



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (plenum)

den 16 februari 2022 \*

## Innehållsförteckning

I.	Tillämpliga bestämmelser .....	5
A.	Förordning (EG) nr 1049/2001 .....	5
B.	Rådets arbetsordning .....	6
C.	Riktlinjer för hantering av rådets interna handlingar .....	6
D.	Förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 .....	7
E.	Budgetförordningen .....	7
II.	Den angripna förordningen .....	11
III.	Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen .....	20
IV.	Yrkandet att domstolen inte ska beakta vissa avsnitt i Ungerns ansökan och i bilaga A.3 till denna ansökan .....	22
A.	Parternas argument .....	22
B.	Domstolens bedömning .....	23
V.	Prövning av talan .....	26
A.	Förstahandsyrkandet om ogiltigförklaring av den angripna förordningen i dess helhet . . . .	26
1.	Den första och den andra grunden: Unionen saknade befogenhet att anta den angripna förordningen .....	26
a)	Parternas argument .....	26
b)	Domstolens bedömning .....	31
1)	Den rättsliga grunden för den angripna förordningen .....	32

\* Rättegångsspråk: ungerska.

2) Kringgående av artikel 7 FEU och artikel 269 FEUF . . . . .	41
2. Den tredje grunden: Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen . . . . .	47
a) Parternas argument . . . . .	47
b) Domstolens bedömning . . . . .	52
B. Andrahandsyrkandet om delvis ogiltigförklaring av den angripna förordningen . . . . .	63
1. Yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 4.1 i den angripna förordningen . . . . .	63
a) Parternas argument . . . . .	63
b) Domstolens bedömning . . . . .	64
2. Yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 4.2 h i den angripna förordningen . . . . .	64
a) Parternas argument . . . . .	64
b) Domstolens bedömning . . . . .	65
3. Yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 5.2 i den angripna förordningen . . . . .	65
a) Parternas argument . . . . .	65
b) Domstolens bedömning . . . . .	66
4. Yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 5.3 tredje meningen i den angripna förordningen . . . . .	68
a) Parternas argument . . . . .	68
b) Domstolens bedömning . . . . .	69
5. Yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 5.3 fjärde meningen i den angripna förordningen . . . . .	70
a) Parternas argument . . . . .	70
b) Domstolens bedömning . . . . .	71
6. Yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 6.3 och 6.8 i den angripna förordningen . . . . .	72
a) Parternas argument . . . . .	72
b) Domstolens bedömning . . . . .	73
VI. Rättegångskostnader . . . . .	74

”Talan om ogiltigförklaring – Förordning (EU, Euratom) 2020/2092 –  
Generell villkorlighetsordning för skydd av Europeiska unionens budget – Skydd av

unionsbudgeten vid överträdelse av rättsstatens principer i en medlemsstat – Rättslig grund –  
Artikel 322.1 a FEUF – Påstått kringgående av artikel 7 FEU och artikel 269 FEUF –  
Påstått åsidosättande av artikel 4.1 FEU, artikel 5.2 FEU och artikel 13.2 FEU samt av  
rättssäkerhetsprincipen, proportionalitetsprincipen och principen om medlemsstaternas likhet  
inför fördragen”

I mål C-156/21,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 11 mars 2021,

**Ungern**, företrätt av M.Z. Fehér och M.M. Tátrai, båda i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av:

**Republiken Polen**, företräd av B. Majczyna och S. Żyrek, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

mot

**Europaparlamentet**, företrätt av F. Drexler, R. Crowe, U. Rösslein, T. Lukácsi och A. Pospíšilová  
Padowska, samtliga i egenskap av ombud,

**Europeiska unionens råd**, företrätt av A. de Gregorio Merino, E. Rebasti, A. Tamás och  
A. Sikora-Kaléda, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av:

**Konungariket Belgien**, företrätt av C. Pochet, M. Jacobs och L. Van den Broeck, samtliga i  
egenskap av ombud,

**Konungariket Danmark**, inledningsvis företrätt av M. Søndahl Wolff och J. Nymann-Lindgren,  
därefter av M. Søndahl Wolff och V. Pasternak Jørgensen, samtliga i egenskap av ombud,

**Förbundsrepubliken Tyskland**, företräd av J. Möller och R. Kanitz, båda i egenskap av ombud,

**Irland**, företrätt av M. Browne, J. Quaney och A. Joyce, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av  
D. Fennelly, BL,

**Konungariket Spanien**, inledningsvis företrätt av J. Rodríguez de la Rúa Puig och S. Centeno  
Huerta, därefter av J. Rodríguez de la Rúa Puig och A. Gavela Llopis, samtliga i egenskap av  
ombud,

**Republiken Frankrike**, företräd av A.-L. Desjonquères, A.-C. Drouant och E. Leclerc, samtliga i  
egenskap av ombud,

**Storhertigdömet Luxemburg**, inledningsvis företrätt av A. Germeaux och T. Uri, därefter av A. Germeaux, båda i egenskap av ombud,

**Konungariket Nederländerna**, företrätt av M.K. Bulterman och J. Langer, båda i egenskap av ombud,

**Republiken Finland**, företrädd av H. Leppo och S. Hartikainen, båda i egenskap av ombud,

**Konungariket Sverige**, företrätt av O. Simonsson, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, H. Shev, M. Salborn Hodgson, H. Eklinder och R. Shabsavan Eriksson, samtliga i egenskap av ombud,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av D. Calleja Crespo, J.-P. Keppenne, J. Baquero Cruz och A. Tokár, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

#### DOMSTOLEN (plenum)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena A. Arabadjiev (referent), A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele och J. Passer samt domarna M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra, L.S. Rossi, A. Kumin, N. Wahl, D. Gratsias, M.L. Arastey Sahún, M. Gavalec och Z. Csehi,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: enhetschefen M. Aleksejev och handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 och den 12 oktober 2021,

och efter att den 2 december 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

#### Dom

- 1 Ungern har i första hand yrkat att domstolen ska ogiltigförklara 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, och rättelse i EUT L 373, 2021, s. 94) (nedan kallad den angripna förordningen). I andra hand har Ungern yrkat att domstolen ska ogiltigförklara artiklarna 4.1, 4.2 h, 5.2, artikel 5.3 näst sista och sista mening samt artiklarna 6.3 och 6.8 i denna förordning.

## I. Tillämpliga bestämmelser

### A. Förordning (EG) nr 1049/2001

- 2 Artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43) har följande lydelse:

”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.”

- 3 Artikel 4 i nämnda förordning 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.

...

5. En medlemsstat får begära att institutionen inte skall lämna ut en handling som härrör från denna medlemsstat utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande.

6. Om enbart delar av den begärda handlingen omfattas av något av undantagen, skall övriga delar av handlingen lämnas ut.

7. De undantag som anges i punkterna 1–3 ovan skall enbart tillämpas under den period då skyddet är motiverat på grundval av handlingens innehåll. ...”

4 I artikel 5 i samma förordning föreskrivs följande:

”När en medlemsstat tar emot en begäran om tillgång till en handling som medlemsstaten innehar och som härrör från en institution skall medlemsstaten, om det inte är uppenbart att handlingen skall eller inte skall lämnas ut, rådgöra med institutionen i fråga för att fatta ett beslut som inte äventyrar att syftena med denna förordning uppnås.

En medlemsstat kan i stället hänskjuta en sådan begäran till institutionen.”

### **B. Rådets arbetsordning**

5 Den 1 december 2009 antog Europeiska unionens råd beslut 2009/937/EU om antagande av rådets arbetsordning (EUT L 325, 2009, s. 35). I artikel 6 i arbetsordningen (nedan kallad rådets arbetsordning), med rubriken ”Sekretess och företeende av handlingar inför rätta”, föreskrivs följande i punkt 2:

”Rådet eller [Ständiga representanternas kommitté (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.”

6 Artikel 10 i arbetsordningen, med rubriken ”Allmänhetens tillgång till rådets handlingar”, har följande lydelse:

”De särskilda bestämmelserna om allmänhetens tillgång till rådets handlingar anges i bilaga II.”

7 Bilaga II till nämnda arbetsordning, med rubriken ”Särskilda bestämmelser om allmänhetens tillgång till rådets handlingar”, innehåller en artikel 5. Denna artikel, med rubriken ”Framställningar som hänskjuts av medlemsstaterna”, har följande lydelse:

”Om en medlemsstat hänskjuter en begäran till rådet ska 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.”

### **C. Riktlinjer för hantering av rådets interna handlingar**

8 Genom meddelande 7695/18 av den 10 april 2018 antog rådet riktlinjer för hantering av rådets interna handlingar. Punkterna 1, 2, 20 och 21 i dessa riktlinjer har följande lydelse:

”1. Detta dokument innehåller riktlinjer för hanteringen av icke-säkerhetsskyddsklassificerade rådshandlingar som distribueras inom rådet, till dess medlemmar, kommissionen, utrikestjänsten och, beroende på ämnet, till vissa andra EU-institutioner (t.ex. Europaparlamentet, domstolen, Europeiska centralbanken) och EU-organ (t.ex. Regionkommittén, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén). Ett olägligt offentliggörande av sådana handlingar skulle kunna inverka negativt på rådets beslutsförfarande.

2. Riktlinjerna påverkar rådets verksamhet direkt och ska därmed respekteras av medlemsstaterna i egenskap av rådsmedlemmar, i linje med den princip om lojalt samarbete som styr förbindelserna mellan EU-institutionerna och medlemsstaterna.

...

20. LIMITE-handlingar får inte offentliggöras utan att beslut fattats om detta av vederbörligen bemyndigade rådstjänstemän, en medlemsstats nationella förvaltning (se punkt 21) eller, i förekommande fall, av rådet i enlighet med förordning ... nr 1049/2001 och rådets arbetsordning.
21. Personal vid andra EU-institutioner eller organ än rådet får inte själva besluta om att offentliggöra LIMITE-handlingar utan att dessförinnan samråda med rådets generalsekretariat. Personal vid en medlemsstats nationella förvaltning ska samråda med rådets generalsekretariat innan ett sådant beslut fattas om det inte är uppenbart att en sådan handling kan offentliggöras, i linje med artikel 5 i förordning ... nr 1049/2001.”

#### **D. Förordning (EU, Euratom) nr 883/2013**

- 9 I artikel 2 led 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 och rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999 (EUT L 248, 2013, s. 1) definieras, för förordningens vidkommande, ”unionens ekonomiska intressen” som ”de inkomster, utgifter och tillgångar som omfattas av Europeiska unionens budget eller av institutionernas, organens och byråernas budgetar eller de budgetar som dessa förvaltar och övervakar”.

#### **E. Budgetförordningen**

- 10 I artikel 2, med rubriken ”Definitioner”, i 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) föreskrivs följande.

”I denna förordning avses med:

...

7. *budgetgenomförande*: utförande av verksamheter som rör förvaltning, övervakning, kontroll och revision av budgetanslag i enlighet med de metoder som föreskrivs i artikel 62.

...

42. *medlemsstatsorganisation*: en enhet som är etablerad i en medlemsstat som ett offentligrättsligt organ, eller som ett privaträttsligt organ vilket har anförtrotts offentliga förvaltningsuppgifter och för vilket medlemsstaten har lämnat tillräckliga ekonomiska garantier.

...

59. *sund ekonomisk förvaltning*: genomförandet av budgeten i enlighet med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet.

...”

11 Artikel 61, med rubriken ”Intressekonflikter”, i budgetförordningen föreskrivs följande:

”1. Aktörer i budgetförvaltningen i den mening som avses i kapitel 4 i denna avdelning och andra personer, inklusive nationella myndigheter på alla nivåer, som medverkar i genomförandet av budgeten inom ramen för direkt, indirekt och delad förvaltning, inbegripet förberedande åtgärder, revisioner eller kontroller, får inte utföra handlingar som kan leda till en konflikt mellan deras egenintresse och unionens intresse. De ska också vidta lämpliga åtgärder för att förhindra att en intressekonflikt uppstår vid utförandet av uppgifter inom deras behörighet och för att åtgärda situationer som ur objektiv synvinkel kan uppfattas som en intressekonflikt.

2. Om det föreligger risk för en intressekonflikt som inbegriper en anställd vid en nationell myndighet, ska personen i fråga underrätta sin närmaste överordnade. Om en sådan risk föreligger för en anställd som omfattas av tjänsteföreskrifterna ska personen i fråga underrätta den berörda delegerade utanordnaren. Den berörda närmaste överordnade eller den berörda delegerade utanordnaren ska skriftligen fastställa om en intressekonflikt föreligger. Om en intressekonflikt konstateras ska tillsättningsmyndigheten eller den berörda nationella myndigheten säkerställa att personen i fråga avbryter all verksamhet i ärendet. Den berörda delegerade utanordnaren eller den berörda nationella myndigheten ska säkerställa att eventuella ytterligare lämpliga åtgärder vidtas i enlighet med tillämplig rätt.

3. 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.”

12 I artikel 62 i nämnda förordning, med rubriken ”Metoder för genomförande av budgeten”, föreskrivs följande i första stycket i punkt 1:

”1. Kommissionen ska genomföra budgeten på något av följande sätt:

a) Direkt (nedan kallat direkt förvaltning) enligt artiklarna 125–153 genom sina egna avdelningar, inklusive via sin personal i unionens delegationer under överinseende av respektive delegationschef i enlighet med artikel 60.2, eller via de genomförandeorgan som avses i artikel 69.

b) Inom ramen för delad förvaltning med medlemsstaterna (nedan kallat delad förvaltning) enligt artiklarna 63 och 125–129.

c) Indirekt (nedan kallat indirekt förvaltning) enligt artiklarna 125–149 och artiklarna 154–159, där detta föreskrivs i den grundläggande akten eller i de fall som avses i artikel 58.2 a–d, genom att budgetgenomförandeuppgifter anförtros

...”



13 I artikel 63 i samma förordning, med rubriken ”Delad förvaltning med medlemsstater”, föreskrivs följande i punkterna 2 och 8:

”2. När medlemsstaterna utför uppgifter som har samband med genomförandet av budgeten ska de vidta alla nödvändiga åtgärder, inbegripet lagstiftningsmässiga, regelrelaterade och administrativa åtgärder, som är nödvändiga för att skydda unionens ekonomiska intressen, genom att

- a) förvissa sig om att åtgärder som finansieras genom budgeten genomförs på ett korrekt och ändamålsenligt sätt och i enlighet med tillämpliga sektorsspecifika regler,
- b) utse organ som ska ansvara för förvaltningen och kontrollen av unionens medel i enlighet med punkt 3 och övervaka sådana organ,
- c) förebygga, upptäcka och korrigera oriktigheter och bedrägerier,
- d) i enlighet med denna förordning och sektorsspecifika regler samarbeta med kommissionen, [Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf)], [Europeiska] revisionsrätten och, när det gäller de medlemsstater som deltar i fördjupat samarbete enligt rådets förordning (EU) 2017/1939 [av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (EUT L 283, 2017, s. 1)], med Europeiska åklagarmyndigheten.

För att skydda unionens ekonomiska intressen ska medlemsstaterna, med iakttagande av proportionalitetsprincipen och i enlighet med denna artikel och tillämpliga sektorsspecifika regler, utföra förhands- och efterhandskontroller, vilka där så är lämpligt ska omfatta kontroller på plats genom granskning av representativa och/eller riskbaserade urval av transaktioner. De ska också inkassera felaktigt utbetalda belopp och inleda rättsliga förfaranden i detta avseende där så krävs.

Medlemsstaterna ska ålägga mottagarna ändamålsenliga, avskräckande och proportionella sanktioner när detta föreskrivs i sektorsspecifika regler eller i särskilda bestämmelser i nationell rätt.

Kommissionen ska, som en del i sin riskbedömning och i enlighet med sektorsspecifika regler, övervaka de förvaltnings- och kontrollsystem som inrättats i medlemsstaterna. Kommissionen ska i sitt revisionsarbete respektera proportionalitetsprincipen och ta hänsyn till nivån av risk bedömd i enlighet med sektorsspecifika regler.

...

8. För att säkerställa att unionens medel används enligt gällande regler ska kommissionen
  - a) tillämpa förfaranden för granskning och godkännande av de utsedda organens räkenskaper som säkerställer att dessa räkenskaper är fullständiga, korrekta och sanningsenliga,
  - b) undanta utgifter för belopp som har betalats ut i strid med tillämplig rätt från finansiering från unionen,
  - c) avbryta betalningsfrister eller betalningar när detta föreskrivs i sektorsspecifika regler.

Kommissionen ska helt eller delvis upphöra med avbrytandet av betalningsfrister eller betalningar efter det att en medlemsstat lagt fram sina iakttagelser och så snart som den vidtagit nödvändiga åtgärder. Den årliga verksamhetsrapport som avses i artikel 74.9 ska behandla alla krav som anges i denna punkt.”

- 14 I artikel 129 i budgetförordningen, med rubriken ”Samarbete för att skydda unionens ekonomiska intressen”, föreskrivs följande:

”1. Varje person eller enhet som mottar medel från unionen ska samarbeta till fullo för att skydda unionens ekonomiska intressen och ska som ett villkor för mottagande av medel bevilja de rättigheter och den tillgång som krävs för att den behöriga utanordnaren, Europeiska åklagarmyndigheten när det gäller de medlemsstater som deltar i fördjupat samarbete ..., Olaf, revisionsrätten och, i tillämpliga fall, relevanta nationella myndigheter ska kunna utöva sina respektive befogenheter på ett heltäckande sätt. När det gäller Olaf ska dessa rättigheter innefatta rätten att genomföra utredningar, däribland kontroller på plats och inspektioner, i enlighet med [förordningen om utredningar som utförs av Olaf].

2. Varje person eller enhet som mottar medel från unionen inom ramen för direkt och indirekt förvaltning ska skriftligen gå med på att bevilja de nödvändiga rättigheter som avses i punkt 1 och ska säkerställa att tredje parter som är involverade i förvaltningen av medel från unionen beviljar likvärdiga rättigheter.”

- 15 Artikel 131 i budgetförordningen, med rubriken ”Avbrytande, hävning och minskning”, har följande lydelse:

”1. Om det har förekommit oriktigheter eller bedrägerier i samband med ett förfarande för tilldelning, ska den behöriga utanordnaren avbryta förfarandet och får vidta nödvändiga åtgärder, inklusive att ogiltigförklara förfarandet. Den behöriga utanordnaren ska omedelbart informera Olaf om misstänkta bedrägerifall.

...

3. Den behöriga utanordnaren får avbryta betalningar eller genomförandet av det rättsliga åtagandet om

...

b) det är nödvändigt att kontrollera huruvida misstänkta oriktigheter, bedrägerier eller åsidosättanden av skyldigheter faktiskt har förekommit,

c) oriktigheter, bedrägerier eller åsidosättanden av skyldigheter gör att man kan ifrågasätta tillförlitligheten eller ändamålsenligheten hos de interna kontrollsystemen hos en person eller enhet som förvaltar medel från unionen enligt artikel 62.1 första stycket c eller de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet.

...”

16 I artikel 135 i budgetförordningen, med rubriken ”Skydd av unionens ekonomiska intressen genom upptäckt av risker, uteslutning och åläggande av ekonomiska sanktioner”, föreskrivs följande:

”1. I syfte att skydda unionens ekonomiska intressen ska kommissionen inrätta och driva ett system för tidig upptäckt och uteslutning.

Syftet med systemet ska vara att göra det lättare att

a) tidigt upptäcka personer eller enheter som avses i punkt 2 som utgör ett hot mot unionens ekonomiska intressen,

...

3. Beslutet om att registrera uppgifter rörande tidig upptäckt av de risker som avses i punkt 1 andra stycket a i den här artikeln, att utesluta personer eller enheter som avses i punkt 2 och/eller att ålägga en mottagare ekonomiska sanktioner ska fattas av den behöriga utanordnaren. Uppgifter om sådana beslut ska registreras i den databas som avses i artikel 142.1. Om sådana beslut fattas på grundval av artikel 136.4 ska de uppgifter som registreras i databasen inbegripa uppgifter om de personer som avses i den punkten.

4. Beslutet om att utesluta personer eller enheter som avses i punkt 2 i den här artikeln eller att ålägga en mottagare ekonomiska sanktioner ska baseras på en slutgiltig dom eller, i de uteslutningssituationer som avses i artikel 136.1, på ett slutgiltigt administrativt beslut, eller på en preliminär rättslig bedömning av den panel som avses i artikel 143, i de situationer som avses i artikel 136.2 och för att säkerställa en centraliserad bedömning av sådana situationer. I de fall som avses i artikel 141.1 ska den behöriga utanordnaren avvisa deltagare från ett givet förfarande för tilldelning.

Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 136.5 får den behöriga utanordnaren fatta ett beslut om att utesluta en deltagare eller mottagare och/eller att ålägga en mottagare ekonomiska sanktioner och ett beslut om att offentliggöra tillhörande uppgifter, på grundval av en preliminär bedömning som avses i artikel 136.2, först efter att ha erhållit en rekommendation från den panel som avses i artikel 143.”

## II. Den angripna förordningen

17 Det framgår av beaktandedelen i den angripna förordningen att förordningen antogs på grundval av ”[EUF-fördraget], särskilt artikel 322.1 a” och ”[Euratomfördraget], särskilt artikel 106a”.

18 I skälen 2, 3, 5–10, 12–16, 18–20 och 26 i den angripna förordningen anges följande:

”(2) I sina slutsatser av den 21 juli 2020 påpekade Europeiska rådet att unionens ekonomiska intressen ska skyddas i enlighet med de allmänna principerna i fördragen, särskilt värdena som anges i artikel 2 [FEU]. Europeiska rådet framhöll även vikten av att unionens ekonomiska intressen skyddas och vikten av att rättsstatsprincipen respekteras.

