



Rättsfallssamlingen

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

Mål C-157/21

Republiken Polen

mot

Europaparlamentet

Europeiska unionens råd

”Talan om ogiltigförklaring – Artikel 151.1 i domstolens rättegångsregler – Rättegångsfråga – Ansökan om avlägsnande av handling – Juridiska utlåtanden – 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 – Påstått åsidosättande av fördragsbestämmelser – Rättssäkerhetsprincipen – Medlemsstaternas likhet – Proportionalitetsprincipen”

1. Republiken Polen har genom denna talan,² som väckts med stöd av artikel 263 FEUF, yrkat att domstolen ska ogiltigförklara förordning (EU, Euratom) 2020/2092.³

2. Genom denna talan, som obestriddligen är relevant från ett *konstitutionellt* perspektiv, ifrågasätts huruvida förordning 2020/2092, genom vilken det inrättas en mekanism för att skydda unionsbudgeten mot medlemsstaternas åsidosättande av rättsstatsprinciper i samband med budgetgenomförandet, har antagits med stöd av en korrekt rättslig grund och är förenlig med vissa primärrättsliga bestämmelser, bland annat artikel 7 FEU.

3. Domstolen har beslutat att hänskjuta målet till sammanträde i plenum, som är den sammansättning som bäst lämpar sig för prövningen av ärenden med ”särskilt stor betydelse” (artikel 16 i domstolens stadga).

I. Tillämpliga bestämmelser

4. Jag hänvisar till min återgivning av bestämmelserna i fördragen och unionens sekundärrätt i mitt förslag till avgörande i mål C-156/21.

¹ Originalspråk: spanska.

² I mål C-156/21, Ungern/parlamentet och rådet, har Ungern framställt ett likadant yrkande. Jag föredrar i dag mina förslag till avgörande i båda de målen.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten (EUT L 433I, 2020, s. 1).

II. Förfarandet vid domstolen

5. Republiken Polen har yrkat att domstolen ska

- ogiltigförklara förordning 2020/2092 i dess helhet, och
- förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

6. Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska ogilla talan och förplikta Republiken Polen att ersätta rättegångskostnaderna.

7. Den 12 maj 2021 ansökte Europaparlamentet om att målet skulle handläggas enligt artikel 133 i rättegångsreglerna (förfarandet för skyndsam handläggning). Ansökan bifölls av domstolens ordförande den 9 juni 2021.

8. Den 12 maj 2021 begärde rådet, i enlighet med artikel 151.1 i rättegångsreglerna, att domstolen inte skulle beakta vissa avsnitt i Republiken Polens ansökan, 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, att denna rättegångsfråga skulle prövas i samband med att målet avgjordes i sak.

9. Vid den förhandling som hölls av domstolen i plenum den 11 och 12 oktober 2021 deltog Republiken Polen, Europaparlamentet och rådet, liksom Europeiska kommissionen, 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.

10. Jag kommer i detta förslag till avgörande att följa samma ordning som i förslaget till avgörande i mål C-156/21. Jag kommer att börja med att behandla den rättegångsfråga rådet tagit upp. Därefter kommer jag att behandla den rättsliga bakgrunden till utarbetandet och antagandet av förordning 2020/2092. Slutligen kommer jag att behandla de elva grunder för ogiltigförklaring som Republiken Polen har anfört till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring av förordning 2020/2092.

11. För att undvika upprepningar kommer jag att, så mycket jag kan, hänvisa till mitt förslag till avgörande i mål C-156/21 (som registrerades före detta mål). I förevarande förslag till avgörande kommer jag därför endast att behandla de frågor som inte redan har behandlats i det ovannämnda förslaget.

III. Rättegångsfråga: ansökan om att ett utlåtande från rådets rättstjänst ska avlägsnas från handlingarna i målet

12. Rådet har yrkat att domstolen ska ”bortse från de avsnitt i ansökan och dess bilagor som hänvisar till, återger eller återspeglar analysen i utlåtandet från rådets rättstjänst (rådets handling 13593/18) av den 25 oktober 2018 och särskilt avsnitten [i punkterna 53, 75, 126, 133 och 139]”.

13. Den polska regeringen har yrkat att domstolen ska avslå rådets yrkande och har till stöd härför anfört att rådets argument saknar grund och inte kan godtas.

14. I mitt förslag till avgörande i mål C-156/2021 redogör jag för skälen till att jag föreslår att rådets ansökan om beslut i en rättegångsfråga – som är likadan som ansökan i förevarande mål – ska avslås, detta efter en analys av a) bestämmelser om tillgång till och åberopande vid domstol av EU-institutionernas handlingar, b) rättspraxis avseende tillgång till utlåtanden från EU-institutionernas rättstjänster och rätten att åberopa dem inför domstol, och c) tillämpningen därav i detta mål.

15. Av samma skäl föreslår jag att domstolen, även i detta mål, ska avslå rådets ansökan om beslut i den aktuella rättegångsfrågan.

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

16. Jag hänvisar till de argument som utvecklas i förslaget till avgörande i mål C-156/21 om det lagstiftningsförfarande som tillämpades vid antagandet av förordning 2020/2092 och om de finansiella villkorsmekanismer som finns i unionsrätten.

V. Första grunden för talan: förordning 2020/2092 saknar giltig rättslig grund

17. Den polska regeringen har gjort gällande att det inte är tillåtet att i en förordning som antagits med stöd av artikel 322.1 a FEUF fastställa vad som avses med begreppet rättsstat eller ange vilka omständigheter som utgör ett åsidosättande av rättsstatsprincipen. En sådan förordning kan inte heller bemyndiga kommissionen och rådet att vid tillämpningen av denna förordning förtydliga de krav som följer av rättsstatens principer. Slutligen anser den polska regeringen att lagstiftaren saknade rätt att bemyndiga rådet att basera sig på kommissionens konstateranden avseende åsidosättande av dessa principer för att mot en viss medlemsstat vidta åtgärder för att skydda unionsbudgeten.

