar, med Eppo i deras utredningar eller åtal enligt de tillämpliga unionsakterna i enlighet med principen om lojalt samarbete.
- h) Andra situationer eller ageranden från myndigheternas sida som är av betydelse för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen.”

11. I artikel 5 ("Åtgärder för skydd av unionsbudgeten") anges följande:

"1. Förutsatt att de villkor som anges i artikel 4 i denna förordning är uppfyllda får en eller flera av följande lämpliga åtgärder antas i enlighet med det förfarande som anges i artikel 6 i denna förordning:

...

- b) Om kommissionen genomför unionsbudgeten inom ramen för delad förvaltning med medlemsstaterna enligt artikel 62.1 b i budgetförordningen får följande åtgärder antas:
 - i) Ett tillfälligt upphävande av godkännandet för ett eller flera program eller en ändring därav.
 - ii) Ett innehållande av åtaganden.
 - iii) En minskning av åtaganden, inbegripet genom finansiella korrigeringar eller överföringar till andra utgiftsprogram.

- iv) En minskning av förfinansiering.
- v) Ett avbrott i betalningsfrister.
- vi) Ett innehållande av utbetalningar.

2. Om inte beslutet om antagande av åtgärder föreskriver något annat, får inte införandet av lämpliga åtgärder påverka skyldigheterna för de offentliga enheterna som avses i punkt 1 a eller för de medlemsstater som avses i punkt 1 b att genomföra det program eller den fond som berörs av åtgärden, och i synnerhet deras skyldigheter gentemot slutliga mottagare eller bidragsmottagare, inklusive skyldigheten att göra utbetalningar enligt denna förordning och de tillämpliga sektorsspecifika eller finansiella reglerna. Medlemsstater som berörs av åtgärder som antas enligt denna förordning ska vid genomförandet av unionsfonder inom ramen för delad förvaltning rapportera till kommissionen om sitt fullgörande av dessa skyldigheter var tredje månad från och med antagandet av dessa åtgärder. Kommissionen ska kontrollera om tillämplig rätt har följts och vid behov vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda unionsbudgeten, i linje med sektorsspecifika och finansiella regler.

3. De vidtagna åtgärderna ska vara proportionella. De ska fastställas mot bakgrund av den faktiska eller potentiella inverkan som överträdelserna av rättsstatens principer har på unionsbudgetens sunda ekonomiska förvaltning eller på unionens ekonomiska intressen. Arten av överträdelserna av rättsstatens principer, samt hur allvarliga och omfattande de är, ska vederbörligen beaktas. Åtgärderna ska i så stor utsträckning som möjligt inriktas på de unionsåtgärder som påverkas av överträdelserna.

4. Kommissionen ska via en webbplats eller internetportal tillhandahålla information och vägledning till de slutliga mottagarna eller bidragsmottagarna om medlemsstaternas skyldigheter enligt punkt 2. Kommissionen ska också på samma webbplats eller internetportal tillhandahålla lämpliga verktyg för slutliga mottagare eller bidragsmottagare, så att kommissionen får information om varje överträdelse av dessa skyldigheter som, enligt dessa slutliga mottagare eller bidragsmottagare, direkt påverkar dem....

5. På grundval av den information som lämnas av de slutliga mottagarna eller bidragsmottagarna i enlighet med punkt 4 i denna artikel ska kommissionen göra sitt yttersta för att säkerställa att alla belopp som offentliga enheter eller medlemsstater är skyldiga att betala ut i enlighet med punkt 2 i denna artikel verkligen betalas ut till de slutliga mottagarna eller bidragsmottagarna...”

12. I artikel 6 (”Förfarande”) föreskrivs följande:

”1. Om kommissionen finner att den har rimliga skäl att anse att de villkor som anges i artikel 4 är uppfyllda ska den, såvida den inte anser att andra förfaranden i unionslagstiftningen skulle göra det möjligt för den att skydda unionsbudgeten på ett effektivare sätt, skriftligen underrätta den berörda medlemsstaten om detta, med angivande av de faktiska omständigheterna och specifika grunderna på vilka den baserar sin slutsats. Kommissionen ska underrätta Europaparlamentet och rådet utan dröjsmål om varje sådan underrättelse och dess innehåll.

...

9. Om kommissionen anser att villkoren i artikel 4 är uppfyllda och att de eventuella korrigerande åtgärder som medlemsstaten har föreslagit enligt punkt 5 inte på ett lämpligt sätt åtgärdar

slutsatserna i kommissionens meddelande, ska den för rådet lägga fram ett förslag till ett genomförandebeslut om lämpliga åtgärder inom en månad från mottagandet av medlemsstatens synpunkter eller, om inga synpunkter lämnas, utan onödigt dröjsmål och i vilket fall som helst inom en månad från den tidsfrist som anges i punkt 7. Förslaget ska innehålla de särskilda grunder och bevis som kommissionen baserade sina slutsatser på.

10. Rådet ska anta det genomförandebeslut som avses i punkt 9 i denna artikel inom en månad från mottagandet av kommissionens förslag. Vid exceptionella omständigheter får tidsfristen för antagandet av det genomförandebeslutet förlängas med som mest två månader. För att säkerställa att beslutet antas i tid ska kommissionen utnyttja sina rättigheter enligt artikel 237 i EUF-fördraget när den anser att detta är lämpligt.

11. Rådet får, med kvalificerad majoritet, ändra kommissionens förslag och anta den ändrade texten genom ett genomförandebeslut.”

C. Förordning (EG) nr 1049/2001⁴

13. Artikel 4 (”Undantag”) har följande lydelse:

”...

2. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

...

– rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning,

...

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

3. Tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, skall vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

Tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen skall vägras även efter det att beslutet fattats, om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

...”

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43).

II. Förfarandet vid EU-domstolen

14. Ungern har i sin ansökan yrkat att domstolen ska⁵

- ogiltigförklara förordning 2020/2092 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten,
- i andra hand, ogiltigförklara följande bestämmelser i förordning 2020/2092: artikel 4.1 och 4.2 h, artikel 5.2 och 5.3 näst sista och sista meningen, och artikel 6.3 och 6.8, och
- förplikta Europaparlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

15. Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska ogilla talan och förplikta Ungern att ersätta rättegångskostnaderna.

16. Den 12 maj 2021 begärde parlamentet att målet skulle avgöras i enlighet med artikel 133 i domstolens rättegångsregler (förfarande för skyndsamt handläggning), vilket domstolens ordförande den 9 juni 2021 biföll.

17. Den 12 maj 2021 begärde rådet, i enlighet med artikel 151.1 i rättegångsreglerna, att domstolen inte skulle beakta vissa avsnitt i Ungerns ansökan och i dess bilaga A.3, med motiveringen att de återgav eller hänvisade till ett icke-offentligtgjort utlåtande från rådets rättstjänst. Den 29 juni 2021 beslutade domstolen, med tillämpning av artikel 151.5 i rättegångsreglerna, att denna rättegångsfråga skulle prövas i samband med att målet avgjordes i sak.

18. Vid den förhandling som hölls av domstolen i plenum den 11 och 12 oktober 2021 deltog Ungern, Republiken Polen, Europaparlamentet och rådet, liksom Europeiska kommissionen och Konungariket Belgiens regering, Konungariket Danmarks regering, Förbundsrepubliken Tysklands regering, Ungerns regering, Irlands regering, Konungariket Spaniens regering, Republiken Frankrikes regering, Storhertigdömet Luxemburgs regering, Konungariket Nederländernas regering, Republiken Finlands regering och Konungariket Sveriges regering.

19. I mitt förslag till avgörande kommer jag först att behandla den rättegångsfråga som rådet har väckt. Jag kommer därefter att redogöra för det rättsliga sammanhang som utarbetandet och antagandet av förordning 2020/2092 ingår i. Slutligen kommer jag att behandla Ungerns nio grunder för ogiltigförklaring.

III. Rättegångsfrågan

20. Rådet har yrkat att EU-domstolen ”ska bortse från de avsnitt i ansökan och dess bilagor, särskilt bilaga A.3, som hänvisar till, återger innehållet i eller återspeglar den analys som gjorts i utlåtandet från rådets rättstjänst (rådets handling 13593/18) [nedan kallat utlåtandet] av den 25 oktober 2018, och särskilt avsnitten [i punkterna 21, 22, 164 och 166]”.

21. Ungern har yrkat att domstolen ska ogilla rådets yrkande och, i andra hand, ålägga rådet att ge in utlåtandet.

⁵ Ungern har i enlighet med artikel 16 tredje stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol begärt att målet ska hänskjutas till stora avdelningen.

22. Jag vill börja med att tydliggöra att rådet inte har yrkat att ett utlåtande som Ungern helt enkelt inte har inkluderat som sådant i sin ansökan ska *avlägsnas*. Man kan inte tala om avlägsnande av en handling som inte har tillförts akten. Rådets begäran inskränker sig, såsom framgår av lydelsen av rådets ansökan enligt artikel 151 i rättegångsreglerna, till en begäran om att domstolen ska *bortse från* de avsnitt i ansökan och dess bilagor som återger bilagorna eller hänvisar till ovannämnda utlåtande.

23. Samtliga medlemsstater i unionen och kommissionen har, i egenskap av medlemmar av rådet eller deltagare i det lagstiftningsförfarande som ledde fram till antagandet av förordning 2020/2092, tillgång till utlåtandet.

24. Att utlåtandet finns har dessutom avslöjats i pressen⁶ och dess innehåll finns tillgängligt på internet. Rådet beslutade emellertid att låta sekretessen på utlåtandet bestå och avslog vissa ansökningar om tillgång till handlingar som ingetts med stöd av förordning nr 1049/2001 och begränsade sig till att offentliggöra punkterna 1–8 i utlåtandet.⁷

25. Därmed har den paradoxen uppstått att alla parter i detta förfarande har fått laglig tillgång till handlingen och det är endast domstolen som formellt sett inte känner till den. Rådets begäran är i detta sammanhang tämligen förvånande⁸ och överensstämmer inte med de *klassiska* fall av avlägsnande av handlingar vid domstolen som tas upp i domstolens rättspraxis.

26. I Ungerns ansökan och i bilagorna till denna återfinns följande:

- återgivning av ett avsnitt från utlåtandet i punkt 4 i dokumentet i bilaga 3, med rubriken *Non-paper from Hungary*, avseende kommissionens förslag av den 9 november 2018, som låg till grund för förordning 2020/2092,
- hänvisningar till utlåtandet vilka förefaller återge innehållet, men som jag inte kan avgöra om de bokstavligen återspeglar det eller om de utgör en omformulering från Ungerns sida (punkterna 22 och 164 i ansökan samt punkterna 2–7 och 9 i bilaga 3), och
- rena hänvisningar till utlåtandet inom ramen för Ungerns specifika argument (punkterna 21 och 166 i ansökan).

27. Innan jag går in på prövningen i sak av rättegångsfrågan, anser jag att det är lämpligt att redogöra för de relevanta regler och den relevanta praxis från EU-domstolen som avser tillgång till, utlämnande av och åberopande i domstol av unionens institutioners handlingar, särskilt utlåtanden från deras rättstjänster.

⁶ Artikel i *Politic* den 29 oktober 2018.

⁷ Handling som identifierats av rådet under nummer ST 13593 2018 INIT. Punkterna 1–8 innehåller inledningen och redogörelsen för de tillämpliga bestämmelserna och de faktiska omständigheterna, inte den rättsliga bedömningen. De är offentliga sedan den 18 december 2020: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13593-2018-INIT/en/pdf>. Se i detta avseende, tribunalens dom av den 21 april 2021, Pech/rådet (T-252/19, EU:T:2021:203, punkterna 2–4).

⁸ En liknande begäran har framställts vid tribunalen. Beslut av den 20 maj 2020, Nord Stream 2/parlamentet och rådet (T-526/19, EU:T:2020:210), som nu är föremål för överklagande i ett mål där generaladvokaten Bobek har lämnat ett förslag till avgörande av den 6 oktober 2021, Nord Stream 2/parlamentet och rådet (C-348/20 P, EU:C:2021:831).

A. Regler om tillgång till och åberopande vid domstol av unionens institutioners handlingar

28. Fysiska och juridiska personers tillgång till unionens institutioners handlingar regleras i förordning nr 1049/2001. Dess syfte är att säkerställa största möjliga tillgång till unionens handlingar och i artikel 2.1 uppställs därför som allmän princip rätten till tillgång till alla unionens handlingar, samtidigt som denna rätt är underkastad vissa villkor och begränsningar.⁹

29. I artikel 4 i ovannämnda förordning nr 1049/2001 föreskrivs regler om undantag från rätten till tillgång till handlingar, med anpassningar av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen. Bland dessa undantag återfinns beslut om avslag på ansökan om tillgång till handlingar i följande fall:

- om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för ”rättsliga förfaranden eller juridisk rådgivning... om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet”,
- handlingar som upprättats ”av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, skall vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.”

30. Förordning nr 1049/2001 är endast tillämplig på ansökningar om tillgång till handlingar som ges in av fysiska och juridiska personer och inte av medlemsstaterna. När det gäller rådets lagstiftningsakter förfogar medlemsstaterna logiskt sett över de handlingar som denna institution har upprättat.

31. När det gäller utlämnandet eller offentliggörandet av sekretessbelagda handlingar måste medlemsstaterna emellertid begära tillstånd som, vad gäller rådet, lämnas i enlighet med rådets arbetsordning.¹⁰ Bilaga II till förordningen innehåller rådets särskilda regler om allmänhetens tillgång till dess handlingar, med hänvisning till förordning nr 1049/2001.¹¹

32. Hänvisningen till bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 kompletteras av riktlinjerna för handläggning av rådets interna handlingar.¹² I punkt 5 i dessa riktlinjer föreskrivs att handlingar som är märkta ”LIMITE” ska anses omfattas av sekretess i enlighet med artikel 339 FEUF och artikel 6.1 i rådets arbetsordning, vilka dessutom ska behandlas i enlighet med relevant unionslagstiftning, särskilt förordning nr 1049/2001.

⁹ ”Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar, med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i denna förordning.”

¹⁰ Rådets beslut av den 1 december 2009 om antagande av rådets arbetsordning (EUT L 325, 2009, s. 35). I artikel 6.2 i beslutet föreskrivs att ”[r]ådet eller Coreper får tillåta att kopior av eller utdrag ur rådets handlingar, som i enlighet med bestämmelserna om allmänhetens tillgång till handlingar inte redan gjorts tillgängliga för allmänheten, företes inför rätta”.

¹¹ Artikel 5: ”om en medlemsstat hänskjuter en begäran till rådet skall den behandlas i enlighet med artiklarna 7 och 8 i förordning (EG) nr 1049/2001 och de relevanta bestämmelserna i denna bilaga. Om tillgång helt eller delvis avslås ska sökanden informeras om att en eventuell bekräftande ansökan ska riktas direkt till rådet.”

¹² Rådets meddelande av den 10 april 2018 om hanteringen av rådets interna handlingar, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7695-2018-INIT/sv/pdf>.

33. När det gäller tillgång till handlingar som är märkta "LIMITE" krävs enligt punkterna 20–22 i rådets riktlinjer godkännande på förhand från rådet för att de ska kunna lämnas ut.¹³

B. Rättspraxis avseende bland annat tillgång till utlåtanden från institutionernas rättstjänster och åberopande av dessa i domstol

34. EU-domstolens praxis har till största delen utvecklats i fall då fysiska och juridiska personer ansöker om tillgång till institutionernas handlingar och institutionerna vägrar ge tillgång till handlingarna.

35. Inom ramen för denna rättspraxis har domstolen tillämpat och tolkat förordning nr 1049/2001 specifikt när det gäller ansökningar om tillgång till unionens institutioners rättsliga yttranden. Denna förordning har "ett visst värde för den avvägning av intressen som krävs för att pröva" en begäran om att handlingar i ett mål som är anhängigt vid domstolen ska avlägsnas från målet.¹⁴

36. Enligt domstolen skulle det, strida mot det allmänintresse" [som återspeglas i artikel 4 i förordning nr 1049/2001] som ligger till grund för att institutionerna ska få tillgång till yttranden från sina rättstjänster, vilka upprättas helt självständigt, om det godtas att sådana interna handlingar kan inges inom ramen för ett mål i domstolen, utan att den berörda institutionen godkänt det eller att domstolen förordnat om detta...".¹⁵

37. Syftet med undantaget till skydd för juridisk rådgivning i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 är följaktligen "att det avser att skydda institutionens intresse av att begära in juridiska yttranden och av att få uppriktiga, objektiva och fullständiga yttranden".¹⁶

38. Den prövning som rådet ska göra vid tillämpningen av detta undantag, som ska tolkas restriktivt,¹⁷ görs i tre steg, som utförligt förklaras i domen Sverige och Turco/rådet (punkterna 37–47):

- "Rådet ska för det första försäkra sig om att den handling som begärs utlämnad verkligen avser juridisk rådgivning."
- "Rådet ska för det andra pröva huruvida utlämnandet av de delar av handlingen som avser juridisk rådgivning skulle 'undergräva skyddet för sådan rådgivning'.... För att kunna åberopa

¹³ Punkt 20: "Handlingar märkta 'LIMITE' ska offentliggöras endast om en i vederbörlig ordning godkänd tjänsteman vid rådet, en medlemsstats nationella förvaltning (se punkt 21) eller, i förekommande fall, rådet har fattat beslut om detta i enlighet med rådets förordning (EG) nr 1049/2001 och rådets arbetsordning."

Punkt 21: "Andra tjänstemän och andra anställda vid EU:s institutioner eller organ än dem vid rådet får inte själva besluta att offentliggöra handlingar märkta 'LIMITE' utan att först samråda med rådets generalsekretariat. Tjänstemän och övriga anställda vid medlemsstaternas nationella förvaltning ska samråda med rådets generalsekretariat innan de fattar beslut om detta, såvida det inte är uppenbart att rättsakten kan offentliggöras i enlighet med artikel 5 i förordning (EG) nr 1049/2001."

Punkt 22: "Innehållet i handlingar märkta 'LIMITE' får endast offentliggöras på skyddade webbplatser eller nätplattformar som godkänts av rådet eller som har skyddade tillgångsvillkor (exempelvis delegatportalen)."

¹⁴ Dom av den 31 januari 2020, Slovenien/Kroatien (C-457/18, EU:C:2020:65) (nedan kallad domen Slovenien/Kroatien, punkt 67), och beslut av den 14 maj 2019, Ungern/parlamentet (C-650/18, ej publicerat, EU:C:2019:438, (nedan kallat beslutet Ungern/parlamentet, punkterna 9, 12 och 13).

¹⁵ Domen Slovenien/Kroatien, punkt 66, med hänvisning till beslutet Ungern/parlamentet, punkterna 8 och 9.

¹⁶ Dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet (C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374) (nedan kallad domen Sverige och Turco/rådet, punkt 42).

¹⁷ Ibidem, punkt 36.

att det föreligger en risk för att detta intresse skadas måste denna risk rimligen kunna förutses och inte endast vara hypotetisk.”

- ”Om rådet anser att utlämnandet av en handling skulle innebära att skyddet för juridisk rådgivning undergrävdes, i den mening som har definierats ovan, är rådet, för det tredje, skyldigt att kontrollera huruvida något övervägande allmänintresse är för handen, vilket motiverar att handlingen lämnas ut trots den skada som skulle bli följden härav för rådets möjligheter att begära in juridiska yttranden och att få uppriktiga, objektiva och fullständiga yttranden.”¹⁸

39. I hela detta förfarande ska hänsyn tas till de principiella konstateranden som domstolen gjorde i domen ClientEarth/kommissionen:¹⁹

- Förordning nr 1049/2001 ingår i den uttryckliga vilja som uttrycks i artikel 1 andra stycket FEU att markera en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.
- Detta för unionen grundläggande mål reflekteras vidare i artikel 15.1 FEUF, där det bland annat föreskrivs att unionens institutioner, organ och byråer ska utföra sitt arbete så öppet som möjligt. Denna öppenhetsprincip bekräftas också i artikel 10.3 FEU och i artikel 298.1 FEUF. Denna målsättning finner även stöd i det förhållandet att rätten till tillgång till handlingar säkerställs i artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- Det följer av skäl 2 i förordning nr 1049/2001 att öppenhet gör att unionens institutioner åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system. Genom att göra det möjligt att öppet diskutera skillnaderna mellan olika ståndpunkter bidrar öppenhet dessutom till att öka medborgarnas förtroende.”

40. Kravet på ”öppenhet” (insyn) är emellertid inte tillräckligt för att motivera att ett utlåtande från en institution som bifogas en ansökan ska behållas i akten när det föreligger vissa risker. Ett exempel är risken för att institutionen ska bli tvungen att ”offentligt ta ställning till ett yttrande som uppenbarligen var avsett att användas internt [vilket skulle] inverka negativt på kommissionens intresse av att begära juridiska yttranden och dess möjlighet att erhålla uppriktiga, objektiva och fullständiga yttranden”.²⁰

41. Att tillåta att en handling behålls bland handlingarna i målet, trots att institutionen inte har gett tillstånd att lämna ut handlingen, skulle dessutom göra det lättare att kringgå det förfarande för ansökan om tillgång till handlingar som föreskrivs i förordning nr 1049/2001.²¹

42. När det gäller utlåtanden som institutionerna antar *inom ramen för lagstiftningsförfaranden* har det i domstolens praxis fastställts en mycket mer omfattande rätt till tillgång till handlingar och en mer omfattande därmed sammanhängande skyldighet att lämna ut handlingar.

¹⁸ Se, för ett liknande resonemang, domen Sverige och Turco/rådet, punkterna 38–44, dom av den 3 juli 2014, rådet/in't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punkt 96), och beslutet i målet Ungern/parlamentet, punkt 11.

¹⁹ Dom av den 4 september 2018 (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkterna 73–75), och beslutet i målet Ungern/parlamentet, punkt 13.

²⁰ Domen Slovenien/Kroatien, punkt 70.

²¹ Beslutet Ungern/parlamentet, punkt 14, och domen Slovenien/Kroatien, punkt 68.