- (3) Rättsstaten kräver att all offentlig makt utövas inom de ramar som anges i lagstiftning, i enlighet med värden som demokrati och respekten för grundläggande rättigheter såsom föreskrivs i [Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan)] och andra tillämpliga instrument, samt under överinseende av oberoende och opartiska domstolar. Den kräver i synnerhet att principerna om lagenlighet [(dom av den 29 april 2004, kommissionen/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, punkt 63)], som förutsätter en öppen, redovisningsskyldig, demokratisk och pluralistisk process, rättssäkerhet [(dom av den 12 november 1981, Meridionale Industria Salumi m.fl., 212–217/80, EU:C:1981:270, punkt 10)], förbud mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter [(dom av den 21 september 1989, Hoechst/kommissionen, 46/87 och 227/88, EU:C:1989:337, punkt 19)], effektivt rättsligt skydd, inklusive tillgång till rättslig prövning av oberoende och opartiska domstolar [(dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkterna 31, 40 och 41, samt av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkterna 63–67)] samt maktdelning [(dom av den 22 december 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, punkt 58, dom av den 10 november 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punkt 35, och dom av den 10 november 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punkt 36)] respekteras [(Kommissionens meddelande *En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen*, COM(2014) 158 final, bilaga I)].
- ...
- (5) När ett kandidatland blir en medlemsstat underställs landet en rättslig struktur som bygger på den grundläggande premissen att varje medlemsstat delar en rad gemensamma värden som ligger till grund för unionen med alla andra medlemsstater och erkänner att de andra medlemsstaterna delar dessa värden med den, som anges i artikel 2 [FEU]. Denna premiss innebär och motiverar att det råder ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna om att dessa värden kommer att erkännas och således att den unionsrätt genom vilken de genomförs kommer att iakttas [(Domstolens yttrande 2/13 (Unionens anslutning till Europakonventionen), av den 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punkt 168)]. Medlemsstaternas lagstiftning och praxis bör fortsätta att överensstämma med de gemensamma värden som unionen bygger på.
- (6) Det finns inte någon rangordning av unionens värden, men respekt för rättsstaten är avgörande för skyddet av andra grundläggande värden som unionen bygger på, såsom frihet, demokrati, jämlikhet och respekt för mänskliga rättigheter. Respekten för rättsstaten har en inneboende koppling till respekten för demokrati och grundläggande rättigheter. Det kan inte finnas någon demokrati och respekt för grundläggande rättigheter utan respekt för rättsstaten, och vice versa.
- (7) När medlemsstaterna genomför unionsbudgeten, inbegripet medel som anslås genom det återhämtningsinstrument för Europeiska unionen som inrättas enligt 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)] och genom lån och andra instrument som garanteras genom unionsbudgeten, och oavsett vilken genomförandemetod de använder, är respekten för rättsstaten en nödvändig förutsättning för efterlevnad av principen om sund ekonomisk förvaltning i artikel 317 [FEUF].

- (8) 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.
- (9) 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.
- (10) Rättsväsendets oberoende förutsätter framför allt att det berörda rättsorganet är i stånd att utöva sina rättsliga funktioner helt självständigt, såväl enligt de tillämpliga reglerna som i praktiken, utan att vara föremål för någon hierarkisk begränsning eller underordning i förhållande till något annat organ och utan att ta emot order eller instruktioner från någon annan källa, och därför är skyddat mot yttre ingripanden eller påtryckningar som kan hindra dess ledamöters oberoende bedömning och påverka deras beslut. Garantier för oberoende och opartiskhet kräver att det finns regler, särskilt vad gäller domstolsinstansen sammansättning och utnämningen, längden på förordnanden och de grunder med stöd av vilka ledamöterna får avsättas - som utesluter allt rimligt tvivel som enskilda skulle kunna hysa beträffande domstolsinstansens okänslighet för påverkan av yttre omständigheter och dess neutralitet i förhållande till de motstående intressena.
- ...
- (12) Artikel 19 [FEU], som ger ett konkret uttryck för det värde som rättsstaten utgör enligt artikel 2 [FEU], innebär att medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten, däribland de som rör genomförandet av unionsbudgeten. Själva existensen av en effektiv domstolsprövning i syfte att säkerställa iakttagandet av unionsrätten är kärnan i rättsstaten och kräver oberoende domstolar [(dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkterna 32–36)]. Att upprätthålla domstolarnas oberoende är av avgörande betydelse, vilket bekräftas av artikel 47 andra stycket i stadgan [(dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkterna 40 och 41)]. Detta är i synnerhet fallet för rättslig prövning av giltigheten av åtgärder, avtal eller andra instrument som ger upphov till offentliga utgifter eller skulder, bland annat i samband med förfaranden för offentlig upphandling som också prövas i domstol.
- (13) Det finns därför ett klart samband mellan respekten för rättsstaten och effektivt genomförande av unionsbudgeten i enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning.

- (14) Unionen har utvecklat en rad olika instrument och processer som främjar rättsstaten och dess tillämpning, inbegripet ekonomiskt stöd för civilsamhällesorganisationer, den europeiska rättsstatsmekanismen och resultattavlan för rättskipningen i EU, och som förser unionsinstitutioner med ett effektivt svar på överträdelser av rättsstaten genom överträdelseförfaranden och det förfarandet som anges i artikel 7 [FEU]. 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.
- (15) Överträdelser 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 överträdelser av rättsstatens principer och ännu mer vid överträdelser som är omfattande eller beror på återkommande praxis eller underlåtenhet hos offentliga myndigheter eller på allmänna åtgärder som sådana myndigheter har antagit.
- (16) Fastställandet av överträdelser av rättsstatens principer kräver en grundlig kvalitativ bedömning från kommissionen. Den bedömningen bör vara objektiv, opartisk och rättvis, och bör ta hänsyn till relevanta uppgifter från tillgängliga källor och erkända institutioner, inklusive domar från Europeiska unionens domstol, revisionsrättens rapporter, kommissionens årliga rapport om rättsstatsprincipen och resultattavla för rättskipningen i EU, rapporter från ... [Olaf] och i förekommande fall Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo) samt slutsatser och rekommendationer från relevanta internationella organisationer och nätverk, inklusive Europarådets organ, exempelvis Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco) och [Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen)], särskilt dess checklista för rättsstaten, och de europeiska nätverken för högsta domstolar och för domstolsadministrationer. Kommissionen skulle vid behov kunna samråda med Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter och Venedigkommissionen i syfte att förbereda en grundlig kvalitativ bedömning.
- ...
- (18) Proportionalitetsprincipen bör tillämpas när det bestäms vilka åtgärder som ska antas, och i synnerhet bör man beakta allvaret i situationen, den tid som har förflutit sedan det berörda agerandet påbörjades, hur länge agerandet pågått och om agerandet varit återkommande, den berörda medlemsstatens avsikt och samarbetsvilja för att komma tillrätta med överträdelserna av rättsstatens principer och konsekvenserna för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller unionens ekonomiska intressen.
- (19) Det är viktigt att de slutliga mottagarnas och bidragsmottagarnas legitima intressen skyddas på ett adekvat sätt när åtgärder antas till följd av överträdelser av rättsstatens principer. När kommissionen överväger att anta åtgärder bör den ta hänsyn till deras potentiella inverkan på de slutliga mottagarna och bidragsmottagarna. Med beaktande av att utbetalningar inom ramen för delad förvaltning från kommissionen till medlemsstaterna är juridiskt fristående från utbetalningar från nationella myndigheter till bidragsmottagare bör lämpliga åtgärder inom ramen för denna förordning inte anses påverka tillgängligheten av medel för utbetalningar till bidragsmottagare enligt de tidsfrister för utbetalning som fastställs i de tillämpliga sektorsspecifika och finansiella reglerna. De beslut som antas inom ramen för denna förordning, och 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. De medlemsstater som berörs av åtgärderna bör regelbundet rapportera till kommissionen om hur de uppfyller sina skyldigheter gentemot de slutliga mottagarna eller bidragsmottagarna. Rapporteringen om efterlevnad av de betalningsskyldigheter gentemot bidragsmottagare som fastställs i de tillämpliga sektorsspecifika och finansiella reglerna bör göra det möjligt för kommissionen att kontrollera att de beslut som fattas enligt denna förordning inte på något sätt direkt eller indirekt påverkar de utbetalningar som ska göras enligt de tillämpliga sektorsspecifika och finansiella reglerna.

För att stärka skyddet av de slutliga mottagarna eller bidragsmottagarna bör kommissionen via en webbplats eller internetportal tillhandahålla information och vägledning, tillsammans med lämpliga verktyg som ger kommissionen information om eventuella överträdelser av de offentliga enheternas och medlemsstaternas rättsliga skyldighet att fortsätta att göra utbetalningar efter det att åtgärder antagits enligt denna förordning. Kommissionen bör följa upp sådan information för att kontrollera om de tillämpliga reglerna har respekterats, särskilt artiklarna 69, 74.1 b och 104 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 [av den 24 juni 2021 om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning samt Europeiska havs- och fiskerifonden, och om finansiella regler för dessa fonder och för Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för gränsförvaltning och visering (EUT L 231, 2021, s. 159)]. För att se till att alla belopp som offentliga enheter eller medlemsstater är skyldiga att betala ut verkligen betalas ut till slutliga mottagare eller bidragsmottagare, bör kommissionen vid behov återkräva utbetalningar som har gjorts eller, när det är lämpligt, göra en finansiell korrigering genom att minska unionens stöd till ett program i linje med de tillämpliga sektorsspecifika och finansiella reglerna.

- (20) För att säkerställa enhetliga villkor för genomförandet av denna förordning, och med hänsyn till omfattningen av de ekonomiska effekterna av de åtgärder som antas enligt denna förordning, bör genomförandebefogenheter tilldelas rådet, som bör agera på grundval av ett förslag från kommissionen.

...

- (26) Förfarandet för att anta och upphäva åtgärderna bör 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.”

- 19 I artikel 1 i den angripna förordningen föreskrivs följande:

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

20 Artikel 2 i nämnda förordning har följande lydelse:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

- a) *rättsstaten*: det unionsvärde som fastställs i artikel 2 [FEU]. 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 [FEU].
- b) *offentlig enhet*: en offentlig myndighet på alla förvaltningsnivåer, inbegripet nationella, regionala och lokala myndigheter samt medlemsstatsorganisation i den mening som avses i artikel 2 [led] 42 i [budgetförordningen].”

21 I artikel 3 i den angripna förordningen, med rubriken ”Överträdelse 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.”

22 I artikel 4 i den angripna förordningen, med rubriken ”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 överträdelser 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 överträdelser 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 överträdelser 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.”

23 I artikel 5 i den angripna förordningen, med rubriken ”Åtgärder för skydd av unionsbudgeten”, föreskrivs följande i punkterna 1–4:

”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:

- a) Om kommissionen genomför unionsbudgeten med direkt eller indirekt förvaltning enligt artikel 62.1 a och c i budgetförordningen och en offentlig enhet är mottagare får följande åtgärder antas:
  - i) Ett innehållande av utbetalningar eller av genomförandet av det rättsliga åtagandet eller hävande av det rättsliga åtagandet enligt artikel 131.3 i budgetförordningen.
  - ii) Ett förbud mot att ingå nya rättsliga åtaganden.
  - iii) Ett helt eller delvis innehållande av delutbetalningar eller återbetalning i förtid av lån som garanteras genom unionsbudgeten.
  - iv) Ett innehållande eller minskning av den ekonomiska fördelen inom ramen för ett instrument som garanteras genom unionsbudgeten.
  - v) Ett förbud att ingå nya avtal om lån eller andra instrument som garanteras genom unionsbudgeten.
- 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. Denna punkt ska tillämpas på ett sätt som säkerställer skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, i enlighet med de principer som fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 [av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (EUT L 305, 2019, s. 17)]. Information som lämnas av slutliga mottagare eller bidragsmottagare i enlighet med denna punkt ska åtföljas av bevis på att den berörda slutliga mottagaren eller bidragsmottagaren har lämnat in ett formellt klagomål till den berörda medlemsstatens myndighet.”

24 Artikel 6 i den angripna förordningen, med rubriken ”Förfarande”, har följande lydelse:

”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.

2. Mot bakgrund av de uppgifter som inkommit enligt punkt 1 får Europaparlamentet bjuda in kommissionen till en strukturerad dialog om sina slutsatser.

3. När kommissionen bedömer huruvida de villkor som anges i artikel 4 är uppfyllda ska den ta hänsyn till relevanta uppgifter från tillgängliga källor, inbegripet beslut, slutsatser och

rekommendationer från unionsinstitutioner, andra relevanta internationella organisationer och andra erkända institutioner.

4. Kommissionen får begära ytterligare uppgifter som är nödvändiga för kommissionen för att utföra bedömningen som avses i punkt 3, både före och efter det att den har skickat den skriftliga underrättelsen enligt punkt 1.

5. Den berörda medlemsstaten ska tillhandahålla de nödvändiga uppgifterna och får lämna synpunkter om slutsatserna i den underrättelse som avses i punkt 1 inom en tidsfrist som ska fastställas av kommissionen, vilken ska vara minst en månad och inte mer än tre månader från den dag då slutsatsen meddelades. I sina synpunkter får medlemsstaten föreslå att korrigerande åtgärder antas för att åtgärda de slutsatser som anges i kommissionens underrättelse.

6. Kommissionen ska beakta de uppgifter som inkommit och eventuella synpunkter från den berörda medlemsstaten samt lämpligheten av eventuella föreslagna korrigerande åtgärder när den fattar beslut huruvida den ska lägga fram ett förslag till ett genomförandebeslut om lämpliga åtgärder. Kommissionen ska göra sin bedömning inom en vägledande tidsfrist på en månad från och med att information från den berörda medlemsstaten eller dess synpunkter inkom, eller, om ingen information eller inga synpunkter har inkommit, från och med att den tidsfrist som fastställs i enlighet med punkt 5 löpt ut, och i vilket fall som helst inom en rimlig tidsram.

7. Om kommissionen avser att lägga fram ett förslag enligt punkt 9 ska den, innan den gör detta, ge medlemsstaten möjlighet att lämna synpunkter, i synnerhet om de planerade åtgärdernas proportionalitet, inom en månad.

8. När kommissionen bedömer åtgärdernas proportionalitet ska den ta hänsyn till de uppgifter och den vägledning som avses i punkt 3.

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 [FEUF] när den anser att detta är lämpligt.

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

25 I artikel 7 i den angripna förordningen, med rubriken ”Upphävande av åtgärder”, föreskrivs följande i punkterna 1 och 2:

”1. Den berörda medlemsstaten får när som helst anta nya korrigerande åtgärder och till kommissionen överlämna en skriftlig underrättelse med bevis för att villkoren i artikel 4 inte längre är uppfyllda.

2. Kommissionen ska, på begäran av den berörda medlemsstaten eller på eget initiativ, och senast inom ett år efter att rådet antagit åtgärderna, göra en förnyad bedömning av situationen i den berörda medlemsstaten med beaktande av de bevis som den berörda medlemsstaten har överlämnat samt lämpligheten av eventuellt nya korrigerande åtgärder som antagits av den berörda medlemsstaten.

Om kommissionen anser att villkoren i artikel 4 inte längre är uppfyllda ska den för rådet lägga fram ett förslag till ett genomförandebeslut om upphävande av de antagna åtgärderna.

Om kommissionen anser att den situation som ledde till antagandet av åtgärder delvis har åtgärdats ska den för rådet lägga fram ett förslag till ett genomförandebeslut om anpassning av de antagna åtgärderna.

Om kommissionen anser att den situation som ledde till antagandet av åtgärder inte har åtgärdats ska den rikta ett motiverat beslut till den berörda medlemsstaten och informera rådet om detta.

När den berörda medlemsstaten överlämnar en skriftlig underrättelse enligt punkt 1 ska kommissionen lägga fram sitt förslag eller anta sitt beslut inom en månad från mottagandet av denna underrättelse. Denna period får förlängas i vederbörligen motiverade fall, varvid kommissionen utan dröjsmål ska underrätta den berörda medlemsstaten om skälen till förlängningen.

Det förfarande som anges i artikel 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.9, 6.10 och 6.11 ska tillämpas på motsvarande sätt i förekommande fall.”

### **III. Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen**

26 Ungern har yrkat att domstolen ska

- i första hand ogiltigförklara den angripna förordningen;
- i andra hand ogiltigförklara artiklarna 4.1, 4.2 h, 5.2, artikel 5.3 näst sista och sista meningen samt artiklarna 6.3 och 6.8 i denna förordning, och
- förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

27 Ungern har dessutom yrkat att domstolen, med stöd av artikel 16 tredje stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol, ska avgöra målet i stor avdelning.

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

- 29 Genom ansökan av den 12 maj 2021 begärde parlamentet att målet skulle handläggas skyndsamt i enlighet med artikel 133 i domstolens rättegångsregler. Till stöd för sin ansökan gjorde parlamentet gällande att antagandet av den angripna förordningen var ett väsentligt politiskt villkor för att parlamentet skulle godkänna rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 av den 17 december 2020 om den fleråriga budgetramen 2021–2027 (EUT L 443I, 2020, s. 11) (nedan kallad den fleråriga budgetramen 2021–2027) samt att det, med hänsyn till den trängande ekonomiska situation som rådde, var angeläget att extremt snabbt kunna ställa de medel som fanns tillgängliga enligt återhämtningsplanen COVID-19, med rubriken *Next Generation EU*, till medlemsstaternas förfogande. Parlamentet preciserade därvid bland annat att enligt artikel 3.4 i förordning 2020/2094 ska minst 60 procent av de rättsliga åtagandena ingås senast den 31 december 2022 och att samtliga rättsliga åtaganden ska ingås senast den 31 december 2023. Parlamentet betonade vidare att efter ikraftträdandet av 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) kommer kommissionen redan sommaren 2022 att börja ta upp lån på kapitalmarknaderna för att finansiera ovannämnda återhämtningsplan. Enligt parlamentet kommer denna belåning, jämte tillhandahållandet av extremt stora belopp inom mycket kort tidsperiod, oundvikligen att medföra risker för unionsbudgeten som den angripna förordningen är avsedd att skydda. Detta skydd är viktigt; om det inte går att skydda unionsbudgeten på ett effektivt sätt så kan det nämligen få oönskade följdverkningar, bland annat för solidariteten inom unionen på lång sikt.
- 30 I artikel 133.1 i rättegångsreglerna föreskrivs att domstolens ordförande, på ansökan av antingen sökanden eller svaranden, får, efter att ha hört den andra parten, referenten och generaladvokaten, besluta att ett mål ska handläggas skyndsamt när målet är av sådan beskaffenhet att det måste avgöras utan dröjsmål.
- 31 I förevarande fall beslutade domstolens ordförande den 9 juni 2021, efter att ha hört de andra parterna, referenten och generaladvokaten, att bifalla ansökan. Som skäl för sitt beslut angav domstolens ordförande att målet är av grundläggande betydelse för unionens rättsordning, särskilt i det att målet handlar om unionens befogenhet att skydda sin budget och tillvarata sina ekonomiska intressen vid påverkan som kan följa av underlåtenhet att iaktta de värden som anges i artikel 2 FEU.
- 32 Genom beslut av domstolens ordförande den 25 juni 2021 tilläts Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland, Konungariket Sverige och kommissionen att intervensera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden.
- 33 Genom beslut av domstolens ordförande samma dag tilläts Republiken Polen att intervensera till stöd för Ungerns yrkanden.
- 34 Den 11 maj 2021 yrkade rådet att domstolen inte skulle beakta *vare sig* de avsnitt i Ungerns ansökan och i ansökans bilagor, särskilt bilaga A.3, som hänvisar till utlåtande nr 13593/18, av den 25 oktober 2018, från rådets rättstjänst angående förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd för unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna ((COM/2018) 324 final) som ligger till grund för den angripna förordningen (nedan kallat rättsutlåtande nr 13593/18) *eller* de av ovannämnda avsnitt som återger innehållet eller resonemanget i nämnda utlåtande. Den 29 juni 2021 beslutade domstolen att det av rådet framställda yrkandet skulle prövas i samband med prövningen av målet i sak.

- 35 Domstolen fann att förevarande mål har särskilt stor betydelse och beslutade därför den 7 september 2021, efter att ha hört generaladvokaten, att hänskjuta målet till sammanträde i plenum, i enlighet med artikel 16 sista stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol.

#### **IV. Yrkandet att domstolen inte ska beakta vissa avsnitt i Ungerns ansökan och i bilaga A.3 till denna ansökan**

##### **A. Parternas argument**

- 36 Rådet har yrkat att domstolen inte ska beakta punkterna 21, 22, 164 och 166 i Ungerns ansökan och bilaga A.3 till ansökan, i det att dessa punkter och denna bilaga hänvisar till rättsutlåtande nr 13593/18 och därvid återger vad som står i utlåtandet eller återspeglar den däri företagna bedömningen. Till stöd för sitt yrkande har rådet gjort gällande följande. Utlåtandet utgör en intern, icke säkerhetsskyddsklassificerad handling som försetts med "LIMITE"-märkning. Det är följaktligen sekretessbelagt och det får företas inför rätta endast om de villkor är uppfyllda som anges bland annat i artikel 6.2 i rådets arbetsordning och i punkterna 20 och 21 i riktlinjerna för hantering av rådets interna handlingar.
- 37 Enligt artikel 6.2 i rådets arbetsordning är det endast rådet eller Coreper som får tillåta att kopior av eller utdrag ur rådets handlingar, som i enlighet med unionsbestämmelserna om allmänhetens tillgång till handlingar inte redan gjorts tillgängliga för allmänheten, företas inför rätta. Enligt punkterna 20 och 21 i nämnda riktlinjer får en "LIMITE-handling" för övrigt inte offentliggöras utan att beslut fattats om detta av vederbörligen bemyndigade rådstjänstemän, en medlemsstats nationella förvaltning, efter samråd med rådets generalsekretariat, eller, i förekommande fall, av rådet, i enlighet med förordning nr 1049/2001 och rådets arbetsordning.
- 38 I förevarande fall har rådet emellertid per denna dag, med stöd av förordning nr 1049/2001, endast offentliggjort de åtta första punkterna i rättsutlåtande nr 13593/18. Rådet har inte heller gett sitt tillstånd till att Ungern ger in rättsutlåtandet till domstolen i detta mål.
- 39 Enligt fast rättspraxis från domstolen och tribunalen skulle det strida mot det allmänintresse som består i att institutionerna ska kunna ta del av helt oavhängigt upprättade utlåtanden från respektive institutions rättstjänst om det godtogs att sådana interna handlingar kan ges in i en tvist vid domstolen utan att berörd institution gett tillstånd därtill eller domstolen meddelat editionsföreläggande.
- 40 Rådet har vidare påpekat att det med anledning av ansökningar därom som framställts med stöd av förordning nr 1049/2001 endast har lämnat ut vissa delar av rättsutlåtande nr 13593/18. Anledningen till det är särskilt att det finns en risk för att en sökande – inom ramen för en tvist om huruvida den angripna förordningen är giltig – kan konfrontera rådet med de argument som dess egen rättstjänst redovisat i rättsutlåtandet, vilket strider mot kraven på en rättvis rättegång och parternas likställdhet i en domstolsprocess. Dessa risker har för övrigt konkretiserats i och med att Ungern väckt förevarande talan.
- 41 Rådet har även gjort gällande att Ungern alltid – med hänvisning till just dessa argument – röstat för beslut där det förordnas att rättsutlåtande nr 13593/18 inte ska lämnas ut till allmänheten. Om Ungern hade velat att rättsutlåtandet skulle lämnas ut, borde landet ha framställt en ansökan därom enligt förordning nr 1049/2001 eller vidtagit åtgärder för att utverka tillstånd enligt rådets arbetsordning eller rådets riktlinjer för hantering av rådets interna handlingar.