18. Den polska regeringen har gjort gällande att förordning 2020/2092 innehåller ett bemyndiganden för att vidta *sanktionsåtgärder* mot medlemsstater som inte har fullgjort sina skyldigheter enligt fördragen. Förordning 2020/2092 uppfyller således inte de krav som en mekanism med villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel måste uppfylla. Det är därför förordningens rättsliga grund inte kan utgöras av artikel 322.1 a FEUF, vilken tillerkänner unionens institutioner rent budgetrelaterade uppgifter.

19. Den bedömning som görs av dessa argument i motsvarande punkter i förslaget till avgörande i mål C-156/21 föranleder mig att föreslå att domstolen ska underkänna den första grunden för talan.

VI. Andra grunden för talan: den rättsliga grunden för förordning 2020/2092 är felaktig

A. Parternas argument

20. Den polska regeringen har hävdade att den rättsliga grunden för förordning 2020/2092, för det fall domstolen finner att unionen har befogenhet att anta förordningen, borde vara artikel 311 tredje stycket FEUF eller, alternativt, artikel 312.2 FEUF, i stället för artikel 322.1 a FEUF.

21. Den polska regeringen anser att förordning 2020/2092 avser, och är knuten till, den nya budgetcykeln, samtliga de finansiella åtaganden som gjorts för den fleråriga budgetramen (nedan kallad budgetramen)⁴ och Europeiska unionens återhämtningsinstrument NextGenerationEU,⁵ vilket framgår av dess tillkomsthistoria.

22. Artikel 322.1 a FEUF ger inte någon adekvat rättslig täckning för förordning 2020/2092, eftersom den artikeln endast gör det möjligt att anta rättsakter för genomförande av unionens årliga budget.

23. Användningen av denna felaktiga rättsliga grund har lett till att ett felaktigt lagstiftningsförfarande (det ordinarie lagstiftningsförfarandet) har använts och till att ett felaktigt omröstningssystem (med kvalificerad majoritet) har tillämpats. Det föreligger således ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, eftersom det i artikel 311 tredje stycket FEUF och artikel 312.2 FEUF föreskrivs att ett särskilt lagstiftningsförfarande ska användas och att beslut ska antas enhälligt.

24. Parlamentet och rådet har bestritt dessa argument.⁶

B. Bedömning

25. Genom förordning 2020/2092 har det införts en mekanism med villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel av *permanent* karaktär som inte har något samband med någon årlig budget eller en viss budgetram.

26. De regler för genomförande av budgeten som får antas enligt artikel 322.1 a FEUF är tillämpliga på såväl de fleråriga budgetramarna (och instrumentet NextGenerationEU) som på de årliga budgetarna. I artikel 310 FEUF fastställs principen om en årlig budget, vilket innebär att de inkomster och utgifter som anges i de fleråriga budgetramarna delas upp och verkställs årligen genom varje budget.

27. Den första av de två artiklar som den polska regeringen har åberopat (artikel 311 tredje stycket FEUF) säger att "[r]ådet ..., i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet, [ska] anta ett beslut med bestämmelser om systemet för unionens egna medel. Inom ramen för detta kan nya kategorier av egna medel inrättas eller en befintlig kategori upphävas. Beslutet träder i kraft först sedan det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser".

28. Förordning 2020/2092 inrättar inte någon ny typ av egna medel, upphäver inte någon befintlig kategori av egna medel, och reglerar inte heller formerna för uppbörd av egna medel eller förhållandet mellan dessa. Den är avsedd att huvudsakligen tillämpas på unionens utgifter snarare än på dess inkomster. Artikel 311 tredje stycket FEUF kan därför inte utgöra den korrekta rättsliga grunden för att anta den förordningen.

⁴ För närvarande är rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 av den 17 december 2020 om den fleråriga budgetramen 2021–2027 (EUT L 433I, 2020, s. 11) i kraft.

⁵ Rådets förordning (EU) 2020/2094 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; nedan kallad NextGenerationEU).

⁶ För att undvika upprepningar utgår jag från att de stater som har deltagit vid förhandlingen (naturligtvis med undantag för Ungern och Republiken Polen) samt kommissionen delar parlamentets och rådets uppfattning.

29. Detsamma gäller för den andra artikeln som påstås ha åsidosatts (artikel 312.2 FEUF), enligt vilken "[r]ådet ... i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande [ska] anta en förordning om fastställande av den fleråriga budgetramen. Rådet ska besluta med enhällighet efter godkännande av Europaparlamentet, som ska besluta med en majoritet av sina ledamöter."

30. Den fleråriga budgetramen ska fastställas för minst fem år och syftar till att under denna period säkerställa en regelbunden utveckling av utgifterna och fastställer, i detta syfte, beloppen för de årliga taken för anslag för åtaganden för varje utgiftskategori och det årliga taket för anslag för betalningar.

31. Förordning 2020/2092 däremot, innehåller inte någon planering av unionens åtaganden och betalningar under en viss period (den förblir gällande så länge den inte upphävs), och den kan inte betecknas som en lämplig mekanism för att få det årliga budgetförfarandet att fungera väl i den mening som avses i artikel 312.3 FEUF.

32. När det gäller den omständigheten att förordning 2020/2092 antogs parallellt med förhandlingarna om budgetramen 2021–2027 och instrumentet NextGenerationEU (eller att det föreligger en politisk koppling mellan förordningen å ena sidan och budgetramen och nämnda instrument å andra sidan), anser jag att denna tidsmässiga aspekt saknar betydelse för valet av rättslig grund och för prövningen av förordningens lagenlighet.

33. Under dessa omständigheter anser jag att talan inte kan vinna bifall på den andra grunden.

VII. Tredje grunden för talan: åsidosättande av protokoll nr 2, som utgör en bilaga till EU-fördraget och EUF-fördraget, om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

A. Parternas argument

34. Den polska regeringen har i andra hand (för det fall domstolen skulle anse att unionslagstiftaren haft behörighet att anta förordningen) gjort gällande att förordning 2020/2092 antogs i strid med protokoll nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

35. Enligt den polska regeringen omfattas inte genomförandet av unionens budget av någon av de exklusiva befogenheter som avses i artikel 3.1 FEUF, utan av en sådan delad befogenhet som avses i artikel 4.1 FEUF, även om detta område inte nämns i uppräknningen.