43. Detta påpekades i domen Sverige och Turco/rådet, där domstolen underkände de ”rättfärdiganden” som denna institution hade åberopat för att avlägsna ett utlåtande från institutionens rättstjänst avseende ett förslag till lagstiftning från handlingarna i målet. Rådet hade gjort gällande att ett utlämnande av detta utlåtande ”kan leda till tvivel om den aktuella lagstiftningsaktens lagenlighet” och skulle ”äventyra denna rättstjänsts oberoende ställning”.²²

44. Som svar på dessa argument anförde domstolen följande:

- Vad gäller det första kan detta resonemang ”följaktligen inte heller ligga till grund för ett beslut att avslå en ansökan om utlämnande av sådana yttranden. Öppenhet i just detta hänseende, vilket gör det möjligt att öppet diskutera skillnaderna mellan olika ståndpunkter, bidrar till att öka institutionernas legitimitet i de europeiska medborgarnas ögon och till att öka deras förtroende. Det är snarare avsaknaden av information och debatt som kan ge upphov till tvivel hos medborgarna inte endast om lagenligheten av en viss rättsakt, utan även om legitimiteten hos beslutsprocessen i dess helhet.”²³
- Vad gäller den andra risken kan den risk som påtalats (äventyrande av rättstjänstens oberoende ställning) inte vara rent hypotetisk och får inte sammanblandas med intresset av att undvika eventuella påtryckningar i syfte att påverka innehållet i de yttranden som rättstjänsten antar.²⁴

45. Av ovan anförda skäl ”framgår att förordning nr 1049/2001 i princip innebär en skyldighet att lämna ut yttranden från rådets rättstjänst rörande ett lagstiftningsförfarande.” Detta hindrar inte att ”ett bestämt juridiskt utlåtande, vilket har avgetts i ett lagstiftningsförfarande, inte lämnas ut med hänvisning till skyddet för juridisk rådgivning, när utlåtandet är av särskilt känslig art eller har en särskilt stor räckvidd som går längre än det aktuella lagstiftningsförfarandet.”²⁵

C. *Bedömning av rådets ansökan*

46. I rådets begäran ska det göras åtskillnad mellan två olika delar.

47. Den första delen avser ansökan om att bilaga 3 till ansökan, som innehåller det så kallade *Non-paper from Hungary*, avseende det förslag från kommissionen som ligger till grund för förordning 2020/2092, ska avlägsnas från handlingarna i målet. I detta *Non paper* återges ordagrant ett avsnitt i rättstjänstens yttrande och det innehåller även hänvisningar till detta yttrande som *förefaller* återge innehållet i utlåtandet.

48. Eftersom *Non-paper from Hungary* är en handling som upprättats och lagts fram av Ungern under lagstiftningsförfarandet inför antagandet av förordning 2020/2092, är reglerna om tillgång till unionsinstitutionernas handlingar inte tillämpliga på denna handling.

49. Inget hindrar således Ungern, i egenskap av den stat som upprättat handlingen, från att ge in handlingen inom ramen för ett förfarande vid domstolen, även om det innehåller direkta eller indirekta citat från utlåtandet från rådets rättstjänst.

²² Domen Sverige och Turco/rådet, punkt 54.

²³ Ibidem, punkt 59.

²⁴ Ibidem, punkterna 62–66.

²⁵ Ibidem, punkterna 68 och 69.

50. I den andra delen av rådets begäran har rådet begärt att domstolen ska bortse från de avsnitt i Ungerns ansökan som hänvisar till, återger innehållet i eller återspeglar den analys som gjorts i utlåtandet.

51. Denna begäran kan i princip endast godtas när det gäller återgivandet av innehållet i utlåtandet och inte det i ansökan som endast sammanfaller med detta. En stat som bestrider giltigheten av en unionsrättsakt har fullt ut rätt att försvara sina synpunkter, oavsett huruvida de sammanfaller med innehållet i de handlingar som upprättats inom ramen för det förfarande som ledde fram till antagandet av rättsakten.

52. Om Ungern hade framställt en begäran till rådet om att få tillgång till utlåtandet, skulle rådets arbetsordning i princip kunna tillämpas på denna institution. I artikel 6.2 i denna arbetsordning föreskrivs att rådet får *tillåta* ”att kopior av eller utdrag ur rådets handlingar, som i enlighet med bestämmelserna om allmänhetens tillgång till handlingar inte redan gjorts tillgängliga för allmänheten, företes inför rätta”.

53. I fråga om handlingar från rådet som är märkta med ordet ”LIMITE”, såsom den förevarande, anges i punkt 5 i riktlinjerna för hantering av rådets interna handlingar, vilka nämnts ovan, att de ska anses omfattas av sekretess i enlighet med artikel 339 FEUF och artikel 6.1 i rådets arbetsordning, vilka dessutom ska behandlas i enlighet med relevant unionslagstiftning, särskilt förordning nr 1049/2001. När det gäller tillgång till handlingar som är märkta ”LIMITE” krävs enligt punkterna 20 och 21 i rådets riktlinjer godkännande på förhand från rådet för att de ska kunna lämnas ut.

54. Ungern behövde samma förhandstillstånd från rådet för att till sin ansökan bifoga det omtvistade utlåtandet, i egenskap av handling märkt ”LIMITE”, som rådet endast hade offentliggjort i mycket begränsad omfattning och beträffande vilken rådet har avslagit flera ansökningar om tillgång till handlingar från enskilda.²⁶ Om det utan åtskillnad tilläts att en handling förs in i målet, trots att institutionen inte har gett tillstånd att lämna ut handlingen, skulle det, såsom jag redan har redogjort för, bli lättare att kringgå det förfarande för ansökan om tillgång till handlingar som föreskrivs i förordning nr 1049/2001.²⁷

55. Vad som på ett eller annat sätt är avgörande för att lösa denna fråga är att beakta domstolens praxis avseende att beakta rättsliga utlåtanden som upprättats inom ramen för lagstiftningsförfaranden, vilket kräver en prövning i tre steg som jag redan har hänvisat till.²⁸

56. När det gäller den första delen av denna prövning råder det inget tvivel om att det rör sig om ett *rättsligt utlåtande* (från rådets rättstjänst), vilket inte har bestritts av parterna.

57. Inom ramen för det andra steget i denna prövning ska det bedömas huruvida utlämnandet av detta specifika yttrande *innebär en risk, som rimligen kan förutses och inte endast är hypotetisk, för skyddet för rådets rättstjänst*.

²⁶ Ett av dessa avslagsbeslut från rådet är det beslut som tribunalen ogiltigförklarade i domen av den 21 april 2021, Pech/rådet (T-252/19, EU:T:2021:203).

²⁷ Beslutet Ungern/parlamentet, punkt 14, och domen Slovenien/Kroatien, punkt 68. Som jag också har förklarat hänvisar rådets arbetsordning och dess allmänna riktlinjer för tillgång till dess handlingar till förordning nr 1049/2001.

²⁸ Punkt 38 ovan.

58. För att bedöma huruvida en sådan risk föreligger i förevarande fall kommer jag att ta som utgångspunkt att Ungern behövde rådets tillstånd för att *ge in* utlåtandet inom ramen för förfarandet vid domstolen.

59. Enligt min mening skulle ett sådant medgivande vara nödvändigt om det avsåg att i sin ansökan *inkludera* textutdrag ur en handling som är märkt "LIMITE", vilka rådet behåller med viss sekretess, vilket är fallet i förevarande mål, under förutsättning att dessa utdrag i praktiken gör handlingens fullständiga eller huvudsakliga innehåll allmänt tillgängliga.

60. En medlemsstat som inte hade erhållit något förhandstillstånd skulle annars kunna kringgå detta krav för att offentliggöra och till domstol inge sekretessbelagda handlingar från denna institution: det skulle räcka med att i stället för att lägga fram dem som bevisning i form av handlingar, som bifogats ansökan, inkludera dessa handlingars innehåll i ansökan.

61. Mot bakgrund av dessa överväganden kan dessa omständigheter vara relevanta:

- Utlåtandet är (utom i de åtta första punkterna som endast är redogörande och inte innehåller någon analys och som har lämnats ut) en intern handling märkt "LIMITE" som omfattas av kravet på sekretess.
- Ungern förfogar lagligen över utlåtandetexten i egenskap av medlemsstat. Ungern har således erhållit det utan att kringgå förfarandet i rådets arbetsordning, där det i artikel 5 i bilaga II mycket riktigt föreskrivs att medlemsstaterna ska vända sig till denna institution med en begäran om tillgång till handlingarna. Denna formalitet gäller dock endast de handlingar som de inte förfogar över.
- Rådet var inte skyldigt att offentligt ta ställning till ett utlåtande från sin rättstjänst, eftersom rådet kunnat svara på Ungerns begäran utan att det var nödvändigt att uttryckligen göra en bedömning av utlåtandet.²⁹
- Med "ingivande till domstol" kan inte förstås enbart översiktliga hänvisningar i ansökan till delar av utlåtandet. Det är endast om dessa hänvisningar till sin omfattning kan likställas med ett otillåtet utlämnande av själva utlåtandet som det kan hävdas att det är fråga om att kringgå kravet på tillstånd från rådet.
- Som jag redan har påpekat har Ungern all rätt att framföra sina rättsliga argument, även om de motsvarar dem som framförts av rådets rättstjänst och som denna medlemsstat känner till, eftersom Ungern deltog i förfarandet för utarbetande av förordning nr 2020/2092.

62. Jag anser således inte att det föreligger en rimligen förutsebar och inte endast hypotetisk risk för skyddet för rådets juridiska rådgivning. Om så vore fallet och om man klarat av det andra steget i undersökningen, skulle det emellertid ändå vara nödvändigt att i ett tredje skede göra en avvägning av om det föreligger ett *överbärande allmänintresse* som motiverar att direkta och indirekta hänvisningar till delar av utlåtandet från rådets rättstjänst ska tillåtas i handlingarna i målet.

²⁹ Vid förhandlingen behövde rådet inte yttra sig över utlåtandet från dess rättstjänst.

63. Såvitt jag kommer att förklara nedan föreligger detta övervägande allmänintresse här, oberoende av den omständigheten att Ungern har ett eget intresse av att avslå rådets begäran och att hänvisningarna till utlåtandet, vilka stöder dess uppfattning om (förmodad) ogiltighet av förordning 2020/2092, behålls i målet.

64. Det övervägande intresse som i förevarande fall motiverar att vissa avsnitt i utlåtandet från rådets rättstjänst återopas och lämnas ut är öppenhet i lagstiftningsförfarandet.

65. Låt mig erinra om att tillgång till rådets handlingar när rådet agerar i egenskap av lagstiftare kan främja insyn och öppenhet i lagstiftningsprocessen och bidrar till att förstärka demokratin genom att underlätta medborgarnas kontroll av alla uppgifter som har legat till grund för en lagstiftningsakt.³⁰

66. Inom ramen för ett öppet lagstiftningsförfarande måste dessutom alla välgrundade rättsliga synpunkter, till förmån för eller emot ett visst förslag, som ger medlagstiftarna (de som har det yttersta ansvaret för beslutet) och medborgarna i allmänhet tillgång till det bedömningsunderlag som de behöver för att kunna utvärdera detta förslag, välkomnas.

67. Detta är möjligt endast om de rättsliga synpunkter som uttryckts blir allmänt kända, just för att göra ”det möjligt att öppet diskutera skillnaderna mellan olika ståndpunkter, [vilket] bidrar till att öka institutionernas legitimitet i de europeiska medborgarnas ögon och till att öka deras förtroende”.³¹

68. Det är på grundval av dessa överväganden, som jag helt instämmer i, som domstolen har slagit fast att det i allmänhet föreligger en *skyldighet* att lämna ut rättsliga yttranden avseende ett lagstiftningsförfarande.³² Denna skyldighet betyder att det inte kan anses föreligga något ”allmänt behov av sekretess” vad gäller dessa yttranden.³³

69. Det är emellertid inte någon absolut skyldighet. Den hindrar närmare bestämt ”inte att ett bestämt juridiskt yttrande, vilket har avgetts i ett lagstiftningsförfarande, inte lämnas ut med hänvisning till skyddet för juridisk rådgivning, när utlåtandet är av särskilt känslig art eller har en särskilt stor räckvidd som går längre än det aktuella lagstiftningsförfarandet.”³⁴

70. Det omtvistade utlåtandet utarbetades inom ramen för lagstiftningsförfarandet inför antagandet av förordning 2020/2092. Rådet har enligt min mening inte motiverat att det rör sig om ett ”särskilt känsligt” yttrande, även om förordningen obestriddligen har en betydelse för unionen och dess medlemsstater.

71. Det är innehållet i den rättsliga bedömningen som ska vara särskilt känsligt. Ur detta perspektiv kan det, även om det rör sig om en viktig lagstiftningsåtgärd, endast anses att utlåtandet innehåller särskilt *känsliga* uppgifter i den mån det innehåller särskilt känslig information (till exempel konfidentiella eller hemliga uppgifter), men inte när det bara innehåller en bedömning av frågor om tolkning av fördragen, såsom dem som avser den rättsliga grunden för denna åtgärd.

³⁰ Domen Sverige och Turco/rådet, punkt 67.

³¹ Ibidem, punkt 59. I samma punkt tilläggs följande: ”det är snarare avsaknaden av information och debatt som kan ge upphov till tvivel hos medborgarna inte endast om lagenligheten av en viss rättsakt, utan även om legitimiteten hos beslutsprocessen i dess helhet.”

³² Domen Sverige och Turco/rådet, punkterna 68 och 71.

³³ Ibidem, punkt 57.

³⁴ Ibidem, punkt 69.

72. Rådet har enligt min mening inte heller motiverat att utlåtandet har en ”särskilt stor räckvidd som går längre än det aktuella lagstiftningsförfarandet”.

73. Även om detta uttryck i domen Sverige och Turco/rådet inte är helt tydligt (eftersom juridiska bedömningar avseende ett lagförslag i princip är begränsade till en prövning av dess giltighet eller brister, utan att gå längre än så), anser jag att uttrycket avser utlåtanden som, på grund av att de går utöver innehållet i den lagstiftning som eventuellt kan bli föremål för bestridande, inte är relevanta för det domstolsförfarande som är i fråga.

74. Insyn i lagstiftningsförfarandet måste således i förevarande fall väga tyngre än en hypotetisk risk (här ej fastställd) att rådets juridiska utlåtanden inte ges ett tillräckligt skydd eller att det blir svårare för dess rättstjänst att utarbeta utlåtanden som är ”uppriktiga, objektiva och fullständiga”.³⁵ Att utlåtandena har dessa egenskaper är för övrigt något som garanteras tack vare professionalismen hos de anställda vid rättstjänsten och något som rådet ska säkerställa.

75. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska avslå rådets ansökan om beslut i en rättegångsfråga.

IV. Förordning 2020/2092: i gränslandet mellan villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel och upprätthållande av rättsstaten

76. För att bättre förstå villkorlighetsmekanismen i förordning 2020/2092 är det nödvändigt att beakta dels a) det lagstiftningsförfarande som har följts för att anta den, dels b) de liknande mekanismer som redan föreskrivs i unionsrätten, dit även den mekanism som införts genom denna förordning nu hör.

A. Lagstiftningsförfarandet vid antagandet av förordning 2020/2092

77. Utarbetandet av förordning 2020/2092 har varit särskilt komplicerat och lagstiftningsprocessen som följts ger en vägledning för att tolka den på ett adekvat sätt.³⁶

78. Denna förordning har sitt ursprung i unionens ansträngningar att förbättra sina instrument för att säkerställa att rättsstatens principer följs av medlemsstaterna. Detta värde i unionen, som stadfästs i artikel 2 FEU, har hotats av nyligen förekommande praxis i vissa av unionens medlemsstater, såsom parlamentet och kommissionen vid upprepade tillfällen har påpekat. Vissa av dessa stater är stora mottagare av medel från unionsbudgeten.³⁷

³⁵ Ibidem, punkt 64.

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

³⁷ Ungern är en av de främsta mottagarna *per capita* av strukturfonder i unionen med 25 424 713 942 euro inom den fleråriga budgetramen 2014–2020 (2 532 euro per medborgare) med en hög procentandel av de statliga investeringarna i landet som medfinansieras av unionen, enligt uppgifter från kommissionen som är tillgängliga på <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU>. Republiken Polen utmärker sig som en av de största mottagarna av unionens strukturfonder. Polen har nämligen erhållit 89 990 274 817 euro (2 262 euro per invånare) i den fleråriga budgetramen 2014–2020, enligt uppgifter från kommissionen som är tillgängliga på <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL>.

79. För att komma till rätta med överträdelser av rättsstatsprincipen förfogar unionen över ett begränsat antal rättsliga instrument:

- Mekanismen i artikel 7 FEU gör det möjligt att konstatera ”att det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter värden som anges i artikel 2” eller att en medlemsstat ”allvarligt och ihållande åsidosätter” dessa värden, med de konsekvenser som är förknippade med det ena eller det andra konstaterandet. I det andra fallet *tyglas* mekanismen av kravet på enhälliga beslut av Europeiska rådet.
- Talan om fördragsbrott som väcks av kommissionen (artikel 258 FEUF) eller av en annan medlemsstat (artikel 259 FEUF) gör det möjligt att fastställa huruvida en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördragen.

80. År 2014 antog kommissionen ”En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen”, som var avsedd att ”säkerställa ett effektivt och konsekvent skydd för rättsstatsprincipen i alla medlemsstater. Det rör sig om en ram för att hantera och lösa en situation där det föreligger ett systembetingat hot mot rättsstaten”.³⁸

81. Den nya ramen syftar till att ”bemöta framtida hot mot rättsstatsprincipen i medlemsstaterna innan villkoren för att aktivera de mekanismer som anges i artikel 7 i EU-fördraget uppfyllts. Den är således avsedd att täcka ett tomrum. Det är inget alternativ till mekanismerna i artikel 7, utan en mekanism som föregår och kompletterar dessa.”³⁹

82. År 2019 aktualiserade kommissionen sin strategi och skapade Rättsstatsmekanismen.⁴⁰ Strategin bygger på en nära dialog med nationella myndigheter och berörda parter. Den ska skapa öppenhet och omfatta alla medlemsstater på en objektiv och opartisk grund. Kommissionen ska med dessa uppgifter upprätta en årlig rapport med en utvärdering av varje medlemsstat.⁴¹

83. I detta sammanhang lade kommissionen i maj 2018 fram ett förslag till förordning om skydd av unionsbudgeten vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna.⁴²

³⁸ Dokumentet COM (2014) 158 final av den 11 mars 2014, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen.

³⁹ I yttrandet från rådets rättstjänst nr 10296/14 av den 27 maj 2014 kritiserades detta meddelande från kommissionen och det påpekades att respekten för rättsstatsprincipen endast kan bli föremål för åtgärder inom ramen för förfarandet i artikel 7 FEU eller om det finns en annan specifik materiell behörighet.

⁴⁰ Dokumentet COM (2019) 163 final av den 3 april 2019, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, europeiska rådet och rådet: Att ytterligare stärka rättsstatsprincipen inom unionen. Läget i dag och vägar framåt; dokumentet COM(2019) 343 final av den 17 juli 2019: Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Att stärka rättsstatsprincipen inom unionen. En åtgärdsplan.

⁴¹ Se, för åren 2020 och 2021, dokumentet COM (2020) 580 final av den 30 september 2020, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: 2020 års rapport om rättsstatsprincipen. Rättsstatssituationen i EU; dokument COM(2021) 700 final av den 20 juli 2021: Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: 2021 års rapport om rättsstatsprincipen. Situationen när det gäller rättsstatsprincipen i Europeiska unionen.

⁴² Handlingen COM(2018) 324 final av den 2 maj 2018, Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna.

84. Förslaget verkade ge upphov till viss tveksamhet hos rådets rättstjänst. Revisionsrätten lämnade rekommendationer i syfte att förbättra innehållet,⁴³ efter att ha understrukt att förslaget hade en tvivelaktig rättslig grund, var vagt i sina kriterier, gav kommissionen ett mycket stort utrymme för skönsmässig bedömning och kringgick förfarandet i artikel 7 FEU.

85. Efter ett komplicerat lagstiftningsförfarande nådde Europeiska rådet i juli 2020⁴⁴ en överenskommelse om godkännande av den fleråriga budgetramen för åren 2021–2027 och återhämtningsplanen för EU Next Generation (nedan kallad Next Generation EU). I överenskommelsen angavs att ”en villkorlighetsordning (kommer) att inrättas för att skydda budgeten och Next Generation EU”.

86. Trots denna överenskommelse fortsatte de två lagstiftarna att stå fast vid skilda åsikter kring vad som skulle bli förordning 2020/2092:

- Parlamentet avsåg att skydda rättsstatsprincipen via budgeten, medan rådet ville skydda unionsbudgeten genom iakttagande av krav kring rättsstaten.
- Parlamentet stod för att förordningen skulle tillämpas extensivt, medan rådet ville begränsa denna genom att kräva ett direkt samband mellan överträdelsen av rättsstatsprincipen och de särskilda negativa effekterna på unionsbudgeten.⁴⁵

87. De två lagstiftarna kom den 5 november 2020 överens om den text som med små omformuleringar blev förordning 2020/2092, som trädde i kraft den 1 januari 2021.

88. Ungern och Republiken Polen motsatte sig den text som lagstiftarna kommit överens om och även om de inte kunde hindra antagandet av denna, på grund av att dess rättsliga grund är artikel 322.1 FEUF, som föreskriver kvalificerad majoritet, hotade Ungern och Republiken Polen att förhindra antagandet av den fleråriga budgetramen 2021–2027 och Next Generation EU, vars godkännande krävde enhällighet bland medlemsstaterna.

89. Situationen löstes i Europeiska rådet i december 2020, i vars slutsatser en ”kompromiss” inkluderades i fråga om räckvidden och tillämpningen av förordning 2020/2092.⁴⁶

90. Även om Europeiska rådet inte har lagstiftande befogenheter på detta område, bekräftar dess slutsatser de processuella och materiella garantier som finns i förordning 2020/2092 till förmån för medlemsstaterna och anger en tolkning (som skulle kunna kvalificeras som tillåten, beroende på vem som gör den, även om den inte är tvingande) av betydelsen och räckvidden av flera av dess delar. Det ska under alla omständigheter erinras om att det ankommer på domstolen att tolka förordning 2020/2092.

⁴³ Se revisionsrättens yttrande nr 1/2018 över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna (EUT C 291, 2018, s. 1).

⁴⁴ Dokument EUCO 10/20, bilaga, punkterna 22 och 23, Europeiska rådets slutsatser av den 21 juli 2020.

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

⁴⁶ Dokument EUCO 22/20, punkt 2, Europeiska rådets slutsatser av den 11 december 2020. Se kritik mot dessa slutsatser av Beramdane, A., ”Conditionnalité budgétaire ou conditionnalité de l’État de droit?”, *Revue du droit de l’Union européenne*, 2021, nr. 1, s. 155; Scheppele, K. L., Pech, L. och Platon, S., ”Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law”, *VerfBlog*, 2020/12/13, <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>; och Alemanno, A. y Chamon, M., ”To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It”, *VerfBlog*, 2020/12/11, <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>, enligt vilka Europeiska rådet handlade *ultra vires*.

91. Enligt Europeiska rådets slutsatser ska den nya förordningen i synnerhet ”tillämpas med fullt iakttagande av artikel 4.2 FEU, särskilt medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, principen om tilldelade befogenheter samt principerna om objektivitet, icke-diskriminering och likabehandling i medlemsstaterna”.