- 42 Rådet har även anfört följande. Om Ungern tilläts att åberopa rättsutlåtande nr 13593/18 i förevarande mål, trots att Ungern inte följt det för ändamålet föreskrivna förfarandet och trots att frågan inte varit föremål för någon effektiv domstolsprövning, skulle det innebära ett kringgående av handlägningsreglerna i förordning nr 1049/2001 och i rådets arbetsordning. Domstolen har i sin fasta praxis bifallit yrkanden som framställts av institutionerna om att institutionernas interna handlingar inte ska få ingå i processmaterialet vid domstolen för det fall institutionerna inte lämnat tillstånd till att handlingarna åberopas inför rätta. Mot denna bakgrund får rättsutlåtande nr 13593/18 enligt rådet inte åberopas i förevarande mål.
- 43 Om rättsutlåtande nr 13593/18 fick åberopas i förevarande mål, skulle rådet inför unionsdomstolen behöva ta ställning till ett rättsutlåtande avsett för internt bruk som upprättats av rådets egen rättstjänst i samband med beredningen av den angripna förordningen. Detta skulle i så fall strida mot kraven på en rättvis rättegång och påverka rådets möjlighet att få in uppriktiga, objektiva och heltäckande utlåtanden.
- 44 Slutligen följer det enligt rådet av domstolens praxis att det i detta avseende är ovidkommande att rättsutlåtande nr 13593/18 har röjts, utan rådets tillstånd därtill, på en presstjänsts webbplats och att utlåtandets innehåll således kommit till allmänhetens kännedom. Om rättsutlåtandet utan tillstånd får åberopas i detta mål skulle rådet och unionsinstitutionerna dessutom åsamkas en långt mer omfattande skada än den som vållats med anledning av att rättsutlåtandet publicerats i pressen. Om Ungern får åberopa det aktuella rättsutlåtandet till stöd för sin talan, skulle detta nämligen vara till förfång för det allmännas intresse av att institutionerna oavhängigt ska kunna inhämta rättsutlåtanden från rättstjänsterna. Vidare skulle det innebära att de förfaranden som finns för att säkerställa skyddet för detta intresse är verkningslösa
- 45 Ungern har bestritt rådets argument.

## **B. Domstolens bedömning**

- 46 Rådet har genom sina argument i huvudsak gjort gällande följande. Ungern har i punkterna 21, 22, 164 och 166 i ansökan och i bilaga A.3 till ansökan inkluderat hänvisningar till rättsutlåtande nr 13593/18 samt bedömningar av innehållet däri; Ungern har därigenom i) åsidosatt artikel 6.2 i rådets arbetsordning; ii) åsidosatt punkterna 20 och 21 i riktlinjerna för hantering av rådets interna handlingar; iii) åsidosatt förordning nr 1049/2001; iv) undergrävt det allmännas intresse av att rådet ska kunna ta del av rättsutlåtanden som oavhängigt upprättats av rådets rättstjänst och v) försatt rådet i en situation där rådet föranleds att i målet ta ställning till bedömningar som utförts av rådets rättstjänst, vilket strider mot principen om parternas likställdhet i processen.
- 47 Vad beträffar rådets påstående om att Ungern åsidosatt artikel 6.2 i rådets arbetsordning, erinrar domstolen om att det i denna bestämmelse föreskrivs att "[r]ådet eller Coreper får tillåta att kopior av eller utdrag ur rådets handlingar, som ... inte redan gjorts tillgängliga för allmänheten, företes inför rätta".
- 48 I sin ansökan och i ansökans bilaga A.3 har Ungern hänvisat till andra punkter i rättsutlåtande nr 13593/18 än de åtta punkter som rådet låtit offentliggöra med tillämpning av förordning nr 1049/2001. Vidare har Ungern inte framställt någon ansökan till rådet om att få tillstånd att inför rätta förete en kopia av eller utdrag ur rättsutlåtandet. Slutligen konstaterar domstolen att Ungern inte bifogat någon kopia av rättsutlåtandet till sin ansökan.

- 49 Domstolen ska således pröva huruvida Ungern – genom att i sin ansökan och i bilaga A.3 hänföra sig till avsnitt i rättsutlåtande nr 13593/18 – ska anses ha företett utdrag ur rättsutlåtandet inför rätta, i den mening som avses i artikel 6.2 i rådets arbetsordning.
- 50 Punkterna 22 och 164 i ansökan, samt andra–sjunde och nionde stycket i bilaga A.3, innehåller egna resonemang från Ungerns sida. Ungern har därvid uppgett att dessa resonemang återspeglar den bedömning som företagits i rättsutlåtandet. Punkterna 21 och 166 i ansökan – också i form av ett eget resonemang från Ungerns sida – innehåller endast hänvisningar till rättsutlåtandet. Domstolen finner att sådana resonemang vari det endast görs gällande att de överensstämmer med vad som framgår av rättsutlåtande nr 13593/18 – vilket för övrigt har bestritts av rådet – och hänvisas därtill, inte kan anses utgöra utdrag ur detta rättsutlåtande.
- 51 Bilaga A.3 till ansökan, i det att rättsutlåtande nr 13593/18 citeras i bilagans fjärde stycke, ska däremot anses innehålla ”utdrag” ur detta rättsutlåtande, i den mening som avses i artikel 6.2 i rådets arbetsordning. Dessutom ska sådana utdrag som i en bilaga till en inlägga getts in till domstol anses ha företetts ”inför rätta”, i enlighet med denna bestämmelse.
- 52 Ungern var följaktligen i princip skyldig att inhämta rådets tillstånd enligt artikel 6.2 i rådets arbetsordning för att vid domstolen kunna lägga fram det utdrag ur rättsutlåtande nr 13593/18 som återfinns i bilaga A.3 till ansökan.
- 53 Det framgår visserligen – såsom påpekats av rådet – av domstolens fasta att det skulle strida mot det allmänintresse som föreligger av att institutionerna kan inhämta 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 (beslut av den 14 maj 2019, Ungern/parlamentet, C-650/18, ej publicerat, EU:C:2019:438, punkt 8 och där angiven rättspraxis, samt dom av den 31 januari 2020, Slovenien/Kroatien, C-457/18, EU:C:2020:65, punkt 66).
- 54 Genom att utan föregående tillstånd ge in ett sådant rättsutlåtande konfronterar sökanden, såsom gjorts gällande av rådet, i ett mål om giltigheten av en angripen rättsakt, den berörda institutionen med ett rättsutlåtande som upprättats av institutionens egen rättstjänst i samband med rättsaktens beredning. Att tillåta att denna sökande kan ge in en institutions rättsutlåtande utan att först fått institutionens tillstånd därtill strider i princip mot kraven på en rättvis rättegång och utgör ett kringgående av det förfarande för ansökan om tillgång till en sådan handling som införts genom förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 14 maj 2019, Ungern/parlamentet, C-650/18, ej publicerat, EU:C:2019:438, punkt 14 och där angiven rättspraxis, samt dom av den 31 januari 2020, Slovenien/Kroatien, C-457/18, EU:C:2020:65, punkt 68).
- 55 Det är emellertid angeläget att beakta öppenhetsprincipen, som finns stadfäst i artikel 1 andra stycket FEU, artikel 10.3 FEU, artikel 15.1 FEUF och artikel 298.1 FEUF. Denna princip möjliggör bland annat att garantera att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 14 maj 2019, Ungern/parlamentet, C-650/18, ej publicerat, EU:C:2019:438, punkt 13 och där angiven rättspraxis). Genom att göra det möjligt att öppet diskutera skillnaderna mellan olika ståndpunkter bidrar öppenhet dessutom till att öka medborgarnas förtroende (dom av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkt 75 och där angiven rättspraxis).



- 56 Det är riktigt att det endast är i undantagsfall som det utifrån öppenhetsprincipen går att rättfärdiga att i ett domstolsförfarande ge in en institutions handling som inte gjorts tillgänglig för allmänheten och som innehåller ett rättsutlåtande. Det är av denna anledning som domstolen har slagit fast det inte finns något övervägande allmänintresse som motiverar att en handling innehållande ett rättsutlåtande från en institution behålls i processmaterialet i ett mål, när utlåtandet inte avser ett lagstiftningsförfarande för vilket större öppenhet är påkallad samt när intresset av att behålla handlingen i processmaterialet, för den berörda medlemsstaten, endast består i medlemsstatens möjlighet att kunna återöppna rättsutlåtandet inom ramen för en tvist. Enligt domstolen framstår det nämligen som om att önskan att få inge ett sådant rättsutlåtande vägleds av sökandens egna intressen att få stöd för sina argument, och inte av något högre allmänintresse, såsom att allmänheten ska kunna ta del av den beredning av ärendet som ledde till antagandet av den angripna rättsakten (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 14 maj 2019, Ungern/parlamentet, C-650/18, ej publicerat, EU:C:2019:438, punkt 18, och dom av den 31 januari 2020, Slovenien/Kroatien, C-457/18, EU:C:2020:65, punkt 71).
- 57 I förevarande fall finner domstolen att rättsutlåtande nr 13593/18, till skillnad från vad som var fallet i de mål som avgjordes genom i föregående punkt nämnda domar, avser ett lagstiftningsförfarande.
- 58 Domstolen har i detta avseende funnit att ett utlämnande av handlingar som innehåller ett yttrande från en institutions rättstjänst beträffande rättsliga frågor som uppkommit i samband med debatten om lagstiftningsinitiativ kan öka öppenheten och insynen i lagstiftningsprocessen och förstärka de europeiska medborgarnas rätt att kontrollera de uppgifter som har legat till grund för en lagstiftningsakt. Mot denna bakgrund har domstolen funnit att det inte finns något allmänt sekretessbehov när det gäller yttranden som rådets rättstjänst avger i ett lagstiftningsförfarande, samt att förordning nr 1049/2001 i princip innebär en skyldighet att lämna ut sådana yttranden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkterna 67 och 68).
- 59 Det är nämligen just öppenhet i detta hänseende, vilken gör det möjligt att öppet diskutera skillnaderna mellan olika ståndpunkter, som bidrar till att minska farhågorna hos medborgarna inte bara om den aktuella lagstiftningsaktens lagenlighet utan även om lagstiftningsprocessens legitimitet i dess helhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 59), och som bidrar till att förstärka demokratiprincipen och principen om respekt för grundläggande rättigheter, vilka principer definieras i artikel 6 FEU och i stadgan, och såsom även framgår av skäl 2 i förordning nr 1049/2001.
- 60 Denna öppenhet hindrar emellertid inte att utlämning av ett bestämt juridiskt yttrande, som avgetts i ett visst lagstiftningsförfarande men som är av särskilt känslig art eller har en särskilt stor räckvidd som går längre än det aktuella lagstiftningsförfarandet, nekas med hänvisning till skyddet för juridisk rådgivning. Den berörda institutionen är i ett sådant fall skyldig att lämna en utförlig motivering till beslutet att inte lämna ut yttrandet i fråga (dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 69).
- 61 I förevarande fall har rådet – såsom generaladvokaten påpekade i punkterna 70–72 i sitt förslag till avgörande – inte visat att rättsutlåtande nr 13593/18 skulle vara av särskilt känslig art eller ha en särskilt stor räckvidd som går längre än det aktuella lagstiftningsförfarandet.

- 62 Således innebär varken artikel 6.2 i rådets arbetsordning, eller den rättspraxis som domstolen erinrat om i punkt 53 ovan, att Ungern var förhindrad att i sin ansökan lämna ut hela, eller delar av, innehållet i detta rättsutlåtande.
- 63 Denna bedömning påverkas inte av att Ungern har ett eget intresse av att domstolen beaktar de omtvistade avsnitten i Ungerns ansökan och i bilaga A.3. Att domstolen beaktar dessa avsnitt kan nämligen även bidra till att minska farhågorna hos medborgarna inte bara om den angripna förordningens lagenlighet utan även om lagstiftningsprocessens legitimitet i dess helhet. Således är detta under alla omständigheter till gagn för det högre allmänintresse som domstolen erinrat om i punkterna 58 och 59 ovan.
- 64 Således ogillar domstolen rådets yrkande om att domstolen inte ska beakta avsnitten i Ungerns ansökan och i ansökans bilagor, särskilt bilaga A.3, i den mån dessa avsnitt hänvisar till rättsutlåtande nr 13593/18 genom att återge vad som står i detta utlåtande eller återspegla den däri företagna bedömningen. Det saknas därvid anledning att separat pröva rådets grunder avseende åsidosättande av punkterna 20 och 21 i riktlinjerna för hantering av rådets interna handlingar samt åsidosättande av förordning nr 1049/2001 och av principen om parternas likställdhet i processen, då rådet mot bakgrund av bedömningen i punkterna 55–63 ovan i vart fall inte kan vinna framgång med dessa grunder, då dessa grunder med hänsyn till bedömningen ovan i punkterna 55–63 i vart fall inte kan godtas.

## V. Prövning av talan

- 65 Ungern har, med stöd av Republiken Polen, i första hand yrkat att domstolen ska ogiltigförklara den angripna förordningen i dess helhet. I andra hand har Ungern yrkat att domstolen ska ogiltigförklara den angripna förordningen i vissa delar, närmare bestämt artiklarna 4.1, 4.2 h, 5.2, artikel 5.3 tredje meningen, artikel 5.3 fjärde meningen, samt artiklarna 6.3 och 6.8 i förordningen.

### A. Förstahandsyrkandet om ogiltigförklaring av den angripna förordningen i dess helhet

- 66 Till stöd för sitt förstahandsyrkande om att domstolen ska ogiltigförklara den angripna förordningen i dess helhet, har Ungern åberopat tre grunder. Domstolen kommer inledningsvis att gemensamt pröva den första och den andra grunden. Ungern har genom dessa grunder i huvudsak gjort gällande att unionen saknade befogenhet att anta den angripna förordningen.

#### *1. Den första och den andra grunden: Unionen saknade befogenhet att anta den angripna förordningen*

##### *a) Parternas argument*

- 67 Som första grund har Ungern, med stöd av Republiken Polen, gjort gällande att den angripna förordningen saknar rättslig grund. Ungern har i detta avseende erinrat om att artikel 322.1 a och b FEUF ger unionslagstiftaren rätt att anta ”finansiella regler som särskilt ska ange närmare bestämmelser om budgetens uppställning och genomförande och om redovisning och revision” respektive ”regler om ordningen för kontrollen av finansiella aktörers, särskilt utanordnares och räkningsföräres, ansvar”. Ungern har tillagt att enligt artikel 322.2 FEUF ska rådet fastställa de

sätt och det förfarande enligt vilka de budgetinkomster som fastställs i den ordning som gäller för unionens egna medel ska ställas till kommissionens förfogande samt bestämma nödvändiga åtgärder för att möta ett eventuellt likviditetsbehov.

- 68 Dessa bestämmelser har redan, helt eller delvis, tjänat som rättslig grund för ett stort antal rättsakter som faktiskt har samband med unionens årliga budget eller unionens fleråriga budgetram, såsom budgetförordningen, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/558 av den 23 april 2020 om ändring av förordningarna (EU) nr 1301/2013 och (EU) nr 1303/2013 vad gäller särskilda åtgärder för att tillhandahålla extraordinär flexibilitet vid användningen av de europeiska struktur- och investeringsfonderna för att hantera covid-19-utbrottet (EUT L 130, 2020, s. 1), som möjliggör tillämpningen av en extraordinär medfinansieringsgrad inom ramen för struktur- och investeringsfonderna, eller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/2221 av den 23 december 2020 om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 vad gäller ytterligare medel och genomförandebestämmelser för att tillhandahålla stöd för främjande av krisreparation i samband med covid-19-pandemin och dess sociala konsekvenser och för förberedande av en grön, digital och resilient återhämtning av ekonomin (React-EU) (EUT L 437, 2020, s. 30). I sistnämnda förordning finns genomförandebestämmelser som främjar ersättning av skador som förorsakats av pandemin och den föreskriver undantagsvis ytterligare medel som ska främja social sammanhållning och ekonomisk återhämtning.
- 69 I den första delen av budgetförordningen fastställs, på ett allmänt och fullständigt sätt, principerna och förfarandena för inrättandet och genomförandet av unionsbudgeten och för kontrollen av unionens medel. Dessa principer och förfaranden utgör ”finansiella regler” som anger närmare bestämmelser för budgetens uppställning och genomförande, i den mening som avses i artikel 322.1 a FEUF. Detsamma gäller förordningarna 2020/558 och 2020/2221. Bestämmelserna i dessa förordningar har ett verkligt och direkt samband med unionsbudgeten, den fleråriga budgetramen och det stöd som lämnas från olika unionsfonder.
- 70 Däremot kan inte de väsentliga delarna av bestämmelserna i den angripna förordningen, såsom definitionen av rättsstatsbegreppet eller möjliga former av överträdelse av rättsstatens principer, objektivt betraktas som finansiella regler som fastställer villkoren för budgetens genomförande, i den mening som avses i denna bestämmelse. Artikel 322.1 FEUF kan inte användas som adekvat rättslig grund för den angripna förordningen, vilket särskilt framgår av en jämförelse mellan intressekonfliktsreglerna i den angripna förordningen och intressekonfliktsreglerna i budgetförordningen.
- 71 Det följer härvidlag av artikel 61 i budgetförordningen att skyldigheten att förhindra intressekonflikter gäller alla sätt att genomföra unionsmedlen, och även gäller medlemsstaternas myndigheter när de handlar inom ramen för genomförandet av dessa medel. Detta innebär att medlemsstaterna är skyldiga att anta lämpliga bestämmelser i detta avseende. Budgetförordningen innehåller därför lämpliga handläggningsregler som gör det möjligt att få intressekonflikter att upphöra.
- 72 Det framgår emellertid av artikel 3 b i den angripna förordningen att underlåtenhet att se till att det inte förekommer intressekonflikter kan tyda på en överträdelse av rättsstatens principer, trots att det i denna förordning inte finns någon handläggningsregel för vilka åtgärder medlemsstaterna kan vidta för att förhindra eller avhjälpa intressekonflikter. Denna bestämmelse gör det således möjligt att vidta åtgärder gentemot medlemsstaterna på grundval av icke preciserade förväntningar som går utöver de krav som fastställs i budgetförordningen.

- 73 Mer allmänt anser Ungern att bestämmelserna i den angripna förordningen inte kan anses utgöra finansiella regler som fastställer ett förfarande för unionsbudgetens genomförande. Enligt artikel 1 är syftet med den angripna förordningen nämligen att fastställa de regler som är nödvändiga för att skydda unionsbudgeten vid överträdelser av rättsstatens principer i medlemsstaterna. För detta ändamål definieras rättsstatsbegreppet i artikel 2 i förordningen, och artikel 3 i samma förordning innehåller upplysningar om omständigheter som kan tyda på överträdelser av rättsstatens principer. De väsentliga beståndsdelarna i den angripna förordningen utgörs således av en definition av rättsstatsbegreppet jämte möjliga former av överträdelser av rättsstatens principer.
- 74 Artikel 322.1 a FEUF ger emellertid inte unionen rätt att definiera i vilka fall som rättsstatens principer ska anses ha överträtts och ej heller ens rätt att fastställa rekvisiten för rättsstatsbegreppet. Denna bestämmelse kan således inte tillämpas som rättslig grund för att undersöka eller fastställa överträdelser av rättsstatens principer eller för att ange rättsföljderna av sådana överträdelser. Sådana regler kan nämligen objektivt sett inte anses vara finansiella regler som fastställer villkoren för budgetens genomförande.
- 75 Enbart den omständigheten att de materiella och processuella reglerna i den angripna förordningen har ett samband med unionsbudgeten räcker inte för att de ska anses utgöra ”finansiella regler” i den mening som avses i artikel 322.1 FEUF. Om begreppet ”finansiella regler” tolkades så extensivt att det omfattade bestämmelserna i den angripna förordningen, skulle det leda till att detta begrepp utsträcks till att omfatta i stort sett hela unionsrätten samt mycket vittgående delar av medlemsstaternas rättssystem. Det torde nämligen vara svårt att hitta en bestämmelse som inte har åtminstone en indirekt effekt på unionens budgetmedel.
- 76 Att den angripna förordningens rättsliga grund inte är adekvat följer även av att förordningens artikel 5.2 inte innehåller några finansiella regler för hur unionsbudgeten ska genomföras. Skyldigheten att fortsätta genomförandet av ett visst program efter att oegentligheter, överträdelser eller brister konstaterats som påverkar den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen omfattas nämligen inte av de kontroll- eller revisionsskyldigheter som åligger medlemsstaterna vid budgetens genomförande enligt artikel 317 FEUF, och den följer inte heller av de finansiella regler som särskilt ska ange närmare bestämmelser om budgetens uppställning och genomförande och om redovisning och revision enligt artikel 322 FEUF för att säkerställa att budgetprinciperna iakttas, i synnerhet principerna om sund ekonomisk förvaltning, öppenhet och icke-diskriminering.
- 77 Sådana finansiella regler tvingar inte medlemsstaterna att fortsätta att genomföra ett visst program efter det att sådana oegentligheter, överträdelser eller brister har identifierats. Artikel 322.1 a FEUF gör det tvärtom möjligt att anta finansiella regler, såsom innehållande av utbetalningar för ett visst program, vilka just syftar till att säkerställa att medlemsstaten iakttar de villkor som fastställs i relevanta finansiella regler för att skydda unionens ekonomiska intressen och säkerställa att de mål som eftersträvas inom ramen för det givna programmet faktiskt uppnås.
- 78 Den omständigheten att unionens finansiella regler kan ålägga en medlemsstat att fortsätta att genomföra ett program – även om kommissionen har fastställt sådana oegentligheter i samband med programmets genomförande som är till förfång för unionens ekonomiska intressen och för principen om sund ekonomisk förvaltning eller som äventyrar uppnåendet av de åsyftade målen – strider mot den grundläggande tanke som dessa finansiella regler bygger på.