36. Detta påstående stöds enligt nämnda regering av artikel 325.1 FEUF, enligt vilken "[u]nionen och medlemsstaterna ska bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen genom åtgärder som ska vidtas i enlighet med denna artikel".

37. Den polska regeringen har gjort gällande att artikel 4 första stycket, artikel 6 första stycket och artikel 7.1 i protokoll nr 2 har åsidosatts, eftersom kommissionens förslag till det som skulle bli förordning 2020/2092⁷ inte överlämnades till de nationella parlamenten för kontroll av huruvida det var förenligt med subsidiaritetsprincipen.

⁷ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna (COM(2018) 324 final av den 2 maj 2018).

38. Enligt nämnda regering utgör denna underlåtenhet ett sådant åsidosättande av väsentliga formföreskrifter som ska föranleda ogiltigförklaring av förordning 2020/2092. Domstolen har uttalat sig på detta sätt vad gäller underlåtenheten att konsultera Europaparlamentet inom ramen för lagstiftningsförfarandet.

39. Rådet och Europaparlamentet har bestritt dessa argument.

B. Bedömning

40. Budgeten gör det möjligt för unionen att utveckla sin politik och säkerställa att dess institutioner, organ och byråer fungerar. Den omfattas inte av den vertikala befogenhetsfördelningen mellan unionen och dess medlemsstater (artiklarna 3 FEUF–6 FEUF), utan här gäller en intern befogenhet avseende unionens och EU-institutionernas funktion, som liknar den befogenhet som institutionerna åtnjuter vid antagandet av arbetsordningar, språkregler och tjänsteföreskrifter för unionens tjänstemän och övriga anställda. Genomförandet av unionsbudgeten är således inte ett område som omfattas av principen om tilldelade befogenheter, utan det handlar om en befogenhet som uteslutande tillkommer unionen.

41. Dessa påståenden motsägs inte av artikel 317 FEUF enligt vilken kommissionen under eget ansvar ska genomföra budgeten ”i samarbete med medlemsstaterna ... enligt bestämmelserna i den budgetförordning som utfärdats enligt artikel 322 [FEUF]”.

42. Det är således möjligt att medlemsstaterna genom delegering kan delta i förvaltningen av unionsbudgeten under kommissionens kontroll. Detta framgår av reglerna om ”delad förvaltning” som återfinns i budgetförordningen,⁸ i artikel 63.⁹ Denna delning av förvaltningen mellan unionen och medlemsstaterna betyder dock inte att medlemsstaterna får anta bestämmelser om reglering av unionsbudgeten.¹⁰ Det ankommer endast på unionen att genomföra unionsbudgeten och unionen får delegera denna uppgift till medlemsstaterna om den anser att delad förvaltning är det bästa sättet för att förverkliga den. Vid delad förvaltning är det logiskt att kommissionen behåller kontrollen över de statliga myndigheternas agerande.

43. Inte heller artikel 325 FEUF, som ingår i kapitlet om ”bekämpning av bedrägeri”, kan åberopas för att ge medlemsstaterna behörighet vad gäller villkorlighetsmekanismen i samband med genomförandet av unionens budget.

44. Inrättandet av en sådan mekanism genom förordning 2020/2092 har inte till omedelbart syfte att bekämpa bedrägerier. Villkorlighetsmekanismen fungerar dessutom endast i förhållande till medlemsstaterna, och inte gentemot privata aktörer, medan artikel 325 FEUF, och de sekundärrättsliga bestämmelser genom vilka denna artikel genomförs, tar sikte på just privata aktörer.

⁸ 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, 2018, s. 1) (nedan kallad budgetförordningen).

⁹ Det anges i punkt 1 att ”[n]är kommissionen genomför budgeten inom ramen för delad förvaltning ska uppgifter som har samband med genomförandet av budgeten delegeras till medlemsstaterna”.

¹⁰ Kommissionen försäkrade, med avseende på subsidiaritetsprincipen, i sitt förslag till förordning att ”[f]inansiella regler för unionens budget enligt artikel 322 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt kan inte antas på medlemsstatsnivå” (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, motivering, punkt 2 andra stycket).

45. Mot bakgrund av detta konstaterar jag att eftersom subsidiaritetsprincipen styr på de områden där delad befogenhet råder mellan medlemsstaterna och unionen (artikel 5.3 FEU) så är den inte tillämplig på genomförandet av unionsbudgeten. Men även om så hade varit fallet och denna princip hade varit tillämplig, anser jag att det inte – vilket den polska regeringen har anfört – har skett något åsidosättande av väsentliga formföreskrifter.

46. När det gäller det påstådda åsidosättandet av artikel 4 första stycket, artikel 6 första stycket och artikel 7.1 i protokoll nr 2, erinrar jag om att förordningar, liksom övriga normativa rättsakter, antas av EU-institutionerna i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 288 första stycket FEUF. Om en viss EU-institution inte deltar i antagandet av en rättsakt trots att så föreskrivs med bindande verkan i en fördragsbestämmelse, så är det logiskt att det ska anses föreligga ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter som medför ogiltighet.¹¹

47. De nationella parlamentens uppgifter är emellertid begränsade till dem som anges i artikel 12 FEU, det vill säga, för såvitt här är av relevans, att bli informerade av unionens institutioner och få sig tillsända utkast till unionens lagstiftningsakter (punkt a) och att se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med vad som föreskrivs i protokoll nr 2 (punkt b). Enligt artikel 7 i protokoll nr 2 innebär de nationella parlamentens ingripande inte att antagandet av den normativa rättsakten stoppas, utan bara att kommissionen blir tvungen att ompröva förslaget för att därefter dra tillbaka förslaget, ändra det eller vidhålla det.

48. Det formfel som den polska regeringen har påtalat ska kommissionen ha gjort sig skyldig till genom att underlåta att fullgöra sin skyldighet att, såsom föreskrivs i artikel 4 första stycket i protokoll nr 2, överlämna lagstiftningsutkastet till de nationella parlamenten.

49. Enligt den polska regeringen kan man av detta första åsidosättande sluta sig till att det även föreligger ett åsidosättande av artikel 6 första stycket i protokoll nr 2 (möjlighet för nationella parlament att avge ett motiverat yttrande ”med skälen till att de anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen”) och artikel 7.1 i samma protokoll (EU-institutionerna ”ska, om utkastet till lagstiftningsakt kommer från dem, ta hänsyn till motiverade yttranden från de nationella parlamenten”).