92. Europeiska rådet har bland annat nämnt följande punkter där det föreligger samförstånd:⁴⁷

- Förordningen syftar till att skydda unionsbudgeten, inklusive Next Generation EU, dess goda ekonomiska förvaltning och unionens finansiella intressen.⁴⁸
- Den villkorlighetsmekanism som föreskrivs i förordningen ska tillämpas på ett objektivt, rättvist och opartiskt sätt och på grundval av fastställda fakta, vilket garanterar ett effektivt rättsmedel, icke-diskriminering och likabehandling av medlemsstaterna.
- För att säkerställa att dessa principer iakttas har kommissionen för avsikt att utarbeta och anta riktlinjer för hur förordningen ska tillämpas och en metod för utvärdering av den. Riktlinjerna ska utarbetas i nära samarbete med medlemsstaterna. Om talan om ogiltigförklaring väcks med avseende på förordningen, kommer riktlinjerna att färdigställas efter meddelandet av EU-domstolens dom för att alla relevanta uppgifter som följer av denna dom ska kunna föras in.⁴⁹
- De åtgärder som vidtas i enlighet med mekanismen ska stå i proportion till den inverkan som åsidosättandet av rättsstatsprincipen har på en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten eller dess finansiella intressen. Det behöver göras ett adekvat konstaterande av att det finns ett tillräckligt direkt orsakssamband mellan åsidosättandet och de negativa följderna för unionens finansiella intressen.
- De utlösande faktorer som anges i förordningen ska förstås och tillämpas som en uttömmande förteckning över enhetliga uppgifter och får inte vara öppna för andra typer av faktorer eller händelser. I förordningen hänvisas det inte till några allmänna brister.⁵⁰
- Tillämpningen av mekanismen är subsidiär i förhållande till de andra förfaranden som föreskrivs i unionsrätten och den ska tillämpas när dessa förfaranden inte gör det möjligt att på ett effektivare sätt skydda unionsbudgeten.

93. Genom denna ”kompromiss” från Europeiska rådet, Ungern och Republiken Polen lyfte Ungern sitt veto mot den fleråriga budgetramen och Next Generation EU, och förordning 2020/2092 antogs slutligen av rådet den 14 december och av parlamentet den 16 december 2020.⁵¹

⁴⁷ Se en detaljerad analys i Editorial Comments, ”Compromising (on) the general Contingency Mechanism and the rule of law”, *Common Market Law Review*, 2021, nr 2, s. 267–284.

⁴⁸ Detta påstående ligger i linje med att uppfatta förordningen som ett instrument för budgetvillkor som skiljer sig från skyddsmekanismen för rättsstatsprincipen.

⁴⁹ Parlamentet motsatte sig denna kompromiss och kritiserade kommissionen för att den godtog nödvändigheten av att utarbeta riktlinjer för tillämpningen av förordning 2020/2092 och för att den villkorade antagandet av dessa riktlinjer av EU-domstolens dom vid en eventuell talan om ogiltigförklaring av nämnda förordning. Se Europaparlamentets resolution av den 8 juli 2021 om utarbetande av riktlinjer för tillämpningen av den generella villkorlighetsordningen för skydd av unionsbudgeten (2021/2071(INI)). I december 2021 har riktlinjerna ännu inte antagits, varför förordningen *de facto* tillfälligt inte tillämpas.

⁵⁰ Beträffande sistnämnda påstående, se fotnot 53 nedan.

⁵¹ Europaparlamentets resolution av den 17 december 2020 om den fleråriga budgetramen 2021–2027, det interinstitutionella avtalet, EU:s återhämtningsinstrument och förordningen om rättsstatsprincipen (2020/2923(RSP), särskilt punkt 4.

94. Begränsningen av tillämpningsområdet för förordning 2020/2092, genom kravet på ett ”tillräckligt direkt” samband mellan budgetgenomförandet och åsidosättandet av rättsstatsprincipen, har på sätt och vis ”uppvägs” av tillämpningen av denna mekanism för villkorlighet på de ekonomiska medel som unionen har ställt till förfogande för medlemsstaterna genom Next Generation EU, som upprättats i enlighet med förordning (EU) 2020/2094.⁵² Förordning 2020/2092 är dessutom tillämplig på såväl ”generella” överträdelse av rättsstatsprinciper som ”enskilda” överträdelse.⁵³

95. (Icke-)tillämpningen av förordning 2020/2092 fortsätter emellertid att skapa institutionella motsättningar mellan kommissionen och parlamentet.⁵⁴

B. Bestämmelser om villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel i unionsrätten

96. Unionen ska ha en budget som ger den tillräckliga medel för att den ska kunna nå sina mål och genomföra sin politik. Denna budget bygger, utan att det inverkar på andra inkomster, på egna medel (artikel 311 FEUF) enligt de bestämmelser som anges i ett beslut från rådet.⁵⁵ Budgeten är det instrument i unionsrätten som varje år som varje år ger uttryck för solidaritetsprincipen⁵⁶ i finansiell mening och har en konstitutionell betydelse.

97. Inkomster och utgifter i unionens årliga budget ska fastställas i enlighet med det fleråriga program som avses i artikel 312 FEUF. Den fleråriga budgetramen ska garantera en ordnad utveckling vad gäller unionens utgifter inom ramen för unionens egna medel. För närvarande gäller den fleråriga budgetramen 2021–2027,⁵⁷ som föreskriver en ökning med 0,6 procent av egna medel, utöver de medel som används i samband med antagandet av återhämtningsinstrumentet för att hantera de ekonomiska konsekvenserna av covid-19.⁵⁸

98. Enligt artikel 317 första stycket FEUF är kommissionen ansvarig för genomförandet av unionsbudgeten. Kommissionen är skyldig att ”i samarbete med medlemsstaterna genomföra budgeten under eget ansvar och inom ramen för de beviljade anslagen enligt bestämmelserna i

⁵² Skäl 7 i Rådets förordning av den 14 december 2020 om inrättande av Europeiska unionens återhämtningsinstrument för att stödja återhämtningen efter covid-19-krisen (EUT L 433I, 2020, s. 23). Se även artikel 8 i förordning 2021/241.

⁵³ I skäl 15 i förordning nr 2020/2092 anges att ”överträdelse av rättsstatens principer, särskilt de som påverkar att offentliga myndigheter fungerar väl och den effektiva domstolsprövningen, kan allvarligt skada unionens ekonomiska intressen. Detta är fallet vid enskilda överträdelse av rättsstatens principer och ännu mer vid överträdelse som är omfattande eller beror på återkommande praxis eller underlåtenhet hos offentliga myndigheter eller på allmänna åtgärder som sådana myndigheter har antagit.” Det ska, för övrigt, noteras att det däremot anges i Europeiska rådets slutsatser av den 11 december 2020 att det ”i förordningen inte hänvisas till några allmänna brister”. Detta konstaterande överensstämmer inte med vad som anges i detta skäl och kan således inte påverka tolkningen av förordning 2020/2092.

⁵⁴ Den 20 oktober 2021 begärde parlamentets talman att parlamentets rättstjänst skulle förbereda en ansökan för att väcka talan mot Europeiska kommissionen för underlåtenhet att tillämpa förordning 2020/2092. Denna ansökan har gett upphov till passivitetstalan i mål C-657/21, Europaparlamentet/kommissionen, som pågår vid domstolen.

⁵⁵ För den fleråriga budgetramen 2021–2027 rör det sig om rådets beslut (EU, Euratom) 2020/2053 av den 14 december 2020 om systemet för Europeiska unionens egna medel och om upphävande av beslut 2014/335/EU, Euratom (EUT L 424, 2020, s. 1).

⁵⁶ Se Lenaerts, K. och Adam, S., ”La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l’Union européenne”, *Cahiers de droit européen*, 2021, nr 2, s. 307–417.

⁵⁷ Rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 av den 17 december 2020 om den fleråriga budgetramen 2021–2027 (EUT L 433, 2020, s. 11).

⁵⁸ Genom detta instrument ges kommissionen befogenhet att i undantagsfall, på unionens vägnar, tillfälligt ta upp lån på kapitalmarknaderna till ett värde av högst 750 000 miljoner euro, varav högst 360 000 miljoner euro ska användas för att bevilja lån och ett maximalt belopp på 390 000 miljoner euro för att täcka kostnader. Dessa två belopp tjänar uteslutande till att hantera följderna av den kris som covid-19 har gett upphov till. Som jag anförde i mitt förslag till avgörande av den 18 mars 2021, Tyskland/Polen (C-848/19, EU:C:2021:218, fotnot 43), rör det sig om den största solidaritetansträngning som unionen har gjort i sin historia.

den budgetförordning som utfärdats enligt artikel 322 [FEUF]. Medlemsstaterna ska samarbeta med kommissionen för att säkerställa att anslagen används i överensstämmelse med principerna för en sund ekonomisk förvaltning.”⁵⁹

99. I artikel 310.6 FEUF föreskrivs följande: ”Unionen och medlemsstaterna ska i enlighet med artikel 325 bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.”

100. I budgetförordningen⁶⁰ föreskrivs att kommissionen får genomföra unionsbudgeten direkt, indirekt och tillsammans med medlemsstaterna. I praktiken genomförs mer än 70 procent av budgeten av kommissionen med medlemsstaterna i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 63 i budgetförordningen. Inom ramen för detta delade genomförande ska medlemsstaternas myndigheter genom delegering utföra de uppgifter som är nödvändiga för att förvalta medel ur unionsbudgeten, under kommissionens överinseende.⁶¹

101. Inom ramen för det delade budgetgenomförandet mellan kommissionen och medlemsstaterna har det införts villkorlighetsmekanismer genom budgetförordningen och andra särskilda unionsbestämmelser.

102. Regelverken med villkor för att skydda en sund förvaltning av budgeten återspeglar ett bredare fenomen med användning av villkor både i unionsrätten och i andra länder (däribland federala rättssystem)⁶² och internationella organisationer, såsom Internationella valutafonden eller Världsbanken.

103. I unionsrätten tillämpas villkoren naturligtvis vid anslutning av nya stater, som omfattas av de så kallade *Köpenhamnskriterierna*, och de är vanligt förekommande i unionens yttre förbindelser, vars utvecklingsstöd på samma sätt är beroende av att mänskliga rättigheter respekteras.⁶³

⁵⁹ I artikel 310.5 FEUF upprepas att ”budgeten ska genomföras i överensstämmelse med principen om en sund ekonomisk förvaltning. Medlemsstaterna och unionen ska samarbeta med varandra för att de anslag som tagits upp i budgeten ska användas i överensstämmelse med denna princip.”

⁶⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 1.2018, s. 1) (nedan kallad budgetförordningen).

⁶¹ I artikel 63 i budgetförordningen anges att ”när kommissionen genomför budgeten inom ramen för delad förvaltning ska uppgifter som har samband med genomförandet av budgeten delegeras till medlemsstaterna. Kommissionen och medlemsstaterna ska iakttä principerna om sund ekonomisk förvaltning, öppenhet och icke-diskriminering, och säkerställa att unionsåtgärderna är synliga när de förvaltar unionens medel. Kommissionen och medlemsstaterna ska för detta ändamål uppfylla sina respektive förpliktelser i fråga om revision och kontroller och åta sig det ansvar som följer därav enligt denna förordning. Kompletterande bestämmelser ska fastställas i sektorsspecifika regler.”

⁶² I Förenta staterna har de federala institutionerna i sina förbindelser med delstaterna och lokala enheter använt sig av villkorlighet för att villkora beviljandet av medel från den federala budgeten med iakttagande av bland annat förbudet mot etnisk segregation inom utbildning och på arbetsplatser, införandet av en minimilön, inrättandet av en oberoende offentlig förvaltning och fastställandet av en hastighetsbegränsning på hela landets motorvägar. Grunden för dessa federala finansiella villkor återfinns i artikel I avsnitt 8, klausul 1 i den amerikanska författningen (the Spending Clause of the Constitution), som ger kongressen befogenhet ”to lay and collect Taxes, [...] to [...] provide for the [...] general Welfare of the United States”). Den amerikanska högsta domstolen har fastställt villkoren för tillämpning av dessa villkor bland annat i domarna *South Dakota v. Dole*, 483 U.S. 203 (1987), och *NFIB v. Sebelius*, 567 U.S. 519 (2012). Se Yeh, Brian T., *The Federal Government’s Authority to Impose Conditions on Grant Funds*, Congressional Research Service, 2017, <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44797.pdf>, Och Margulies, P., ”Deconstructing Sanderary Cities: The Legality of Federal Grant Conditions That Require State and Local Cooperation on Immigration Enforcement”, *Wash. & Lee L. Rev.* 2018, s. 1507.

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

104. På området för interna relationer mellan medlemsstaterna och unionens institutioner har villkor använts bland annat i instrument för ekonomisk och social sammanhållning och budgetförvaltning.⁶⁴

105. Nedan följer en icke uttömmande uppräkningslista av exempel på villkor i samband med mottagandet av ekonomiska medel i den nya förordningen om gemensamma bestämmelser för strukturfonderna för perioden 2021–2027:⁶⁵

- Villkor avseende miljö och klimat, enligt artikel 6 ("Klimatmål och klimatanpassningsmekanism") och i artikel 9.4.
- Villkor grundat på iakttagande av "horisontella principer" (artikel 9) om skydd för de grundläggande rättigheterna och förenligheten med stadgan om de grundläggande rättigheterna vid genomförandet av fonderna.
- Villkor som har samband med särskilda mål enligt artikel 15 ("Nödvändiga villkor") och i bilaga III.⁶⁶ Denna innehåller övergripande nödvändiga villkor som gäller för alla de specifika målen samt de kriterier som behövs för att bedöma om de är uppfyllda." Bilaga III innehåller effektiva övervakningsmekanismer för offentlig upphandling, verktyg och kapacitet för en effektiv tillämpning av reglerna för statligt stöd, att stadgan om de grundläggande rättigheterna tillämpas och genomförs på ett effektivt sätt och genomförande och tillämpning av FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i enlighet med rådets beslut 2010/48/EG.⁶⁷ Om dessa villkor inte är uppfyllda kan kommissionen inställa ersättningen för statens utgifter.
- Makroekonomiska villkor, som föreskrivs i artikel 19 ("Åtgärder som kopplar fondernas ändamålsenlighet till en sund ekonomisk styrning"). Genom denna bestämmelse ges rådet möjlighet att, på förslag från kommissionen, helt eller delvis hålla inne åtagandena eller betalningarna för ett eller flera av en medlemsstats program: i) om medlemsstaten underlåter att vidta tillräckliga åtgärder eller inte agerar för att undvika alltför stora obalanser som fastställts i enlighet med förordning (EU) nr 1176/2011,⁶⁸ ii) om kommissionen finner att medlemsstaten inte har vidtagit åtgärder enligt förordning (EG) nr 332/2002⁶⁹ och beslutar att inte bevilja utbetalning av ekonomiskt stöd till denna medlemsstat, och iii) om rådet anser att en medlemsstat inte följer det makroekonomiska anpassningsprogram som avses i artikel 7 i

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

⁶⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (EUT L 231, 2021, s. 159) (nedan kallad förordningen om gemensamma bestämmelser 2021–2027). Denna förordning förstärker mekanismerna för villkor som redan angetts i den fleråriga budgetramen 2014–2020 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 2013, s. 320).

⁶⁶ Bilaga IV innehåller för övrigt "tematiska nödvändiga villkor som är tillämpliga på Eruf, ESF+ och sammanhållningsfonden ...".

⁶⁷ Beslut av den 26 november 2009 om ingående från Europeiska gemenskapens sida av Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (EUT L 23, 2010, s. 35).

⁶⁸ Europaparlamentets och rådets förordning av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser (EUT L 306, 2011, s. 25).

⁶⁹ Rådets förordning av den 18 februari 2002 om upprättandet av ett system för medelfristigt ekonomiskt stöd till medlemsstaters betalningsbalans (EUT L 53, 2002, s. 1).

förordning (EU) nr 472/2013⁷⁰ eller de åtgärder som krävs enligt ett beslut som rådet har antagit i enlighet med artikel 136.1 FEUF.

106. På samma sätt ger artiklarna 96 och 97 i förordningen om de gemensamma bestämmelserna 2021–2027 kommissionen rätt att avbryta betalningsfristen respektive att hålla inne utbetalningarna till medlemsstaterna när det föreligger en oegentlighet eller allvarlig brist eller ett motiverat yttrande från kommissionen inom ramen för ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF i en fråga som äventyrar utgifternas laglighet. Enligt artikel 104 kan kommissionen även göra en finansiell korrigerings i efterhand genom att reducera stöd från fonderna till ett program när sådana situationer inträffar.

107. Villkorsmekanismer finns även i sektorsspecifika bestämmelser som är tillämpliga på unionens finansiella instrument. Följande utgör exempel på detta:

- De makroekonomiska villkor som föreskrivs i artikel 10 i förordning (EU) 2021/241,⁷¹ med formuleringar som liknar dem i artikel 19 i förordningen om de gemensamma bestämmelserna 2021–2027. De makroekonomiska villkoren för strukturfonderna överförs till faciliteten för återhämtning och resiliens, som är den viktigaste finansiella motorn i Europeiska unionens återhämtningsinstrument, som antogs genom förordning 2020/2094 för att komplettera den fleråriga budgetramen i syfte att hantera de ekonomiska följderna av covid-19. Genomförandet av denna mekanism ska säkerställas av kommissionen inom ramen för ett system med direkt förvaltning i enlighet med relevanta bestämmelser som antagits i enlighet med artikel 322 FEUF, särskilt budgetförordningen och förordning nr 2020/2092.
- Villkor för att säkerställa efterlevnaden av de bestämmelser om skydd för de mänskliga rättigheterna i den integrerade europeiska gränsförvaltningen som föreskrivs i artikel 4 i förordning (EU) 2021/1148.⁷²
- Villkor avseende respekt för mänskliga rättigheter och miljömål enligt artikel 4 i förordning (EU) 2021/1229, genom vilken lånefaciliteten för den offentliga sektorn inom mekanismen för en rättvis omställning införs.⁷³
- Klimat- och miljövillkor för direktstöd till jordbrukare inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken enligt artiklarna 43–47 i förordning (EU) nr 1307/2013.⁷⁴

⁷⁰ Europaparlamentets och rådets förordning av den 21 maj 2013 om förstärkning av den ekonomiska övervakningen och övervakningen av de offentliga finanserna i medlemsstater i euroområdet som har, eller hotas av, allvarliga problem i fråga om sin finansiella stabilitet (EUT L140, 2013, s. 1).

⁷¹ Europaparlamentets och rådets förordning av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 2021, s. 17).

⁷² Europaparlamentets och rådets förordning av den 7 juli 2021 om inrättande, som en del av Fonden för integrerad gränsförvaltning, av instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (EUT L 251, 2021, s. 48).

⁷³ Europaparlamentets och rådets förordning av den 14 juli 2021 om lånefaciliteten för den offentliga sektorn inom mekanismen för en rättvis omställning (EGT L 274, 2021, s. 1).

⁷⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009 (EUT L 347, 2013, s. 608).

108. Dessa villkorsmekanismer är olika, men samtliga har en gemensam logik: för att betalning från unionsbudgeten ska kunna beviljas måste mottagaren uppfylla vissa horisontella krav, som är separata och som kompletterar dem som föreskrivs direkt av den europeiska fond från vilken betalningen ska göras.⁷⁵

109. Den villkorlighet som införts genom förordning 2020/2092 är, när det gäller budgetgenomförandet, knuten till respekten för rättsstatsprincipen, vilken är ”avgörande för skyddet av andra grundläggande värden [i artikel 2 FEU]”.⁷⁶ Medlemsstaterna ska rätta sig efter detta horisontella villkor när de genomför unionsbudgeten.

110. Villkorligheten i samband med mottagandet av ekonomiska medel innebär ett samband mellan solidaritet och ansvar. Unionen överför medel från sin budget till medlemsstaterna förutsatt att de används på ett ansvarsfullt sätt, vilket innebär att medel ska användas i överensstämmelse med unionens värderingar, såsom rättsstatsprincipen. Det är endast om genomförandet av budgeten är förenligt med unionens värderingar som det finns ett tillräckligt ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna när det gäller att bevilja unionen själv finansiella medel som är outhärliga för att uppnå dess mål.

111. Ingen kan undgå att se att denna nya dimension av hur villkorligheten fungerar har betydande återverkningar på unionens förbindelser med medlemsstaterna. Genom villkorsmekanismen förfogar unionsinstitutionerna över förstärkta befogenheter för att se till att medlemsstaterna håller fast vid värderingarna i unionsrätten när de deltar i förvaltningen av unionsbudgeten.

112. Användningen i sekundärrättsliga bestämmelser av villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel måste vara förenlig med de krav som uppställs i primärrätten och omfattas av unionens befogenheter.

113. Hittills har domstolens praxis framför allt berört de miljövillkor som tillämpas på direktstöd till jordbrukare⁷⁷ och de makroekonomiska villkor som godkändes i domen Pringle.⁷⁸

114. I sistnämnda dom slog domstolen fast att villkoren var en mekanism som var ägnad att säkerställa efterlevnaden av unionsrätten och de åtgärder för samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik som unionsinstitutionerna vidtagit. Domstolen angav även att de makroekonomiska villkoren i artiklarna 3, 12.1 och 113.3 första stycket i Fördraget om inrättande

⁷⁵ Exempelvis är medlemsstatens iakttagande av kraven på makroekonomisk balans ett villkor för mottagande av utbetalningar från strukturfonderna, såsom Eruf eller ESF.

⁷⁶ Skäl 6 i förordning nr 2020/2092.

⁷⁷ Bland rättspraxis om miljövillkor för direktstöd till jordbrukare kan nämnas domen av den 27 januari 2021, De Ruiter (C-361/19, EU:C:2021:71), punkterna 31–41, och dom av den 25 juli 2018, Teglgård och Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597, punkt 42 och följande punkter). I domen av den 7 augusti 2018, Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637, punkt 39), anges att ”enligt artikel 93 i [förordning nr 1306/2013] omfattas normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden av reglerna om tvärvillkor, vilka, vid äventyr av en administrativ sanktion, ska följas enligt artikel 91 i samma förordning. Dessa normer fastställs på nationell nivå, förtecknas i bilaga II i förordningen och avser bland annat miljöfrågor.”