- 79 Således anser Ungern att syftet med att ålägga en sådan skyldighet inte är att skydda unionens ekonomiska intressen, utan att bestraffa en medlemsstat för det fall rättsstatens principer överträtts, vilket inte är förenligt med den rättsliga grund som använts för att anta den angripna förordningen. Skyldigheten för en medlemsstat att genom sin egen budget fullt ut finansiera program för vilka medlemsstaten endast har ett begränsat handlingsutrymme för att identifiera innehållet, skulle dessutom begränsa medlemsstatens rätt att använda sin egen budget och uppställa ett krav som inte belastar unionsbudgeten utan den berörda medlemsstatens budget.
- 80 Som andra grund har Ungern gjort gällande att den angripna förordningen strider mot i) artikel 7 FEU, ii) artikel 4.1 och artikel 5.2 FEU samt iii) artikel 13.2 FEU och artikel 269 FEUF.
- 81 Ungern har i ett första steg gjort gällande att artikel 7 FEU är den enda artikel på grundval av vilken det kan konstateras att det föreligger en risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter de värden som anges i artikel 2 FEU. Genom den angripna förordningen inrättas, inom ett visst område, ett parallellt förfarande som har samma syfte som det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU; detta utgör ett åsidosättande av sistnämnda artikel.
- 82 För det första föreskrivs det nämligen inte i fördragen att artikel 7 FEU kan genomföras genom lagstiftningsakter som avser fastställande av åsidosättande av de värden som anges i artikel 2 FEU och fastställande av rättsföljderna av ett sådant åsidosättande.
- 83 Ungern har för det andra påpekat att det förfarande som föreskrivs i den angripna förordningen innebär att domstolen har behörighet att pröva de beslut som rådet har antagit på grundval av denna förordning och följaktligen att bedöma huruvida en medlemsstat har överträtt rättsstatens principer, trots att det nationella regelverk eller den nationella praxis som orsakat överträdelsen inte omfattas av unionsrätten och trots att domstolen följaktligen inte är behörig att pröva detta regelverk eller denna praxis. Den angripna förordningen utvidgar således inte bara rådets och kommissionens befogenheter utan även domstolens behörighet. Detta strider enligt Ungern mot fördragen och innebär i synnerhet ett kringgående av de begränsningar som föreskrivs i artikel 269 FEUF.
- 84 För det tredje är det enligt fördragens systematik endast artikel 7 FEU som ger unionsinstitutionerna befogenhet att pröva, fastställa och, i förekommande fall, vidta sanktionsåtgärder gentemot överträdelser av rättsstatens principer i en medlemsstat.
- 85 På motsvarande sätt som i artikel 7 FEU föreskrivs det i den angripna förordningen att kommissionen ska uttala sig om tre omständigheter innan den lägger fram sitt förslag till genomförandebeslut inför rådet och att rådet därefter ska uttala sig om var och en av dessa omständigheter genom tre på varandra följande beslut. Kommissionen ska således först konstatera, i enlighet med vad som föreskrivs i artiklarna 3 och 4 i förordningen, att rättsstatens principer har överträtts. Vidare ska det, mot bakgrund av artikel 4.1 i nämnda förordning, fastställas huruvida denna överträdelse har ett tillräckligt nära samband med unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen. Slutligen ska det, i enlighet med artikel 5 i samma förordning, avgöras om ett beslut ska antas om vilka åtgärder för att skydda unionsbudgeten som anses nödvändiga.
- 86 Bland dessa tre beslut omfattas det första och det tredje av artikel 7 FEU. Konstaterandet av en överträdelse av rättsstatens principer, enligt artikel 4.2 i den angripna förordningen, jämförd med artikel 3 i densamma, är nämligen i huvudsak identiskt med det konstaterande som det ankommer på rådet och Europeiska rådet att göra enligt artikel 7.1 och 7.2 FEU, och vidtagandet av åtgärder

med stöd av artikel 5 i den angripna förordningen är ett alternativ som är parallellt med alternativet om att upphäva vissa av den berörda medlemsstatens rättigheter, enligt artikel 7.3 FEU, vilket kan avse budgetmedel till den berörda medlemsstaten.

- 87 Den omständigheten att de åtgärder som kan vidtas med stöd av den angripna förordningen är knutna till åsidosättandet av ett av de värden som anges i artikel 2 FEU vinner stöd i artikel 5.3 och artikel 6.8 i förordningen. Därav följer att arten och varaktigheten av överträdelserna av rättsstatens principer, samt hur allvarliga och omfattande de är, jämte relevanta källor, vederbörligen ska beaktas vid prövningen av om de vidtagna åtgärderna är proportionella. Både kommissionen och rådet är således skyldiga att göra en fördjupad bedömning av förekomsten och omfattningen av en sådan överträdelse, trots att en sådan bedömning endast kan företas på grundval av artikel 7 FEU.
- 88 Ungern har, med stöd av Republiken Polen, tillagt att det i artikel 7 FEU föreskrivs ett förfarande för sanktionsåtgärder av konstitutionell karaktär gentemot en särskild medlemsstat. Medlemsstaterna har dessutom, i egenskap av konstituerande enhet, på ett uttömmande sätt fastställt detta förfarande i EU-fördraget, på grund av den politiska dimensionen av de områden som omfattas av detta förfarande; detta är områden på vilka unionsrätten inte är tillämplig, såsom de områden som rör funktionssättet för medlemsstaternas myndigheter och institutioner.
- 89 Att det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU är av exklusiv karaktär när det gäller överträdelser av rättsstatens principer bekräftas av punkterna 18 och 24 i utlåtande nr 10296/14 från rådets rättstjänst av den 27 maj 2014 om förenligheten med fördragen av kommissionens tillkännagivande med rubriken ”En ny ram för EU för att stärka rättsstatsprincipen”. Även om man i den angripna förordningen anstränger sig för att knyta prövningen av eventuella överträdelser av rättsstatens principer till unionsbudgetens genomförande, är förordningens verkliga syfte, såsom framgår av motiveringen till kommissionens förslag till den angripna förordningen, att undersöka huruvida rättsstatens principer har iakttagits och att vidta sanktionsåtgärder när det konstateras att en medlemsstat inte har iakttagit dessa principer.
- 90 I ett andra steg anser Ungern att den angripna förordningen strider mot principerna om fördelning och tilldelning av befogenheter, såsom dessa principer garanteras i artikel 4.1 och artikel 5.2 FEU. Förordningen gör det nämligen möjligt för unionsinstitutionerna att undersöka nationella institutioner och situationer som inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. Det framgår nämligen inte klart av förordningen att prövningen av överträdelser av rättsstatens principer är begränsad till de områden som omfattas av unionens befogenhet. Vissa av de situationer som anges i artiklarna 3 och 4 i förordningen kan för övrigt avse överträdelser som inte endast avser dessa områden.
- 91 Mot bakgrund av dessa principer om fördelning och tilldelning av befogenheter är en sådan prövning utanför unionens befogenheter endast möjlig utifrån, och enligt det förfarande som fastställts i, en primärrättslig bestämmelse, såsom artikel 7 FEU. Den angripna förordningen kan däremot inte grundas på en sådan primärrättslig bestämmelse. Detta innebär att den angripna förordningen måste anses införa ett undantag från det allmänna system för fördelning av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna som föreskrivs i fördragen. Medan det förfarande som föreskrivs i artikel 7.1 och 7.2 FEU endast avser situationer som vittnar om en uppenbar risk för ett allvarligt åsidosättande av de värden som anges i artikel 2 FEU och ett allvarligt och ihållande åsidosättande av dessa värden, är det förfarande som föreskrivs i den angripna förordningen dessutom möjligt att tillämpa även när de påstådda åsidosättandena varken är allvarliga eller ihållande.

- 92 Ungern har slutligen, med stöd av Republiken Polen, dessutom anfört följande. Även om den prövning som företas med tillämpning av den angripna förordningen i vissa avseenden kan ha ett samband med en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten eller med skyddet av unionens ekonomiska intressen, innebär denna omständighet emellertid inte att de undersökta situationerna nödvändigtvis måste anses omfattas av unionsrättens tillämpningsområde enbart på grundval av detta samband. Ungern har understrukt att bedömningen av huruvida rättsstatens principer har överträtts företas under den första delen av prövningsförfarandet, medan sambandet med unionsbudgeten inte kan fastställas förrän i slutet av den andra delen av prövningsförfarandet. Den angripna förordningen gör det följaktligen möjligt att konstatera att en medlemsstat har överträtt rättsstatens principer i situationer som inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.
- 93 I ett tredje steg har Ungern gjort gällande att den angripna förordningen strider mot den institutionella jämvikt som fastställs i artikel 7 FEU, artikel 13.2 FEU och artikel 269 FEUF. Nämda förordning strider dessutom mot de rättigheter som den berörda medlemsstaten har enligt artikel 7 FEU.
- 94 I motsats till artikel 7 FEU är det enligt den angripna förordningen endast kommissionen som har rätt att ta initiativ för att få fastställt att rättsstatens principer har överträtts. Vid omröstningen i rådet krävs en annan majoritet än den som föreskrivs i artikel 7 FEU. I denna förordning föreskrivs dessutom endast en informationsskyldighet gentemot parlamentet, medan parlamentet enligt artikel 7.1 och 7.2 FEU ska lämna sitt godkännande till fattade beslut. Vidare ges Europeiska rådet inte någon befogenhet alls enligt den angripna förordningen. Eftersom ett rådsbeslut med åtgärder enligt den angripna förordningen antas med kvalificerad majoritet, får berörd medlemsstat en svagare ställning förfarandemässigt, särskilt med hänsyn till att det enligt artikel 7.2 och 7.3 FEU krävs ett enhälligt beslut av Europeiska rådet för att åtgärder ska kunna vidtas med tillämpning av denna bestämmelse.
- 95 Den angripna förordningen svarar således mot unionslagstiftarens avsikt, vilken återspeglas i motiveringen till kommissionens förslag till den angripna förordningen, nämligen att tillhandahålla en "enklare", "snabbare" och "mer effektiv" väg för att konstatera och vidta sanktionsåtgärder gentemot överträdelse av rättsstatens principer. Härigenom ger förordningen, med avvikelse från vad som anges i artikel 7 FEU, rådet, kommissionen och domstolen nya befogenheter, bland annat behörighet för domstolen att, i strid med artikel 269 FEUF, pröva huruvida beslut i vilka överträdelse av rättsstatens principer konstateras är välgrundade. Förordningen strider följaktligen mot den uttryckliga viljan hos medlemsstaterna – fördragets upphovsmän – att begränsa domstolens behörighet till att endast avse processuella frågor när det gäller talan som väcks avseende en rättsakt som antagits av Europeiska rådet eller rådet med stöd av artikel 7 FEU.
- 96 Parlamentet och rådet har, med stöd av Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland, Konungariket Sverige och kommissionen, bestritt dessa argument.

### ***b) Domstolens bedömning***

- 97 Genom den första och den andra grunden har Ungern, med stöd av Republiken Polen, i huvudsak gjort gällande följande. Varken artikel 322.1 a FEUF eller någon annan bestämmelse i EUF-fördraget kunde utgöra adekvat rättslig grund för att anta den angripna förordningen,

särskilt artiklarna 2–4 och 5.2 däri. Vidare har Ungern tillagt att man genom det förfarande som införts genom nämnda förordning kringgår det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU. Det är enligt Ungern artikel 7 FEU-förfarandet som exklusivt ska tillgripas när det handlar om att skydda de värden som anges i artikel 2 FEU. Dessutom anser Ungern att det genom den angripna förordningen införda förfarandet undergräver den begränsning av domstolens behörighet som föreskrivs i artikel 269 FEUF.

*1) Den rättsliga grunden för den angripna förordningen*

- 98 Domstolen erinrar inledningsvis om att enligt artikel 322.1 a FEUF ska parlamentet och rådet, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört revisionsrätten, genom förordningar anta ”finansiella regler som särskilt ska ange närmare bestämmelser om budgetens uppställning och genomförande och om redovisning och revision”.
- 99 Sådana regler ska reglera samtliga aspekter som har samband med unionsbudgetens genomförande och som omfattas av avdelning II, med rubriken ”Finansiella bestämmelser”, i den sjätte delen av EUF-fördraget som handlar om ”Institutionella och finansiella bestämmelser” och därmed budgetens genomförande i vid bemärkelse.
- 100 Dels återfinns artikel 322 FEUF i kapitel 5, med rubriken ”Gemensamma bestämmelser”, i avdelning II, dels hänvisas det till denna bestämmelse i artikel 310.2 och 310.3 FEUF (vilken artikel återfinns i inledningen till avdelning II), i artikel 315 första och andra stycket FEUF och i artikel 316 första och andra stycket FEUF, vilka ingår i kapitel 3 – med rubriken ”Unionens årliga budget” – i nämnda avdelning II, och i artikel 317 FEUF, som ingår i kapitel 4 – med rubriken ”Genomförande av budgeten och ansvarsfrihet” – i samma avdelning.
- 101 Artiklarna 310 och 315–317 FEUF har dock alla samband med unionsbudgetens genomförande.
- 102 I artikel 310.1 FEUF anges nämligen att unionens samtliga inkomster och utgifter ska beräknas för varje budgetår och tas upp i budgeten. I punkt 3 i denna artikel föreskrivs att för verkställighet av de utgifter som tas upp i budgeten krävs det att en rättsligt bindande unionsakt först antas som ger en rättslig grund för unionens åtgärd och för verkställighet av motsvarande utgift i enlighet med den förordning som avses i artikel 322 FEUF, med förbehåll för de undantag som anges i denna artikel. Slutligen krävs det enligt artikel 310.5 att budgeten ska genomföras i överensstämmelse med principen om en sund ekonomisk förvaltning, varvid medlemsstaterna och unionen ska samarbeta med varandra för att de anslag som tagits upp i budgeten ska användas i överensstämmelse med denna princip.
- 103 Vad gäller artikel 315 FEUF föreskrivs i första stycket att om budgeten i början av ett budgetår ännu inte har blivit slutgiltigt antagen, får ett belopp som motsvarar högst en tolfedel av anslagen i den aktuella avdelningen i budgeten för det föregående budgetåret användas varje månad för en avdelning i budgeten i enlighet med bestämmelserna i den budgetförordning som utfärdats enligt artikel 322 FEUF; det får dock inte överstiga en tolfedel av de anslag som anges i denna avdelning i budgetförslaget. Artikel 316 FEUF avser överföring till påföljande budgetår av anslag som inte förbrukats vid budgetårets utgång.
- 104 I artikel 317 FEUF anges bland annat att kommissionen ska, genomföra budgeten i samarbete med medlemsstaterna, i överensstämmelse med principerna för en sund ekonomisk förvaltning, under eget ansvar och inom ramen för de beviljade anslagen enligt bestämmelserna i den budgetförordning som utfärdats enligt artikel 322 FEUF. Det krävs även att medlemsstaterna ska



samarbeta med kommissionen för att säkerställa att anslagen används i överensstämmelse med denna princip och det preciseras att en förordning som antagits för att genomföra artikel 322 FEUF ska ange medlemsstaternas kontroll- och revisionskyldigheter vid genomförandet av budgeten samt deras ansvar i samband med detta.

- 105 Av detta följer att de finansiella regler som ”särskilt ska ange närmare bestämmelser om” genomförandet av budgeten och om redovisning och revision, i den mening som avses i artikel 322.1 a FEUF, jämförd med de bestämmelser som anges i punkt 101 ovan, inte endast omfattar de regler som fastställer det sätt på vilket de utgifter som tagits upp i budgeten som sådana genomförs, utan även, bland annat, reglerna om medlemsstaternas kontroll- och revisionskyldigheter vid kommissionens genomförande av budgeten i samarbete med medlemsstaterna samt deras ansvar i samband med detta. Särskilt framgår det klart och tydligt att syftet med dessa finansiella regler bland annat är att säkerställa att principen om sund ekonomisk förvaltning, vid genomförandet av unionsbudgeten, iakttas, inbegripet av medlemsstaterna.
- 106 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som domstolen i förevarande fall kommer att pröva huruvida artikel 322.1 a FEUF kunde utgöra adekvat rättslig grund för att anta den angripna förordningen.
- 107 Enligt fast rättspraxis ska valet av rättslig grund för en unionsrättsakt grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 31, dom av den 8 december 2020, Ungern/parlamentet och rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 38, och dom av den 8 december 2020, Polen/parlamentet och rådet, C-626/18, EU:C:2020:1000, punkt 43).
- 108 Det ska även påpekas att man vid fastställandet av adekvat rättslig grund 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 (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 32, dom av den 8 december 2020, Ungern/parlamentet och rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 39, och dom av den 8 december 2020, Polen/parlamentet och rådet, C-626/18, EU:C:2020:1000, punkt 44).
- 109 När det i förevarande fall i ett första steg gäller frågan huruvida artikel 322.1 a FEUF kan utgöra rättslig grund för den angripna förordningen, med hänsyn till förordningens syfte, har Ungern, med stöd av Republiken Polen, gjort gällande följande. Det yttersta syftet med den angripna förordningen är att göra det möjligt för kommissionen och rådet att pröva om medlemsstaterna iakttagit rättsstatens principer samt att, för det fall det konstateras att rättsstatens principer har överträtts, använda unionsbudgeten som ett instrument för att vidta sanktionsåtgärder. Enligt Ungern framgår detta syfte även av skälen i kommissionens förslag till den angripna förordningen.
- 110 Domstolen gör i denna del följande bedömning. För det första anges det i artikel 1 i den angripna förordningen att förordningen fastställer ”de regler som är nödvändiga för att skydda unionsbudgeten vid överträdelser av rättsstatens principer i medlemsstaterna”. Det framgår således av ordalydelsen i denna bestämmelse att syftet med förordningen är att skydda unionsbudgeten från sådan menlig påverkan som kan bli följden av överträdelser av rättsstatens principer i en medlemsstat.

- 111 För det andra följer det av en samlad läsning av artikel 4.1 och artikel 6.1 i den angripna förordningen att kommissionen får inleda förfarandet för att vidta ”lämpliga åtgärder” för skydd av unionsbudgeten endast om kommissionen finner att den har rimliga skäl att anse inte bara att rättsstatens principer har överträtts i en medlemsstat, utan framför allt att dessa överträdelser påverkar eller allvarligt riskerar att påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt.
- 112 Det framgår dessutom av artikel 5.1 och 5.3 i den angripna förordningen att sådana lämpliga åtgärder i huvudsak utgörs av följande åtgärder: innehållande av utbetalningar, genomförande av rättsliga åtaganden, innehållande av delutbetalningar, innehållande av den ekonomiska fördelen inom ramen för ett garanterat instrument, upphävande av godkännande för program eller åtaganden, hävande av rättsliga åtaganden, förbud mot att ingå nya rättsliga åtaganden eller att ingå nya avtal, återbetalning i förtid av garanterade lån, minskning av den ekonomiska fördelen inom ramen för ett garanterat instrument, minskning av åtaganden eller förfinansieringar samt avbrott i betalningsfrister; de vidtagna åtgärderna ska vara proportionella, det vill säga vara begränsade till vad som är strikt nödvändigt mot bakgrund av den faktiska eller potentiella inverkan som överträdelserna av rättsstatens principer har på unionsbudgetens ekonomiska förvaltning eller på unionens ekonomiska intressen.
- 113 Enligt artikel 7.2 andra stycket i den angripna förordningen ska kommissionen vidare för rådet lägga fram ett förslag om upphävande av de antagna åtgärderna om kommissionen anser att villkoren i artikel 4 i förordningen inte längre är uppfyllda och att överträdelserna således inte längre påverkar eller allvarligt riskerar att påverka den sunda förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 185 i sitt förslag till avgörande ska dessa åtgärder således upphävas när det inte längre föreligger någon påverkan på budgetens genomförande, trots att de fastställda överträdelserna av rättsstatens principer fortfarande må pågå.
- 114 De olika slags åtgärder som kan vidtas, de kriterier som man ska utgå från då man väljer vilka åtgärder som ska vidtas och omfattningen av dessa, samt villkoren för att vidta och upphäva åtgärderna, i det att de alla hänför sig till påverkan eller allvarlig risk för påverkan på en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten eller till skyddet av unionens ekonomiska intressen, utgör stöd för konstaterandet att syftet med den angripna förordningen är att skydda unionsbudgeten vid budgetens genomförande.
- 115 Vidare framgår det av lydelsen i artikel 5.2 i den angripna förordningen, jämförd med artikel 5.4 och skäl 19 däri, att syftet med denna bestämmelse inte – såsom Ungern, med stöd av Republiken Polen, gjort gällande – är att vidta sanktionsåtgärder mot en medlemsstat för överträdelser av en av rättsstatens principer. Syftet med bestämmelsen är enligt domstolen i stället att skydda legitima intressen hos de slutliga mottagarna och förmånstagarna då lämpliga åtgärder vidtas enligt förordningen gentemot en medlemsstat. Denna bestämmelse fastställer således vilka följder sådana åtgärder kan få i förhållande till tredje man. Den kan således inte utgöra belägg för påståendet att syftet med den angripna förordningen skulle vara att vidta sanktionsåtgärder mot en medlemsstats överträdelser i sig av rättsstatens principer, snarare än att skydda unionsbudgeten.
- 116 Såsom även påpekades av generaladvokaten i punkt 130 i sitt förslag till avgörande, finner domstolen, för det tredje, att det av skälen i den angripna förordningen framgår vilket syfte som eftersträvas med förordningen, det vill säga det syfte som framgår av förordningens artikel 1, nämligen att skydda unionsbudgeten. I skälen 2 och 7–9 anges nämligen särskilt att Europeiska

rådet har påpekat att unionens ekonomiska intressen ska skyddas i enlighet med de värden som anges i artikel 2 FEU, *att* när medlemsstaterna genomför unionsbudgeten är respekten för rättsstaten en nödvändig förutsättning för efterlevnad av principen om sund ekonomisk förvaltning i artikel 317 FEUF, *att* medlemsstaterna kan säkerställa en sund ekonomisk förvaltning endast om myndigheterna agerar i enlighet med lagen, om överträdelse av lagen hanteras på ett effektivt sätt och om myndigheters godtyckliga eller rättsstridiga beslut kan bli föremål för en effektiv rättslig prövning av domstol, och *att* rättsväsendets oberoende och opartiskhet samt utrednings- och åklagarmyndigheter krävs såsom en minimigaranti mot olagliga och godtyckliga myndighetsbeslut som skulle kunna skada unionens ekonomiska intressen. I förordningens skäl 13 anges att det således i detta sammanhang finns ”ett klart samband mellan respekten för rättsstaten och effektivt genomförande av unionsbudgeten i enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning”. I skäl 15 preciseras att ”[ö]verträdelser av rättsstatens principer, särskilt de som påverkar att offentliga myndigheter fungerar väl och den effektiva domstolsprövningen, ... allvarligt [kan] skada unionens ekonomiska intressen”.

- 117 I skäl 14 i den angripna förordningen anges visserligen att den mekanism som föreskrivs i förordningen ”kompletterar” de instrument som främjar rättsstaten och dess tillämpning. Inte desto mindre preciseras det däri att denna mekanism bidrar till att främja rättsstaten ”genom att skydda unionsbudgeten mot sådana överträdelser av rättsstatens principer som påverkar dess sunda ekonomiska förvaltning eller skyddet av unionens ekonomiska intressen”.
- 118 För det fjärde angav kommissionen visserligen, i skälen till sitt förslag till den angripna förordningen, att önskemål hade framförts om att unionen skulle ingripa till skydd för rättsstaten och, således, vidta åtgärder för att säkerställa att rättsstatsprincipen iakttas. I dessa skäl motiverade kommissionen emellertid sitt förslag med att det var nödvändigt ”att skydda unionens ekonomiska intressen mot risken för ekonomisk förlust till följd av generella brister avseende rättsstatsprincipen i en medlemsstat”.
- 119 Mot denna bakgrund finner domstolen – i motsats till vad Ungern har gjort gällande, med stöd av Republiken Polen – att syftet med den angripna förordningen är att skydda unionsbudgeten mot påverkan av överträdelser av rättsstatens principer i en medlemsstat om påverkan sker på ett tillräcklig direkt sätt; syftet med förordningen är däremot inte i sig att vidta sanktionsåtgärder mot sådana överträdelser.
- 120 Detta syfte med förordningen är förenligt med kravet på att unionsbudgeten ska genomföras i överensstämmelse med den i bland annat artikel 310.5 FEUF uppställda principen om sund ekonomisk förvaltning. Detta krav gör sig gällande på samtliga bestämmelser i avdelning II i sjätte delen i EUF-fördraget som handlar om genomförandet av unionsbudgeten, och således bland annat på artikel 322.1 a FEUF.
- 121 I ett andra steg, vad gäller frågan om den angripna förordningen med hänsyn till innehållet däri kunde antas med artikel 322.1 a FEUF som rättslig grund, har Ungern, med stöd av Republiken Polen, i huvudsak gjort gällande att så inte är fallet, särskilt vad avser artiklarna 2–4 och 5.2 i förordningen. Det är för det första inte möjligt att med artikel 322.1 a FEUF som rättslig grund definiera rättsstatsbegreppet eller begreppet ”överträdelser av rättsstatens principer”. För det andra är anknytningskriteriet mellan överträdelserna av rättsstatens principer och unionsbudgeten alltför brett och det gör det möjligt, om det godtas, att därunder inbegripa samtliga unionsrättsliga områden och viktiga aspekter av medlemsstaternas rättsordningar. För det tredje handlar artikel 5.2 inte om unionsbudgeten eller unionsbudgetens genomförande utan

om medlemsstaternas budgetar. För det fjärde blir det enligt artiklarna 2–4 möjligt för unionsinstitutionerna att undersöka nationella institutioner och situationer som inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.