50. Man får emellertid inte glömma att

- det i ingressen till förordning 2020/2092 anges att parlamentet och rådet har antagit förordningen ”efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten”,¹²
- det av kommissionens förslag framgår att utkastet överlämnades till de nationella parlamenten,

¹¹ Av fast rättspraxis framgår att det regelmässiga samrådet med Europaparlamentet i de fall som anges i fördraget utgör en väsentlig formföreskrift som, om den inte iakttas, medför att den ifrågavarande rättsakten blir ogiltig. Att parlamentet verkligen deltar i beslutsförandet i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i fördraget utgör nämligen en grundläggande beståndsdel i den jämvikt mellan institutionerna som åsyftas i fördraget. Genom denna befogenhet uttrycks en grundläggande demokratisk princip, enligt vilken folken deltar i maktutövningen genom en vald församling (se, för ett liknande resonemang, framför allt dom av den 11 november 1997, Eurotunnel m.fl., C-408/95, EU:C:1997:532, punkt 45, dom av den 7 mars 2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, punkterna 24 och 25, och dom av den 6 september 2017, Slovakien/rådet, C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 160).

¹² Artikel 3 i protokoll nr 1 har följande lydelse: ”De nationella parlamenten kan, i enlighet med förfarandet i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande lämna ett motiverat yttrande om huruvida ett utkast till lagstiftningsakt är förenligt med subsidiaritetsprincipen.”

– den polska regeringen tillstår att vissa nationella parlament, bland annat Republiken Polens parlament, lämnade yttranden till kommissionen beträffande justering av utkastet med stöd av subsidiaritetsprincipen.¹³

51. Den omständigheten att den polska regeringen uttryckligen har medgett att kommissionens utkast översändes till de nationella parlamenten¹⁴ hindrar inte denna regering från att hävda att kommissionen borde ha gjort ett andra utskick, med hänsyn till att utkastet genomgick betydande förändringar under lagstiftningsförfarandet.

52. Den polska regeringen har till stöd för sin uppfattning åberopat domstolens rättspraxis¹⁵ och gjort gällande att enligt denna praxis ”medför kravet att höra Europaparlamentet under beslutsförfarandet i de fall som föreskrivs i fördraget att nytt samråd ska ske varje gång den slutligt antagna texten, betraktad i sin helhet, väsentligt avviker från den som varit föremål för samråd med parlamentet”.

53. Denna rättspraxis är emellertid inte tillämplig i förevarande mål, eftersom det i protokoll nr 2 inte föreskrivs att det ska ske ett andra utskick (eller några successiva sådana) av utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten, när behandlingen av utkasten inom ramen för förfarandet vid rådet och parlamentet leder till innehållsmässiga ändringar. När det gäller förordning 2020/2092 ändrade inte kommissionen sitt ursprungliga förslag, utan det var rådet och parlamentet som ändrade förslaget och därigenom gav texten den slutliga utformning som sedan antogs.

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

VIII. Fjärde grunden för talan: åsidosättande av motiveringsskyldigheten (artikel 296 FEUF andra stycket)

A. Parternas argument

55. Den polska regeringen har i huvudsak gjort gällande att den motivering till förordningen som återfanns i kommissionens förslag inte räckte för att fullgöra den skyldighet som följer av artikel 296 andra stycket FEUF, enligt hur den bestämmelsen har tolkats av domstolen.

56. Den polska regeringen har lagt till att de skäl som anges i förslaget i synnerhet inte visar på någon nödvändighet att anta förordning 2020/2092 och inte rättfärdigar valet av artikel 322.1 a FEUF som rättslig grund.

57. Parlamentet och rådet har bestritt dessa argument.

¹³ Den polska regeringens ansökan, punkterna 44 och 45.

¹⁴ Idem, sista meningen i punkt 49.

¹⁵ Dom av den 13 november 1990, *The Queen/Minister of Agriculture, Fisheries and Food* (C-331/88, EU:C:1990:391, punkt 39), och dom av den 6 september 2017, *Slovakien/rådet* (C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 161).

B. Bedömning

58. För det första är denna grund verkningslös, eftersom den endast avser kommissionens ursprungliga förslag och inte det slutliga innehållet i förordning 2020/2092. Det är denna lagstiftningsakt som angrips, och inte förslaget.

59. Även om de texter som har behandlats under lagstiftarens arbete med att ta fram en unionsrättsakt kan vägas med i bedömningen av rättsaktens motivering, så är den motivering som återfinns i den antagna och offentliggjorda normativa rättsakten den enda som räknas. Motiveringen till denna rättsakt är normalt sett den som anges i skälen i rättsaktens ingress.

60. För det andra har EU-domstolen slagit fast att den motivering som krävs enligt artikel 296 andra stycket FEUF¹⁶ ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet, och klart och tydligt visa hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning.¹⁷

61. I förevarande fall har unionslagstiftaren emellertid i tillräcklig utsträckning motiverat antagandet av förordning 2020/2092 i de 29 skälen i ingressen till förordningen. I ingressens första ”beaktandemening” hänvisas särskilt till artikel 322.1 a FEUF.

62. Det framgår av dessa skäl vilka motiv som ledde till införandet av mekanismen med villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel för att skydda unionens budget för det fall medlemsstaterna skulle överträda rättsstatens principer.

63. Sambandet ”mellan respekten för rättsstaten och effektivt genomförande av unionsbudgeten i enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning” nämns särskilt i skäl 13 i förordning 2020/2092 såsom en av grunderna för denna förordning.

64. Talan bör följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den fjärde grunden.

IX. Femte grunden för talan: åsidosättande av artikel 7 FEU

65. Enligt den polska regeringen införs genom förordning 2020/2092 en ny mekanism, som inte föreskrivs i fördragen, för att kontrollera att medlemsstaterna följer rättsstatens principer. Den polska regeringen anser därför att detta införande får en effekt som kan likställas med följden av en fördragsändring, som inte låter sig göras genom en vanlig sekundärrättsakt.