⁷⁸ Dom av den 27 november 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 69): ”... de strikta villkor som gäller för beviljandet av ett finansiellt stöd genom stabilitetsmekanismen enligt punkt 3 i artikel 136 FEUF, vilken är den bestämmelse som ändringen av EUF-fördraget avser, syftar till att säkerställa att mekanismens funktionssätt innebär att unionsrätten, inbegripet de åtgärder som vidtagits av unionen inom ramen för samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik, iakttas.”

av europeiska stabilitetsmekanismen (ESM-fördraget)⁷⁹ säkerställde att ESM:s verksamhet var förenlig med bland annat artikel 125 FEUF och med de samordningsåtgärder som unionen vidtagit.⁸⁰

115. Detta mål och mål C-157/21 ger domstolen möjlighet att utveckla sin rättspraxis avseende villkorligheten i samband med mottagandet av ekonomiska medel genom att utvidga den till ett instrument med vilket dess institutioner, i syfte att skydda unionsbudgeten, uppmuntrar till att medlemsstaterna iakttar rättsstatsprincipen enligt artikel 2 FEU.

116. Mot bakgrund av dessa överväganden kommer jag nu att behandla de olika ogiltighetsgrunder som den ungerska regeringen har åberopat.

V. Den första grunden för talan: förordning nr 2020/2092 saknar rättslig grund eller har en felaktig rättslig grund

A. Parternas argument

117. Den ungerska regeringen anser att även om artikel 322.1 a FEUF ger unionslagstiftaren befogenhet att anta finansiella regler för genomförandet av unionsbudgeten, innehåller förordning 2020/2092 inte några budgetmässiga eller finansiella bestämmelser.

118. Den rättsliga grunden för förordning 2020/2092 är följaktligen felaktig och unionen har inte befogenhet att anta en sekundärrättslig rättsakt med detta innehåll.

119. Förordning 2020/2092 gör det enligt Ungern möjligt för kommissionen och rådet att definiera begreppet rättsstaten och de handlanden som strider mot de krav som uppställs för detta unionsrättsliga värde. Den godkända mekanismen gör det möjligt att vidta sanktionsåtgärder som påverkar en medlemsstats grundläggande strukturer och unionen saknar befogenhet till detta.

120. Artikel 322 FEUF omfattar inte dessa ågeranden och utgör således en felaktig rättslig grund för förordning 2020/2092, vars tillämpningsområde strider mot förfarandet i artikel 7 FEU.

121. Den ungerska regeringen har dessutom anfört att det finns skillnader mellan förordning 2020/2092 och unionens andra finansiella regler och budgetbestämmelser på grundval av artikel 322.1 a FEUF.

122. Bland de delar av förordning 2020/2092 som är oförenliga med artikel 322 FEUF har den ungerska regeringen hänvisat till intressekonflikter vid fördelningen av unionens medel. Förordning 2020/2092 innehåller inte någon förfaranderegulering för medlemsstaterna vad gäller

⁷⁹ Fördraget om inrättande av europeiska stabilitetsmekanismen mellan Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Irland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Cypern, Storhertigdömet Luxemburg, Republiken Malta, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Portugal, Republiken Slovenien, Republiken Slovakien och Republiken Finland (nedan kallat ESM-fördraget), som ingicks den 2 februari 2012 i Bryssel (Belgien).

⁸⁰ Dom av den 27 november 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punkterna 111 och 112). Punkterna 154–156 avsåg kommissionens åtgärder inom ramen för ESM-fördraget för att övervaka efterlevnaden av de villkor som gäller för det finansiella stödet. Samma hänvisningar gjordes i domen av den 20 september 2016, Mallis och Malli/kommissionen och ECB (C-105/15 P, EU:C:2016:702, punkt 54).

fastställande och undanröjande av intressekonflikter, vilket gör det möjligt att vidta åtgärder mot dessa stater på grundval av överträdelser som inte närmare har preciserats och som går utöver de krav som föreskrivs i budgetförordningen.

123. Enligt artikel 5.2 i förordning nr 2020/2092 är medlemsstaterna dessutom skyldiga att via sin egen budget finansiera program som unionen upphör att stödja ekonomiskt, i syfte att skydda mottagarna av dessa medel. Denna bestämmelse är inte förenlig med reglerna för genomförandet av unionsbudgeten och utgör en sanktion för den medlemsstat som åsidosätter rättsstatsprincipen.

124. Artikel 322 FEUF kan enligt Ungerns regering inte tjäna som grund för att ålägga skyldigheter beträffande nationella budgetar, eftersom den endast avser antagandet av bestämmelser om genomförandet av unionsbudgeten.

125. Parlamentet och rådet har bestritt den ungerska regeringens argument och anser att artikel 322.1 a FEUF utgör den korrekta rättsliga grunden för förordning 2020/2092.⁸¹

126. Enligt dessa båda institutioner införs genom förordning 2020/2092 ett system med (finansiella) budgetvillkor som syftar till att säkerställa efterlevnaden av rättsstatsprincipen, i linje med andra villkorsmekanismer som redan finns i unionen. En analys av förordningens syfte och innehåll rättfärdigar således denna rättsliga grund.

B. Bedömning

127. Jag kommer att börja med att erinra om domstolens fasta praxis avseende valet av rättslig grund i primärrätten för att anta sekundärrättsliga bestämmelser:⁸²

- ”Valet av rättslig grund för en unionsrättsakt ska grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll. Om prövningen av rättsakten visar att den har två syften eller två beståndsdelar, och om ett av dessa syften eller en av dessa beståndsdelar kan identifieras som det – eller den – huvudsakliga eller dominerande, medan det – eller den – andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller dominerande syftet eller den huvudsakliga eller dominerande beståndsdelan.”⁸³
- ”... man vid fastställandet av den korrekta rättsliga grunden kan ta hänsyn till det rättsliga sammanhang som en ny lagstiftning ingår i, särskilt då ett sådant sammanhang kan ge upplysningar om syftet med nämnda lagstiftning.”⁸⁴
- När en harmoniseringslagstiftning har antagits måste unionslagstiftaren ha möjlighet att anpassa rättsakten till alla förändringar av omständigheterna eller till ny kunskap, med

⁸¹ För att undvika upprepningar låter jag det fortsättningsvis vara underförstått att de stater som deltog vid förhandlingen (med logiskt undantag för Ungern och Republiken Polen) samt kommissionen delar parlamentets och rådets uppfattning.

⁸² Dom av den 8 december 2020, Polen/parlamentet och rådet (C-626/18, EU:C:2020:1000, punkterna 43–47), dom av den 8 december 2020, Ungern/parlamentet och rådet (C-620/128, EU:C:2020:1001, punkterna 38–42); och dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet (C-482/17, EU:C:2019:1035).

⁸³ Dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet (C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 31).

⁸⁴ Ibidem, punkt 32.

beaktande av unionslagstiftarens uppgift att säkerställa skyddet av de allmänna intressen som erkänns i fördraget.”⁸⁵

128. Mot bakgrund av denna rättspraxis gör en analys av syftet med och innehållet i förordning 2020/2092 det möjligt att avgöra huruvida artikel 322.1 a FEUF utgör den korrekta rättsliga grunden för antagandet av förordningen, om den borde ha varit en annan eller om unionen inte har befogenhet att anta denna förordning.

1. Målet med förordning 2020/2092

129. Enligt artikel 1 i förordning 2020/2092 är målet med denna förordning att fastställa ”... de regler som är nödvändiga för att skydda unionsbudgeten vid överträdelser av rättsstatens principer i medlemsstaterna.”

130. Flera skäl i förordning 2020/2092 vittnar om sambandet mellan respekten för rättsstatsprincipen och en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten.

- I skäl 7 anges att ”[n]är medlemsstaterna genomför unionsbudgeten,... är respekten för rättsstaten en nödvändig förutsättning för efterlevnad av principen om sund ekonomisk förvaltning i artikel 317 i ... EUF-fördraget”.
- I skäl 8⁸⁶ anges att medlemsstaterna endast kan garantera en sund ekonomisk förvaltning om de offentliga myndigheterna agerar rättsenligt, om bedrägerierna beivras och det finns en adekvat domstolskontroll av förvaltningsbeslut.
- I skäl 9⁸⁷ betonas betydelsen av domstolarnas och brottsutredande myndigheters oavhängighet för att bemöta olagliga och godtyckliga beslut från offentliga myndigheter som kan skada unionens ekonomiska intressen.
- I skäl 13 anges återigen att ”det finns... ett klart samband mellan respekten för rättsstaten och effektivt genomförande av unionsbudgeten i enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning.”
- I skäl 15 anges att ”överträdelser av rättsstatens principer, särskilt de som påverkar att offentliga myndigheter fungerar väl och den effektiva domstolsprövningen, kan allvarligt skada unionens ekonomiska intressen.”

⁸⁵ Ibidem, punkt 38.

⁸⁶ ”Sund ekonomisk förvaltning kan endast säkerställas av medlemsstaterna om offentliga myndigheter agerar i enlighet med lagen, om bedrägerier, inklusive skattebedrägeri, skatteundandragande, korruption, intressekonflikt eller andra överträdelser av lagen, hanteras på ett effektivt sätt av utrednings- och åklagarmyndigheter, och om de offentliga myndigheternas, inklusive brottsbekämpande myndigheter, godtyckliga eller rättsstridiga beslut kan bli föremål för en effektiv rättslig prövning av oberoende domstolar och av Europeiska unionens domstol.”

⁸⁷ ”Rättsväsendets oberoende och opartiskhet bör alltid garanteras, och utrednings- och åklagarmyndigheter bör kunna utföra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Rättsväsendet, och utrednings- och åklagarmyndigheter bör utrustas med tillräckliga ekonomiska och mänskliga resurser och förfaranden för att agera effektivt och på ett sätt som till fullo respekterar rätten till en rättvis rättegång, inbegripet respekt för rätten till försvar. Slutliga domar bör genomföras effektivt. Dessa villkor krävs som en minimigaranti mot olagliga och godtyckliga myndighetsbeslut som skulle kunna skada unionens ekonomiska intressen.”

131. Med beaktande av dessa skäl, vars samstämmighet med bestämmelserna i förordning 2020/2092 är obestriddig, anser jag att syftet med denna förordning är att inrätta en särskild mekanism för att säkerställa ett korrekt genomförande av unionsbudgeten, när en medlemsstat gör sig skyldig till åsidosättanden av rättsstatens principer och detta äventyrar en sund förvaltning av unionens medel eller dess ekonomiska intressen.

132. Detta syfte förefaller enligt min mening vara förenligt med valet av artikel 322.1 a FEUF som rättslig grund för förordning 2020/2092.⁸⁸

133. Parlamentet och rådet har gjort gällande att syftet med den angripna förordningen är det som framgår av dessa skäl. De har bestritt den ungerska regeringens bedömning att förordning 2020/2092 syftar till att lägga till ett ytterligare förfarande utöver de förfaranden som redan föreskrivs⁸⁹ för att skydda rättsstatsprincipen, utan att det finns någon rättslig grund för detta i primärrätten.

134. Visserligen förefaller skäl 14 i förordning nr 2020/2092, läst utanför sin kontext, ge ett visst stöd till den ungerska regeringens ståndpunkt, eftersom det där anges att ”den mekanism som föreskrivs i denna förordning kompletterar dessa instrument genom att skydda unionsbudgeten mot sådana överträdelser av rättsstatens principer som påverkar dess sunda ekonomiska förvaltning eller skyddet av unionens ekonomiska intressen.”

135. Denna uppenbara inkonsekvens i logiken i skälen i förordning 2020/2092 kan följa av dess lagstiftningsprocess. Som jag redan har förklarat återspeglade kommissionens ursprungliga förslag till mekanism mindre villkorligheten i samband med mottagandet av ekonomiska medel och var mer inriktat på skyddet av rättsstatsprincipen. Rådets invändning gjorde att den slutliga texten till förordning 2020/2092 omvandlades till ett instrument om villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel, inom ramen för vilket skyddet av rättsstaten fungerar som ett horisontellt villkor som medlemsstaterna är skyldiga att iaktta vid budgetgenomförandet.

136. Därför är det nödvändigt att i detalj analysera innehållet i förordning nr 2020/2092 för att avgöra om den ”slutliga lagstiftningsprodukten” verkligen är en mekanism för villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel, såsom andra unionsrättsliga bestämmelser. Om så vore fallet skulle artikel 322.1 a FEUF utgöra en korrekt rättslig grund, eftersom denna förordning är en bestämmelse om genomförandet av budgeten.

137. Om så inte är fallet, såsom den ungerska regeringen har hävdad, skulle det snarare vara fråga om ett instrument för att skydda rättsstatsprincipen, med anknytning till budgetfrågor, för vilket artikel 322 FEUF inte skulle utgöra någon lämplig rättslig grund och för vilket unionen inte skulle ha befogenhet.

138. Enligt min mening är syftet med förordning 2020/2092 att genom villkorsmekanismen säkerställa ett korrekt genomförande av unionsbudgeten när överträdelser av rättsstatsprincipen i en medlemsstat kan äventyra en sund ekonomisk förvaltning av unionens medel.

⁸⁸ Se Martín Rodríguez, P., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2021, s. 131. Denna författare anser att ”artikel 322 FEUF ger en mer än tillräcklig rättslig grund för att fastställa dessa [finansiella] villkor, som för övrigt redan fanns beträffande rättsstatens specifika materiella innehåll...”

⁸⁹ Den europeiska mekanismen för skydd av rättsstaten, resultattavlan över rättsliga indikatorer i Europeiska unionen, fördragsbrottsförfarandet och förfarandet enligt artikel 7 FEU.

139. Syftet med förordning 2020/2092 är således, betraktat i sin helhet, att skydda unionsbudgeten i särskilda situationer som hotar dess korrekta genomförande och som utgör åsidosättanden av rättsstatsprincipen. Den syftar således inte till att skydda rättsstaten genom en sanktionsmekanism.

140. Mot denna bakgrund har förordning 2020/2092 ett syfte som kan likställas med syftet med budgetförordningen, vars rättsliga grund i artikel 322 FEUF inte har bestritts.

141. I en gemensam förklaring som upprättades när förordningen antogs förklarade parlamentet, rådet och kommissionen att de önskade införliva innehållet i förordning nr 2020/2092 med budgetförordningen när den ändrades.⁹⁰

142. Såsom rådet har påpekat omfattas unionslagstiftarens val att utarbeta en regel som syftar till att säkerställa ett korrekt genomförande av unionsbudgeten vid överträdelse av rättsstatsprincipen av dess utrymme för skönsmässig bedömning vid lagstiftningsarbetet.

143. Under alla omständigheter kan ett sådant alternativ inte anses vara uppenbart felaktigt. Det kan vara av grundläggande betydelse för en sund förvaltning av de offentliga finanserna och för ett korrekt genomförande av unionens budget att rättsstatens principer efterlevs.⁹¹

144. Sammanfattningsvis förefaller inrättandet av en villkorsmekanism som har samband med rättsstatsprincipen vara ett rimligt lagstiftningsalternativ som vinner stöd i primärrätten.

2. *Innehållet i förordning 2020/2092*

145. Vid bedömningen av huruvida förordning 2020/2092 omfattas av artikel 322.1 a FEUF är det dessutom enligt domstolens praxis nödvändigt att analysera dess innehåll.

146. Denna bedömning kommer att göra det möjligt att kontrollera huruvida kriterierna i förordning 2020/2092 är kan anses ingå i en verklig mekanism för villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel (i linje med dem som redan finns i unionsrätten) och därmed fastställa huruvida artikel 322.1 a FEUF utgör en korrekt rättslig grund.

a) Villkoren för att vidta åtgärder i förfarandet enligt förordning 2020/2092

147. Enligt artikel 4.1 i förordning 2020/2092 ska ”lämpliga åtgärder... vidtas om det i enlighet med artikel 6 har fastställts att överträdelser av rättsstatens principer i en medlemsstat påverkar eller riskerar att allvarligt påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt.”

⁹⁰ Innehållet i denna förklaring är det följande: ”Utan att det påverkar kommissionens initiativrätt är Europaparlamentet, rådet och kommissionen överens om att överväga att inbegripa denna förordnings innehåll i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 (budgetförordningen) i samband med dess nästa revidering.” Se texten i bilagan till handlingen COM/2020/843 final av den 14 december 2020, meddelande från kommissionen till Europaparlamentet enligt artikel 294.6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om rådets ståndpunkt inför antagandet av Europaparlamentets och rådets förordning om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten.

⁹¹ Se, för ett liknande resonemang, revisionsrättens yttrande nr 1/2018 av den 2 maj 2018 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd för unionens budget vid allmänna brister i rättsstatsprincipen i medlemsstaterna (EUT C 2018, 291, s. 1, punkterna 10 och 11).

148. Parterna i målet har olika uppfattningar om hur denna bestämmelse ska tolkas:

- Den ungerska regeringen har gjort gällande att den fastställer ett förfarande i tre steg under vilket följande ska fastställas: a) åsidosättande av rättsstatsprincipen, b) en allvarlig och tillräckligt direkt risk för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionens medel och c) nödvändigheten av att anta proportionerliga åtgärder för att möta detta. Den rättsliga grunden för artikel 322.1 a FEUF omfattar enligt den ungerska regeringen inte det första steget.
- Parlamentet och rådet har bestritt denna tolkning och anser att förfarandet endast består av två steg: a) bevis för att det föreligger ett åsidosättande av rättsstatsprincipen som på ett direkt sätt ger upphov till en allvarlig risk för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet för unionens ekonomiska intressen och b) vidtagandet av åtgärder för att motverka detta. Villkoren är således endast tillämpliga på överträdelse av rättsstatsprincipen som har en direkt inverkan på genomförandet av unionsbudgeten och av en viss grad av allvar.

149. Denna sistnämnda tolkning av artikel 4.1 i förordning 2020/2092 är enligt min mening den som är relevant. De ekonomiska villkoren är begränsade till de åsidosättanden av rättsstatsprincipen som har ett tillräckligt direkt samband med genomförandet av budgeten och som påverkar eller riskerar att allvarligt påverka en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten eller skyddet av unionens finansiella intressen.

150. En *bokstavlig* tolkning leder till denna slutsats, eftersom det enligt artikel 4.1 i förordning nr 2020/2092 krävs ett tillräckligt direkt samband mellan åsidosättandet av rättsstatsprincipen och budgetgenomförandet. Det är endast på detta sätt som villkorsmekanismen kan aktiveras, vilket innebär att förordning 2020/2092 inte berör alla överträdelse av rättsstatsprincipen, utan endast de överträdelse som har ett direkt samband med budgetgenomförandet.

151. På samma sätt gäller att även om det i artikel 2 a i förordning nr 2020/2092 ges en definition av rättsstaten, så görs detta endast ”vid tillämpning av denna förordning”. I denna bestämmelse definieras visserligen ”rättsstaten” på ett allmänt (såsom värde i unionen enligt artikel 2 FEU) och öppet sätt, eftersom den anknyter till de principer som återges nedan, men jag upprepar att den definitionen görs med den begränsade räckvidd som jag just har påpekat.

152. På samma sätt anges i artikel 3 i förordning 2020/2092 vissa tecken på ett åsidosättande av rättsstatsprincipen ”vid tillämpningen av denna förordning”.

153. Även en *systematisk* tolkning av artikel 4.1 i förordning nr 2020/2092 jämförd med andra artiklar i denna förordning leder mig till slutsatsen att villkorligheten i samband med mottagandet av ekonomiska medel endast är tillämplig på allvarliga överträdelse av rättsstatsprincipen som har en direkt inverkan på genomförandet av unionsbudgeten.

154. Det som tyder på ”åsidosättande av rättsstatsprincipen”, som i exemplifierande syfte anges i artikel 3 i förordning 2020/2092, är i artikel 4.2 i denna förordning begränsat till de nationella myndigheternas verksamhetsområden som har direkt samband med genomförandet av unionsbudgeten.

155. De typfall som anges i artikel 4.2 i förordning nr 2020/2092 avser antingen särskilda verksamheter för genomförande av budgeten eller allmänna verksamheter, i den mån dessa innefattar kontroll av åtgärder för budgetgenomförande.

156. Vissa allmänna verksamheter som nämns i artikel 4.2 i förordning 2020/2092,⁹² betraktade var för sig, behöver visserligen inte som sådana påverka genomförandet av unionsbudgeten, i den mening som avses i artikel 322.1 a FEUF, och inte heller automatiskt ha anknytning till en sund ekonomisk förvaltning⁹³ eller till skyddet av unionens finansiella intressen.

157. Artikel 4.2 i förordning 2020/2092 syftar till att avgränsa den del av verksamhet av allmän karaktär till sådan som, när den genomförs av de nationella myndigheterna, har anknytning till genomförande av budgeten. Detta gäller

- Utredningstjänsternas och åklagarmyndighetens verksamhet, som i detta sammanhang endast ska tillämpas på ”överträdelse av unionsrätten som rör genomförandet av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen” (led c).
- Oberoende domstolars effektiva rättsliga prövning, under förutsättning att den utförs med avseende på nationella myndigheters handlingar och underlåtenheter som i sin tur har samband (enligt leden a, b och c i samma punkt) med genomförandet av unionsbudgeten (led d).
- Förebyggande och påföljder vid bedrägeri, korruption och andra överträdelse av unionsrätten om de, återigen, har samband med ”genomförandet av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen” (led e).

158. När det gäller den sista bestämmelsen (led h), som avser ”Andra situationer eller ageranden från myndigheternas sida”, kan dessa endast omfattas av förordning 2020/2092 om de ”är av betydelse för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen”. Den sista bestämmelsen omfattar således inte beteenden som inte har något samband med genomförandet av budgeten.

159. Jag anser att den teknik som lagstiftaren har använt för att fastställa tillämpningsområdet och tillämpningsvillkoren för mekanismen i fråga är lämplig, eftersom den föreskriver att rättsstatens principer ska iakttas som ett *horisontellt* villkor för korrekt genomförande av budgeten.

160. De allvarliga åsidosättanden av dessa principer som gör det möjligt att tillämpa villkorsmekanismen är de som följer av genomförandet av unionsbudgeten eller av statliga myndigheters allmänna verksamhet som direkt berör detta budgetgenomförande.

161. Under alla omständigheter krävs det enligt artikel 6.9 i förordning 2020/2092 att kommissionen redogör för de specifika skälen och lägger fram konkreta bevis för att det föreligger ett allvarligt åsidosättande av rättsstatsprincipen i direkt relation till genomförandet av budgeten. Endast då kan lämpliga åtgärder vidtas gentemot den medlemsstat som gjort sig skyldig till åsidosättandet.

⁹² De i leden c (”Att utrednings- och åklagarmyndigheterna fungerar väl”), d (”Oberoende domstolars effektiva rättsliga prövning”) och e (”Nationella domstolars eller administrativa myndigheters förebyggande och beivrande av bedrägerier”).

⁹³ Enligt artikel 2.59 i budgetförordningen avses med sund ekonomisk förvaltning ”genomförande av budgeten i enlighet med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet”.

162. Även en *teleologisk* tolkning och en *historisk* tolkning av artikel 4.1 i förordning 2020/2092 leder mig till slutsatsen att villkorligheten i samband med mottagandet av ekonomiska medel endast är tillämplig på de överträdelse av rättsstatsprincipen som har en direkt inverkan på genomförandet av unionsbudgeten.