- 122 För det första noterar domstolen att parterna i förfarandet är eniga om att ”en villkorlighetsmekanism”, som innebär att vissa villkor måste vara uppfyllda för att unionsbudgetfinansiering ska beviljas, kan inordnas under begreppet ”finansiella regler” i artikel 322.1 a FEUF.
- 123 Medan Ungern, med stöd av Republiken Polen, anser att ett sådant villkor måste vara nära knutet antingen till ett av de mål som eftersträvas med ett särskilt unionsprogram eller en särskild unionsåtgärd eller till en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten, anser emellertid däremot parlamentet och rådet, med stöd av Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland, Konungariket Sverige och kommissionen, att en sådan villkorlighetsmekanism även kan vara en ”horisontell villkorlighetsmekanism”, i den meningen att det aktuella villkoret kan knytas till den värdegrundsats som rättsstaten i artikel 2 FEU utgör och som ska iakttas på alla de områden där unionen verkar.
- 124 Domstolen gör i denna del följande bedömning. Enligt artikel 2 FEU ska unionen bygga på de värden, däribland respekt för rättsstaten, som är gemensamma för medlemsstaterna. Iakttagandet av dessa värden utgör enligt artikel 49 FEU en förutsättning för att de europeiska stater som ansöker om medlemskap i unionen ska få ansluta sig till unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkterna 160 och 161 samt däri angiven rättspraxis).
- 125 I skäl 5 i den angripna förordningen anges att när ett kandidatland blir en medlemsstat underställs landet en rättslig struktur som bygger på den grundläggande premissen att varje medlemsstat delar en rad gemensamma värden som ligger till grund för unionen med alla andra medlemsstater och erkänner att de andra medlemsstaterna delar dessa värden, som anges i artikel 2 FEU, med den. Denna premiss ingår bland de specifika och grundläggande särdragen för unionsrätten, som är att hänföra till unionsrättens natur, och de följer av att unionsrätten är självständig i förhållande till medlemsstaternas rättsordningar och till folkrätten. Denna premiss innebär och motiverar att det råder ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna om att dessa värden kommer att erkännas och således att den unionsrätt genom vilken de genomförs kommer att iakttas (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/13 (Unionens anslutning till Europakonventionen), av den 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punkterna 166–168, samt dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 30, och dom av den 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 62). I nämnda skäl 5 preciseras även att medlemsstaternas lagstiftning och praxis bör fortsätta att överensstämma med de gemensamma värden som unionen bygger på.
- 126 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 (dom av den 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 63, 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, och dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034,

punkt 162). Iakttagandet av dessa värden kan nämligen inte reduceras till något som ett kandidatland är skyldigt att göra för att få ansluta sig till unionen men som samma land kan friskriva sig från efter det att det anslutit sig till unionen.

- 127 De värden som anges i artikel 2 FEU delas av medlemsstaterna, har fastställts av medlemsstaterna och definierar själva identiteten hos unionen i egenskap av gemensam rättsordning. Unionen måste således, inom ramen för sina befogenheter enligt fördragen, kunna försvara dessa värden.
- 128 Enligt principen om tilldelade befogenheter i artikel 5.2 FEU, och enligt den i artikel 7 FEUF föreskrivna principen om samstämmighet i unionens politik, finner domstolen således att det gemensamma värde för unionen och för medlemsstaterna som rättsstaten utgör, och som utgör själva grundvalen för unionen och dess rättsordning, kan ligga till grund för en villkorlighetsmekanism som omfattas av begreppet ”finansiella regler” i den mening som avses i artikel 322.1 a FEUF.
- 129 Unionsbudgeten är ett av de viktigaste verktygen som står till buds för att inom ramen för unionens politikområden och åtgärder konkretisera den i artikel 2 FEU angivna solidaritetsprincipen, som i sig utgör en av de grundläggande unionsrättsliga principerna (se, analogt, dom av den 15 juli 2021, Tyskland/Polen, C-848/19 P, EU:C:2021:598, punkt 38). En förutsättning för att denna princip ska kunna genomföras medelst unionsbudgeten är att medlemsstaterna har ett ömsesidigt förtroende för varandra om att de gemensamma budgetmedlen kommer att användas på ett ansvarsfullt sätt. Domstolen har i punkt 125 ovan erinrat om att en förutsättning för detta ömsesidiga förtroende i sig är att var och en av medlemsstaterna åtagit sig att fullgöra sina förpliktelser enligt unionsrätten och att kontinuerligt (såsom för övrigt anges i skäl 5 i den angripna förordningen) iaktta de värden som anges i artikel 2 FEU, däribland det värde som rättsstaten utgör.
- 130 Såsom anges i skäl 13 i den angripna förordningen finns det dessutom ett klart samband mellan respekten för rättsstaten, å ena sidan, och ett effektivt genomförande av unionsbudgeten i enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning och skyddet av unionens ekonomiska intressen, å andra sidan.
- 131 En sådan sund ekonomisk förvaltning och dessa ekonomiska intressen kan nämligen i allvarlig utsträckning sättas på spel om en medlemsstat överträder rättsstatens principer. Sådana överträdelser kan nämligen bland annat innebära att det inte kan garanteras att de utgifter som täcks av unionsbudgeten uppfyller samtliga finansieringskrav som uppställs i unionsrätten och följaktligen svarar mot de mål som eftersträvas av unionen när den finansierar sådana utgifter.
- 132 I synnerhet kan det inte fullt ut garanteras att dessa villkor och målsättningar, som ingår i unionsrätten, kommer att iakttas om det inte finns någon effektiv domstolskontroll av att unionsrätten iakttas; det ska därvid preciseras att det utgör en självklar del av rättsstatsbegreppet att det såväl i medlemsstaterna som på unionsnivå finns oavhängiga domstolar som kan företa en sådan effektiv kontroll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkterna 219 och 222).

- 133 Till skillnad från vad Ungern, med stöd av Republiken Polen, har hävdad, gör domstolen mot denna bakgrund följande bedömning. En villkorlighetsmekanism kan även omfattas av begreppet ”finansiella regler” i artikel 322.1 a FEUF när det i denna mekanism – som villkor för finansiering från unionsbudgeten – uppställs horisontella villkor som avser en medlemsstats skyldighet att iaktta det i artikel 2 FEU angivna rättsstatsvärdet och gäller unionsbudgetens genomförande.
- 134 Genom artikel 4.1 i den angripna förordningen införs en sådan horisontell villkorlighetsmekanism, eftersom det däri föreskrivs att lämpliga åtgärder ska vidtas om det har fastställts att överträdelser av rättsstatens principer i en medlemsstat påverkar eller allvarligt riskerar att påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt.
- 135 Det framgår nämligen av artikel 5.1 i den angripna förordningen att denna bestämmelse uttömmande anger de ”lämpliga åtgärder” som kan vidtas. Dessa sammanfattas i punkt 112 ovan och de hänför sig mycket riktigt alla till genomförandet av unionsbudgeten.
- 136 När det gäller rekvisitet i artikel 4.1 i den angripna förordningen avseende ”överträdelser av rättsstatens principer”, påpekar domstolen följande. I artikel 2 a) i förordningen anges att begreppet *rättsstat* i den mening som avses i förordningen ska förstås som ”det unionsvärde som fastställs i artikel 2 [FEU]”. Vidare anges det att rättsstatsbegreppet inkluderar principerna om lagenlighet, rättssäkerhet, förbud mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter, effektivt rättsligt skydd, maktindelning, icke-diskriminering och likhet inför lagen. I bestämmelsen betonas emellertid att rättsstatsbegreppet, såsom det definieras såvitt avser förordningens tillämpning, ”ska tolkas med beaktande av de andra unionsvärden och unionsprinciper som fastställs i artikel 2 [FEU]”. Av detta följer att det är möjligt att inom ramen för en horisontell villkorlighetsmekanism, såsom den som inrättas genom den angripna förordningen, uppställa krav på att iaktta dessa värden och principer, då dessa ingår i själva definitionen av det i artikel 2 FEU angivna värdet ”rättsstaten” eller, såsom framgår av den andra meningen i artikel 2 FEU, är nära kopplade till ett samhälle som respekterar rättsstaten.
- 137 Såsom generaladvokaten påpekade i punkterna 152 och 280 i sitt förslag till avgörande i detta mål är syftet med artikel 3 i den angripna förordningen – vari anges omständigheter som kan tyda på överträdelser av rättsstatens principer, däribland underlåtenhet att säkerställa att ingen intressekonflikt föreligger – att underlätta förordningens tillämpning.
- 138 Vidare följer det av artikel 4.2 i den angripna förordningen att överträdelserna av rättsstatens principer – för att sådana överträdelser ska kunna omfattas av den genom artikel 4.1 införda horisontella villkorlighetsmekanismen – måste avse sådana situationer eller ageranden från myndigheternas sida som anges i leden a-h i artikel 4.2 och som är av betydelse för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen.
- 139 Av det ovan anförda följer att artikel 2 a, artikel 3, artikel 4.2 och artikel 5.1 i den angripna förordningen utgör olika beståndsdelar av den horisontella villkorlighetsmekanism som införts genom artikel 4.1 i förordningen; i dessa bestämmelser anges nämligen de definitioner som behövs för villkorlighetsmekanismens genomförande, bestämmelserna preciserar villkorlighetsmekanismens tillämpningsområde och de föreskriver vilka åtgärder som kan komma att vidtas inom ramen för denna mekanism. Dessa bestämmelser utgör således en integrerad del av villkorlighetsmekanismen och de kan således subsumeras under begreppet ”finansiella regler”, i den mening som avses i artikel 322.1 a FEUF.

- 140 För det andra påverkas inte domstolens bedömning i denna del av det av Ungern med stöd av Republiken Polen framförda argumentet att det enligt artiklarna 2–4 i den angripna förordningen blivit möjligt för unionsinstitutionerna att pröva situationer i medlemsstaterna som inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.
- 141 Såsom påpekats i punkt 111 ovan följer det av en samlad läsning av artikel 4.1 och artikel 6.1 i den angripna förordningen att kommissionen får inleda förordningens förfarande för att vidta ”lämpliga åtgärder” för skydd av unionsbudgeten endast om kommissionen finner att den har rimliga skäl att anse inte bara att rättsstatens principer överträtts i en medlemsstat, utan framför allt att dessa överträdelser påverkar eller allvarligt riskerar att påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt.
- 142 Det har dessutom konstaterats i punkt 138 ovan att det följer av artikel 4.2 i den angripna förordningen att överträdelser av rättsstatens principer – för att sådana överträdelser ska kunna omfattas av den genom artikel 4.1 införda horisontella villkorlighetsmekanismen – måste avse sådana situationer eller ageranden från myndigheternas sida som anges i leden a-h i artikel 4.2 och som är av betydelse för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen.
- 143 Sådana åtgärder som vidtas av de i leden a och b i artikel 4.2 angivna myndigheter som genomför unionsbudgeten och som ansvarar för finansiell kontroll, övervakning och revision kan presumeras vara av betydelse för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen. Vad gäller utrednings- och åklagarmyndigheterna innebär led c i artikel 4.2 endast att de ska fungera väl vad gäller överträdelser av unionsrätten som rör genomförandet av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen. Detsamma gäller nationella domstolars eller administrativa myndigheters förebyggande och beivrande av sådana överträdelser av unionsrätten som nämns i led e. När det gäller den rättsliga prövning som anges i led d är denna aktuell endast i den mån den gäller sådana myndighetsåtgärder som avses i leden a, b och c. Återbetalning av belopp som betalats ut på felaktiga grunder (led f) avser endast medel som härrör från unionsbudgeten, vilket även är fallet med samarbetet med Olaf och Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo) (led g). Slutligen avser led h uttryckligen alla andra situationer eller ageranden från myndigheternas sida som är av betydelse för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen.
- 144 I motsats till vad som med stöd av Republiken Polen gjorts gällande av Ungern, gör domstolen mot denna bakgrund följande bedömning. Unionsinstitutionerna får med stöd av den angripna förordningen företa bedömningar av förhållanden i medlemsstaterna endast i den mån som dessa förhållanden är av betydelse för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen. Vidare får lämpliga åtgärder vidtas med stöd av den angripna förordningen endast om det slagits fast att dylika situationer inbegriper sådana överträdelser av en av rättsstatens principer i en medlemsstat som påverkar eller allvarligt riskerar att påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt.
- 145 Det är inte bara unionsrätten som är tillämplig på dessa situationer som rör genomförandet av unionsbudgeten; såsom konstaterats i punkt 133 ovan kan även en finansiell regel, i den mening som avses i artikel 322.1 a FEUF, i form av en horisontell villkorlighetsmekanism som innebär att en medlemsstat ska iaktta det värde som rättsstaten utgör, vara det.

- 146 För det tredje gör domstolen även – i motsats till vad Ungern har gjort gällande med stöd av Republiken Polen – följande bedömning. Den omständigheten att en horisontell villkorlighetsmekanism som uppfyller de i punkt 133 ovan angivna kriterierna, som innebär att en medlemsstat ska iaktta det rättsstatsvärde som anges i artikel 2 FEU vid unionsbudgetens genomförande och som kan inordnas under begreppet ”finansiella regler som särskilt ska ange närmare bestämmelser om budgetens ... genomförande”, i den mening som avses i artikel 322.1 a FEUF, innebär inte att detta begrepp ges en mer långtgående räckvidd än vad som är nödvändigt för att unionsbudgeten ska kunna genomföras på ett fullgott sätt.
- 147 I artikel 4.2 i den angripna förordningen begränsas nämligen tillämpningsområdet för den genom förordningen införda villkorlighetsmekanismen till att endast gälla sådana situationer eller ageranden från myndigheternas sida som har ett samband med unionsbudgetens genomförande. I punkt 1 i artikel 4 uppställs krav på att lämpliga åtgärder endast får vidtas om det har fastställts att överträdelser av rättsstatens principer påverkar eller allvarligt riskerar att påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt. Det är således enligt sistnämnda rekvisit påkallat att det finns ett verkligt samband mellan, å ena sidan, dessa överträdelser och, å andra sidan, en sådan påverkan eller en sådan allvarlig risk för påverkan.
- 148 Det ska i detta hänseende understrykas att artikel 4.1 och 4.2 i den angripna förordningen får tillämpas endast under förutsättning att de handläggningsregler som specificeras i förordningens artikel 6.1–6.9 iakttas. Såsom anges i skäl 26 i förordningen medför dessa handläggningsregler en skyldighet för kommissionen att, vid bedömningen av om det finns skäl att vidta lämpliga åtgärder, grunda sig på konkreta omständigheter och respektera principerna om objektivitet, icke-diskriminering och medlemsstaternas likhet inför fördragen.
- 149 Vad särskilt gäller fastställandet och bedömningen av överträdelser av rättsstatens principer, anges det i skäl 16 i den angripna förordningen att bedömningen bör vara objektiv, opartisk och rättvis. Vidare har domstolen behörighet att företa en full prövning av om alla dessa skyldigheter har iakttagits.
- 150 Vad för det fjärde gäller frågan huruvida artikel 322.1 a FEUF kan utgöra rättslig grund för artikel 5.2 i den angripna förordningen, har det i punkt 115 ovan angetts att syftet med nämnda artikel 5.2 är att skydda legitima intressen hos de slutliga mottagarna och förmånstagarna då lämpliga åtgärder vidtas enligt förordningen gentemot en medlemsstat. Bestämmelsen handlar således om de rättsliga och ekonomiska verkningarna av att unionsbudgetskyddsåtgärder vidtas i den mening som avses i nämnda artikel 5. Såsom preciserats i punkterna 112 och 135 ovan avser sådana åtgärder unionsbudgetens genomförande.
- 151 Det har dessutom konstaterats i punkt 99 ovan att sådana finansiella regler som ”särskilt ska ange närmare bestämmelser om” budgetens genomförande, i den mening som avses i artikel 322.1 a FEUF, kan reglera samtliga aspekter som har samband med unionsbudgetens genomförande och som omfattas av avdelning II i den sjätte delen av EUF-fördraget, och därmed budgetens genomförande i vid bemärkelse.
- 152 En sådan bestämmelse, som artikel 5.2 i den angripna förordningen, som handlar om de rättsliga och ekonomiska verkningarna av unionsbudgetskyddsåtgärder, i den mening som avses i denna artikel 5, vilka utgör åtgärder som vidtas för att genomföra unionsbudgeten, ska i sig anses avse unionsbudgetens genomförande och kan således anses innehålla ett villkor för genomförandet av denna budget.



- 153 Mot denna bakgrund finner domstolen att Ungern, med stöd av Republiken Polen, inte kan vinna framgång med sina argument om att den angripna förordningen skulle ha antagits utan någon rättslig grund i och med att förordningen inte fastställer några finansiella regler i den mening som avses i artikel 322.1 a FEUF.
- 154 Det återstår emellertid för domstolen att pröva huruvida – såsom gjorts gällande av Ungern, med stöd av Republiken Polen – unionslagstiftaren inte får anta sådana finansiella regler som de i den angripna förordningen på grund av att dessa regler kringgår artikel 7 FEU och artikel 269 FEUF.

## 2) *Kringgående av artikel 7 FEU och artikel 269 FEUF*

- 155 I ett första steg konstaterar domstolen att Ungern, med stöd av Republiken Polen, i huvudsak har gjort gällande följande. Det är endast med tillämpning av artikel 7 FEU-förfarandet som unionsinstitutionerna har befogenhet att pröva, fastställa och, i förekommande fall, vidta sanktionsåtgärder gentemot överträdelser begångna i en medlemsstat av de värdegrundsatsar som anges i artikel 2 FEU. En sådan befogenhet avser nämligen områden som inte omfattas av unionsrätten, såsom funktionssättet hos medlemsstaternas myndigheter och institutioner, och medlemsstaterna har, såsom fördragets upphovsmän, reglerat samtliga aspekter av detta förfarande i EU-fördraget. Fördragen innehåller inte någon bestämmelse enligt vilken lagstiftningsmakten enligt artikel 7 FEU skulle kunna delegeras. Vidare får unionslagstiftaren inte, vare sig med stöd av artikel 7 FEU eller av någon annan fördragsbestämmelse, införa ett förfarande som är parallellt med artikel 7 FEU-förfarandet, när det gäller att fastställa överträdelser av de värdegrundsatsar som anges i artikel 2 FEU och att definiera rättsföljderna därav.
- 156 Det ska i detta avseende för det första erinras om att de i artikel 2 FEU angivna värdena som ligger till grund för unionen och som är gemensamma för medlemsstaterna omfattar följande: respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, i ett samhälle som bland annat kännetecknas av icke-diskriminering, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.
- 157 I ingressen till stadgan erinras bland annat om att unionen bygger på den demokratiska principen och rättsstatsprincipen och att unionen erkänner de rättigheter, friheter och principer som fastställs i stadgan. I artiklarna 6, 10–13, 15, 16, 20, 21 och 23 i stadgan preciseras räckvidden av de i artikel 2 FEU angivna värdegrundsatsar som utgörs av människans värdighet, frihet, jämlikhet, respekt för de mänskliga rättigheterna, icke-diskriminering och jämställdhet mellan kvinnor och män. Artikel 47 i stadgan och artikel 19 FEU garanterar bland annat rätten till ett effektivt rättsmedel och till en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, när det gäller skyddet av de fri- och rättigheter som garanteras i unionsrätten.
- 158 I artiklarna 8, 10, 19.1, 153.1 i) och 157.1 FEUF preciseras räckvidden av värdegrundsatserna jämställdhet, icke-diskriminering och jämlikhet mellan kvinnor och män. Det är utifrån dessa bestämmelser möjligt för unionslagstiftaren att anta sekundärrättsliga bestämmelser som ska genomföra dessa värdegrundsatsar.
- 159 Domstolen finner mot bakgrund av de två föregående punkterna – och i motsats till vad Ungern, med stöd av Republiken Polen, har gjort gällande – att det, utöver artikel 7 FEU-förfarandet, finns flera, ofta i olika sekundärrättsakter konkretiserade, fördragsbestämmelser som ger unionsinstitutionerna befogenhet att pröva, fastställa och, i förekommande fall, beivra överträdelser begångna i en medlemsstat av de värdegrundsatsar som anges i artikel 2 FEU.

- 160 När det särskilt gäller det värde som rättsstaten utgör, skyddar artikel 19 FEU vissa rättsstatsrelaterade aspekter. Detta har för övrigt vitsordats av Ungern. Detsamma gäller artiklarna 47–50 i stadgan, som återfinns i stadgans avdelning VI, med rubriken ”Rättskipning”, och som garanterar rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol, oskuldspresumtionen och rätten till försvar, legalitets- och proportionalitetsprincipen i fråga om brott och straff respektive rätten att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott.
- 161 Domstolen har mer specifikt uttalat att artikel 19 FEU, som ger uttryck för det värde som rättsstaten utgör enligt artikel 2 FEU, kräver att medlemsstaterna, i enlighet med artikel 19.1 andra stycket FEU, föreskriver ett rättsmedelsystem och förfaranden som säkerställer ett effektivt domstolsskydd för enskilda rättssubjekt inom de områden som omfattas av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153, punkterna 108 och 109 och där angiven rättspraxis). Domstolen kan kontrollera att detta krav efterlevs, till exempel då en fördragsbrottstalan som väckts av kommissionen med stöd av artikel 258 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet), C-619/18, EU:C:2019:531, punkterna 58 och 59, och dom av den 5 november 2019, kommissionen/Polen (Allmänna domstolars oavhängighet), C-192/18, EU:C:2019:924, punkterna 106 och 107).
- 162 Domstolen har dessutom uttalat att artikel 19.1 andra stycket FEU, tolkad mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, ålägger medlemsstaterna en klar, precis och ovillkorlig resultatförpliktelse vad gäller den oavhängighet som ska känneteckna de domstolar som har att tolka och tillämpa unionsrätten. Detta innebär att det ankommer på en nationell domstol att underlåta att tillämpa varje bestämmelse i nationell rätt som strider mot artikel 19.1 andra stycket FEU, i förekommande fall efter att ha erhållit ett förhandsavgörande från EU-domstolen om hur sistnämnda bestämmelse ska tolkas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153, punkterna 142–146).
- 163 Övervägandena i punkterna 159–162 ovan ger således vid handen att Ungern inte kan vinna framgång med argumentet att det endast är inom ramen för artikel 7 FEU-förfarandet som unionen kan skydda det värde som rättsstaten utgör.
- 164 När det för det andra gäller det av Ungern med stöd av Republiken Polen framförda argumentet om att det endast är med tillämpning av artikel 7 FEU som unionsinstitutionerna får kontrollera att medlemsstaterna respekterar rättsstaten på de områden som inte omfattas av unionsrätten, såsom funktionssättet hos medlemsstaternas myndigheter och institutioner, erinrar domstolen om följande. Den angripna förordningen ger varken kommissionen eller rådet befogenhet att utföra en sådan kontroll, om det inte är fråga om ett sådant agerande hos en myndighet i en medlemsstat, eller om en till en sådan myndighet hänförlig situation, som avser unionsbudgetens genomförande och därmed omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.
- 165 Det har nämligen i punkterna 141–145 ovan konstaterats att den angripna förordningen gör det möjligt för unionsinstitutionerna att undersöka situationer i medlemsstaterna endast i den mån dessa situationer är relevanta för en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten eller för skyddet av unionens ekonomiska intressen. Vidare har det i punkterna 141–145 ovan konstaterats att lämpliga åtgärder får vidtas med stöd av denna förordning endast om det är

utrett att det såvitt avser sådana situationer är fråga om en överträdelse av en av rättsstatens principer som påverkar eller allvarligt riskerar att påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt.