¹⁶ ”Rättsakter ska motiveras och innehålla en hänvisning till de förslag, initiativ, rekommendationer, framställningar eller yttranden som föreskrivs i fördragen.”

¹⁷ Det krävs inte att motiveringen anger alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter. Motiveringen ska inte endast bedömas mot bakgrund av dess lydelse, utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området. Så är särskilt fallet när medlemsstaterna har varit i hög grad delaktiga i förarbetet för utarbetande av den tvistiga rättsakten och därför känner till de skäl som ligger till grund för den. När det rör sig om rättsakter med allmän giltighet kan motiveringen begränsas till den generella situation som har lett fram till antagandet av den och de allmänna syften som ska uppnås med den. Om det mål som institutionen eftersträvar väsentligen framgår av den omtvistade rättsakten behövs det inte någon särskild motivering för de olika tekniska lösningar som har valts. Se dom av den 30 april 2019, Italien/rådet (Fiskekvoter för svärdfisk i Medelhavet) (C-611/17, EU:C:2019:332, punkterna 4–42), dom av den 22 november 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, punkt 79), och dom av den 17 mars 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punkt 58).

66. Dessutom har det anförts att eftersom syftet med förordning 2020/2092 sammanfaller med syftet med förfarandet enligt artikel 7 FEU, innebär förordningen ett undvikande av tillämpningen av den artikeln, vars villkor är strängare och ger medlemsstaterna fler garantier.

67. Den bedömning som görs av dessa argument i motsvarande punkter i förslaget till avgörande i mål C-156/21 föranleder mig att föreslå att domstolen ska underkänna den femte grunden.

X. Sjätte grunden för talan: åsidosättande av artikel 269 FEUF första stycket

68. Den polska regeringen har anført att antagandet av förordning 2020/2092 de facto innebär ett åsidosättande av artikel 269 första stycket FEUF, eftersom förordningen utvidgar domstolens behörighet (som enligt denna artikel är begränsad till en kontroll av att reglerna avseende förfarandet har iakttagits) till att omfatta samtliga åsidosättanden av rättsstatens principer enligt hur dessa – även detta helt utan grund – definieras i förordning 2020/2092.

69. Den bedömning som görs av dessa argument i motsvarande punkter i förslaget till avgörande i mål C-156/21 föranleder mig att föreslå att domstolen ska underkänna den sjätte grunden.

XI. Sjunde grunden för talan: åsidosättande av artikel 4.1 och 4.2 andra meningen FEU och artikel 5.2 FEU

A. Parternas argument

70. Den polska regeringen har gjort gällande att unionslagstiftaren genom införandet i förordning 2020/2092 av den mekanism med villkorlighet som hänger samman med respekten för rättsstatens principer

- har åsidosatt principen om tilldelade befogenheter i artiklarna 4.1 och 5.2 FEU, och
- har åsidosatt sin skyldighet att respektera medlemsstaternas ”väsentliga statliga funktioner”, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten (artikel 4.2 andra meningen FEU).

71. Parlamentet och rådet har bestritt dessa argument.

B. Bedömning

72. När det gäller det påstådda åsidosättandet av principen om tilldelade befogenheter (artiklarna 4.1 FEU och 5.2 FEU), måste jag upprepa att det inte föreligger något sådant åsidosättande, eftersom unionen har en rättslig grund i artikel 322.1 a FEUF för att anta förordning 2020/2092. Jag hänvisar till utredningen i förslaget till avgörande i mål C-156/21.

73. När det gäller artikel 4.2 FEU ska det påpekas att den polska regeringen inte inom ramen för denna grund¹⁸ har gjort gällande att det föreligger något åsidosättande av bestämmelsen i första meningen (det vill säga vad gäller den nationella identiteten)¹⁹, utan endast av vad som sägs i den andra meningen, där det hänvisas till de väsentliga statliga funktionerna.²⁰

74. Till skillnad från vad den polska regeringen har gjort gällande innebär förordning 2020/2092 inte att kommissionen ges kontroll över områden som är av avgörande betydelse för medlemsstaternas suveränitet, såsom deras territoriella integritet, lag och ordning och den nationella säkerheten.

75. Det är riktigt att mekanismen i förordning 2020/2092 kan användas med avseende på den verksamhet som bedrivs av vissa nationella myndigheter (såsom myndigheter som sköter finansiell kontroll och offentlig upphandling, utrednings- och åklagarmyndigheter och domstolar), men så är endast fallet i den mån verksamheten påverkar genomförandet av unionens budget eller påverkar unionens ekonomiska intressen.

76. Artikel 4.2 andra meningen FEU innebär inte att det inom de områden som omfattas av nationell behörighet och som har samband med utövandet av ”väsentliga statliga funktioner” föreligger en rätt för medlemsstaterna att frikoppla sig från sina skyldigheter enligt unionsrätten.

77. Att det förhåller sig så har bekräftats av EU-domstolen beträffande mycket känsliga områden, såsom den inre och yttre säkerheten²¹, organisationen av det nationella domstolväsendet²² och organisationen av försvarsmakten,²³ rörande frågor som regleras av unionsrätten. Skyldigheten att iaktta unionsrätten innebär att statliga myndigheter som dessa agerar inom nämnda områden inte har någon immunitet mot EU-institutionernas rättsakter när institutionerna utövar sina befogenheter på lagenligt sätt.

¹⁸ Däremot har regeringen framfört ett sådant påstående inom ramen för den åttonde grunden.

¹⁹ Bestämmelsen om respekt för den nationella identiteten, som kommer till uttryck i medlemsstaternas politiska och konstitutionella grundstrukturer (som är självständiga unionsrättsliga begrepp), återfinns i artikel 4.2 första meningen FEU. Syftet med bestämmelsen är att unionsrättens inverkan ska begränsas inom de områden som anses utgöra väsentliga områden för medlemsstaterna. Bestämmelsen är tillämplig med avseende på den vertikala avgränsningen av befogenheter mellan unionen och dess medlemsstater, och hänger dessutom samman med den princip om lojalt samarbete som åtföljer den i artikel 4.3 FEU.

²⁰ ”[Unionen] ska respektera [medlemsstaternas] väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar”.