163. Jag upprepar att det är ändamålsenligt att beakta det lagstiftningsförfarande som ledde fram till antagandet av förordning 2020/2092.

164. Som jag redan har påpekat avsåg kommissionens ursprungliga förslag till mekanism snarare skyddet av rättsstatsprincipen och återspeglade i mindre utsträckning villkorligheten i samband med mottagandet av ekonomiska medel. Rådets åtgärd gjorde att den slutliga texten i förordning 2020/2092 mer tydligt kunde bli till ett instrument för villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel, inom ramen för vilket skyddet av rättsstatsprincipen fungerar som ett horisontellt villkor som medlemsstaterna är skyldiga att iakttä vid budgetgenomförandet.

165. När lagstiftningstexten utarbetades infördes i artikel 4.1 i förordning 2020/2092 kravet på ett *tillräckligt direkt*⁹⁴ samband mellan budgetgenomförandet och åsidosättandet av rättsstatsprincipen.⁹⁵

166. Införandet av detta krav, som starkt kritiserats i viss doktrin,⁹⁶ innebär en viss begränsning av tillämpningsområdet för kommissionens ursprungliga förslag. I sin slutliga utformning är systemet med villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel strikt kopplat till genomförandet av unionsbudgeten, för att inte åsidosätta artikel 7 FEU och så att lagstiftningsakten ska kunna ha artikel 322 FEUF som rättslig grund.⁹⁷

167. Det *tillräckligt direkta* sambandet säkerställer att systemet med villkor inte används för varje allvarlig överträdelse av rättsstatsprincipen, utan begränsar sig till sådana överträdelse som med hänsyn till sin karaktär har nära samband med genomförandet av budgeten.⁹⁸ Detta samband ska styrkas av kommissionen innan den föreslår korrigerande åtgärder och det kan aldrig anses vara bevisat automatiskt, hur allvarligt åsidosättandet av rättsstatsprinciperna än är.

168. I skäl 13 i förordning nr 2020/2092 framhålls denna koppling genom att det säkerställs ”ett klart samband mellan respekten för rättsstaten och effektivt genomförande av unionsbudgeten i enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning.”

⁹⁴ I domen av den 6 november 2014, Italien/kommissionen (C-385/13 P, EU:C:2014:2350, punkterna 68 och 69), anges att det måste finnas ett tillräckligt direkt samband mellan en påstådd överträdelse av unionsrätten från den stödmottagande medlemsstatens sida och den åtgärd som är föremål för den finansiering som begärs, såsom en omständighet som gör det möjligt för kommissionen att besluta att ställa in betalningarna av strukturfonder till medlemsstaten.

⁹⁵ Martín Rodríguez, P., a.a., s. 133, har även påpekat att nyckeln till tolkningen av förordning 2020/2092 ligger i kravet på ett ”tillräckligt direkt” samband.

⁹⁶ I tidskriften *European Papers*, 2020, nr 5, s. 1101–1104, anses det vara ett krav på att bevisa något som inte kan bevisas (*probatio diabolica*) att kräva att kommissionen ska visa att åsidosättandet av rättsstatsprincipen uteslutande avser skyddet av unionens finansiella intressen. Det tilläggs att detta krav ”will presumably render inoperative the Conditionality Mechanism” och att förordning 2020/2092 ”appears to be doomed to fail” om den endast är tillämplig på staters beteende som påverkar en sund ekonomisk förvaltning av unionens budget.

⁹⁷ I Europeiska rådets slutsatser av den 10 och 11 december 2020, punkt 2 e, anges återigen att ”det behöver göras ett adekvat konstaterande av att det finns ett tillräckligt direkt orsakssamband mellan skadan och de negativa följderna för unionens finansiella intressen. Enbart ett konstaterande av att rättsstatsprincipen har åsidosatts räcker inte för att utlösa mekanismen.”

⁹⁸ Europeiska rådet har i sina slutsatser av den 10 och 11 december 2020, punkt 2 h, gått utöver förordningens lydelse på så sätt att det angett att ”om sådan information eller sådana slutsatser [som kommissionen grundar sin bedömning på], oavsett ursprung, används för tillämpningen av förordningen, kommer kommissionen att säkerställa att deras relevans och användning fastställs uteslutande mot bakgrund av förordningens syfte att skydda unionens ekonomiska intressen.”

169. Sammanfattningsvis föranleder tolkningen av artikel 4.1 i förordning 2020/2092, mot bakgrund av de hermeneutiska kriterierna bokstavlig, systematisk, teleologisk och historisk, mig att anse att det genom denna förordning införs en mekanism för villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel som endast är tillämplig på de allvarliga överträdelser av rättsstatsprincipen som har en direkt inverkan på genomförandet av unionsbudgeten. Mot denna bakgrund har förordning 2020/2092 en tillräcklig rättslig grund i artikel 322.1 a FEUF.

170. Denna slutsats påverkas inte av den ungerska regeringens argument att det föreligger en (påstådd) motsägelse mellan bestämmelserna i budgetförordningen om intressekonflikter (artikel 61)⁹⁹ och artikel 3 b i förordning nr 2020/2092, vilka som ett tecken på ett åsidosättande av rättsstatsprincipen bland annat kvalificerar den omständigheten att de nationella myndigheterna inte säkerställer ”att ingen intressekonflikt föreligger”.

171. Som rådet har påpekat är tillämpningen av förordning 2020/2092 subsidiär i förhållande till tillämpningen av unionens övriga finansiella regler. I artikel 6.1 i förordning 2020/2092 föreskrivs att kommissionen ska använda mekanismen ”såvida den inte anser att andra förfaranden i unionslagstiftningen skulle göra det möjligt för den att skydda unionsbudgeten på ett effektivare sätt”.¹⁰⁰

172. Detta innebär att det förfarande för att lösa intressekonflikter som föreskrivs i artikel 61 i budgetförordningen är tillämpligt på specifika fall och att mekanismen i förordning 2020/2092 endast tillämpas om verksamheten hos en myndighet i den medlemsstat som deltar i genomförandet av unionsbudgeten äventyras av särskilt allvarliga intressekonflikter.

b) Kriterier för att vidta åtgärder i förfarandet enligt förordning 2020/2092

173. Enligt den ungerska regeringen är de åtgärder som unionsinstitutionerna kan vidta med tillämpning av förordning 2020/2092 i själva verket sanktioner för åsidosättande av rättsstatsprincipen snarare än verkliga ”åtgärder” till skydd för unionsbudgeten. Den rättsliga grunden i 322.1 a FEUF är därför felaktig.

174. Detta framgår enligt Ungerns regering av skäl 18 och artikel 5.3 i förordning nr 2020/2092, i vilka kriterierna för anpassning av dessa åtgärder anges. Det som där beaktas är snarare själva överträdelsen (det vill säga dess art, varaktighet, allvar och omfattning, samt medlemsstatens ”avsikt”) än skyddet av unionsbudgeten.

175. Rådet och parlamentet har genmält att det genom artikel 5.3 i förordning nr 2020/2092 införs en hierarki med kriterier, bland vilka understryks proportionaliteten och ”den faktiska eller potentiella inverkan som överträdelserna av rättsstatens principer har på unionsbudgetens sunda ekonomiska förvaltning eller på unionens ekonomiska intressen”. Vad gäller ”arten av överträdelserna av rättsstatens principer, samt hur allvarliga och omfattande de är” är dessa subsidiära bedömningsfaktorer. Kriteriet avsikt hos den överträdande staten, som nämns i skäl 18, är inte rättsligt bindande.

⁹⁹ I artikel 61.3 i budgetförordningen föreskrivs att ”vid tillämpning av punkt 1 anses en intressekonflikt föreligga om en aktör i budgetförvaltningen eller en annan person enligt punkt 1 av familjeskäl, känslomässiga skäl, skäl som hänger samman med politisk eller nationell koppling, ekonomiskt intresse eller något annat direkt eller indirekt personligt intresse sätter en opartisk och objektiv tjänsteutövning på spel.”

¹⁰⁰ I Europeiska rådets slutsatser av den 11 december 2020, punkt 2 d, slogs det fast att ”[v]id tillämpningen av mekanismen kommer man att respektera dess subsidiära karaktär. Åtgärder inom ramen för mekanismen kommer endast att övervägas om andra förfaranden som fastställs i unionsrätten, inbegripet förfaranden enligt förordningen om gemensamma bestämmelser och budgetförordningen eller överträdelseförfaranden enligt fördraget, inte skulle göra det möjligt att skydda unionens budget mer effektivt.”

176. Enligt min mening överensstämmer lydelsen i artikel 5.3 och den i skäl 18 i förordning 2020/2092 inte helt. Skäl 18 tycks vara subsidiärt, vid antagandet av åtgärderna, till kriteriet avseende ”inverkan på en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten eller unionens finansiella intressen”.

177. Jag tror dock att en systematisk tolkning av artikel 5.3 i förordning 2020/2092 gör det möjligt att dra slutsatsen att införandet av åtgärder framför allt ska styras av proportionalitet och den faktiska eller potentiella inverkan som överträdelserna av rättsstatsprinciper har på unionsbudgetens sunda ekonomiska förvaltning eller på unionens ekonomiska intressen. Det kan således vidhållas att åtgärderna är av en särskilt art, och därigenom skiljer sig från de påföljder som åläggs för åsidosättande av rättsstatsprincipen.¹⁰¹

178. Arten, varaktigheten, allvaret och omfattningen av den överträdelse av rättsstatsprincipen som den felande staten gjort sig skyldig till kan endast användas för att fastställa hur dess handlanden påverkar genomförandet av unionsbudgeten.

179. Genom denna tolkning omfattas artikel 5.3 i förordning 2020/2092 av artikel 322.1 a FEUF, eftersom de åtgärder som föreskrivs i denna bestämmelse utgör budgetkorrigerande och inte sanktioner gentemot den felande medlemsstaten, såsom jag påpekat ovan.

180. Den ungerska regeringen tvivlar på att innehållet i den sista meningen i artikel 5.3 i förordning 2020/2092 är förenligt med denna rättsliga grund (”åtgärderna ska i så stor utsträckning som möjligt inriktas på de unionsåtgärder som påverkas av överträdelserna”). En ”korsvis” villkorlighet blir således tillåten som inte är begränsat till skyddet av unionsbudgeten.

181. Rådets förklaring, som grundar sig på proportionalitetsprincipen, är enligt min mening övertygande. Att man i exceptionella fall tillåter ”korsvis” villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel förklaras av att vissa överträdelser av rättsstatsprincipen som de nationella myndigheterna har gjort sig skyldiga till kan påverka ett mycket stort antal sektorer och att det skulle vara oproportionerligt att vidta korrigerande finansiella åtgärder inom alla dessa sektorer. Som rådet anförde vid förhandlingen är det även möjligt att det uppstår fall där överträdelser av rättsstatsprinciperna blir kända efter det att vissa av unionens utgiftsprogram har genomförts fullt ut och där den finansiella korrigeringen inte är genomförbar. I ett sådant fall skulle en korrigerande åtgärd kunna påverka andra pågående utgiftsprogram för att säkerställa att villkorsmekanismen är effektiv.¹⁰²

182. Detta speciella godkännande av ”korsvis” villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel (som innebär en möjlighet att inte utsträcka korrigeringen till att omfatta alla de sektorer som berörs av överträdelserna av rättsstatsprincipen eller utvidga den till att omfatta utgifter i unionsbudgeten som håller på att genomföras) undanröjer således inte mekanismens budgetära karaktär och är förenligt med artikel 322 FEUF.

¹⁰¹ Se, analogt, domstolens praxis enligt vilken ”... skyldigheten att återbetala en förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt genom en oegentlighet inte utgör en sanktion, utan endast är en följd av konstaterandet att villkoren för att erhålla den förmån som följer av unionsbestämmelserna inte har iakttagits, vilket innebär att förmånen har erhållits otillbörligen” (dom av den 1 oktober 2020, *Elme Messer Metalurgs*, C-743/18, EU:C:2020:767, punkt 64; dom av den 26 de maj 2016, *Județul Neamț o Județul Bacău*, C-260/14 och C-261/14, EU:C:2016:360, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

¹⁰² Om domstolen inte godtar detta synsätt, på grund av det svaga sambandet med åsidosättandet av rättsstatsprincipen, bör den endast ogiltigförklara uttrycket ”i så stor utsträckning som möjligt” i artikel 5.3 *in fine* i förordning nr 2020/2092 (som inte är av väsentlig karaktär), så att det i dess lydelse endast föreskrivs att ”åtgärderna ska inriktas på de unionsåtgärder som berörs av överträdelserna”.

c) Kriterier för att upphäva åtgärder i förfarandet enligt förordning 2020/2092

183. I artikel 7.1 och 7.2 i förordning nr 2020/2092 föreskrivs att åtgärderna ska upphävas på begäran av staten eller på förslag av kommissionen när villkoren för att vidta dem inte längre föreligger.

184. Detta innebär att den fortsatta inverkan på eller risk för konsekvenser för genomförandet av unionsbudgeten är absolut nödvändig för att de korrigerande ekonomiska villkorsåtgärderna ska bibehållas.

185. Såsom rådet har anfört upphör korrigeringsåtgärderna när inverkan på budgetgenomförandet inte längre föreligger, även om medlemsstatens åsidosättande av rättsstatsprincipen består. Såsom Europaparlamentet påpekade vid förhandlingen finns det när det rör sig om sanktioner inte någon möjlighet att upphöra med dessa.

186. Det framgår således (i själva verket bekräftas det) att det i villkorsmekanismen tillämpas finansiella korrigeringar och inte sanktioner för åsidosättanden av rättsstatsprincipen.

d) Skydd för mottagare enligt förfarandet i förordning 2020/2092

187. Genom artikel 5.2 i förordning nr 2020/2092,¹⁰³ jämförd med skäl 19 i samma förordning, införs en garanti för de slutliga mottagarna eller mottagarna enligt utgiftsprogram som finansieras av unionsbudgeten.

188. Vidtagande av villkorlighetsåtgärder när en stat åsidosätter rättsstatsprincipen får inte skada de slutliga mottagarna av de ekonomiska medlen, vilka ska fortsätta att erhålla dessa medel. Staten ska dessutom regelbundet underrätta kommissionen om att denna skyldighet har uppfyllts.

189. Enligt den ungerska regeringen blir den berörda medlemsstaten vid en finansiell korrigerings tvungen att stå för utbetalningarna av medlen till mottagarna, vilket den behöver finansiera genom sin egen budget. Förordning 2020/2092 ålägger således staterna skyldigheter vad gäller deras nationella budget, vilket inte föreskrivs i artikel 322 FEUF.

190. Rådet har genmält att artikel 5.2 i förordning nr 2020/2092 har en konstaterande verkan och inte ålägger medlemsstaten några ytterligare skyldigheter utöver dem som anges i ”tillämpliga sektorsspecifika eller finansiella regler”. I själva verket tillägger den endast ett sätt att kontrollera efterlevnaden av de skyldigheter som redan finns i sektorsspecifika bestämmelser, i syfte att skydda mottagarna av medel från unionsbudgeten vid finansiella korrigeringar.

191. Jag anser att den ungerska regeringens argument inte kan godtas, eftersom det skydd för mottagare som föreskrivs i artikel 5.2 i förordning 2020/2092 är en typisk och logisk åtgärd i den delade förvaltningen av unionsbudgetens medel.

192. I skäl 19 i förordning nr 2020/2092 anges att ”... utbetalningar inom ramen för delad förvaltning från kommissionen till medlemsstaterna är juridiskt fristående från utbetalningar från nationella myndigheter till bidragsmottagare”.

¹⁰³ Se punkt 11 ovan.

193. Härav följer att de åtgärder som vidtagits med stöd av förordning 2020/2092 inte påverkar ”tillgängligheten av medel för utbetalningar till bidragsmottagare enligt de tidsfrister för utbetalning som fastställs i de tillämpliga sektorsspecifika och finansiella reglerna.... de skyldigheter gentemot slutliga mottagare och bidragsmottagare som fastställs i denna förordning utgör en del av den tillämpliga unionsrätten vad gäller genomförandet av finansieringen inom ramen för delad förvaltning.”

194. Med hänsyn till åtskillnaden mellan kommissionens betalningar till medlemsstaten och betalningarna från de nationella förvaltningsmyndigheterna till mottagare för de program och medel som finansieras av unionsbudgeten, är det logiskt att som huvudregel införa en skyldighet för staterna att upprätthålla utbetalningarna till mottagarna, inbegripet vid en finansiell korrigerings som antas av unionen.

195. Dessutom skulle den finansiella korrigeringen förlora sin ändamålsenliga verkan om de nationella myndigheterna kunde kräva att stödmottagarna skulle återbetala mottagna medel eller om de medel som tagits i anspråk inte betalades ut till mottagarna, när unionsinstitutionerna godkänner en åtgärd för att skydda sin budget mot ett åsidosättande av rättsstatsprincipen som påverkar förvaltningen av denna budget.

196. I dessa fall ska kostnaden för den finansiella korrigerings som unionsinstitutionerna antar bäras av den felande medlemsstaten och den får inte övervältra den på mottagarna av medlen, vilka inte har något med överträdelserna att göra.¹⁰⁴

197. Effekten av finansiella korrigerings kan endast vara till nackdel för fysiska och juridiska personer i en medlemsstat när dessa är ansvariga för åsidosättanden av unionsbestämmelserna om tilldelning av medel i unionsbudgeten, och jag upprepar att så inte är fallet vid tillämpningen av förordning 2020/2092.

198. Om det däremot är nationella myndigheter som bär ansvaret för överträdelserna ankommer det på dessa att hantera följderna av sina egna handlingar, som har motiverat rättelseåtgärderna,¹⁰⁵ såsom är fallet vid genomförandet av förordning 2020/2092.

199. Det är i samma anda som det i artikel 103 i förordningen om gemensamma bestämmelser 2021–2027, anges bestämmelser för medlemsstaternas finansiella korrigerings.¹⁰⁶ Skydd för slutliga mottagare avses även i artikel 11 i förordning (EU) nr 1306/2013.¹⁰⁷

200. Den garanti som införts genom artikel 5.2 i förordning nr 2020/2092 till förmån för slutliga mottagare kan utan problem ingå i en mekanism för villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel, och den är knuten till genomförandet av unionsbudgeten, vilket innebär att artikel 322 FEUF ger den en tillräcklig täckning.

¹⁰⁴ För att försvara mottagarna har rådet åberopat skyddet för deras förvärvade rättigheter och berättigade förväntningar samt principen att ett bemötande av ett åsidosättande av en skyldighet inte kan medföra ytterligare ett åsidosättande.

¹⁰⁵ Vad gäller förvaltningen av Erufs fonder har domstolen slagit fast att så ska vara fallet även när det inte är möjligt att återkräva beloppen ”för det fall beloppen inte kan återkrävas och det fastställs att detta är omöjligt på grund av denna medlemsstats fel eller försummelse” (dom av den 1 oktober 2020, *Elme Messer Metalurges*, C-743/18, EU:C:2020:767, punkt 71).

¹⁰⁶ Beträffande tidigare bestämmelser och rättspraxis avseende finansiella korrigerings, se Guillem Carrau, J., ”Las correcciones financieras en materia de fondos estructurales”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2018, nr 51, s. 281–319.

¹⁰⁷ Europaparlamentets och rådets förordning om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EGC) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008 (EUT L 347, 2013, s. 549). I artikel 11 föreskrivs följande: ”Utom i de fall där annat uttryckligen föreskrivs i unionsrätten ska stöd som faller inom ramen för finansiering enligt denna förordning oavkortat betalas ut till stödmottagarna.”

201. Jag anser således att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden.

VI. Andra grunden för talan: åsidosättande av artikel 7 FEU och åsidosättande av artiklarna 4.1, 5.1, och 13.2 FEU jämförda med artikel 269 FEUF.

202. Som andra grund har den ungerska regeringen gjort gällande att fördragen har åsidosatts i två avseenden:

- Åsidosättande av artikel 7 FEU.
- Åsidosättande av artikel 269 FEUF och principen om jämvikt mellan institutionerna i artikel 13.2 FEU.

203. Genom att hänvisa till det (påstådda) åsidosättandet av artikel 7 FEU har den ungerska regeringen jämfört detta åsidosättande med åsidosättandet av principen om tilldelade befogenheter i artikel 4.1 FEU och artikel 5.2 FEU på grund av att den rättsliga grunden för förordning 2020/2092 är felaktig. I den mån nämnda regering således uppberar argument från den första ogiltighetsgrunden hänvisar jag till vad jag redan har anfört med avseende på dessa.

A. Den första delen av den andra grunden: åsidosättande av artikel 7 FEU.

1. Parternas argument

204. Den ungerska regeringen har gjort gällande att förfarandet i förordning 2020/2092 endast utgör en konkretisering av det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU, vilket inte är tillåtet vare sig enligt denna bestämmelse eller enligt någon annan bestämmelse i primärrätten. Två av de tre stegen i detta förfarande sammanfaller med villkoren för mekanismen i artikel 7 FEU, vars villkor för användning är strängare än dem som gäller för antagandet av åtgärder på grundval av den angripna förordningen.

205. Enligt den ungerska regeringen sammanfaller syftet med förordning 2020/2092 med syftet med artikel 7 FEU, eftersom den syftar till att bekämpa åsidosättanden av rättsstatsprincipen genom att föreskriva sanktioner. Följande omständigheter visar att det inte finns någon verklig villkorsmekanism: Avsaknaden av ett verkligt samband mellan åsidosättandet av rättsstatsprincipen och unionsbudgeten, åtgärdernas anknytning till de åtgärder som är tillämpliga på överträdelser av rättsstatsprincipen snarare än till unionsbudgeten, beaktandet av medlemsstatens avsikt som relevant omständighet och att upphävandet av åtgärderna är knutet till överträdelser.

206. Parlamentet och rådet har bestritt dessa överväganden och gjort gällande att mekanismen i förordning 2020/2092 är oberoende av förfarandet i artikel 7 FEU, eftersträvar andra mål och regleras genom andra regler. Dess syfte är att skydda unionsbudgeten och inte att införa sanktionsåtgärder mot överträdelser av rättsstatsprincipen. Villkoren för att vidta åtgärder och de olika typerna av åtgärder skiljer sig från villkoren i artikel 7 FEU.

2. Bedömning

207. För att avgöra huruvida det genom förordning 2020/2092 inrättas ett förfarande som är förenligt med det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU, ska det först klargöras huruvida denna artikel är det enda medel som unionens rättsordning förfogar över för att skydda rättsstatsprincipen.

a) Artikel 7 FEU är inte det enda skyddet för rättsstatsprincipen

208. Jag anser att artikel 7 FEU inte ger unionslagstiftaren rätt att, genom sekundärrättsliga bestämmelser, införa en annan liknande mekanism, även om den har lägre materiella och processuella krav, som har samma syfte att skydda rättsstaten och genom vilken liknande sanktioner tillämpas.