- 166 Vad i ett andra steg gäller påståendet att den angripna förordningen skulle innebära ett kringgående av artikel 7 FEU-förfarandet och utvidga domstolens behörighet enligt artikel 269 FEUF, har Ungern, med stöd av Republiken Polen, i huvudsak gjort gällande följande. Det förfarande som inrättats genom den angripna förordningen konkretiserar, i vissa bestämda fall, artikel 7 FEU-förfarandet. Därigenom inrättas ett parallellt förfarande som gör det möjligt att efter en fördjupad analys konstatera att medlemsstaterna har överträtt rättsstatens principer. Det blir genom nämnda förordning möjligt att göra sådana överträdelser till föremål för samma rättsföljder som de som föreskrivs i artikel 7 FEU, trots att varken denna bestämmelse eller någon annan bestämmelse i fördragen ger unionslagstiftaren befogenhet att göra detta. Förordningen strider därigenom mot den institutionella jämvikt som fastställs i artikel 7 FEU, artikel 13.2 FEU och i artikel 269 FEUF, i det att rådet, kommissionen och domstolen tilldelas nya befogenheter.
- 167 I detta avseende påpekar domstolen för det första följande. Unionslagstiftaren kan inte – utan att därvid åsidosätta artikel 7 FEU – införa ett förfarande som är parallellt med artikel 7 FEU-förfarandet och som i huvudsak handlar om samma sak, eftersträvar samma mål och gör det möjligt att vidta identiska åtgärder, och därvid samtidigt ange att andra institutioner ska vara inblandade i processen eller att andra materiella och processuella rekvisit ska tillämpas än dem som föreskrivs i artikel 7 FEU.
- 168 Unionslagstiftaren får emellertid – då det finns en rättslig grund för det – i en sekundärrättsakt inrätta andra förfaranden gällande de värden som anges i artikel 2 FEU ( däribland rättsstaten) förutsatt att dessa förfaranden skiljer sig från artikel 7 FEU-förfarandet såväl när det gäller vilka mål som eftersträvas som när det gäller innehållet (se, analogt, dom av den 7 februari 1979, Frankrike/kommissionen, 15/76 och 16/76, EU:C:1979:29, punkt 26; beslut av den 11 juli 1996, An Taise och WWF UK/kommissionen, C-325/94 P, EU:C:1996:293, punkt 25, och dom av den 11 januari 2001, Grekland/kommissionen, C-247/98, EU:C:2001:4, punkt 13).
- 169 När det i förevarande fall gäller de målsättningar som eftersträvas med artikel 7 FEU-förfarandet respektive förfarandet enligt den angripna förordningen, gör domstolen följande bedömning. Det framgår av artikel 7.2–7.4 FEU att förfarandet enligt denna artikel gör det möjligt särskilt för rådet att, när Europeiska rådet har slagit fast att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosatt värden som anges i artikel 2 FEU, tillfälligt upphäva vissa av de rättigheter som medlemsstaten har till följd av tillämpningen av fördragen, inbegripet rösträtten i rådet för företrädaren för den aktuella medlemsstatens regering; det framgår även att rådet senare får besluta om att ändra eller återkalla vidtagna åtgärder när den situation som ledde till att åtgärderna infördes har förändrats.
- 170 Syftet med artikel 7 FEU-förfarandet är således att göra det möjligt för rådet att vidta sanktionsåtgärder för det fall en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosatt värden som anges i artikel 2 FEU, bland annat för att förmå den aktuella medlemsstaten att upphöra med dessa åsidosättanden.
- 171 Syftet med det enligt den angripna förordningen införda förfarandet – bedömt utifrån de slags åtgärder som kan vidtas enligt förordningen samt utifrån de rekvisit som ska vara uppfyllda för att vidta eller häva dessa åtgärder – är däremot, vilket framgår av punkterna 110–120 ovan, att, i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning i artikel 310.5 och artikel 317 första

stycket FEUF, att säkerställa skyddet för unionsbudgeten för det fall det i en medlemsstat förekommer överträdelse av rättsstatens principer, och inte att via unionsbudgeten vidta sanktionsåtgärder vid överträdelse av rättsstatens principer.

- 172 Mot denna bakgrund finner domstolen att det genom den angripna förordningen inrättade förfarandet eftersträvar en annan målsättning än artikel 7 FEU-förfarandet.
- 173 Vad gäller föremålet för vart och ett av dessa båda förfaranden påpekar domstolen följande. Artikel 7 FEU-förfarandet avser samtliga de värden som anges i artikel 2 FEU, medan det genom den angripna förordningen inrättade förfarandet endast avser ett av dessa värden, nämligen rättsstaten.
- 174 Vidare gör artikel 7 FEU det möjligt att ingripa mot samtliga fall då en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter något av de värden som anges i artikel 2 FEU; enligt den angripna förordningen är det emellertid endast tillåtet att pröva sådana överträdelse av rättsstatens principer som anges i förordningens artikel 2 a om det finns rimliga skäl att anse att överträdelserna har en inverkan på budgeten.
- 175 När det gäller villkoren för att inleda dessa båda förfarandena ska följande påpekas. Artikel 7 FEU-förfarandet kan enligt artikelns punkt 1 inledas när det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter de värden som anges i artikel 2 FEU, varvid initiativrätten tillkommer en tredjedel av medlemsstaterna, parlamentet eller kommissionen och varvid det från början erfordras att det finns en klar risk för ett allvarligt åsidosättande av dessa värden, och sedan, vad gäller ett tillfälligt upphävande enligt artikel 7.2 och 7.3 FEU av vissa av de rättigheter som den berörda medlemsstaten har till följd av tillämpningen av fördragen, att medlemsstaten allvarligt och ihållande åsidosätter dessa värden. Det genom den angripna förordningen inrättade förfarandet däremot, kan inledas av kommissionen ensam, om det finns rimliga skäl att anse inte bara att det förekommer överträdelse av rättsstatens principer i en medlemsstat utan även, och framför allt, att dessa överträdelse påverkar eller allvarligt riskerar att påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt.
- 176 För övrigt är det enda materiella rekvisitet för att vidta åtgärder med stöd av artikel 7 FEU att Europeiska rådet ska fastställa att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter de värden som anges i artikel 2 FEU. Däremot, såsom påpekats i punkt 147 ovan följer det av artikel 4.1 och 4.2 i den angripna förordningen att två rekvisit måste vara uppfyllda för att åtgärder enligt denna förordning ska få vidtas: *dels* ska det ha fastställts att en överträdelse av rättsstatens principer som ägt rum i en berörd medlemsstat avser åtminstone en av de situationer eller ett av de ageranden från myndigheternas sida som avses i artikel 4.2, förutsatt att dessa är relevanta för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen, *dels* ska det även ha visats att dessa överträdelse påverkar eller allvarligt riskerar att påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt; detta rekvisit innebär således att det ska ha visats att det finns ett verkligt samband mellan, å ena sidan, överträdelserna och, å andra sidan, en sådan påverkan eller en sådan allvarlig risk för påverkan.
- 177 När det sedan gäller vilka slags åtgärder som kan vidtas med stöd av artikel 7.3 FEU framhåller domstolen följande. Dessa åtgärder består i att man tillfälligt upphäver ”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”, och åtgärderna kan således

vidtas med avseende på alla de rättigheter som medlemsstaten har till följd av tillämpningen av fördragen. De åtgärder som kan vidtas med stöd av den angripna förordningen är däremot begränsade till de åtgärder som räknas upp i artikel 5.1 i förordningen och som sammanfattas i punkt 112 ovan, och alla dessa åtgärder är av budgetmässig karaktär.

- 178 Slutligen föreskrivs det i artikel 7 FEU att vidtagna åtgärder får ändras eller återkallas endast när den situation som ledde till att åtgärderna infördes har förändrats. I artikel 7.2 andra och tredje stycket i den angripna förordningen knyts däremot möjligheten att upphäva eller ändra de vidtagna åtgärderna till de i artikel 4 i förordningen angivna villkoren för åtgärdernas vidtagande. Dessa åtgärder kan således upphävas eller ändras inte bara när överträdelsen av rättsstatens principer i den berörda medlemsstaten, åtminstone delvis, upphört, utan framför allt när dessa överträdelser, även om de fortfarande pågår, inte längre är unionsbudgetpåverkande. Så kan bland annat vara fallet när överträdelserna inte längre avser åtminstone en av de situationer eller ett av de ageranden från de myndigheter som avses i artikel 4.2, när dessa situationer eller ageranden inte längre är relevanta för en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen, när överträdelsen inte längre påverkar eller allvarligt riskerar att påverka en sådan sund förvaltning eller dessa ekonomiska intressen eller när sambandet mellan överträdelsen av en av rättsstatens principer och en sådan påverkan eller allvarlig risk för påverkan inte längre anses vara tillräckligt direkt.
- 179 Mot denna bakgrund finner domstolen att artikel 7 FEU-förfarandet och det förfarande som införts genom den angripna förordningen eftersträvar olika syften och handlar om klart åtskilda saker.
- 180 I motsats till vad som gjorts gällande av Ungern med stöd av Republiken Polen, finner domstolen således att den angripna förordningen inte kan anses ha infört ett parallellt förfarande som kringgår artikel 7 FEU.
- 181 Vad för det andra gäller det av Ungern med stöd av Republiken Polen framförda argumentet att den angripna förordningen undergräver den institutionella jämvikten, såsom den fastställs i artikel 7 FEU och i artikel 13.2 FEU, påpekar domstolen följande. I de två föregående punkterna har det konstaterats att artikel 7 FEU-förfarandet och det genom den angripna förordningen inrättade förfarandet eftersträvar olika syften och handlar om olika saker, vilket innebär att den angripna förordningen inte kan anses ha infört ett parallellt förfarande som kringgår artikel 7 FEU.
- 182 Mot denna bakgrund kan Ungern, med stöd av Republiken Polen, inte vinna framgång med påståendet att den angripna förordningen strider mot den institutionella jämvikt som fastställs i artikel 7 FEU.
- 183 När det sedan gäller kraven i artikel 13.2 FEU, nämligen att "[v]arje institution ska handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen, i enlighet med de förfaranden, villkor och mål som anges där", framgår det av artikel 6 i den angripna förordningen att kommissionen ska genomföra detta förfarande och att rådet, i förekommande fall, på förslag av kommissionen ska anta ett genomförandebeslut om lämpliga åtgärder. Det preciseras därvid att artikel 6, trots hänvisningen i skäl 26 i förordningen till Europeiska rådet, inte ger Europeiska rådet någon roll i det genom den angripna förordningen inrättade förfarandet.

- 184 Enligt artikel 317 första stycket FEUF ska kommissionen genomföra unionsbudgeten i samarbete med medlemsstaterna under eget ansvar, i överensstämmelse med principen för en sund ekonomisk förvaltning. Detta innebär att kommissionens roll i det genom den angripna förordningen inrättade förfarandet är förenlig med de befogenheter som kommissionen tilldelas genom denna bestämmelse.
- 185 Vidare kan rådets ingripande, såsom rådet med rätta har gjort gällande, grundas på artikel 322.1 a och artikel 291.2 FEUF, vilket innebär att ett sådant ingripande inte inkräktar på kommissionens befogenhet enligt artikel 317 första stycket FEUF.
- 186 Såsom domstolen konstaterat i punkt 99 ovan är syftet med de finansiella regler ”som särskilt ska ange närmare bestämmelser om budgetens ... genomförande”, i den mening som avses i artikel 322.1 a FEUF, nämligen att reglera samtliga aspekter som har samband med unionsbudgetens genomförande och som omfattas av avdelning II i den sjätte delen av EUF-fördraget, och därmed budgetens genomförande i vid bemärkelse.
- 187 Den genom den angripna förordningen införda horisontella villkorlighetsmekanismen hör således till ett budgetgenomförandekoncept som går längre än det budgetgenomförandekoncept som – definierat i artikel 2 led 7 i budgetförordningen som utförande av verksamheter som rör förvaltning, övervakning, kontroll och revision av budgetanslag – omfattas, enligt artikel 317 första stycket FEUF, av kommissionens befogenheter i samarbete med medlemsstaterna.
- 188 Vidare är det enligt artikel 291.2 FEUF möjligt att, i särskilda vederbörligen motiverade fall, tilldela rådet genomförandebefogenheter om enhetliga villkor för genomförande av unionens rättsligt bindande akter krävs. Det framgår i detta avseende av artikel 6.9–6.11 i den angripna förordningen att de åtgärder som rådet kan vidta enligt denna förordning är genomförandebeslut. I skäl 20 i den angripna förordningen preciseras därvid att rådet tilldelas genomförandebefogenheter för att säkerställa enhetliga villkor för genomförandet av förordningen, med hänsyn till omfattningen av de ekonomiska effekterna av sådana åtgärder.
- 189 Dessa omständigheter räcker för att det ska anses finnas godtagbara skäl för att rådet tilldelats befogenhet att vidta de lämpliga åtgärder som avses i artikel 5.1 i den angripna förordningen.
- 190 Slutligen finner domstolen att avsaknaden av befogenheter för Europeiska rådet inom ramen för det i artikel 6 i den angripna förordningen inrättade förfarandet är förenlig med de befogenheter som Europeiska rådet tilldelats genom artikel 15.1 FEU. Enligt denna bestämmelse ska Europeiska rådet, utan att därvid ha någon lagstiftande funktion, ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och bestämma dess allmänna politiska riktlinjer och prioriteringar.
- 191 Det är visserligen riktigt att det i skäl 26 i den angripna förordningen anges att Europeiska rådet, på begäran av den medlemsstat som är föremål för förfarandet enligt förordningens artikel 6, kan ta upp frågan huruvida principerna om objektivitet, icke-diskriminering och likabehandling av medlemsstaterna inför fördragen har iakttagits under detta förfarande. Det räcker emellertid att påpeka att det varken i artikel 6 eller i någon annan bestämmelse i förordningen föreskrivs att Europeiska rådet, under exceptionella omständigheter, ska delta i förfarandet på detta sätt. Mot denna bakgrund finner domstolen – med beaktande av att ingressen till en unionsrättsakt inte är bindande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2019, Puppincik m.fl./kommissionen, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punkt 76 och där angiven rättspraxis) – att

skäl 26 inte kan åberopas som stöd för att avvika från de egentliga bestämmelserna i den angripna förordningen eller för att tolka dessa bestämmelser på ett sätt som strider mot bestämmelsernas ordalydelse.

- 192 För det tredje har Ungern, med stöd av Republiken Polen, gjort gällande att domstolen, inom ramen för en rättslig prövning av ett beslut som antagits av rådet med stöd av artikel 6.10 i den angripna förordningen, har att pröva huruvida en medlemsstat överträtt rättsstatens principer; Ungern har därvid gjort gällande att en sådan behörighet för domstolen utgör ett åsidosättande av artikel 13.2 FEU och artikel 269 FEUF. Vad beträffar detta argument påpekar domstolen att det framgår av lydelsen i artikel 269 FEUF att den bestämmelsen endast handlar om lagenlighetskontrollen av en akt som antagits av Europeiska rådet eller av rådet i enlighet med artikel 7 FEU.
- 193 Under dessa omständigheter, och med beaktande av övervägandena i punkterna 179 och 180 ovan, kan följande konstateras. Den lagenlighetskontroll som domstolen kan ha att företa – särskilt inom ramen för en talan om ogiltigförklaring som väckts med stöd av artikel 263 FEUF – av beslut som rådet fattat med stöd av artikel 6.10 i den angripna förordningen omfattas inte av tillämpningsområdet för artikel 269 FEUF och den omfattas således inte av de i artikel 269 FEUF angivna särskilda reglerna.
- 194 Härav följer att domstolen inte tilldelats någon ny behörighet genom den angripna förordningen.
- 195 Slutligen har det i punkt 165 ovan konstaterats att den angripna förordningen gör det möjligt för unionsinstitutionerna att undersöka situationer i medlemsstaterna endast i den mån dessa situationer är relevanta för en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten eller för skyddet av unionens ekonomiska intressen. Vidare har det i punkt 165 även konstaterats att lämpliga åtgärder får vidtas med stöd av denna förordning endast om det är utrett att det såvitt avser sådana situationer är fråga om en överträdelse av en av rättsstatens principer som påverkar eller allvarligt riskerar att påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt.
- 196 Sådana situationer hänför sig till unionsbudgetens genomförande och omfattas således av unionsrättens tillämpningsområde. Därmed finner domstolen att Ungern, med stöd av Republiken Polen, inte kan vinna framgång med argumentet att domstolen saknar behörighet att pröva rådets bedömningar i beslut som antagits med stöd av artikel 6.10 i den angripna förordningen.
- 197 Mot denna bakgrund finner domstolen att Ungern, med stöd av Republiken Polen, inte kan vinna framgång med sina argument om att artikel 7 FEU och artikel 269 FEUF skulle ha kringgåts.
- 198 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den första och den andra grunden.

## ***2. Den tredje grunden: Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen***

### ***a) Parternas argument***

- 199 Som tredje grund har Ungern, med stöd av Republiken Polen, gjort gällande följande. Den angripna förordningen strider mot rättssäkerhetsprincipen och mot principen om att rättsregler ska vara klart och tydligt formulerade; dessa båda principer erkänns som allmänna principer i

unionsrätten. De rekvisit i förordningen som ska vara uppfyllda för att det ska kunna slås fast att en medlemsstat har överträtt rättsstatsprinciper, definieras nämligen inte på ett enhetligt sätt i medlemsstaterna. Ungern anser särskilt att rättsstatsbegreppet, såsom detta begrepp definieras i artikel 2 a i den angripna förordningen, är ytterst otydligt i begreppsmässigt hänseende och högst inkonsekvent. Detta skulle kunna äventyra en korrekt tolkning av unionsrättsliga värdegrundsatser och medföra att förordningen tolkas på ett sätt som strider mot dessa värdegrundsatser.

- 200 Ungern har i ett första steg anfört att rättsstaten är ett ideal eller, på sin höjd, något som tjänar som riktmärke. Detta ideal har aldrig uppnåtts fullt ut och dess efterlevnad bör därför bedömas i relativa termer. Det finns inte någon stat som kan påstå sig ha efterkommit rättsstatsidealet på ett fullkomligt sätt. Vägen till detta ideal, som är kännetecknande för den moderna demokratin, har under århundradenas lopp varit snårig. Enligt vad som framgår av Venedigkommissionens studie nr 512/2009 av den 28 mars 2011, med titeln ”Rapport om rättens överhöghet”, har den lett fram till en komplex rättsfigur som inte kan definieras på ett precist sätt och vars innehåll är föremål för konstant utveckling.
- 201 Denna uppfattning om rättsstatsbegreppet framgår även av Venedigkommissionens studie nr 711/2013 av den 18 mars 2016, som innehåller en ”checklista för rättsstaten”. För övrigt hänvisas det till denna studie i skäl 16 i den angripna förordningen. Enligt punkterna 12 och 18 i studien definierar nämligen inte de väsentliga beståndsdelarna i rättsstatsbegreppet detta begrepp och de utgör i sig teoretiska kategorier och principer som i sin tur kan brytas ned i flera andra principer. Det framgår dessutom av punkterna 29 och 30 i nämnda studie att de rättsstatskriterier som definieras i studien inte är uttömmande angivna och inte kan omdanas till rättsregler.
- 202 Ungern har härvid erinrat om att unionen enligt artikel 4.2 FEU ska respektera medlemsstaternas nationella identitet, som medlemsstaternas politiska och konstitutionella grundstrukturer utgör en del av. Den genom den angripna förordningen inrättade mekanismen är emellertid inte förenlig med denna grundläggande skyddsregel. Det blir nämligen enligt det förfarande som inrättas genom förordningen möjligt att undersöka en medlemsstats lagstiftning eller praxis, även då denna inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.
- 203 De begreppsmässiga oklarheter som präglar rättsstatsbegreppet förstärks ytterligare av att kommissionens företrädare vid upprepade tillfällen har uppgett att slutsatserna i kommissionens årsrapport om rättsstaten kommer att användas som underlag vid tillämpningen av den angripna förordningen, trots att förordningen inte innehåller någon hänvisning till denna rapport. I nämnda rapport har kommissionen dessutom prövat rättsstatskravens efterlevnad på områden som inte motsvarar vare sig de begrepp som i den angripna förordningen används i förhållande till rättsstatsprinciperna, eller Venedigkommissionens checklista för rättsstaten som redovisas i ovan i punkt 201 nämnda studie från Venedigkommissionen.
- 204 Ungern anser att kommissionen har en annan uppfattning om vad rättsstaten egentligen är än Venedigkommissionen. Dessutom divergerar kommissionens uppfattning i detta avseende från vad som framgår av rekvisiten i den angripna förordningen. Detta medför att kommissionens tillämning av förordningen kan bli så oförutsebar att det strider mot rättssäkerhetsprincipen, vilken princip i sig utgör en del av rättsstaten.