²¹ Dom av den 6 oktober 2020, *La Quadrature du Net m.fl.* (C-511/18, C-512/18 och C-520/18, EU:C:2020:791, punkt 99), och dom av den 2 april 2020, kommissionen/Polen, Ungern och Republiken Tjeckien (Mekanism för tillfällig omplacering av personer som ansöker om internationellt skydd) (C-715/17, C-718/17 och C-719/17, EU:C:2020:257, punkterna 143 och 170).

²² Enligt domstolen ankommer det på medlemsstaterna att bestämma hur de vill organisera sitt domstolväsende; de är dock skyldiga att när de utövar denna behörighet iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten och särskilt enligt artikel 19.1 andra stycket. Se dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 52), dom av den 5 november 2019, kommissionen/Polen (Allmänna domstolars oavhängighet) (C-192/18, EU:C:2019:924, punkt 102), dom av den 19 november 2019, A.K. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 75), dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid högsta domstolen – rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 68), och dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 40).

²³ Se dom av den 15 juli 2021, *Ministrstvo za obrambo* (C-742/19, EU:C:2021:597, punkt 40): ”... trots att det ankommer på medlemsstaterna att definiera sina väsentliga säkerhetsintressen och att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa inre och yttre säkerhet, inklusive beslut om försvarets organisation, kan blott den omständigheten att en åtgärd har vidtagits för att skydda nationell säkerhet inte leda till att unionsrätten inte anses vara tillämplig och således befria medlemsstaterna från skyldigheten att iaktta unionsrätten ... Detsamma gäller nationella åtgärder som vidtas för att skydda en medlemsstats territoriella integritet.”

78. Såsom Republiken Polen har anfört är det mycket riktigt så, att den nationella behörighet som medlemsstaterna har med stöd av artikel 4.2 andra meningen FEU omfattar regleringen av organisationen och verksamheten vid de statliga myndigheter som anges i förordning 2020/2092 (bland annat utrednings- och åklagarmyndigheter och domstolar).

79. Förordning 2020/2092 ålägger emellertid inte medlemsstaterna någon *ny* skyldighet vad gäller organisationen och verksamheten vid dessa statliga organ som skulle kunna påverka utövandet av medlemsstaternas väsentliga funktioner. Den skyldighet som dessa – och alla andra – myndigheter har att i samband med att de vidtar åtgärder rätta sig efter rättsstatens principer, såsom ett gemensamt värde som delas av alla medlemsstater, förelåg naturligtvis redan vid tiden för antagandet av förordning nr 2020/2092 och följer direkt av fördragen.

80. Eftersom unionens budget och ekonomiska intressen kan skadas om dessa myndigheter agerar i strid mot rättsstatens principer är de korrigerande åtgärder som är tillåtna enligt förordning 2020/2092 att betrakta som ett utövande av unionens befogenhet.

81. De argument som den polska regeringen har anfört inom ramen för denna grund utgör i själva verket en upprepning av ungefär samma argument som nämnda regering har anfört i andra mål (visserligen mål om direkt talan och mål om förhandsavgörande) om att det inte går att åberopa artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan för att ifrågasätta Republiken Polens regler om nationella domares ställning eller medlemsstatens nationella domstolar. Dessa argument, som nämnda regering har baserat på bland annat artiklarna 4 FEU, 5.1 och 5.2 FEU samt 13.2 FEU, har redan underkänts av EU-domstolen.²⁴

82. Mot bakgrund av det ovan anförda bör talan inte vinna bifall såvitt avser den sjunde grunden.

XII. Åttonde grunden för talan: åsidosättande av principen om likabehandling av medlemsstaterna (artikel 4.2 första meningen FEU)

A. Parternas argument

83. Den polska regeringen har gjort gällande att förordning 2020/2092 inte bara strider mot principen om medlemsstaternas likhet, utan även bidrar till att åsidosättandena av denna princip permanentas.

84. Nämnda regering anser att förordning 2020/2092 inte ger några garantier för att ett konstaterande av att rättsstatens principer har åsidosatts har föregåtts av en ”grundlig kvalitativ bedömning” från kommissionens sida som kan betecknas som objektiv, opartisk och rättvis.

85. Dessutom har regeringen tillagt att förfarandet för att anta åtgärder för att skydda unionens budget direkt och otvetydigt diskriminerar de *små* och *medelstora* medlemsstaterna i förhållande till de *stora*, eftersom rådet antar sina beslut med kvalificerad majoritet enligt ett system där rösterna från dessa stora medlemsstater ges en ”oproportionerlig tyngd”.

86. Parlamentet och rådet har bestritt dessa argument,

²⁴ Se de domar som nämns i fotnot 22 i detta förslag till avgörande.

B. Bedömning

87. Vid utvecklingen av denna grund har olika frågor blandats samman, varav inte alla har att göra med det som i teorin borde vara det enda temat (det vill säga åsidosättande av principen om likabehandling).

88. Om jag har förstått den polska regeringens argument rätt, så har denna för det första anfört att kommissionen inte kan göra en objektiv, opartisk och rättvis bedömning, därför att en av de omständigheter som den ska väga in är rapporterna från det rådgivande organet Venedigkommissionen²⁵, som vid ett tillfälle²⁶ gjorde en åtskillnad mellan de *gamla* och de *nya* demokratierna i samband med en bedömning av domarutnämningens förenlighet med rättsstatens principer.

89. Enligt skäl 16 i förordning 2020/2092 ska kommissionen ta hänsyn till ”relevanta uppgifter från tillgängliga källor och erkända institutioner”. Bland dessa källor och institutioner nämns bland annat Europarådets organ, såsom Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco) och Venedigkommissionen.

90. I samma skäl anges emellertid att kommissionen ska göra en grundlig bedömning som måste vara ”objektiv, opartisk och rättvis”. Kommissionen är vid sin bedömning inte bunden av handlingarna från Venedigkommissionen, och är inte tvungen att beakta dem om detta medför en särbehandling av medlemsstaterna vid tillämpningen av förordning 2020/2092.²⁷

91. I skäl 26 i förordning 2020/2092 anges dessutom att ”[f]örfarandet ... bör respektera principerna om objektivitet, icke-diskriminering och likabehandling av medlemsstaterna och bör genomföras enligt ett opartiskt och evidensbaserat tillvägagångssätt”.