209. Detta innebär emellertid inte att rättsstatsprincipen *endast* kan skyddas genom artikel 7 FEU.¹⁰⁸ Det finns inget som hindrar att detta skydd säkerställs genom andra instrument som saknar samband med artikel 7 FEU, i den mån dess väsentliga särdrag skiljer sig från den bestämmelsens särdrag.

210. Rättsstatsprinciperna har, såsom rådet har påpekat, ett strukturellt värde i unionens rättsordning, vilket innebär att åsidosättandet av dem kan påverka unionen på ett allvarligt sätt.¹⁰⁹ Domstolen har därför, bland annat i sin praxis avseende domstolsväsendets oberoende¹¹⁰ och europeiska arresteringsorder för anhållande och överlämnande,¹¹¹ betonat de värderingar som anges i artikel 2 FEU och erkänt att sekundärrättsliga bestämmelser är lämpliga för att skydda dem, utöver vad som föreskrivs i artikel 7 FEU. För att skydda rättsstatsprincipen har även tredjeländer getts talerätt för att väcka talan om ogiltigförklaring.¹¹²

211. När det gäller arresteringsorder och order om överlämnande kan den verkställande rättsliga myndigheten, när Europeiska rådet och rådet inte har antagit de beslut som avses i artikel 7 FEU, men det finns uppgifter som visar på systembrister eller allmänna brister rörande domstolarnas oavhängighet i den utfärdande medlemsstaten, neka verkställighet av dessa, om det finns grundad anledning att tro att den berörda personen, vid ett överlämnande till den medlemsstaten, kommer att löpa en verklig risk för att dennes grundläggande rätt till en rättvis rättegång kränks, en rätt som slås fast i artikel 47 andra stycket i stadgan.¹¹³

¹⁰⁸ Se, för ett liknande resonemang, Martín Rodríguez, P., a.a., s. 99–101.

¹⁰⁹ Se 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", *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, nr 3, s. 639–657.

¹¹⁰ Domstolen har erinrat om "att unionen omfattar stater som frivilligt och utan tvång ansluter sig till, respekterar och förbinder sig att främja de gemensamma värden som anges i artikel 2 FEU. Av artikel 2 FEU följer närmare bestämt att unionen ska bygga på värden – däribland rättsstaten – som ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av bland annat rättvisa. Härvidlag ska det erinras om att det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna och i synnerhet deras domstolar bygger på den grundläggande premissen att medlemsstaterna delar en rad gemensamma värden som ligger till grund för unionen i enlighet med vad som anges i artikel 2 FEU" (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juli 2021, kommissionen/Polen (Regelverk med disciplinätgärder mot domare) (C-791/19, EU:C:2021:596 punkt 50); dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens självständighet) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkterna 42 och 43); och dom av den 18 maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, EU:C:2021:393, punkt 160).

¹¹¹ Dom av den 17 december 2020, Openbaar Ministerie (den utfärdande rättsliga myndighetens oavhängighet) (C-354/20 PPU och C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, punkterna 57 och 58); dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Bristar i domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkterna 71 och 72). EU-domstolen hänvisar till skyddet av rättsstatsprincipen när den identifierar ytterligare ett skäl för att vägra verkställa denna typ av arresteringsorder.

¹¹² Dom av den 22 juni 2021, Venezuela/rådet (Tredjeländ är berört) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, punkterna 48–50).

¹¹³ Dom av den 17 december 2020, Openbaar Ministerie (Den utfärdande rättsliga myndighetens oavhängighet) (C-354/20 PPU och C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, punkt 69).

212. Det framgår således att domstolen i dessa fall tillämpar en av rättsstatsprinciperna för att identifiera ett undantag från att arresteras och överlämna den eftersökta personen som inte omfattas av det förfarande som avses i artikel 7 FEUF.

213. Detsamma gäller skyddet för oberoendet för de nationella domstolar som ska tillämpa unionsrätten, vilka EU-domstolen har valt att försvara genom att på nytt anbringa rättsstatsprincipen,¹¹⁴ även om artikel 7 FEU inte har tillämpats.

214. För att en medlemsstat ska komma i åtnjutande av samtliga rättigheter som följer av att fördragen tillämpas på denna medlemsstat, måste den respektera de värden som anges i artikel 2 FEU. En medlemsstat kan således inte ändra sin lagstiftning på ett sådant sätt att det medför en försämring av skyddet för rättsstatsprincipen, som bland annat kommer till uttryck i artikel 19 FEU. Det ankommer på medlemsstaterna att, mot bakgrund av detta värde, undvika varje åtgärd som kan medföra att deras lagstiftning om organisationen av rättsväsendet försämras, genom att avstå från att införa regler som kan äventyra domarnas oavhängighet.¹¹⁵

215. Dessa exempel på praxis från EU-domstolen om skyddet för rättsstatsprincipen visar att de regler som unionsinstitutionerna antar och som syftar till att agera på specifika områden (och inte nödvändigtvis genom mekanismen i artikel 7 FEU) mot åsidosättanden av detta värde vilka påverkar budgetförvaltningen är förenliga med primärrätten.

216. Om sådana åsidosättanden påverkar medlemsstaternas genomförande av unionsbudgeten, finns det enligt min mening inget som hindrar unionslagstiftaren från att godkänna en lagstiftningsakt (såsom förordning 2020/2092) för att skydda budgeten, utan att för den skull hamna i konflikt med eller kringgå tillämpningen av artikel 7 FEU.

b) Jämförelse mellan förfarandet enligt artikel 7 FEU och förfarandet i förordning 2020/2092

217. Analysen av förordning 2020/2092 hjälper till att klargöra huruvida det förfarande som inrättas genom förordningen motsvarar en verklig mekanism med villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel, i linje med dem som redan finns i unionsrätten, eller snarare är ett instrument som syftar till att införa sanktioner mot överträdelser av rättsstatsprinciperna, såsom artikel 7 FEU.

218. Denna bedömning har jag, vad gäller den rättsliga grunden för förordning 2020/2092, gjort i samband med prövningen av den föregående grunden för ogiltigförklaring. Av detta drar jag slutsatsen att den ungerska regeringens argument avseende villkorens art, som enligt den ungerska regeringen snarare syftar till att bekämpa överträdelser av rättsstatsprincipen än att skydda unionsbudgeten, inte kan godtas.

¹¹⁴ Dom av den 15 juli 2021, kommissionen/Polen (Regelverk med disciplinåtgärder mot domare) (C-791/19, EU:C:2021:596 punkt 58); och dom av den 20 april 2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 51).

¹¹⁵ Enligt EU-domstolens sätt att uttrycka sig är ”detta krav på oavhängiga domstolar – vilket är ouplösligt förbundet med rättskipningsuppdraget –... en del av kärninnehållet i rätten till ett effektivt domstolsskydd och i den grundläggande rätten till en rättvis rättegång, och denna är av vital betydelse för att garantera att samtliga de rättigheter som enskilda tillerkänns enligt unionsrätten skyddas och att medlemsstaternas gemensamma värden som anges i artikel 2 FEU, bland annat rättsstatsprincipen, upprätthålls” (dom av den 15 juli 2021, kommissionen/Polen (Regelverk med disciplinåtgärder för domare) (C-791/19, EU:C:2021:596, punkterna 51 och 58); dom av den 20 april 2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 51); och dom av den 18 maj 2021, Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, EU:C:2021:393, punkt 162).

219. Jag kommer nu att komplettera min redogörelse med hänvisning till domstolens praxis om skillnader mellan villkorlighetsmekanismerna i samband med mottagandet av ekonomiska medel¹¹⁶ och talan om fördragsbrott, vilka analogt erbjuder vissa bedömningskriterier som är användbara i förevarande mål. De två förfarandena är oberoende av varandra, eftersom de har olika syften och styrs av olika regler.

220. Bland dessa skillnader märks följande:

- Inom ramen för en talan som väcks med stöd av artikel 258 FEUF står det kommissionen fritt att, om medlemsstaten har upphört med det påstådda fördragsbrottet, avstå från att vidta rättsliga åtgärder, vilket exempelvis inte är fallet med förfarandet för avslutande av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ, där kommissionen inte har något utrymme för skönsmässig bedömning som gör det möjligt för den att avvika från de bestämmelser som reglerar denna ansvarsfördelning.¹¹⁷
- Inom ramen för förfarandet för avslutande av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ är kommissionen skyldig att tillämpa en finansiell korrigerings om de utgifter för vilka finansiering har begärts inte har använts i enlighet med unionsbestämmelserna. En sådan korrigerings förhindrar att EUGFJ belastas med belopp som inte har använts för att finansiera ett mål som eftersträvas med de aktuella unionsbestämmelserna och utgör således inte en sanktion.¹¹⁸
- Förfarandena för innehållande eller nedsättning av finansiellt stöd från unionens strukturfonder för nationella åtgärder skiljer sig från förfarandet i artikel 258 FEUF och följer inte samma process. Om kommissionen beslutar att inte inleda ett fördragsbrottsförfarande eller att avstå från att fullfölja förfarandet, innebär inte detta att det är omöjligt för kommissionen att hålla inne eller sätta ned unionsstödet för en nationell åtgärd, särskilt inte när ett eller flera av de villkor som denna finansiering ska uppfylla inte har uppfyllts. För detta ändamål måste kommissionen fatta ett beslut, i vilket hänsyn emellertid måste tas till det fördragsbrottsförfarande som har inletts i enlighet med artikel 258 i fördraget eller domstolens fastställelse av att ett sådant fördragsbrott föreligger.¹¹⁹
- I motsats till inledandet av ett fördragsbrottsförfarande utgör beslutet att hålla inne eller minska unionens finansiering en rättsakt som går den som det riktar sig till emot och mot vilken talan kan väckas vid unionsdomstolarna.¹²⁰

¹¹⁶ Såsom förfarandet vid avslutande av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ eller förfarandena för innehållande eller återkallande av strukturstöd.

¹¹⁷ Dom av den 11 januari 2001, Grekland/kommissionen (C-247/98, EU:C:2001:4, punkt 13) och dom av den 7 februari 1979, Frankrike/kommissionen (15/76 och 16/76, EU:C:1979:29, punkterna 27 och 28).

¹¹⁸ Syftet med förfarandet för avslutande av räkenskaper är inte bara att kontrollera att utgifterna faktiskt förekommit och att de är rättsenliga, utan även att säkerställa en korrekt fördelning av de finansiella bördor som följer av den gemensamma jordbrukspolitiken mellan medlemsstaterna och unionen. Se dom av den 11 januari 2001, Grekland/kommissionen (C-247/98, EU:C:2001:4, punkterna 13 och 14).

¹¹⁹ Dom av den 25 oktober 2007, Komnino m.fl./kommissionen (C-167/06 P, EU:C:2007:633, punkt 52), och beslut av den 11 juli 1996, An Taisce och WWF UK/kommissionen (C-325/94 P, ej publicerat, EU:C:1996:293, punkt 23). Se även tribunalens dom av den 26 februari 2013, Spanien/kommissionen (T-65/10, T-113/10 och T-138/10, EU:T:2013:93, punkt 109).

¹²⁰ Beslut av den 11 juli 1996, An Taisce och WWF UK/kommissionen (C-325/94 P, ej publicerat, EU:C:1996:293, punkt 24).

221. Denna rättspraxis har använts för att rättfärdiga bestämmelser om villkor som knyter betalningen av medel från unionsbudgeten till iakttagandet av horisontella skyldigheter, såsom att de nationella systemen för förvaltning och kontroll av fonderna, som bidrar till en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten. Detsamma gäller när det föreligger systematiska brister i de nationella förvaltningsmyndigheternas sätt att genomföra unionsbudgeten.¹²¹

222. Mot bakgrund av denna rättspraxis ska det prövas huruvida mekanismen i artikel 7 FEU skiljer sig från den mekanism som inrättats genom förordning 2020/2092.

223. När det gäller *vidtagande av åtgärder* krävs enligt artikel 7 FEU att det konstateras att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter de värden som anges i artikel 2 FEU. Artikel 4.1 i förordning 2020/2092 avser emellertid endast en medlemsstats åsidosättande av rättsstatsprinciper som påverkar eller riskerar att på ett direkt och allvarligt sätt påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av budgeten eller skyddet av unionens finansiella intressen.

224. Tröskeln i artikel 7 FEU är mer krävande än i förordning 2020/2092, eftersom den kräver att det föreligger ett allvarligt och ihållande åsidosättande av något av värdena i artikel 2 (som inte behöver vara rättsstatsprincipen).

225. Enligt artikel 7 FEU krävs inte en tillräckligt direkt anknytning till ett specifikt område inom unionsrätten, vilket det ju gör enligt förordning 2020/2092, eftersom det i den förordningen krävs att det finns ett samband mellan åsidosättandet av rättsstatsprincipen och genomförandet av unionsbudgeten. Tillämpningen av förordning 2020/2092 är således mycket mer begränsad än tillämpningen av artikel 7 FEU.

226. Mekanismen i förordning 2020/2092, vad gäller villkoren för att vidta åtgärder, liknar andra instrument för villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel och för budgetgenomförande, och inte instrumentet i artikel 7 FEU. Att det föreligger en likhet med dessa andra instrument och inte med artikel 7 FEU, visar sig exempelvis på följande sätt:

- Budgetförordningen, vars artikel 131.3 tillåter att utbetalningar av medel dras in om det konstateras att det förekommit oegentligheter, bedrägeri eller åsidosättande av skyldigheter vid fullgörandet av ett rättsligt åtagande, eller om det behöver verifieras huruvida så är fallet, eller om oegentligheter, bedrägeri eller åsidosättande av skyldigheter innebär att tillförlitligheten eller effektiviteten hos de interna kontrollsystemen hos den person eller enhet som verkställer unionens medel, eller att de underliggande transaktionernas lagenlighet och rättsenlighet är lagliga och korrekta, kan ifrågasättas.
- Förordningen om gemensamma bestämmelser 2021–2027, i vilken det föreskrivs en möjlighet att ställa in betalningarna (artikel 97.1) och att göra finansiella korrigeringar (artikel 104.1).

227. När det gäller de makroekonomiska villkoren i förordning nr 2021/241 ska de korrigerande åtgärderna enligt artikel 10 i förordningen vidtas ”... om rådet i enlighet med artikel 126.8 eller 126.11 i EUF-fördraget beslutar att en medlemsstat inte har vidtagit effektiva åtgärder för att korrigera sitt alltför stora underskott, om inte rådet har fastställt att unionen som helhet befinner sig i en allvarlig konjunkturedgång...”.

¹²¹ Dom av den 2 april 2020, kommissionen/Spanien (C-406/19 P EU:C:2020:276, punkterna 49 och 50); och dom av den 15 oktober 2014, Danmark/kommissionen (C-417/12 P, EU:C:2014:2288, punkterna 81–83).

228. När det gäller olika *typer av åtgärder* avser förordning 2020/2092 återigen snarare mekanismer för villkor i budgetförordningen och andra unionsbestämmelser än det förfarande som avses i artikel 7 FEU.

229. I artikel 7.3 FEU föreskrivs att rådet får besluta att tillfälligt upphäva ”vissa av de rättigheter som den ifrågavarande medlemsstaten har till följd av tillämpningen av fördragen”. De åtgärder som står till rådets förfogande för detta ändamål går långt utöver de åtgärder som har samband med genomförandet av unionsbudgeten, som avses i artikel 5.1 i förordning 2020/2092.¹²² Dessa åtgärder (inställelse av program, åtaganden och betalningar, bland annat) är sådana som är typiska för unionsbudgetens genomförande.

230. När det gäller *kriterierna för valet av åtgärder* motsvarar de i förordning 2020/2092 i sin helhet kriterierna i unionens finansiella bestämmelser och avviker från det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU. I punkt 3 i denna artikel föreskrivs att rådet vid antagandet av åtgärderna ska beakta de möjliga följder som det kan få för fysiska och juridiska personers rättigheter och skyldigheter.

231. På denna punkt hänvisar jag till den analys av artikel 5.3 i förordning 2020/2092 som jag har gjort inom ramen för den föregående grunden, vad gäller proportionalitetsprincipen som kriterium för anpassning av åtgärderna, med kriterierna avseende oegentligheternas art, allvar och frekvens samt deras ekonomiska konsekvenser för unionsbudgeten.

232. I unionens finansiella regler återfinns även samma kriterier och kriteriet om anknytning till utgifternas lagenlighet.¹²³ Förfarandet för makroekonomiska villkor som gäller för mekanismen för återhämtning och resiliens omfattar, utöver proportionaliteten, även andra särskilda kriterier av social eller ekonomisk karaktär.¹²⁴

233. När det gäller *upphävande av åtgärder* föreskrivs det i artikel 7.4 FEU att rådet får besluta om att ändra eller återkalla åtgärder som vidtagits enligt punkt 3 när den situation som ledde till att åtgärderna infördes har förändrats.

234. I artikel 7.1 och 7.2 i förordning 2020/2092 tillämpas ett kriterium som liknar detta, men som handlar om att åsidosättandet av rättsstatsprinciperna ska påverka genomförandet av det korrekta genomförandet av unionsbudgeten. Det är endast i ett sådant fall som avskaffandet av de finansiella korrigeringsåtgärderna är beroende av att medlemsstaten avhjälpjer sådana åsidosättanden.¹²⁵

¹²² Tillfälligt upphävande av godkännandet för ett eller flera program eller en ändring därav, innehållande av åtaganden, minskning av åtaganden, inbegripet genom finansiella korrigeringar eller överföringar till andra utgiftsprogram, minskning av förfinansiering, avbrott i betalningsfrister och innehållande av utbetalningar.

¹²³ Enligt skäl 60 i förordningen om gemensamma bestämmelser 2021–2027, ska kommissionen, när den vidtar åtgärder för att skydda unionens finansiella intressen och budget (avbryta betalningsfrister, tillfälligt hålla inne mellanliggande betalningar och tillämpa finansiella korrigeringar), ”iaktta proportionalitetsprincipen genom att beakta oriktigheternas art, grad av allvar och frekvens och deras ekonomiska konsekvenser för unionens budget.”

¹²⁴ I artikel 10.4 i förordning 2021/241 anges att ”omfattningen och nivån på det innehållande av åtaganden eller utbetalningar som ska göras ska vara proportionella, respektera principen om likabehandling av medlemsstater samt ta hänsyn till de ekonomiska och sociala förhållandena i den berörda medlemsstaten, särskilt nivån av arbetslöshet, fattigdom eller social utestängning i den berörda medlemsstaten jämfört med unionens genomsnitt och konsekvenserna av innehållandet för den berörda medlemsstatens ekonomi.”

¹²⁵ I praktiken ska medlemsstaten avstå från unionsbudgetens medel eller upphöra med de åsidosättanden av rättsstatsprinciper som påverkar genomförandet av unionens budget.

235. Samma logik återfinns i artikel 10.6 i förordning 2021/241. Unionens allmänna finansiella regler fungerar på ett liknande sätt när det rör sig om ett tillfälligt upphävande av åtgärder eller en tillfällig finansiell korrigerings.¹²⁶

236. Sammanfattningsvis innebär villkoren för antagande, typer av åtgärder, valkriterierna och kriterierna för att upphäva åtgärderna att mekanismen i förordning 2020/2092 ligger nära unionens finansiella regler och skiljer sig från det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU.

237. Jag anser därmed att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grundens första del.

B. Den andra grundens andra del: åsidosättande av principen om jämvikt mellan institutionerna och av artikel 269 FEUF

1. Parternas argument

238. Enligt den ungerska regeringen strider förordning 2020/2092 mot principen om institutionell jämvikt i artikel 13.2 FEU och artikel 269 FEUF vad gäller EU-domstolens behörighet.

239. Den ungerska regeringen anser att förfarandet enligt förordning 2020/2092, som är enklare, snabbare och mer effektivt än förfarandet enligt artikel 7 FEU när det gäller att besluta om sanktioner för överträdelse av rättsstatsprincipen, ändrar den institutionella jämvikt som ligger till grund för denna sistnämnda bestämmelse, och följaktligen jämvikten enligt artikel 13 FEU, till nackdel för den berörda medlemsstaten. Genom förordningen införs dessutom en obegränsad prövningsrätt för EU-domstolen, vilken är mycket mer omfattande än den som följer av artikel 269 FEUF.

240. Parlamentet och rådet har bestritt dessa argument. Förfarandet enligt förordning 2020/2092 strider enligt deras mening inte mot principen om institutionell jämvikt, eftersom det liknar det som används i unionens andra finansiella bestämmelser. Dessutom bör den begränsning av domstolens prövning som föreskrivs i artikel 269 FEUF inte tillämpas på systemen med villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel.

2. Bedömning

241. Den ungerska regeringen har anfört två skäl till att förordning 2020/2092 ska ogiltigförklaras: a) skapandet av ett beslutsförfarande parallellt med artikel 7 FEU, som snedvrider den institutionella jämvikten som fastslås i denna bestämmelse och i artikel 13.2, och b) det faktum att EU-domstolens obegränsade behörighet när det gäller prövningen av åtgärder som vidtas inom ramen för förordning 2020/2092 inte är förenligt med den mycket mer begränsade behörigheten enligt artikel 269 FEUF.

¹²⁶ Se artikel 63.8 *in fine* i budgetförordningen.

a) *Beslutsförfarandet i förordning 2020/2092 jämfört med beslutsförfarandet i artikel 7 FEU*

242. Genom artikel 7 FEU införs ett strikt system för antagande av beslut med särskilda omröstningsvillkor.¹²⁷ Förfarandena ser olika ut beroende på om det konstateras föreligga endast en risk för åsidosättande av värdena i artikel 2 FEU eller om det faktiskt föreligger åsidosättanden.

243. I det första fallet (risk för åsidosättande) gäller följande:

- Förslaget kan läggas fram av en tredjedel av medlemsstaterna, Europaparlamentet eller kommissionen.
- Rådet får med en majoritet på fyra femtedelar av sina medlemmar och efter Europaparlamentets godkännande slå fast att det finns en klar *risk* för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter värden som anges i artikel 2. Innan detta slås fast ska rådet höra den berörda medlemsstaten och får i enlighet med samma förfarande framföra rekommendationer till denna stat.