- 205 I ett andra steg har Ungern, med stöd av Republiken Polen, gjort gällande att unionslagstiftaren, i artikel 2 a i den angripna förordningen, utan framgång har försökt att förtydliga rekvisiten för rättsstatsbegreppet. I denna bestämmelse gör man nämligen inget annat än att räkna upp parallella begrepp som finns i artikel 2 FEU och som är precis lika abstrakta; det är därvid fråga om bland annat respekten för de grundläggande rättigheterna, förbudet mot all diskriminering samt principen om ett effektivt domstolsskydd, vilka även garanteras separat i fördragen. Denna omständighet ger således belägg för att värdena i artikel 2 FEU utgör en inspirationskälla för det politiska samarbetet inom unionen, men inte kan anses ha något eget juridiskt innehåll. Unionslagstiftaren har – genom att definiera rättsstatsbegreppet i ett sektorsspecifikt regelverk och genom att på så sätt göra det möjligt att i andra sekundärrättsakter använda ett annat rättsstatskoncept – undergrävt tolkningen av detta begrepp som ett gemensamt unionsvärde, såsom detta värde definieras av medlemsstatssamfundet med stöd av artikel 2 FEU.
- 206 Artikel 2 a i den angripna förordningen innehåller en definition av rättsstatsbegreppet. Därefter redovisas i artikel 3 omständigheter som kan tyda på "överträdelser av rättsstatens principer". I själva verket har dessa omständigheter endast en marginell koppling till definitionen av rättsstatsbegreppet. På samma sätt finns det inte något klart och tydligt angivet förhållande mellan, å ena sidan, förordningens artikel 4.2 som preciserar de situationer och ageranden som ska anses innebära överträdelser av rättsstatens principer och, å andra sidan, begreppen "rättsstat" och "rättsstatens principer". Det är således inte möjligt att utifrån en gemensam prövning av de fall då rättsstatens principer överträds (omständigheter som kan tyda på sådana överträdelser anges upplysningsvis i artikel 3 i den angripna förordningen), tillsammans med definitionen i förordningens artikel 2 a av rättsstatsbegreppet, utesluta att sanktionsåtgärder kan komma att vidtas med avseende på situationer som inte har något samband med en sund förvaltning av unionsbudgeten.
- 207 Ungern har, med stöd av Republiken Polen, gjort gällande att rättsstatsrekvisiten är uppfyllda då myndigheterna följer gällande rättsregler och agerar utan godtycke samt då myndighetsbeslut kan överklagas till domstol. De i artikel 3 b i den angripna förordningen angivna rekvisiten "att undanhålla [offentliga] myndigheter finansiella och personliga resurser så att de inte kan fungera väl", "att underlåta att säkerställa att ingen intressekonflikt föreligger" och "[a]tt inte förhindra ... rättsstridiga beslut" har däremot enligt Ungern endast en avlägsen och indirekt koppling till rättsstatsbegreppet; detta innebär att sambandet mellan ändamålet med bestämmelsen och dess innehåll bryts av. Om unionslagstiftaren hade haft för avsikt att ingripa mot sådana i huvudsak förvaltningsrättsliga fel och brister av det skälet att de påverkar unionsbudgeten, så hade sanktionsåtgärder kunnat vidtas utan tillämpning av rättsstatsbegreppet.
- 208 Ungern har i ett tredje steg påpekat att det framgår av en studie som parlamentet låtit ta fram under år 2015, med rubriken "*The General Principles of EU Administrative Procedural Law*" (Allmänna EU-förvaltningsprocessrättsliga principer), att rättsstatsbegreppet är ett så pass allmänt begrepp att dess exakta innehåll endast kan fastställas med hjälp av begreppets grundläggande beståndsdelar, däribland rättssäkerhetsprincipen. Enligt denna princip ska rättsregler vara klara och tydliga, precisa och förutsebara vad gäller verkan, så att berörda personer kan få ett grepp om vilka situationer och rättsförhållanden som omfattas av unionens rättsordning. Dessa krav måste således tillgodoses även då en sanktionsmekanism har införts för överträdelser av rättsstaten.
- 209 Det finns en skillnad mellan begreppet "rättsstat" och "rättsstatens principer". Därutöver hänvisar artikel 3 och artikel 4.2 i den angripna förordningen till uttryck som i förordningen inte definieras tillräckligt precist för att det ska vara möjligt att förutse vilka villkor som ska vara för handen för

att det ska gå att konstatera att rättsstatens principer har överträtts. Detta är fallet med följande uttryck: "myndigheterna fungerar väl", "[o]beroende domstolars effektiva rättsliga prövning av ... myndigheter", "[e]ffektivt samarbete i rätt tid med Olaf" och "[a]ndra situationer eller ageranden från myndigheternas sida som är av betydelse ...". På detta sätt ges kommissionen och rådet ett så pass stort utrymme för skönsmässig bedömning att det strider mot vad som kan anses vara godtagbart för ett förfarande som kan utmynna i sanktionsåtgärder.

- 210 Enligt fast rättspraxis från unionsdomstolarna ska unionslagstiftningen vara klar och tydlig och tillämpas på ett sätt som är förutsebart för enskilda rättssubjekt. Detta krav gör sig särskilt gällande då det är fråga om lagstiftning som kan vara ekonomiskt betungande, så att de som berörs ska kunna få exakt vetskap om vilka skyldigheter de har enligt lagstiftningen. Detta krav gör sig även gällande i fråga om förutsebarhet kring bevisföring och metoder som används i sanktionsförfarandena.
- 211 Ungern har anfört att rättssäkerhetsprincipen visserligen inte utgör hinder för att en fråga regleras i lag på ett allmänt och abstrakt sätt, och att det då ankommer på domstolarna att vid lagtillämpningen tolka densamma. Ungern anser emellertid att rättsstaten och rättsstatens principer, med hänsyn till skyldigheten att "skydda" medlemsstaternas nationella identitet, måste kunna bedömas på olika sätt i respektive medlemsstat, särskilt som unionsinstitutionerna inte alltid gör en enhetlig bedömning av olika rättsliga situationer. En grundläggande beståndsdel av rättsstaten och rättssäkerheten är emellertid att rättsreglerna är utformade på ett sådant sätt att lika situationer behandlas lika. På grund av de begreppsmässiga bristerna i den angripna förordningen, och på grund av att det är omöjligt att exakt definiera rättsstatsbegreppet, anser Ungern att förordningen inte tillgodoser detta grundläggande krav på enhetlig lagtillämpning.
- 212 Ungern har som exempel angett att kommissionen i sina årsrapporter om rättsstaten inte ansett att det utgör något missförhållande att åklagarmyndigheten i vissa medlemsstater kan ta emot instruktioner från den verkställande makten, trots att EU-domstolen haft allvarliga betänkligheter i detta avseende i mål som handlat om verkställighet av en europeisk arresteringsorder. Det torde således vara svårt att, i ett sådant fall, avgöra om kravet på att utredningsmyndigheter ska fungera väl är uppfyllt eller ej. Vad gäller erforderlig grad av samarbete med Olaf frågar sig Ungern om denna samarbetsgrad kan mätas i förhållande till de rättsliga åtgärder som vidtas på grundval av Olafs rekommendationer, därefter om det, för att följa den angripna förordningen, är nödvändigt att fastställa en procentsats för rättsliga åtgärder på grundval av dessa rekommendationer och slutligen huruvida det, för att uppnå detta tröskelvärde, ska vara möjligt att ge instruktioner till åklagarmyndigheten i enskilda ärenden, trots att sådana instruktioner torde kunna föranleda betänkligheter om huruvida de rättsliga åtgärderna vidtagits på ett objektiva sätt och i laga ordning samt om huruvida åklagarmyndigheten kan anses vara oavhängig. Ungern anser även att ett tröskelvärde för på grundval av sådana rekommendationer meddelade fällande domar skulle kunna sätta domstolväsendets oavhängighet på spel. Mot bakgrund av dessa frågeställningar har Ungern angett att det finns en risk för att de villkor som är föremål för kommissionens bedömning inom ramen för den genom den angripna förordningen inrättade mekanismen kan divergera med de grundläggande krav som fastställts i EU-domstolens praxis och i nationella grundlagsfästa bestämmelser.
- 213 I ett fjärde steg anser Ungern, med stöd av Republiken Polen, att vissa bestämmelser i den angripna förordningen strider mot rättssäkerhetsprincipen samt att förordningen i sin helhet ska ogiltigförklaras just av den anledningen.

- 214 För det första är det möjligt att med stöd av artikel 4.1 i den angripna förordningen – i det att den bestämmelsen tillåter att åtgärder vidtas så snart överträdelser ”riskerar” att påverka unionsbudgeten – vidta sanktionsåtgärder i icke utredda situationer eller i situationer som präglas av ovisshet. När unionsbudgeten inte påverkas på ett konkret sätt är det nämligen godtyckligt och oförenligt med rättssäkerhetsprincipen att vidta sanktionsåtgärder, eftersom det då inte är möjligt för kommissionen att objektivt, tekniskt och faktiskt avgöra om villkoren för åtgärdernas vidtagande är uppfyllda. I en sådan situation är det endast arten av överträdelserna av rättsstatens principer, samt hur allvarliga dessa överträdelser är, som kan utgöra objektiva kriterier för att vidta åtgärder, vilket emellertid inte är förenligt med den rättsliga grunden för den angripna förordningen.
- 215 För det andra har Ungern även gjort gällande följande. Enligt rättssäkerhetsprincipen ska en rättsregel, med stöd av vilken sanktionsåtgärder kan vidtas, precis och uttömmande ange vilka ageranden som kan bli föremål för sådana åtgärder. Det strider mot rättssäkerhetsprincipen att det enligt artikel 4.2 h i den angripna förordningen, förutom i de fall som avses i artikel 4.2 a–g, är tillåtet att vidta åtgärder i fråga om icke definierade ”andra situationer eller ageranden från myndigheternas sida”. Det enda som är specifikt för artikel 4.2 h i förhållande till artikel 4.1 är att det i artikel 4.2 h anges att de påtalade situationerna eller agerandena ska läggas ”myndigheterna” till last, men till skillnad från övriga bestämmelser i förordningen preciseras det inte vad dessa ”myndigheter” har för väsen. Detta myndighetsbegrepp kan således omfatta varje grupp med individer med officiellt ansvar för ett visst verksamhetsområde. Enligt fast rättspraxis ska myndighetsbegreppet nämligen ges en vid tolkning i de olika unionsrättsakterna.
- 216 Det framgår inte heller klart av en jämförelse mellan den tyska, den engelska och den franska språkversionen av den angripna förordningen om ordet ”situationer” – i uttrycket ” *andere Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden* ”, ” *other situations or conduct of authorities* ” eller ” *autres situations ou comportements des autorités* ” – skulle vara kopplat till ordet ”myndigheter” eller inte. Vid en första anblick förefaller visserligen uttrycket ” *Umstände von Behörden* ”, ” *situations of authorities* ” eller ” *situations des autorités* ” sakna egentlig mening, men i den ungerska språkversionen av denna bestämmelse kopplas ordet ”situation” till ordet ”myndigheter”. Detta innebär enligt Ungern att nämnda bestämmelse inte tillgodoser kravet på att en rättsregel ska vara klar och tydlig.
- 217 Ungern har härav dragit slutsatsen att artikel 4.2 h i den angripna förordningen medför att ändamålet med uppräkningsdelen i leden a–g i denna bestämmelse går förlorat då uppräkningsdelen därigenom blir icke-uttömmande, vilket enligt Ungern strider mot rättssäkerhetsprincipen.
- 218 För det tredje anser Ungern att även artikel 5.3 tredje meningen i den angripna förordningen strider mot rättssäkerhetsprincipen, i det att det enda som föreskrivs i den bestämmelsen är att åtgärder ska vidtas med beaktande av arten och varaktigheten av överträdelserna av rättsstatens principer samt hur allvarliga och omfattande överträdelserna är, utan att det därvid exakt anges vilka och hur omfattande dessa åtgärder är. I bestämmelsen finns nämligen inte något konkret kriterium som kan tillämpas vid bedömningen av huruvida en åtgärd är motiverad, nödvändig eller proportionerlig. I bestämmelsen anges inte heller vilken typ av överträdelse av rättsstatens principer som kan ligga till grund för bedömningen av vilken eller hur omfattande sanktionsåtgärd som ska vidtas.
- 219 För det fjärde anser Ungern att artikel 5.3 sista meningen i den angripna förordningen, i det att det däri anges att åtgärderna ”i så stor utsträckning som möjligt” ska inriktas på de unionsåtgärder som påverkas av överträdelserna, inte gör det möjligt att säkerställa att det finns ett direkt

samband mellan den konstaterade överträdelsen av rättsstatens principer och vidtagandet av unionsbudgetskyddsåtgärder. Denna bestämmelse gör det således möjligt att vidta åtgärder avseende ett unionsprogram som inte har något verkligt samband med den konstaterade överträdelsen av rättsstatens principer. Detta strider mot såväl proportionalitetsprincipen som mot rättssäkerhetsprincipen. Detta utgör dessutom belägg för att den angripna förordningen inte är ett verktyg avsett att skydda unionsbudgeten, utan ett medel för att vidta rättsstatsrelaterade sanktionsåtgärder som inte kan ha artikel 322.1 a FEUF som rättslig grund.

- 220 För det femte innehåller artikel 6.3 och 6.8 i den angripna förordningen – i det att det därigenom blir möjligt för kommissionen att, under de olika etapperna av den bedömning som kommissionen har att företa, beakta ”relevanta uppgifter från tillgängliga källor, inbegripet beslut, slutsatser och rekommendationer från unionsinstitutioner, andra relevanta internationella organisationer och andra erkända institutioner” – inte någon tillräckligt exakt definition av vilka informationskällor som får användas i detta sammanhang. I bestämmelsen saknas nämligen uppgift om vad det är som kommissionen ska utgå från då den undersöker och bedömer om rättsstatens principer har överträtts eller om det finns någon risk för sådana överträdelser.
- 221 Parlamentet och rådet har, med stöd av Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland, Konungariket Sverige och kommissionen, bestritt dessa argument.

### ***b) Domstolens bedömning***

- 222 Genom den tredje grunden har Ungern, med stöd av Republiken Polen, i huvudsak gjort gällande följande. För det första kan rättsstatsbegreppet inte definieras exakt och det kan inte tolkas på ett enhetligt sätt på grund av skyldigheten att respektera den nationella identiteten i respektive medlemsstat. I artikel 2 a i den angripna förordningen återfinns värden som är parallella med de värden som anges i artikel 2 FEU; dessa har samma abstraktionsnivå och de garanteras också klart och tydligt i fördragen vilket bekräftar att dessa värden är av politisk och inte juridisk beskaffenhet. Unionslagstiftaren har dessutom, genom att definiera rättsstatsbegreppet i ett sektorsspecifikt regelverk, undergrävt tolkningen av rättsstatsbegreppet som gemensamt unionsvärde. För det andra är sambandet mellan artikel 2 a, artikel 3 och artikel 4.2 i den angripna förordningen oklart och en gemensam tillämpning av dessa bestämmelser gör det inte möjligt att utesluta att sanktionsåtgärder vidtas med avseende på situationer som inte har något samband med en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgetmedlen eller med skyddet av unionens ekonomiska intressen. Likaledes har de termer som används i artikel 3 b i den angripna förordningen endast ett avlägset samband med rättsstatsbegreppet, vilket medför att sambandet mellan ändamålet med bestämmelsen och dess innehåll bryts av. För det tredje hänvisar förordningen, i artikel 3 och artikel 4.2, till alltför vaga uttryck för att det ska vara möjligt att förutse vilka villkor som ska vara uppfyllda för att det ska gå att slå fast att rättsstatens principer har överträtts. Kommissionen och rådet har därför ett alltför stort utrymme för skönsmässig bedömning inom ramen för ett förfarande som kan utmynna i att sanktionsåtgärder vidtas. För det fjärde leder riskbegreppet i förordningens artikel 4.1 till att det finns en presumtion utifrån vilken det inte är möjligt att ur ett juridiskt perspektiv fastställa att det föreligger något samband mellan rättsstaten och en påverkan på unionsbudgeten eller på unionens ekonomiska intressen; det blir därmed möjligt att med stöd av denna presumtion vidta sanktionsåtgärder i situationer där det inte finns belägg för någon sådan påverkan. Dessutom har artikel 4.2 h i den angripna förordningen klätts i en föga klar språkdräkt, och den i artikel 4.2 redovisade förteckningen är inte uttömmande trots att den tjänar som grund för vidtagande av sanktionsåtgärder. För det

femte innehåller artikel 5.3 tredje meningen i förordningen inte någon nöjaktig definition av arten och omfattningen av de åtgärder som kan vidtas. För det sjätte innebär formuleringen ”i så stor utsträckning som möjligt” i förordningens artikel 5.3 fjärde meningen att sambandet mellan den konstaterade överträdelsen och vidtagandet av skyddsåtgärder bryts. För det sjunde definierar artikel 6.3 och 6.8 i förordningen inte tillräckligt precist vilka informationskällor som kommissionen kan lägga till grund för sin prövning.

- 223 Enligt fast praxis från domstolen kräver rättssäkerhetsprincipen dels att rättsregler ska vara klara och precisa, dels att enskilda kan förutse hur dessa rättsregler kommer att tillämpas, i synnerhet om rättsreglerna kan få negativa konsekvenser. Enligt nämnda princip 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 och att de på ett otvetydigt sätt kan få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och vidta åtgärder i enlighet därmed (dom av den 29 april 2021, Banco de Portugal m.fl., C-504/19, EU:C:2021:335, punkt 51 och där angiven rättspraxis).
- 224 Dessa krav kan emellertid inte förstås så, att de hindrar unionslagstiftaren från att i en bestämmelse använda sig av ett abstrakt juridiskt begrepp, eller att de innebär ett krav på att en sådan abstrakt bestämmelse ska ange de olika konkreta fall där den kan tillämpas. Det är nämligen inte möjligt för lagstiftaren att i förväg bestämma alla dessa hypoteser (se, analogt, dom av den 20 juli 2017, Marco Tronchetti Provera m.fl., C-206/16, EU:C:2017:572, punkterna 39 och 40).
- 225 Det faktum att en lag lämnar ett bedömningsutrymme åt de myndigheter som har ansvaret för att genomföra lagen strider således inte i sig mot kravet på förutsebarhet, under förutsättning att omfattningen av denna befogenhet och sättet för dess användande är tillräckligt klart reglerade med beaktande av det legitima mål som står på spel, så att enskilda ges ett adekvat skydd mot godtycke (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juni 2010, Lafarge/kommissionen, C-413/08 P, EU:C:2010:346, punkt 94, och dom av den 18 juli 2013, Schindler Holding m.fl./kommissionen, C-501/11 P, EU:C:2013:522, punkt 57).
- 226 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som domstolen kommer att pröva de av Ungern med stöd av Republiken Polen anförda argumenten för att rättssäkerhetsprincipen ska anses ha åsidosatts. Domstolen kommer därvid, i ett första steg, att pröva *dels* argumentet om att rättsstatsbegreppet inte kan definieras på ett precist sätt och inte kan tolkas enhetligt på grund av skyldigheten att ”skydda” den nationella identiteten i respektive medlemsstat, *dels* argumentet om att det i artikel 2 a i den angripna förordningen definierade rättsstatsbegreppet inbegriper andra värden än artikel 2 FEU varvid alla dessa värden är av politisk och inte juridisk beskaffenhet, och *dels* argumentet att sistnämnda bestämmelse undergräver tolkningen av rättsstatsbegreppet som ett gemensamt unionsvärde.
- 227 För det första finner domstolen i detta avseende att syftet med artikel 2 a i den angripna förordningen inte är att ge en uttömmande definition av rättsstatsbegreppet. Istället anges i bestämmelsen, och enbart för förordningens vidkommande, flera principer som omfattas av bestämmelsen och som enligt unionslagstiftaren är de mest relevanta med avseende på förordningens ändamål, nämligen att skydda unionsbudgeten.

- 228 För det andra ska – såsom preciserats i punkt 136 ovan – begreppet *rättsstat* i den mening som avses i artikel 2 a i den angripna förordningen förstås som ”det unionsvärde som fastställs i artikel 2 [FEU]”, varvid detta begrepp inbegriper de principer som nämns i artikel 2 a. Denna bestämmelse kan således inte anses undergräva tolkningen av rättsstatsbegreppet som gemensamt unionsvärde, såsom detta följer av artikel 2 FEU.
- 229 För det tredje finner domstolen – i motsats till vad som med stöd av Republiken Polen gjorts gällande av Ungern – att de principer som nämns i artikel 2 a i den angripna förordningen inte överskrider gränserna för rättsstatsbegreppet. Förordningen hänvisar till skyddet av grundläggande rättigheter endast för att åskådliggöra de krav som är påkallade utifrån principen om ett effektivt domstolsskydd; detta skydd garanteras även i artikel 19 FEU och Ungern har själv medgett att nämnda skydd utgör en del av rättsstatsbegreppet. Detsamma gäller hänvisningen till icke-diskrimineringsprincipen. Visserligen nämner artikel 2 FEU rättsstaten såsom ett gemensamt värde för medlemsstaterna och icke-diskrimineringsprinciperna separat. Likväl konstaterar domstolen att en medlemsstat vars samhälle kännetecknas av diskriminering inte kan anses säkerställa att rättsstaten respekteras, i den mening som åsyftas med detta gemensamma värde.
- 230 Denna bedömning vinner stöd av att Venedigkommission, i den studie som nämns i punkt 201 ovan och som det hänvisas till i skäl 16 i den angripna förordningen, bland annat angav att rättsstatsbegreppet bygger på att rätten ska vara säker och förutsebar, och innebära att alla och envar ska ha rätt att av beslutsfattarna behandlas på ett respektfullt, likvärdigt och rationellt sätt med iakttagande av gällande rätt, och att alla och envar ska ha tillgång till rättsmedel för att åvägbringa en prövning av beslut vid oavhängiga och opartiska domstolar inom ramen för en rättvis rättegång. Det är just dessa särdrag som återspeglas i artikel 2 a i den angripna förordningen.
- 231 För det fjärde påpekar domstolen följande. Skyldigheten att respektera rättsstaten, och det faktum att en underlåtenhet att respektera rättsstaten kan aktualisera den horisontella villkorlighetsmekanism som införts i artikel 4.1 i den angripna förordningen, jämförd med de principer som anges i förordningens artikel 2 a, är ett specifikt uttryck för de krav som åvilar medlemsstaterna på grund av att de är medlemmar i unionen, enligt artikel 2 FEU. Denna skyldighet utgör nämligen en resultatförpliktelse; denna resultatförpliktelse följer, som domstolen påpekat i punkterna 124–127 ovan, direkt av medlemsstaternas åtaganden gentemot varandra och gentemot unionen.
- 232 Artikel 2 FEU är inte en bestämmelse som endast anger politisk inriktning eller politiska avsikter, utan bestämmelsen anger värden som, såsom angetts i punkt 127 ovan, utgör en del av själva identiteten hos unionen i egenskap av gemensam rättsordning. Dessa värden tar sig konkreta uttryck i form av principer som innehåller rättsligt bindande skyldigheter för medlemsstaterna.
- 233 Såsom framgår av artikel 4.2 FEU ska unionen visserligen respektera medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, vilket innebär att medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning för att säkerställa genomförandet av rättsstatens principer. Dock innebär detta ingalunda att denna resultatförpliktelse kan variera från en medlemsstat till en annan.