92. Det förefaller logiskt att kommission för detta ändamål får samla in information från alla tillgängliga källor, såsom anges i artikel 6.3 i förordning 2020/2092. Om den stat som kritiserats misstänker att informationen inte är korrekt har den möjlighet att inom ramen för två samrådsomgångar framföra motargument inför kommissionen, innan kommissionen lämnar förslag på åtgärder till rådet.

93. För det andra lyckas den polska regeringen medelst sina argument avseende åsidosättandet av principen om medlemsstaternas likhet inte få fram exakt varför förordning 2020/2092 skulle diskriminera vissa medlemsstater i förhållande till andra. Artikel 6.6 och 6.9 i denna förordning ger samtliga medlemsstater, utan åtskillnad, möjlighet att inkomma med synpunkter till kommissionen angående den bedömning som denna gör och de åtgärder som den föreslår för rådet.

²⁵ Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen) vid Europarådet.

²⁶ Dokument CDL-AD(2007)028-f, från den 16–17 mars 2007, Domarutnämningar – Rapport antagen av Venedigkommissionen vid dess 70:e plenarsession.

²⁷ Angående värdet av dessa handlingar, se förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl. (C-83/19, C-291/19 och C-355/19, EU:C:2020:746, punkt 170), och förslag till avgörande av generaladvokaten Hogan i målet Republika (C-896/19, EU:C:2020:1055, punkt 88).

94. Det som den polska regeringen pekar ut som diskriminering tycks vara den omständigheten att de *små* och *medelstora* medlemsstaterna inom rådet saknar den ”tyngd för att anta eller förkasta beslut” som de *stora* medlemsstaterna har enligt beräkningssystemet för att uppnå kvalificerad majoritet.²⁸

95. Den framförda kritiken kan logiskt sett inte avse själva omröstningssystemet, som föreskrivs i fördragen och inte kan ogiltigförklaras av domstolen. Om jag förstår den polska regeringens ståndpunkt rätt riktar sig dess kritik mot själva användningen av detta omröstningssystem för att med kvalificerad majoritet i rådet, anta besluten om genomförande av förordning 2020/2092 (artikel 6.10 och 6.11).

96. Såsom rådet har erinrat om följer det av artikel 16.3 FEU att ”[r]ådet ska besluta med kvalificerad majoritet om inte annat föreskrivs i fördragen”. Jag hittar inte någon bestämmelse i unionens primärrätt som i förevarande fall leder till något annat resultat.

97. I övrigt, i den del den polska regeringen inom ramen för denna grund har upprepat argument avseende den repressiva karaktären hos åtgärderna i förordning 2020/2092, vilkas syfte enligt denna regering inte är att skydda unionens budget, utan syftar till ett direkt skydd av rättsstaten, hänvisar jag till mitt förslag till avgörande i mål C-156/21, där jag förklarar varför jag inte delar detta synsätt.

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

XIII. Nionde grunden för talan: åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen.

99. Den polska regeringen har gjort gällande att förordning 2020/2092, särskilt artiklarna 3 och 4.2, inte uppfyller de krav på tydlighet och precision som ställs enligt rättssäkerhetsprincipen.

100. Den bedömning som görs av detta påstående i motsvarande punkter i förslaget till avgörande i mål C-156/21 föranleder mig än en gång att föreslå att domstolen ska underkänna den grund som anförs här.

XIV. Tionde grunden för talan: åsidosättande av proportionalitetsprincipen (artikel 5.4 FEU)

A. Parternas argument

101. Enligt den polska regeringen strider förordning 2020/2092 mot proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU, eftersom den inte rättfärdigar den koppling som görs mellan skyddet för unionens budget och åsidosättande av rättsstatens principer.

102. Regeringen har hävdad att lagstiftaren inte har visat att den mekanism som inrättats genom förordning 2020/2092 har något mervärde i förhållande till unionens redan befintliga finansiella regler.

²⁸ De bestämmelser som reglerar omröstning med kvalificerad majoritet fastställs i artikel 16.4 FEU och, genom hänvisning i den artikeln, i artikel 238.2 FEUF.

103. Enligt den polska regeringen ”är det i praktiken omöjligt” att följa proportionalitetsprincipen när åtgärder vidtas enligt förordning 2020/2092 med hänsyn till de kriterier som enligt förordningen ska tillämpas vid vidtagandet av dessa åtgärder.

104. Parlamentet och rådet har bestritt dessa argument.

B. Bedömning

105. Enligt artikel 5.4 FEU ”ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen”.

106. Jag anser, i linje med parlamentet och rådet, att förordning 2020/2092 inte strider mot denna bestämmelse, det vill säga att den inte strider mot proportionalitetsprincipen.²⁹ Det finns flera skäl som ligger till grund för denna uppfattning.

107. För det första har lagstiftaren ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid utövandet av sina befogenheter³⁰ och jag anser inte att förordning 2020/2092 är en uppenbart olämplig rättsakt för att uppnå det eftersträvade målet, nämligen att skapa en mekanism med villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel för att kunna reagera mot sådana åsidosättanden av rättsstatens principer som har en direkt koppling till genomförandet av unionens budget.

108. För det andra har unionslagstiftaren, enligt min mening, angett tillräckliga skäl för att visa på behovet av förordning 2020/2092 och för att styrka det mervärde som förordningen medför i förhållande till unionens redan befintliga regler på det ekonomiska området. Jag utgår från att kopplingen mellan skyddet för unionens budget och åsidosättandet av rättsstatens principer har styrkts, i enlighet med mina redogörelser i andra avsnitt i detta förslag till avgörande och i mitt förslag till avgörande i mål C-156/21.

109. Förklaringen till detta mervärde återfinns i skäl 17 i förordning 2020/2092, där det anges att åtgärderna ”är nödvändiga särskilt i de fall då andra förfaranden som fastställs i unionens lagstiftning inte gör det möjligt att skydda unionsbudgeten på ett effektivare sätt”.

110. Förfarandet enligt förordning 2020/2092, som är tillämpligt vid sådana åsidosättanden av rättsstatens principer som påverkar budgetgenomförandet, utgör således ett tillägg till de finansiella regler som unionen tidigare antagit avseende villkorlighetsmekanismer kopplade till skyldigheter som ingår i programmen för överföring av medel till medlemsstaterna.