244. I det andra fallet (faktiskt åsidosättande) gäller följande:

- Europeiska rådet får på förslag från en tredjedel av medlemsstaterna eller från Europeiska kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, samt efter att ha uppmanat ifrågavarande medlemsstat att framföra sina synpunkter, enhälligt slå fast att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter värden som anges i artikel 2.
- När ett sådant fastslående har gjorts får rådet, som ska fatta beslut med kvalificerad majoritet, besluta om att tillfälligt upphäva vissa av de rättigheter som den ifrågavarande medlemsstaten har till följd av tillämpningen av fördragen. Rådet får senare med kvalificerad majoritet besluta om att ändra eller återkalla åtgärder som har vidtagits, när den situation som ledde till att åtgärderna infördes har förändrats.

245. I artikel 7 FEU föreskrivs således två omröstningar i rådet, den ena med en majoritet på fyra femtedelar och den andra med kvalificerad majoritet och sedan en till omröstning, denna med enhällighet, i Europeiska rådet, utan att den berörda medlemsstaten får delta i dessa. Det är ett fakultativt förfarande och utan några tidsfrister för de olika stegen. Det äger huvudsakligen rum inom rådet, med undantag för initiativet till ett motiverat förslag från en tredjedel av medlemsstaterna, parlamentet eller kommissionen.

246. Förordning 2020/2092 avviker från detta schema och liknar de förfaranden som avses i artikel 258 FEUF:

- Rätten till initiativ tillkommer uteslutande kommissionen som vidtar åtgärder när den konstaterar att det finns rimliga skäl att anta att villkoren i artikel 4 i förordning nr 2020/2092 är uppfyllda.
- Kommissionen ska ”skriftligen underrätta den berörda medlemsstaten om detta, med angivande av de faktiska omständigheterna och specifika grunderna på vilka den baserar sin slutsats” (artikel 6.1).

¹²⁷ I artikel 7.5 FEUF anges att ”de omröstningsbestämmelser som i enlighet med denna artikel gäller för Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet fastställs i artikel 354 [FEUF].”

- Inom den tidsfrist som kommissionen har fastställt ska medlemsstaten ”tillhandahålla de nödvändiga uppgifterna och får lämna synpunkter om slutsatserna”, inom vilken medlemsstaten ”föreslå att korrigerande åtgärder antas för att åtgärda de slutsatser som anges i kommissionens underrättelse” (Artikel 6.5).
- Kommissionen ska bedöma den information som mottagits och medlemsstatens synpunkter samt huruvida de korrigerande åtgärderna är lämpliga. Om kommissionen ”avser att lägga fram ett förslag [för rådet] ska den ... ge medlemsstaten möjlighet att lämna synpunkter, i synnerhet om” (artikel 6.6 och 6.7).
- Om kommissionen håller fast vid sin avsikt ska den tillstålla rådet ett förslag till genomförandebeslut och ange de särskilda skäl och den bevisning som ligger till grund för dess slutsatser (artikel 6.9).
- Rådet ska anta beslutet om genomförande av kommissionens förslag eller, med kvalificerad majoritet, ändra det ”och anta den ändrade texten genom ett genomförandebeslut” (artikel 6.11).

247. Det finns således, i förordning nr 2020/2092, en inledande fas som leds av kommissionen och som består av två överläggningsomgångar med den berörda medlemsstaten, på motsvarande sätt som i mål om fördragsbrott. Förfarandet är obligatoriskt för kommissionen och tidsfrister ska fastställas i alla delar. En omröstning i rådet med kvalificerad majoritet ska ske där den berörda staten deltar.

248. I förhållande till förfarandet i artikel 7 FEU är det förfarande som föreskrivs i förordning 2020/2092 mindre strikt och gör det enklare att vidta korrigerande åtgärder.

249. Rådet har hävdade att detta förfarande är förenligt med principen om institutionell jämvikt och att det liknar det som används för andra budgetakter i unionen med stöd av artiklarna 317 andra stycket och 291.2 FEUF.

250. Det finns emellertid två problem med detta argument vilka har att göra med möjligheten att tilldela rådet genomförandebefogenheter och Europeiska rådets ingripande i undantagsfall.

251. Rådet tilldelas genomförandebefogenheter med hänsyn till ”omfattningen av de ekonomiska effekterna av de åtgärder som antas [med stöd av förordning nr 2020/2092]”.¹²⁸ Det är emellertid inte säkert att det är förenligt med artikel 317 FEUF, enligt vilken det endast är kommissionen som, på eget ansvar, genomför unionsbudgeten i samarbete med medlemsstaterna.

252. Kan en sådan lagstiftningsakt som förordning 2020/2092, vars rättsliga grund är artikel 322.1 a FEUF och som fastställer finansiella regler för genomförandet av unionsbudgeten, ge rådet befogenhet att genomföra dessa bestämmelser? EU-domstolens praxis hjälper till att ge svar på denna fråga.¹²⁹ Det är möjligt att, såsom rådet gjorde gällande vid förhandlingen, skilja mellan genomförandet av budgeten i strikt mening (fullgörande av utgiftsättaganden), som enligt artikel 317 FEUF ska tilldelas kommissionen, och genomförandet av budgeten i vid bemärkelse, som avses i artikel 322.1 a, när det gäller finansiella regler om budgetens uppställning och genomförande. Dessa bestämmelser utgör en ram för kommissionens senare handlande vid fullgörandet av utgiftsättagandena. Vad gäller dessa finansiella regler finns det inget förbehåll i

¹²⁸ Skäl 20 i förordning nr 2020/2092.

¹²⁹ Se dom av den 24 oktober 1989, Grekland/kommissionen (16/88, EU:C:1989:397, punkterna 13–18).

artikel 322 FEUF till förmån för kommissionen. Rådets deltagande i genomförandet av de finansiella reglerna om antagande och tillämpning av budgeten genom artikel 291 FEUF är således tänkbart, i den mån som detta ingripande är motiverat,¹³⁰ vilket det i förevarande fall är enligt skäl 20 i förordning 2020/2092.

253. I artikel 291 FEUF, som ingår under den rubriken i FEUF som avser ”unionens rättsakter”, föreskrivs följande:

- I punkt 1 anges följande: Medlemsstaterna ska vidta alla nationella lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra unionens rättsligt bindande akter.
- I punkt 2 anges att ”om enhetliga villkor för genomförande av unionens rättsligt bindande akter krävs, ska kommissionen eller, i särskilda vederbörligen motiverade fall... rådet tilldelas genomförandebefogenheter genom dessa akter.”

254. Enligt denna bestämmelse har såväl kommissionen som rådet befogenhet att genomföra lagstiftningsakter som annars skulle ha förbehållits medlemsstaterna. Ett av de specifika fall i vilka enhetliga villkor för genomförande kan krävas vilket gör det berättigat att tilldela rådet befogenhet är avseende budgetgenomförandet i vid mening.

255. Såsom rådet har gjort gällande ger även unionens andra finansiella regler rådet befogenhet att genomföra budgeten. Så är fallet med artikel 19 punkterna 6, 7, 8, 11 och 13 i förordningen om gemensamma bestämmelser 2021–2027, som ger rådet befogenhet att anta genomförandeåtgärder inom ramen för den mekanism för makroekonomiska villkor som införs genom förordningen. Detsamma gäller förordning 2021/241, i vilken följande föreskrivs:

- ”Ett förslag från kommissionen för ett beslut om att hålla inne åtaganden ska anses vara antaget av rådet om inte rådet genom en genomförandeakt beslutar att förkasta förslaget med kvalificerad majoritet inom en månad från det att kommissionen lagt fram sitt förslag.” (artikel 10.3).
- ”[P]å förslag från kommissionen ska rådet genom ett genomförandebeslut godkänna bedömningen av den plan för återhämtning och resiliens som medlemsstaten lämnat in...” (artikel 20).

256. Det kan således godtas att systemet med villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel i förordning 2020/2092 motsvarar ett av dessa ”särskilda vederbörligen motiverade fall ” som tillåter att rådet ges genomförandebefogenhet.

¹³⁰ Enligt domstolens fasta praxis gäller att ”rådet är skyldigt att, med hänsyn till arten av och innehållet i den grundläggande rättsakt som ska genomföras eller ändras, i vederbörlig ordning motivera undantag från regeln att det är kommissionen som normalt har befogenhet att genomföra rättsakter” (dom av den 1 mars 2016, National Iranian Oil Company/rådet, C-440/14 P, EU:C:2016:128, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

257. När det gäller Europeiska rådets deltagande i beslutsförfarandet i förordning 2020/2092 föreskrivs detta endast i skäl 26¹³¹ i förordningen och det har inte tagits med i dess artikeldel (även om detta nämndes i Europeiska rådets slutsatser från december 2020). Eftersom skälen ska innehålla en kortfattad motivering av det senare innehållet i en rättsakts artikeldel, har de ingen rättsverkan när de går utöver denna funktion.¹³²

258. Detta ingripande av Europeiska rådet (som fungerar som en *nödbroms* under beslutsförfarandet i förordning 2020/2092) skulle inte vara förenligt med primärrätten om det hade bindande rättsverkningar,¹³³ eftersom det inte finns någon bestämmelse i fördragen som ger det en sådan behörighet.¹³⁴

259. Kommissionen godtar att Europeiska rådet är delaktigt eftersom det handlar om ”en politisk diskussion som inte utgör någon formell etapp i förfarandet eller medför att Europeiska rådet deltar i budgetgenomförandet, och inte heller borde göra mekanismen ineffektiv, eftersom rådets och kommissionens respektive behörigheter i beslutsprocessen inte påverkas.”¹³⁵

260. Sett på detta sätt, och med utgångspunkt från antagandet att Europeiska rådets *politiska* inblandning inte förekommer i själva förordningen 2020/2092 och inte kan inkräkta på det beslutsförfarande som anges i förordningen, är den ungerska regeringens invändningar mot Europeiska rådets inblandning verkningslösa.

b) En eventuell överträdelse av artikel 269 FEUF

261. Enligt den ungerska regeringen omfattas åtgärderna i förordning 2020/2092 av domstolens fulla prövningsrätt. Domstolen kan pröva de antagna besluten i sak och inte endast vad gäller ”iakttagandet av de regler som avser förfarandet”. Enligt artikel 269 FEUF, däremot, kan de rättsakter som antagits av Europeiska rådet och rådet inom ramen för artikel 7 FEU endast bestridas när det gäller iakttagandet av de regler som avser förfarandet.

¹³¹ Enligt skäl 26 i förordning nr 2020/2092 bör ”förfarandet... respektera principerna om objektivitet, icke-diskriminering och likabehandling av medlemsstaterna och bör genomföras enligt ett opartiskt och evidensbaserat tillvägagångssätt. Om den berörda medlemsstaten undantagsvis anser att det föreligger allvarliga överträdelser av dessa principer får den begära att Europeiska rådets ordförande hänvisar ärendet till nästa möte i Europeiska rådet. Under sådana exceptionella omständigheter bör inget beslut om åtgärderna fattas förrän Europeiska rådet har diskuterat ärendet. Detta förfarande får i regel inte ta längre tid än tre månader efter det att kommissionen har lagt fram sitt förslag för rådet.”

¹³² Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att skälen i en unionsrättsakt inte är juridiskt bindande och inte med framgång kan åberopas för att avvika från bestämmelserna i denna akt eller för att tolka dem på ett sätt som uppenbart strider mot deras lydelse. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 mars 2020, Marine Harvest/kommissionen (C-10/18 P, EU:C:2020:149, punkt 44), dom av den 2 april 2009, Tyson Parketthande (C-134/08, EU:C:2009:229, punkt 16); och dom av den 10 januari 2006, IATA och ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 76).

¹³³ Europeiska rådets slutsatser som återspeglas i dokument EUCO 22/20, Europeiska rådets slutsatser av den 11 december 2020, punkt 2 j, har inte heller någon rättsverkan. I denna punkt anges följande: ”Om den berörda medlemsstaten lämnar in en begäran i enlighet med skäl 26 i förordningen, kommer Europeiska rådets ordförande att föra upp frågan på Europeiska rådets dagordning. Europeiska rådet kommer att sträva efter att formulera en gemensam ståndpunkt i frågan.”

¹³⁴ Se för ett liknande resonemang dom av den 6 september 2017, Slovakien och Ungern/rådet (C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:631 punkt 148), i vilken följande anges: ”Artikel 78.3 FEUF ger dessutom rådet rätt att vidta åtgärder med kvalificerad majoritet, såsom rådet gjort genom att anta det angripna beslutet. Principen om institutionell jämvikt förbjuder att Europeiska rådet i slutsatser som detta råd antar enligt artikel 68 FEUF, ändrar denna omröstningsregel genom att uppställa ett krav på enhällighet för rådet.”

¹³⁵ Dokument COM (2020) 843 final av den 14 december 2020, meddelande från kommissionen till Europaparlamentet i enlighet med artikel 294.6 FEUF om rådets ståndpunkt vid antagandet av Europaparlamentets och rådets förordning om ett allmänt system med tvärvillkor för att skydda unionens budget, s. 3.

262. Den underförstådda premissen i denna del är att mekanismen i förordning 2020/2092 i själva verket sammanfaller med mekanismen i artikel 7 FEU. Av ovan angivna skäl anser jag att denna premiss är felaktig, vilket innebär att den ungerska regeringens senare argumentation inte kan beaktas.

263. Att det finns två nivåer av domstolsprövning beroende på om det rör sig om det ena fallet (artikel 263 FEUF) eller det andra fallet (artikel 269 FEUF) är obestridligt, eftersom domstolen

- behåller sin *allmänna* behörighet att kontrollera lagenligheten av rättsakter som kommissionen och rådet antar med tillämpning av förordning 2020/2092 och som är föremål för en talan om ogiltigförklaring. Detta följer bland annat av artikel 263 FEUF (vad gäller beslut om korrigerande åtgärder) och av artikel 265 FEUF (vad gäller kommissionens eventuella underlåtenhet att vidta åtgärder under förfarandet), och
- enligt artikel 269 FEUF har en behörighet som är *begränsad* till åsidosättande av förfaranderegler, och inte omfattar åsidosättandet av materiella regler, när en talan om ogiltigförklaring väcks mot rättsakter som antagits av Europeiska rådet eller rådet på grundval av artikel 7 FEU.

264. Domstolen preciserade några punkter i förfarandet enligt artikel 7 FEU i domen av den 3 juni 2021 i målet Ungern mot parlamentet.¹³⁶ Domstolen slog särskilt fast följande:

- Artikel 269 FEUF avser endast de akter som antas av rådet och Europeiska rådet enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU och inte de resolutioner parlamentet antar enligt samma artikel.¹³⁷
- Dessa beslut från parlamentet omfattas av ”den allmänna behörighet som Europeiska unionens domstol har enligt artikel 263 FEUF att pröva lagenligheten av unionsinstitutionernas rättsakter”.¹³⁸
- Eftersom artikel 269 FEUF innehåller en begränsning av domstolens allmänna behörighet, ska den tolkas restriktivt.¹³⁹

265. Med hänsyn till skillnaderna mellan de båda förfarandena finns det inget som hindrar att kommissionens och rådets rättsakter med tillämpning av förordning 2020/2092 omfattas av domstolens fullständiga lagenlighetsprövning (det vill säga utan begränsningar) enligt artikel 263 FEUF och inte av den mer begränsade prövningen enligt artikel 269 FEUF, vilken endast i undantagsfall är tillämplig på rättsakter som antas i enlighet med artikel 7 FEU.

266. Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den andra grundens andra del.

¹³⁶ (C-650/18, EU:C:2021:426, punkt 30).

¹³⁷ Dom av den 3 juni 2021, Ungern/parlamentet (C-650/18, EU:C:2021:426, punkt 32).

¹³⁸ Ibidem, punkt 33.

¹³⁹ Ibidem, punkt 31.

VII. Den tredje grunden för talan: åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen

A. Parternas argument

267. Den ungerska regeringen har gjort gällande att rättsstatsbegreppet, som förordning 2020/2092 grundar sig på, utgör ett abstrakt begrepp, att det inte kan definieras på ett enhetligt sätt i unionsrätten och att det ska konkretiseras i varje medlemsstats rättsordning. Artikel 2 a i förordning nr 2020/2092 utvidgar detta begrepp och undergräver rättssäkerheten.

268. De "aspekter" som används för att definiera rättsstatsbegreppet i artikel 4.2 i förordning nr 2020/2092 (där exempel ges på vissa av de områden på vilka överträdelse är möjliga) beskrivs dessutom enligt den ungerska regeringen på ett öppet och abstrakt sätt, vilket strider mot kraven på rättssäkerhet.

269. Samma oegentlighet gäller, enligt den ungerska regeringens uppfattning, andra bestämmelser i förordning nr 2020/2092 (artikel 4.1 och 4.2 h, artikel 5.3 och artikel 6.3 och 6.8), vilket medför en hög grad av rättsosäkerhet.

270. Parlamentet och rådet har bestritt dessa argument och anser att definitionen av rättsstaten vid tillämpningen av förordning 2020/2092 är giltig och iakttar rättssäkerheten, vilket även gäller för de övriga villkoren för tillämpning av villkorlighetsmekanismen.

B. Bedömning

271. Jag ska inledningsvis erinra om att domstolen har slagit fast följande:

- Rättssäkerhetsprincipen kräver "dels att rättsregler ska vara klara och precisa, dels att den enskilde kan förutse hur dessa rättsregler kommer att tillämpas, i synnerhet om de kan få negativa konsekvenser för enskilda och företag. Enligt rättssäkerhetsprincipen krävs det i synnerhet att en lagstiftning gör det möjligt för dem som berörs därav att få kännedom om den exakta omfattningen av de skyldigheter som de därigenom åläggs."¹⁴⁰
- Denna princip "är särskilt viktig i fråga om lagstiftning som kan vara ekonomiskt betungande".¹⁴¹
- "Eftersom det alltid finns en viss grad av osäkerhet beträffande innebörden och räckvidden av en rättsregel, finns det... anledning att endast pröva huruvida rättsakten i fråga är så tvetydigt formulerad att medlemsstaten inte med tillräcklig säkerhet kan skingra eventuella tvivel om den ifrågasatta förordningens räckvidd eller innebörd."¹⁴²
- Kraven i förhållande till rättssäkerhetsprincipen "kan dock inte förstås så, att de innebär att en norm som använder ett abstrakt juridiskt begrepp måste ange de olika konkreta hypoteser i vilka den kan vara tillämplig, eftersom samtliga hypoteser inte kan fastställas av lagstiftaren på förhand."¹⁴³

¹⁴⁰ Dom av den 29 april 2021, Banco de Portugal m.fl. (C-504/19, EU:C:2021:335, punkt 51).

¹⁴¹ Ibidem, punkt 52.

¹⁴² Dom av den 14 april 2005, Belgien/kommissionen, (C-110/03, EU:C:2005:223, punkt 31).

¹⁴³ Dom av den 20 juli 2017, Marco Tronchetti Provera m.fl. (C-206/16, EU:C:2017:572, punkt 42).

– Iakttagandet av kravet på rättssäkerhet ska vägas mot andra allmänna intressen.¹⁴⁴

272. Även om rättsstatsbegreppet såsom unionsvärde enligt artikel 2 FEU är omfattande till sin karaktär, finns det inget som hindrar unionslagstiftaren från att avgränsa det inom ett visst materiellt område, som till exempel genomförandet av budgeten, i syfte att inrätta en mekanism för villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel.

273. Rättsstatsbegreppet har en självständig betydelse i unionens rättsordning. Det kan inte överlåtas åt medlemsstaternas nationella rättsordningar att fastställa ramen för detta, eftersom detta skulle riskera att äventyra dess enhetliga tillämpning. Även om den hittills inte har varit föremål för någon systematisk lagstiftningsutveckling, finns det förmodligen inget hinder för att den skulle kunna bli det, på områdena för unionens egna befogenheter.

274. Domstolens praxis har, som jag redan har preciserat, bidragit till utvecklingen av rättsstatens principer vad gäller dess konsekvenser för ett effektivt domstolsskydd eller för domarnas oavhängighet. Lärdomarna från denna praxis kan ge unionslagstiftaren riktlinjer för att närmare klargöra detta värde i sekundärrättsliga bestämmelser. Så var fallet med förordning 2020/2092.

275. Inom ramen för sin legalitetskontroll ska domstolen pröva huruvida definitionen av rättsstaten i artikel 2 a i förordning 2020/2092, de indicier som tyder på en överträdelse (artikel 3) och de exempel på överträdelser av de principer som den omfattar (artikel 4.2) uppfyller kraven enligt rättssäkerhetsprincipen.

276. I definitionen i artikel 2 a i förordning 2020/2092 finns det tre delar:

- Rättsstaten är det unionsvärde som fastställs i artikel 2 FEU.
- Den inkluderar sju rättsliga principer: Lagenlighet, som förutsätter en öppen, redovisningsskyldig, demokratisk och pluralistisk lagstiftningsprocess, rättssäkerhet, förbud mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter, effektivt rättsligt skydd, inklusive tillgång till rättslig prövning, av oberoende och opartiska domstolar, även vad gäller grundläggande rättigheter, maktindelning, icke-diskriminering och likhet inför lagen.
- Dessa principer ska tolkas ”med beaktande av de andra unionsvärden och unionsprinciper som fastställs i artikel 2 FEU.”

277. Denna definition, som, såsom jag förklarat ovan, endast görs med avseende på förordning 2020/2092, återger begreppet i artikel 2 FEU och utvecklar det med precisering av de sju principer som lagstiftaren inkluderar. Dessa grundar sig på domstolens rättspraxis och på kommissionens¹⁴⁵ arbete, som i sin tur kommer av uppgifter om rättsstatsprincipen som fastställts av internationella organ, såsom Venedigkommissionen.¹⁴⁶

278. Att definiera vad som avses med rättsstaten genom att hänvisa till nämnda principer uppfyller de minimikrav på tydlighet, precision och förutsebarhet som följer av rättssäkerhetsprincipen. Medlemsstaterna har tillräckligt omfattande kännedom om de skyldigheter som dessa ger upphov till, i synnerhet om man beaktar att den övervägande delen av dem har utvecklats i EU-domstolens rättspraxis.

¹⁴⁴ Dom av den 30 april 2020, Nelson Antunes da Cunha, (C-627/18, EU:C:2020:321, punkt 45).

¹⁴⁵ Handlingen COM(2014) 158 final, meddelande från kommissionen ”En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen”, bilaga I.

¹⁴⁶ Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen).

279. Dessa principer har visserligen oundviklig abstraktionsgrad och det är inte möjligt för lagstiftaren att identifiera samtliga fall där de ska tillämpas. Denna omständighet, som är gemensam för varje rättsregel som ger upphov till en rättsprincip, kan inte i sig inverka menligt på kraven på rättssäkerhet. Det är den som tolkar bestämmelsen som har i uppgift att i ett särskilt fall konkretisera dess tillämpning.