²⁹ Det framgår av fast rättspraxis att det enligt proportionalitetsprincipen krävs att ”de medel som föreskrivs i en unionsbestämmelse ska vara ägnade att säkerställa att de legitima mål som eftersträvas i den berörda lagstiftningen uppnås och att de inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål”. Se dom av den 8 december 2020, Ungern/parlamentet och rådet (C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 111), dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet (C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 76), och dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 67).

³⁰ ”[Domstolen har] slagit fast att unionslagstiftaren, vid utövandet av de befogenheter som denne tilldelats, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på områden där unionslagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk eller social art och därvid måste göra komplicerade bedömningar. Det handlar således inte om att avgöra huruvida en åtgärd som har vidtagits på ett sådant område var den enda möjliga åtgärden eller den bästa möjliga åtgärden. Det är endast om åtgärden är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som de behöriga institutionerna eftersträvar som åtgärdens laglighet kan påverkas” (dom av den 8 december 2020, Ungern/parlamentet och rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 112, och dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 77 och där angiven rättspraxis).

111. Det som är nytt med förordning 2020/2092 och dess horisontella karaktär, i förhållande till tidigare regler, är att den gör det möjligt att ta hänsyn till sådana åsidosättanden av rättsstatens principer som har en tillräckligt direkt inverkan på genomförandet av unionens budget, när inverkan utgör en följd av nationella myndigheters handlande.

112. I de fall det fanns en risk för att sådana – mot rättsstatens principer stridande – handlingar skulle kunna skada den sunda förvaltningen av unionens budget, erbjöd de tidigare finansiella reglerna inte specifikt några så kraftiga mekanismer för att reagera mot detta som förordning 2020/2092.

113. Förordning 2020/2092 är således förenlig med proportionalitetsprincipen, eftersom lagstiftaren har angett att den villkorlighetsmekanism som införs genom förordningen endast kan användas ”såvida ... inte ... andra förfaranden ... skulle göra det möjligt ... att skydda unionsbudgeten på ett effektivare sätt” (artikel 6.1).

114. För det tredje finns det inget som hindrar att framtida korrigerande åtgärder för att skydda unionsbudgeten, enligt vad som föreskrivs i förordning 2020/2092, uppfyller de krav som följer av proportionalitetsprincipen. De till och med *måste* göra det enligt vad som anges i artikel 5.3 och skäl 18.

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

XV. Elfte grunden: maktmissbruk

A. Parternas argument

116. Den polska regeringen anser att unionslagstiftaren har gjort sig skyldig till maktmissbruk genom att anta förordning 2020/2092. Regeringen har formulerat sin kritik från två perspektiv:

- Det *uttalade* syftet med förordning 2020/2092 skiljer sig från dess *verkliga* syfte. Det verkliga syftet är inte att skydda unionens budget, trots att det är vad som annonseras i själva namnet på förordningen, utan att skydda rättsstaten.
- Den mekanism som införts genom förordning 2020/2092 syftar till att beivra överträdelser av rättsstatens principer genom ett kringgående av förfarandet i artikel 7 FEU, vars villkor är strängare.

117. Parlamentet och rådet har bestritt dessa argument.

B. Bedömning

118. Den polska regeringen har utvecklat denna grund i linje med dess tidigare påståenden som det redogjorts för ovan. Såsom regeringen själv har medgett har den särskilt tagit upp frågor beträffande syftet med förordning 2020/2092 inom ramen för den första grunden för talan.³¹

³¹ Punkt 123 i dess ansökan, där det hänvisas till punkterna 28–33.

119. Dessa argument innehåller faktiskt inget nytt som inte redan har nämnts inom ramen för den första, den andra, den sjunde, den åttonde och den nionde grunden för talan, vilka redan har prövats. Så är fallet inte bara vad gäller syftet med förordning 2020/2092, utan även med avseende på det förfarande som införs genom förordningen, i förhållande till förfarandet enligt artikel 7 FEU.

120. EU-domstolen har slagit fast att ”en rättsakt innebär maktmissbruk endast om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter framgår att den har antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än dem för vilka befogenheten i fråga har tilldelats eller för att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i EUF-fördraget, i syfte att komma till rätta med situationen i det konkreta fallet”.³²

121. Syftet med förordning 2020/2092 är, som jag redan har upprepat, att skapa en mekanism med villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel som underlättar vidtagandet av åtgärder till skydd för unionens budget vid överträdelser av rättsstatsprincipen som har ett direkt samband med genomförandet av denna budget.

122. Artikel 322.1 a FEUF ger unionslagstiftaren befogenhet att införa denna typ av villkorlighetsmekanismer, som mekanismerna enligt förordning 2020/2092 är ett exempel på, i syfte att skydda unionens budget.

123. Det kan inte anses att förordning 2020/2092 inrättar ett förfarande liknande det som föreskrivs i artikel 7 FEU (om än med färre begränsningar) för att beivra överträdelser av rättsstatsprincipen. Jag vill understryka att det rör sig om olika rättsliga instrument.

124. Under dessa omständigheter kan talan inte vinna bifall på den elfte grunden.

XVI. Rättegångskostnader

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

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

³² Dom av den 8 december 2020, Ungern/parlamentet och rådet (C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 82), dom av den 5 maj 2015, Spanien/parlamentet och rådet (C-146/13, EU:C:2015:298, punkt 56), och dom av den 13 november 1990, Fedesa m.fl. (C-331/88, EU:C:1990:391, punkt 24).

XVII. Förslag till avgörande

127. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska meddela en dom med följande domslut:

- ”1) Rådets yrkande om att domstolen ska bortse från de avsnitt i Republiken Polens ansökan och dess bilagor som hänvisar till, återger eller återspeglar analysen i utlåtandet från rådets rättstjänst (rådets handling 13593/18) av den 25 oktober 2018, avslås.
- 2) Republiken Polens talan om ogiltigförklaring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten, ogillas.
- 3) Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europaparlamentets och rådets rättegångskostnader.
- 4) Europeiska kommissionen, Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Ungern, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.”