280. Identifieringen, i artikel 3 i förordning nr 2020/2092 av vissa saker som kan ”tyda på överträdelse av rättsstatens principer” (hot mot rättsväsendets oavhängighet, avsaknad av påföljd för rättsstridiga eller godtyckliga myndighetsbeslut eller begränsning av tillgången till och effektiviteten i rättsmedel) vittnar om lagstiftarens ansträngningar för att underlätta tillämpningen av rättsstatsprinciperna och öka rättssäkerheten.

281. Detsamma gäller artikel 4.2 i förordning nr 2020/2092, som innehåller en vägledande förteckning över omständigheter som kan leda till åsidosättande av rättsstatens principer.

282. Denna förteckning syftar till att ange var gränserna går för sådana åsidosättanden av rättsstatens principer som kan leda till att villkorsåtgärder i förordning 2020/2092 antas, när det finns ett direkt samband med genomförandet av unionsbudgeten.

283. I led h i denna uppräkningslista hänvisas till ”andra situationer eller åtgärder från myndigheternas sida som är av betydelse för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen.” Införandet av detta led är, som jag redan har angett, logiskt och dess breda formuleringar påverkar inte rättssäkerheten mer än några andra liknande bestämmelser. Denna bestämmelse är nödvändig på grund av att det är omöjligt att på ett uttömmande sätt specificera förteckningarna över de åtgärder som medlemsstaterna vidtar och som kan strida mot rättsstatens principer vid genomförandet av unionsbudgeten.

284. Enligt artikel 4.2 i förordning nr 2020/2092 är dess tillämpningsområde begränsat till ett materiellt område där unionen har befogenhet, såsom genomförandet av dess budget. Förordningen skapar således en rättssäkerhet för medlemsstaterna genom att de *på förhand* får kännedom om vilka ”aspekter” av deras åtgärder som berörs av villkorligheten i samband med mottagandet av ekonomiska medel vid överträdelse av rättsstatsprincipen, vilken endast gäller genomförandet av unionsbudgeten.

285. Användningen av relativt obestämda begrepp i artikel 4.2 i förordning 2020/2092 innebär enligt min mening inte en tvetydighet som strider mot rättssäkerhetsprincipen. De begrepp som används är begrepp som i stor utsträckning används i andra unionsbestämmelser, bland annat på finansområdet. Ytterligare klargöranden av detta kommer att lämnas genom kommissionens och rådets administrativa praxis¹⁴⁷ vid tillämpningen av förordning nr 2020/2092, som senare kommer att falla under domstolens prövning.

286. Den ungerska regeringen har till de artiklar som jag just har analyserat lagt andra artiklar i förordning 2020/2092, som enligt den ungerska regeringen också åsidosätter rättssäkerhetsprincipen.

¹⁴⁷ Vid förhandlingen meddelade kommissionen att den utarbetade ett utkast till vägledning för att underlätta tillämpningen av förordning nr 2020/2092, enligt en teknik som i stor utsträckning används inom andra områden (exempelvis inom området för statligt stöd).

287. För det första hänvisar regeringen till artikel 4.1 i förordning 2020/2092, som föreskriver korrigerande åtgärder när "... överträdelser av rättsstatens principer i en medlemsstat påverkar eller riskerar att allvarligt påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt."

288. Enligt den ungerska regeringen innebär möjligheten att vidta åtgärder vid allvarlig risk att tillämpningen av förordning 2020/2092 utvidgas till situationer som är osäkra eller inte bevisade. Vidare ger den kommissionen befogenhet att föreslå godtyckliga åtgärder, som inte ligger i linje med genomförandet av unionsbudgeten, i strid med kraven på rättssäkerhet.

289. Jag anser emellertid inte att dessa argument kan godtas. Den omständigheten att det föreskrivs åtgärder inte bara för när det är visat att rättsstatsprinciperna har åsidosatts, med direkt samband med genomförandet av unionsbudgeten, men även när det föreligger en allvarlig risk för att så skulle vara fallet, medför inte någon rättsosäkerhet.

290. Som jag kommer att redogöra för som svar på den fjärde grunden för talan är det vanligt i unionens finansiella bestämmelser och budgetbestämmelser att hänsyn tas både till de överträdelser som redan har begåtts och till den allvarliga risken för, eller det allvarliga hotet om, sådana överträdelser.

291. Om man följde den ungerska regeringens uppfattning skulle det vara otänkbart att använda en risk eller ett hot som rekvisit i en rättsregel. Dessa begrepp anspelar i sig på framtiden i ordalag som inte är helt förutsebara.¹⁴⁸

292. Den ungerska regeringen har för det andra upprepat att hänvisningen i artikel 4.2 h i förordning 2020/2092 till "andra situationer eller ageranden från myndigheternas sida som är av betydelse för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen" är oförenlig med rättssäkerhetsprincipen. Jag har redan förklarat varför jag inte delar denna uppfattning.

293. För det tredje anser den ungerska regeringen att artikel 5.3 i förordning nr 2020/2092 strider mot rättssäkerhetsprincipen, genom att den inte i vederbörlig ordning preciserar typen och omfattningen av de korrigerande åtgärder som kan vidtas gentemot medlemsstaten och genom att det inte säkerställs att det finns ett direkt samband mellan dessa åtgärder och åsidosättandet av rättsstatens principer.

294. Jag erinrar om att det i artikel 5.3 i förordning 2020/2092 ges en möjlighet att anta åtgärder som står i proportion till de faktiska eller potentiella återverkningarna som överträdelserna av rättsstatens principer har för unionsbudgetens sunda ekonomiska förvaltning eller på unionens ekonomiska intressen. För godkännande ska det göras en avvägning mellan arten, varaktigheten, allvaret och omfattningen av åsidosättandet av dessa principer.

295. Jag kan inte se att detta sätt att fastställa åtgärdernas art och räckvidd är oförenligt med rättssäkerhetsprincipen. Såsom parlamentet har påpekat grundar sig effektiviteten hos mekanismen för villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel på kommissionens befogenhet att föreslå lämpliga korrigerande åtgärder med hänsyn till de

¹⁴⁸ Artikel 7 FEU avser "risk för... allvarligt åsidosätter värden som anges i artikel 2".

särskilda omständigheterna i varje enskilt fall. Kommissionen ska under alla omständigheter motivera och rättfärdiga de åtgärder som den föreslår för rådet, och dessa åtgärder kan bli föremål för domstolens prövning.

296. När det gäller den (hypotetiska) avsaknaden av ett direkt samband mellan åsidosättandet och de korrigerande åtgärderna, på grund av att det i artikel 5.3 sista meningen i förordning 2020/2092 anges att ”åtgärderna ska *i så stor utsträckning som möjligt*¹⁴⁹ inriktas på de unionsåtgärder som påverkas av överträdelserna”, anser jag återigen att den ungerska regeringens påstående är föga övertygande.

297. Jag kan inte se denna bestämmelse som oförenlig med rättssäkerhetsprincipen, eftersom det finns situationer där det inte är möjligt att i förväg förutse vilka påföljder som bäst lämpar sig för att bemöta åsidosättandena. Det är logiskt att kommissionen och rådet har möjlighet att vidta korrigerande åtgärder, inbegripet sådana ”korsvisa” åtgärder som jag redan har tagit upp,¹⁵⁰ förutsatt att de motiverar detta på ett lämpligt sätt och med domstolens senare kontroll.

298. Den ungerska regeringen har för det fjärde gjort gällande att artikel 6.3 och 6.8 i förordning 2020/2092 strider mot rättssäkerhetsprincipen, eftersom den inte på ett tillräckligt tydligt sätt anger vilka uppgifter som kommissionen ska väga in när den gör sina bedömningar.

299. Även detta argument ska emellertid tillbakavisas. Kommissionen ska visa att rättsstatsprinciperna har åsidosatts och att de korrigerande åtgärder som den anser lämpliga för att komma till rätta med dessa åsidosättanden är proportionerliga. Enligt min mening är det logiskt att den för detta ändamål kan samla in information från alla källor som den förfogar över, såsom anges i artikel 6.3 i förordning 2020/2092. Om staten som gjort sig skyldig till en överträdelse anser att dessa uppgifter inte är tillförlitliga, har den två överläggningsomgångar till sitt förfogande för att bestrida dem inför kommissionen innan kommissionen föreslår åtgärder inför rådet.

300. Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.

VIII. Grunder för delvis ogiltigförklaring av flera bestämmelser i förordning 2020/2092

301. Den ungerska regeringen har genom sin fjärde till nionde grund yrkat ogiltigförklaring av olika bestämmelser i förordning 2020/2092 genom argument som till största delen återger de argument som anförts inom ramen för någon av de tre första grunderna för ogiltigförklaring.

302. Enligt EU-domstolen är det endast möjligt att ogiltigförklara *en del av* en unionsrättsakt under förutsättning att denna del kan avskiljas från rättsakten i övrigt. Detta krav är inte uppfyllt när rättsaktens huvudsakliga innehåll skulle ändras om en del av den ogiltigförklarades.¹⁵¹

303. Enligt denna rättspraxis kan den fjärde grunden för den ungerska regeringens talan om ogiltigförklaring av artikel 4.1 i förordning 2020/2092 inte tas upp till sakprövning, eftersom denna bestämmelse motsvarar det huvudsakliga innehållet i denna förordning, i det att den

¹⁴⁹ Min kursivering.

¹⁵⁰ Punkt 181 och fotnot 102 ovan.

¹⁵¹ Dom av den 11 december 2008, kommissionen/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, punkterna 105 och 106); och dom av den 24 maj 2005, Frankrike/parlamentet och rådet (C-244/03, EU:C:2005:299, punkterna 12 och 13).

fastställer villkoren för antagande av korrigerande åtgärder på grund av åsidosättande av rättsstatsprincipen som har ett direkt samband med genomförandet av unionsbudgeten. Utan denna artikel skulle förordning 2020/2092 inte kunna tillämpas.

304. Samma resonemang gäller för den sjunde och den åttonde grunden, genom vilka den ungerska regeringen har yrkat att artikel 5.3 i förordning 2020/2092, i vilken kriterierna för antagande av korrigerande åtgärder fastställs, ska ogiltigförklaras. En mekanism med villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel utan möjlighet till korrigerande åtgärder skulle vara verkningslös i avsaknad av kriterier, varför denna artikel är av väsentlig betydelse för genomförandet av den angripna förordningen.

305. Under alla omständigheter kommer jag att analysera samtliga grunder för delvis ogiltigförklaring, inklusive de tre som enligt min mening inte kan tas upp till sakprövning, för det fallet att domstolen anser att det finns anledning att pröva dessa frågor i sak.

A. Den fjärde grunden för talan: artikel 4.1 i förordning 2020/2092

1. Parternas argument

306. Enligt den ungerska regeringen strider artikel 4.1 i förordning 2020/2092 mot proportionalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen, eftersom den tillåter att korrigerande åtgärder vidtas vid allvarliga risker för att den sunda ekonomiska förvaltningen eller för unionens finansiella intressen påverkas.

307. Att godta en sådan möjlighet, som inte föreskrivs i andra finansiella bestämmelser i unionen, skulle dessutom befria kommissionen från skyldigheten att göra en objektiv bedömning för att visa att det föreligger ett samband mellan rättsstatsprincipen och genomförandet av unionsbudgeten.

308. Parlamentet och rådet har bestritt den ungerska regeringens argument.

2. Bedömning

309. Enligt artikel 4.1 i förordning 2020/2092 ska korrigerande åtgärder vidtas när "...överträdelser av rättsstatens principer i en medlemsstat påverkar eller *riskerar att* allvarligt påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt."¹⁵²

310. I andra av unionens finansiella regler föreskrivs liknande åtgärder, såväl i situationer där överträdelserna har skett som i situationer där det föreligger risk för att så ska ske. Följande kan tas som exempel:

- Artikel 63.2 andra och fjärde styckena i budgetförordningen rör delad förvaltning mellan unionen och medlemsstaterna och ålägger dessa stater att göra förhandskontroller, även på plats, genom granskning av representativa och/eller riskbaserade urval av transaktioner. Vidare ska "[k]ommissionen...", som en del i sin riskbedömning och i enlighet med sektorsspecifika regler, övervaka de förvaltnings- och kontrollsystem som inrättats i

¹⁵² Min kursivering.

medlemsstaterna. Kommissionen ska i sitt revisionsarbete... ta hänsyn till nivån av risk bedömd i enlighet med sektorsspecifika regler.”

- I artikel 104 i förordningen om gemensamma bestämmelser 2021–2027 föreskrivs att ”kommissionen ska göra finansiella korrigeringar genom att minska stödet från fonderna till ett program om den konstaterar att det finns en allvarlig brist som hotar det stöd från fonderna som redan betalats ut till programmet.”
- Genom budgetförordningen (artiklarna 135–143) inrättas ett system för tidig upptäckt för att från tilldelningen av medel från unionsbudgeten utesluta sökande och mottagare som befinner sig i en situation där det föreligger en allvarlig risk för unionens finansiella intressen.

311. Att endast beakta överträdelser (av unionsbestämmelserna) som redan ägt rum, och inte den allvarliga risken för att sådana ska ske, skulle vara oförenligt med en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten enligt artikel 317 FEUF. En sund ekonomisk förvaltning innebär att de överträdelser som redan har begåtts avhjälpas, men även att det ska göras en avvägning mellan riskerna (förutsatt att de är allvarliga och sannolika) för att överträdelserna kommer att inträffa och medför oönskade ekonomiska konsekvenser.

312. I domstolens praxis bekräftas användningen av kriteriet allvarlig risk för att mot medlemsstaterna göra finansiella korrigeringar eller andra åtgärder för att skydda unionsbudgeten när dessa genomför otillräckliga kontroller, utan att det är nödvändigt att visa att det verkligen föreligger en faktisk förlust.¹⁵³

313. I förordning 2020/2092 är bedömningen av den allvarliga risken för åsidosättande av en rättsstatsprincip som har ett direkt samband med budgetgenomförandet, som ett kriterium för att vidta korrigeringar, enligt min mening särskilt relevant, med tanke på villkorens horisontella karaktär.

314. De nationella myndigheternas allmänna brister vad gäller iakttagandet av rättsstatsprincipen i fråga om budgeten kan i sig utgöra en risk för att den sunda förvaltningen av budgeten och unionens finansiella intressen påverkas.

315. Artikel 4.1 i förordning 2020/2092 avser fall där det föreligger ett *allvarligt* hot mot unionsbudgeten eller ekonomiska intressen. Den uppfyller således kraven enligt proportionalitetsprincipen, eftersom åtgärder för att bemöta risken måste överensstämja med dess intensitet och dess inverkan på unionsbudgeten eller finansiella intressen. Detta stöds av artikel 5.3 i förordning 2020/2092.

316. I motsats till vad den ungerska regeringen har gjort gällande fastställs inte någon sorts riskpresumtion som försvagar sambandet mellan åsidosättandet av rättsstatsprincipen och genomförandet av unionsbudgeten. Kommissionen är inte vid något tillfälle befriad från sin skyldighet att bevisa att hotet eller risken föreligger. Jag upprepar att hoten eller riskerna måste vara allvarliga, verkliga och inte rent hypotetiska.

317. Under dessa omständigheter är artikel 4.1 i förordning 2020/2092 förenlig med rättssäkerhetsprincipen, varför talan inte kan vinna bifall på den fjärde grunden.

¹⁵³ Dom av den 7 oktober 2004, Belgien/kommissionen, (C-153/01, EU:C:2004:589, punkterna 66 och 67).

B. Den femte grunden för talan: artikel 4.2 h i förordning 2020/2092

318. Den ungerska regeringen anser att artikel 4.2 h i förordning nr 2020/2092 inte innehåller någon exakt definition av de fall då rättsstatens principer kan ha åsidosatts. Genom att det i denna bestämmelse, utan närmare precisering, hänvisas till ”andra situationer eller ageranden från myndigheternas sida” strider denna bestämmelse mot rättssäkerhetsprincipen.

319. Av de skäl som anförts i prövningen av den tredje grunden kan talan inte vinna bifall såvitt avser denna grund.

C. Den sjätte grunden för talan: åsidosättande av artikel 5.2 i förordning 2020/2092

1. Parternas argument

320. Enligt den ungerska regeringen innebär befogenheten enligt artikel 5.2 i förordning nr 2020/2092 (sammanfattningsvis att den medlemsstat mot vilken åtgärder vidtas fortsätter att ge medel till de slutliga mottagarna av programmen) följande:

- Den är oförenlig med den rättsliga grunden för denna förordning, eftersom skyldigheten avser medlemsstaternas budgetar.
- Den åsidosätter de unionsrättsliga bestämmelserna om budgetunderskott och principen om medlemsstaternas jämlikhet.

321. Parlamentet och rådet har bestritt denna argumentation och upprepat, såsom de redan gjort inom ramen för den första grunden för talan, att artikel 5.2 i förordning 2020/2092 inte föreskriver någon ytterligare skyldighet utöver dem som redan existerar och att den är nödvändig för att säkerställa skyddet för de rättigheter som mottagarna har förvärvat. De har dessutom påpekat att ansvaret för att uppnå målen avseende budgetunderskott åligger medlemsstaten, i enlighet med dess egna lagstiftningsval, utan att det påverkar det faktum att den ska följa unionsbestämmelserna (däribland förordning 2020/2092).

2. Bedömning

322. När det gäller frågan huruvida artikel 5.2 i förordning nr 2020/2092 är förenlig med den rättsliga grunden för artikel 322.1 a FEUF, har jag redan uttalat mig om detta i samband med prövningen av den första grunden för talan.

323. När det gäller huruvida denna bestämmelse (inte) är förenlig med unionsbestämmelserna om kontroll av alltför stora offentliga underskott, delar jag inte den ungerska regeringens bedömning.

324. Varje medlemsstat (framför allt om den inte tillhör euroområdet) har möjlighet att utarbeta och kontrollera sin budget samtidigt som de iakttar de gränser som unionsrätten ger uttryck för. Förordning 2020/2092 inkräktar inte på medlemsstaternas frihet att inom dessa gränser göra egna val avseende budget och offentliga utgifter.

325. Vid utövandet av denna budgetbefogenhet ska medlemsstaten visserligen stå för kostnaderna för de finansiella korrigeringar som föreskrivs i förordning nr 2020/2092, och konkret kostnader som följer av skyldigheten att fortsätta att ge medel till de slutliga mottagarna.

326. När det gäller att det (enligt Ungern) är enklare för de *stora* staterna att fullgöra denna skyldighet, åsidosätts inte likheten mellan medlemsstaterna när det i förordning nr 2020/2092 föreskrivs en identisk skyldighet för alla stater att fortsätta ge medel till de slutliga mottagarna.

327. En medlemsstats erhållande av finansiering från unionsbudgeten är dessutom generellt sätt knutet till medlemsstatens ekonomiska betydelse och befolkning, såsom relevanta faktorer. Stödet enligt unionens program till de stater som har mindre ekonomisk betydelse och befolkning står i proportion till deras särskilda egenskaper. Finansiella korrigeringar på grund av åsidosättande av rättsstatsprincipen kommer följaktligen att påverka alla i samma utsträckning.

328. Den omständigheten att staten, oberoende av dess ekonomiska betydelse och befolkning, är nettogivare eller nettomottagare av unionens medel förändrar inte denna situation. Logiskt sett kommer nettomottagare av medel från unionsbudgeten att vara mer exponerade för mekanismen för villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel än nettogivare, men denna omständighet är oundviklig och medför inte någon diskriminering mellan medlemsstaterna.

329. Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den sjätte grunden.

D. Den sjunde grunden för talan: artikel 5.3 näst sista meningen i förordning 2020/2092

330. Artikel 5.3 tredje meningen i förordning 2020/2092 (där det anges att ”arten av överträdelserna av rättsstatens principer, samt hur allvarliga och omfattande de är, ska vederbörligen beaktas”) är enligt den ungerska regeringen oförenlig med den rättsliga grunden för förordningen och artikel 7 FEU. Den ungerska regeringen har hävdade att denna bestämmelse saknar samband med unionsbudgeten eller ekonomiska intressen och att den dessutom saknar den precision som krävs enligt rättssäkerhetsprincipen.

331. Dessa argument kan av de skäl som anförts inom ramen för prövningen av den första och den tredje grunden inte godtas.

E. Den åttonde grunden för talan: artikel 5.3 sista meningen i förordning 2020/2092

332. Den ungerska regeringen har anført att artikel 5.3 sista meningen i förordning 2020/2092 (”åtgärderna ska i så stor utsträckning som möjligt inriktas på de unionsåtgärder som påverkas av överträdelserna”) inte säkerställer att det finns ett direkt samband mellan det åsidosättande av rättsstatsprincipen som konkret konstaterats och dessa åtgärder. Bestämmelsen strider mot såväl proportionalitetsprincipen som rättssäkerhetsprincipen.

333. Underkännandet av denna grund följer av de argument som utvecklats inom ramen för den första och den tredje grunden.

F. Den nionde grunden för talan: artikel 6.3 och 6.8 i förordning 2020/2092

334. Den ungerska regeringen anser att artikel 6.3 och 6.8 i förordning 2020/2092 (enligt vilken kommissionen ska ta hänsyn till ”relevanta uppgifter från tillgängliga källor, inbegripet beslut, slutsatser och rekommendationer från unionsinstitutioner, andra relevanta internationella organisationer och andra erkända institutioner”) strider mot rättssäkerhetsprincipen, eftersom den inte på ett lämpligt sätt definierar de referenser och källor som ska användas.

335. Underkännandet av denna grund grundar sig på vad som anförts för att bemöta den tredje grunden.

IX. Rättegångskostnader

336. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Parlamentet och rådet har yrkat att Ungern ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Ungern har tappat målet, ska parlamentets och rådets yrkande bifallas.

337. I enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Europeiska kommissionen, Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Polen, Republiken Finland och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.

X. Förslag till avgörande

338. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen beslutar följande:

- 1) Rådets yrkande gällande en rättegångsfråga om att domstolen ska bortse från de avsnitt i Ungerns ansökan och dess bilagor, särskilt bilaga A.3, som hänvisar till, återger eller återspeglar den analys som gjorts i utlåtandet från rådets rättstjänst (rådets handling 13593/18) av den 25 oktober 2018, avslås.
- 2) Ungerns talan mot Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten kan inte befallas på den första, den andra eller den tredje grunden som avser ogiltigförklaring av förordningen.
- 3) Den fjärde, den sjunde och den åttonde grunden kan inte tas upp till sakprövning och talan kan inte vinna bifall såvitt avser den femte, den sjätte och den nionde grunden för talan, genom vilka Ungern i andra hand yrkar att artiklarna 4.1, 4.2 h, 5.2, artikel 5.3 näst sista meningen, artikel 5.3 sista meningen, och artikel 6.3 och 6.8 i förordning 2020/2092 ska ogiltigförklaras.
- 4) Ungern ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europaparlamentets och rådets rättegångskostnader.

- 5) Europeiska kommissionen, Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Polen, Republiken Finland och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.