- 234 Medlemsstaterna har skilda nationella identiteter som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer och som unionen ska respektera. Samtidigt har medlemsstaterna anslutit sig till ett rättsstatsbegrepp. Detta rättsstatsbegrepp delas av medlemsstaterna såsom ett värde som är gemensamt med deras egna konstitutionella traditioner, och detta rättsstatsbegrepp har medlemsstaterna åtagit sig att fortlöpande iaktta.
- 235 Härav följer att även om det krävs av kommissionen och rådet att dessa ska företa sina bedömningar med vederbörlig hänsyn tagen till specifika fakta och bakgrundsomständigheter i varje enskilt ärende som handläggs enligt den angripna förordningen – och därvid särskilt beakta särdragen i den aktuella medlemsstatens rättsordning samt medlemsstatens utrymme för skönmässig bedömning när det gäller att säkerställa genomförandet av rättsstatens principer – så är detta krav inte på något sätt oförenligt med att enhetliga bedömningskriterier tillämpas.
- 236 Det är visserligen riktigt att artikel 2 a i den angripna förordningen inte innehåller någon detaljerad redogörelse för de rättsstatsprinciper som nämns i bestämmelsen. Inte desto mindre erinrar skäl 3 i den angripna förordningen om att de i artikel 2 a angivna principerna om lagenlighet, rättssäkerhet, förbud mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter, effektivt rättsligt skydd och om maktfördelning har varit föremål för omfattande praxis från domstolen. Detsamma gäller de däri angivna principerna om likhet inför lagen och icke-diskriminering, såsom framgår av bland annat punkterna 94 och 98 i domen av den 3 juni 2021, Ungern/parlamentet (C-650/18, EU:C:2021:426), samt av punkterna 57 och 58 i domen av den 2 september 2021, État belge (Uppehållsrätt vid våld i hemmet) (C-930/19, EU:C:2021:657).
- 237 Dessa rättsstatsprinciper, såsom de utvecklats i domstolens praxis på grundval av unionsfördragen, erkänns och preciseras i unionens rättsordning och de är sprungna ur gemensamma värden som även erkänns och tillämpas av medlemsstaterna i deras egna rättsordningar.
- 238 I skälen 8–10 och 12 i den angripna förordningen anges dessutom de huvudsakliga krav som följer av dessa principer. I dessa skäl belyses särskilt vad som kan tyda på sådana överträdelse av rättsstatens principer som anges i förordningens artikel 3. Vidare förtydligas vilka situationer och ageranden, beskrivna i artikel 4.2, som dessa överträdelse ska röra för att de ska kunna utgöra skäl för att vidta lämpliga åtgärder, i den mening som avses i artikel 4.1 i förordningen.
- 239 Kommissionen och rådet ska vid sina bedömningar iaktta förfarandekraven i artikel 6.1–6.9 i den angripna förordningen. Dessa krav innebär särskilt, såsom anges i skäl 26 i förordningen, att kommissionen ska lägga konkreta omständigheter till grund för sin bedömning och respektera principerna om objektivitet, icke-diskriminering och medlemsstaternas likhet inför fördragen när den handlägger ärenden enligt denna bestämmelse. När det gäller upptäckt och bedömning av överträdelse av rättsstatens principer ska dessa krav förstås mot bakgrund av skäl 16 i förordningen: i nämnda skäl 16 anges att denna bedömning ska vara objektiv, opartisk och rättvis.
- 240 Mot denna bakgrund kan Ungern inte vinna framgång med argumentet att medlemsstaterna inte med tillräcklig exakthet kan avgöra vad som är det huvudsakliga innehållet i och vilka som är de krav som följer av var och en av de principer som nämns i artikel 2 a i den angripna förordningen. Ungern kan inte heller vinna framgång med argumentet att de principer som nämns däri endast är av politisk art och att kontrollen av att dessa principer iakttas inte kan bli föremål för en strikt rättslig bedömning.

- 241 I ett andra steg har Ungern, med stöd av Republiken Polen, gjort gällande *att* sambandet mellan artikel 2 a, artikel 3 och artikel 4.2 i den angripna förordningen är oklart, *att* en gemensam tillämpning av dessa bestämmelser inte gör det möjligt att utesluta att sanktionsåtgärder vidtas med avseende på situationer som inte har något samband med en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgetmedlen samt *att* de begrepp som används i artikel 3 b i den angripna förordningen endast har ett avlägset samband med rättsstatsbegreppet.
- 242 I detta avseende har domstolen påpekat följande i punkterna 136–138 och 147 ovan. I artikel 2 a i den angripna förordningen definieras rättsstatsbegreppet, i den mening som avses i förordningen, som att det inkluderar principerna om lagenlighet, rättssäkerhet, förbud mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter, effektivt rättsligt skydd, maktindelning, icke-diskriminering och likhet inför lagen. Syftet med artikel 3 i den angripna förordningen – vari anges omständigheter som kan tyda på överträdelse av rättsstatens principer – är att underlätta förordningens tillämpning, genom att det förklaras vilka krav som följer av dessa principer. Vidare följer det av artikel 4.2 i den angripna förordningen att överträdelserna av rättsstatens principer – för att sådana överträdelse ska kunna omfattas av den genom artikel 4.1 införda horisontella villkorlighetsmekanismen – måste avse sådana situationer eller ageranden från myndigheternas sida som anges i leden a–h i artikel 4.2 och som är av betydelse för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen.
- 243 Mot denna bakgrund finner domstolen att artikel 2 a, artikel 3 och artikel 4.2 i den angripna förordningen har tillräckligt precisa samband sinsemellan såvitt avser rättssäkerhetsprincipen.
- 244 Vidare finner domstolen – i motsats till vad som med stöd av Republiken Polen gjorts gällande av Ungern – att en gemensam tillämpning av dessa bestämmelser ingalunda innebär någon risk för att åtgärder kan komma att vidtas med tillämpning av artikel 4 i den angripna förordningen med avseende på situationer som inte har något samband med en sund förvaltning av unionsbudgetmedlen. Såsom påpekats i punkt 147 ovan begränsar nämligen artikel 4.2 i den angripna förordningen tillämpningsområdet för den horisontella villkorlighetsmekanismen till att endast gälla sådana situationer eller ageranden från medlemsstatsmyndigheternas sida som är relevanta för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller för skyddet av unionens ekonomiska intressen. I punkt 147 ovan har domstolen även uttalat att i punkt 1 i artikel 4 uppställs krav på att det fastställs att det finns ett verkligt samband i samtliga fall mellan, å ena sidan, överträdelse av rättsstatens principer och, å andra sidan, påverkan eller allvarlig risk för påverkan på den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller på skyddet av unionens ekonomiska intressen.
- 245 Ungern, med stöd av Republiken Polen, kan slutligen inte vinna framgång med sina påståenden om att de i artikel 3 b i den angripna förordningen angivna rekvisiten ”att undanhålla [offentliga] myndigheter finansiella och personliga resurser så att de inte kan fungera väl”, ”att underlåta att säkerställa att ingen intressekonflikt föreligger” och ”[a]tt inte förhindra ... rättsstridiga beslut” endast har en avlägsen och indirekt koppling till rättsstatsbegreppet. Såsom framgår av skälen 9 och 10 i den angripna förordningen kan dessa situationer nämligen leda till ett åsidosättande av principen om förbud mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter eller av principen om effektivt rättsligt skydd (se, för ett liknande resonemang, 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, punkterna 210–214, och dom av den 21 december 2021, *Euro Box Promotion m.fl.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkterna 195–213).



- 246 I ett tredje steg har Ungern, med stöd av Republiken Polen, gjort gällande att den angripna förordningen strider mot rättssäkerhetsprincipen. I artikel 3 och i artikel 4.2 hänvisar förordningen nämligen till alltför vaga uttryck – såsom ”myndigheterna fungerar väl”, ”[o]beroende domstolars effektiva rättsliga prövning av ... myndigheter”, ”[e]ffektivt samarbete i rätt tid med Olaf” och ”[a]ndra situationer eller ageranden från myndigheternas sida som är av betydelse” – för att det ska vara möjligt att förutse när det ska gå att slå fast att rättsstatens principer har överträtts. Dessutom ges kommissionen och rådet enligt förordningen ett alltför stort utrymme för skönmässig bedömning i detta avseende.
- 247 Ungern har, med stöd av Republiken Polen, därvid även gjort gällande att artikel 4.2 h i den angripna förordningen inte iakttar de krav som är påkallade enligt rättssäkerhetsprincipen. En bestämmelse om införande av sanktionsåtgärder ska innehålla en precis och uttömmande definition av det klandervärda beteende som åsyftas, men enligt Ungern innebär denna bestämmelse ett åsidosättande av detta krav i det att det i bestämmelsen, utan någon definition, föreskrivs att ”andra situationer eller ageranden från myndigheternas sida” kan utgöra skäl för att vidta åtgärder. Det är inte heller möjligt att utifrån bestämmelsens ordalydelse få klarhet i huruvida ordet ”situationer” är knuten till ordet ”myndigheter” eller ej. Slutligen anser Ungern att myndighetsbegreppet inte har preciserats, vilket ger upphov till rättsosäkerhet.
- 248 Vad sedan gäller skrivningen att de offentliga myndigheter – inbegripet brottsbekämpande myndigheter – som genomför unionsbudgeten och ansvarar för finansiell kontroll, övervakning och revision, samt utrednings- och åklagarmyndigheterna, vilka avses i artiklarna 3 b och 4.2 a–c i den angripna förordningen, ”fungerar väl”, framgår det av skälen 8 och 9 i förordningen att detta uttryck avser dessa myndigheters förmåga att på ett korrekt, faktiskt och ändamålsenligt sätt fullgöra de funktioner som är relevanta för en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten eller för att skydda unionens ekonomiska intressen.
- 249 För det andra har det i artikel 4.2 d i den angripna förordningen använda begreppet ”[o]beroende domstolars effektiva rättsliga prövning” av åtgärder eller underlåtenhet av de myndigheter som genomför unionsbudgeten, eller av de myndigheter som ansvarar för finansiell kontroll, övervakning och revision, eller av utrednings- och åklagarmyndigheterna, preciserats inte bara i förordningens skäl 8–10 och 12. Detta begrepp har dessutom, såsom domstolen påpekat i punkterna 132, 161 och 162 ovan, varit föremål för en omfattande praxis från domstolen angående artikel 19 FEU och artikel 47 i stadgan.
- 250 Vad för det tredje gäller ett ”[e]ffektivt samarbete i rätt tid med Olaf”, påpekar domstolen att kravet på ett sådant samarbete framgår av unionens budgetregelverk. I artikel 63.2 d i budgetförordningen föreskrivs nämligen att medlemsstaterna, när de utför uppgifter som har samband med genomförandet av budgeten, ska vidta alla nödvändiga åtgärder, inbegripet lagstiftningsmässiga, regelrelaterade och administrativa åtgärder, som är nödvändiga för att skydda unionens ekonomiska intressen, och därvid särskilt, i enlighet med budgetförordningen och sektorspecifika regler, samarbeta med Olaf.
- 251 Denna samarbetsplikt specificeras bland annat i artikel 129 i budgetförordningen och den inbegriper skyldigheten att bevilja de rättigheter och den tillgång som krävs för att Olaf ska kunna utöva sina befogenheter på ett heltäckande sätt. Dessa rättigheter ska innefatta rätten att genomföra utredningar, däribland kontroller och inspektioner på plats, i enlighet med förordning nr 883/2013. Vidare framgår det av artikel 131.1 i budgetförordningen att om det verkar ha förekommit bedrägerier i samband med ett förfarande för tilldelning, ska den behöriga

utanordnaren omedelbart informera Olaf om misstänkta bedrägerifall. Slutligen kan man härleda andra preciseringar av erforderligt samarbete från artiklarna 57, 91.2, 132.2, 187.3 b ii) och 220.5 c i budgetförordningen samt från förordning nr 883/2013.

- 252 För det fjärde ska det i artikel 4.2 h i den angripna förordningen använda uttrycket "[a]ndra situationer eller ageranden från myndigheternas sida" tolkas mot bakgrund av förordningens artikel 4.2 a–g och artikel 4.1.
- 253 Det följer av artikel 4.1 jämförd med artikel 4.2 h i den angripna förordningen att lämpliga åtgärder vidtas när det har slagits fast att någon av de principer som anges i förordningens artikel 2 a överträtts, och då denna överträdelse är att hänföra till situationer eller ageranden från myndigheternas sida i en medlemsstat; en förutsättning för detta är att denna situation eller detta agerande är av betydelse för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen samt att överträdelsen påverkar eller allvarligt riskerar att påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt.
- 254 Tillämpningen av artikel 4.2 h i den angripna förordningen, jämförd med förordningens artikel 4.1, omgärdas inte enbart av samtliga de rekvisit som anges i föregående punkt; även de förfarandekrav som domstolen erinrat om i punkt 239 ovan ska därvid iakttas.
- 255 Det i artikel 4.2 h i den angripna förordningen angivna uttrycket "[a]ndra situationer eller ageranden från myndigheternas sida" kan således inte anses medföra att förteckningen i artikel 4.2 över överträdelser av rättsstatens principer inte är uttömmande på grund av att dessa situationer och ageranden definieras i abstrakta och allmänna ordalag.
- 256 För övrigt innehåller artikel 4.2 i den angripna förordningen – i det att vissa myndigheter anges i leden a–g, däribland myndigheter som genomför unionsbudgeten, "myndigheter som ansvarar för finansiell kontroll, övervakning och revision" och "administrativa myndigheter" – upplysningar om de myndigheter som artikel 4.2 h i förordningen hänför sig till.
- 257 Vidare kan man av definitionen av begreppet "offentlig enhet" i artikel 2 b i den angripna förordningen dra slutsatsen att detta begrepp avser offentliga myndigheter på alla förvaltningsnivåer, inbegripet nationella, regionala och lokala myndigheter, samt offentligrättsliga organ eller till och med privaträttsliga enheter med allmännyttigt uppdrag som fått tillräckliga finansiella garantier från medlemsstaten. Denna bedömning vinner stöd i skälen 3, 8, 9, 15 och 19 i den angripna förordningen, samt i artikel 3 b i förordningen, vilka uteslutande avser "offentliga myndigheter", "brottsbekämpande myndigheter" och "nationella myndigheter".
- 258 Slutligen avser termen "situationer", såsom angetts i punkt 164 ovan, situationer som kan tillskrivas en sådan myndighet.
- 259 Mot bakgrund av dessa överväganden finner domstolen således att Ungern inte kan vinna framgång med sina argument om att en medlemsstat, med de kritiserade uttrycken i artiklarna 3 och 4.2 i den angripna förordningen som utgångspunkt, inte på ett tillräckligt tydligt sätt skulle kunna avgöra vilken räckvidd eller innebörd de har, så att medlemsstaten kan förutse vilka omständigheter som ska vara för handen för att det ska gå att slå fast att rättsstatens principer i den mening som avses i förordningen har överträtts.

- 260 Mot bakgrund av det ovan anförda – det vill säga att de uttryck som avses i punkt 246 ovan i sig uppfyller vad som är påkallat utifrån rättssäkerhetsprincipen – liksom mot bakgrund av övervägandena i punkterna 171 och 239 ovan, finner domstolen, för det femte, att Ungern med stöd av Republiken Polen inte kan vinna framgång med sina invändningar om att kommissionen och rådet genom dessa uttryck skulle ha getts ett alltför stort utrymme för skönsmässig bedömning.
- 261 I ett fjärde steg har Ungern, med stöd av Republiken Polen, gjort gällande följande. Det i artikel 4.1 i den angripna förordningen använda riskbegreppet strider mot rättssäkerhetsprincipen i det att det med stöd av detta begrepp blir möjligt att godtyckligt vidta sanktionsåtgärder i icke utredda situationer eller i situationer som präglas av ovisshet. Detta riskbegrepp leder nämligen till införandet av en presumtion, då det inte är möjligt att ur ett juridiskt perspektiv fastställa att det föreligger något samband mellan rättsstaten och en påverkan på unionsbudgeten eller på skyddet av unionens ekonomiska intressen samt på grund av det är omöjligt att objektivt, tekniskt och faktiskt fastställa när denna bestämmelse kan tillämpas.
- 262 Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 311 i sitt förslag till avgörande skulle det vara oförenligt med kraven på en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten och skyddet av unionens ekonomiska intressen att begränsa vidtagandet av lämpliga åtgärder till fall där en inverkan på denna sunda ekonomiska förvaltning eller dessa ekonomiska intressen har styrkts. Denna begränsning skulle nämligen innebära att lämpliga åtgärder inte kan vidtas i de fall där påverkan, även om någon sådan påverkan ännu inte har påvisats, ändå rimligen kan förutses, eftersom sannolikheten är stor för att sådan påverkan uppkommer. En sådan begränsning skulle därmed kunna äventyra syftet med den angripna förordningen; såsom konstaterats i punkt 119 ovan är syftet med den angripna förordningen att skydda unionsbudgeten från påverkan som kan följa av överträdelser av rättsstatens principer i en medlemsstat.
- 263 När det gäller begreppen ”sund ekonomisk förvaltning” och ”skydd av unionens ekonomiska intressen”, påpekar domstolen följande. Det första begreppet återfinns även i artikel 317 första stycket FEUF, och det definieras i artikel 2 led 59 i budgetförordningen som genomförandet av budgeten i enlighet med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet. Det andra begreppet återfinns även i artikel 325 FEUF och enligt artikel 63.2 i budgetförordningen avser detta begrepp alla nödvändiga åtgärder, inbegripet lagstiftningsmässiga, regelrelaterade och administrativa åtgärder, som vidtas bland annat för att förebygga, upptäcka och korrigera oriktigheter och bedrägerier vid budgetens genomförande.
- 264 I artikel 2 led 1 i förordning nr 883/2013 definieras ”unionens ekonomiska intressen” som ”de inkomster, utgifter och tillgångar som omfattas av Europeiska unionens budget eller av institutionernas, organens och byråernas budgetar eller de budgetar som dessa förvaltar och övervakar”. I artikel 135 punkterna 1, 3 och 4 i budgetförordningen föreskrivs att kommissionen, för att skydda unionens ekonomiska intressen, ska inrätta och driva ett system för tidig upptäckt och uteslutning.
- 265 Domstolen har dessutom uttalat att begreppet unionens ”ekonomiska intressen”, i den mening som avses i artikel 325.1 FEUF, inte endast omfattar inkomster som ställs till unionsbudgetens förfogande, utan även de utgifter som omfattas av denna budget (dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 183). Detta begrepp är således relevant inte bara i samband med åtgärder som vidtas för att bekämpa oegentligheter och bedrägerier enligt denna bestämmelse, utan även

- för en sund ekonomisk förvaltning av budgeten. Det är nämligen till gagn även för en sund ekonomisk förvaltning av budgeten om åtgärder vidtas för att skydda unionens ekonomiska intressen.
- 266 Åtgärder som vidtas för att förebygga sådan påverkan som avses i artikel 4.1 i den angripna förordningen är således att anse som ett komplement till åtgärder som vidtas för att korrigera sådan påverkan, och ett sådant komplement ligger såväl i begreppet ”sund ekonomisk förvaltning” som i begreppet ”skydd av unionens ekonomiska intressen”. Vidtagandet av sådana förebyggande åtgärder ska således anses vara ett konstant och horisontellt krav enligt unionens budgetregler.
- 267 Slutligen krävs det enligt artikel 4.1 i den angripna förordningen att de fastställda överträdelserna av rättsstatens principer ”allvarligt” riskerar att påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen. Följaktligen ska det visas att det föreligger en hög sannolikhet för en sådan påverkan, i förhållande till de situationer eller ageranden från myndigheternas sida som avses i artikel 4.2 i den angripna förordningen. Lämpliga åtgärder får för övrigt vidtas endast om det har visats finnas ett tillräckligt direkt, det vill säga verkligt, samband mellan en överträdelse av en av rättsstatens principer och denna allvarliga risk för påverkan. Då sådana åtgärder vidtas ska man dessutom även iaktta de processrättsliga krav som domstolen erinrat om i punkt 239 ovan.
- 268 Således kan domstolen inte godta det av Ungern med stöd av Republiken Polen framförda argumentet att det med stöd av det i artikel 4.1 i den angripna förordningen använda riskbegreppet blir möjligt att godtyckligt vidta sanktionsåtgärder i icke utredda situationer eller i situationer som präglas av ovisshet.
- 269 I ett femte steg har Ungern gjort gällande att artikel 5.3 tredje meningen i den angripna förordningen inte innehåller någon nöjaktig definition av arten och omfattningen av de unionsbudgetskyddsåtgärder som kan vidtas med stöd av förordningens artikel 4.1. Vad beträffar detta argument gör domstolen följande bedömning. För det första innehåller artikel 5.1 i den angripna förordningen en uttömmande uppräkningslista av de olika skyddsåtgärder som kan vidtas, såsom även konstaterats i punkt 135 ovan.
- 270 För det andra är det berättigat och nödvändigt att vidta en av dessa skyddsåtgärder när rekvisiten i artikel 4 i den angripna förordningen är uppfyllda.
- 271 Vad för det tredje gäller de kriterier som ska tillämpas för att fastställa vilken eller vilka åtgärder som ska vidtas i en viss situation, och deras omfattning, framhåller domstolen följande. Enligt artikel 5.3 första, andra och tredje meningen i den angripna förordningen ska vidtagna åtgärder vara proportionella och 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. Där preciseras även att arten, varaktigheten, allvaret och omfattningen hos överträdelserna av rättsstatens principer vederbörligen ska beaktas. Vidtagna åtgärder ska således vara strikt proportionella till den påverkan som de fastställda överträdelserna av rättsstatens principer har på unionsbudgeten eller på skyddet av unionens ekonomiska intressen.
- 272 Mot denna bakgrund kan Ungern inte vinna framgång med argumentet att artikel 5.3 tredje meningen i den angripna förordningen inte innehåller någon nöjaktig definition av arten och omfattningen av de lämpliga åtgärder som kan vidtas.

- 273 När det i ett sjätte steg gäller det av Ungern med stöd av Republiken Polen framförda argumentet att formuleringen ”i så stor utsträckning som möjligt” i artikel 5.3 fjärde meningen i den angripna förordningen innebär att rättssäkerhetsprincipen åsidosätts i det att sambandet mellan den konstaterade överträdelsen och vidtagandet av skyddsåtgärder bryts, vilket påverkar dessa åtgärders proportionalitet och innebär att de får karaktär av sanktionsåtgärder, påpekar domstolen inledningsvis följande. Denna formulering gör det inte möjligt att anpassa de åtgärder som kan vidtas med stöd av artikel 5.1 i förordningen så att de hamnar på en högre eller lägre nivå än den påverkan som den konstaterade överträdelsen har på unionsbudgeten eller på skyddet av unionens intressen.
- 274 Såsom påpekats i punkt 271 ovan följer det nämligen av artikel 5.3 första, andra och tredje meningen i nämnda förordning att de vidtagna åtgärderna ska vara strikt proportionella till den påverkan som de fastställda överträdelsena av rättsstatens principer har på unionsbudgeten eller på skyddet av unionens ekonomiska intressen, oberoende av huruvida åtgärderna faktiskt kan inriktas på de unionsåtgärder som påverkats av dessa överträdelser.
- 275 Formuleringen ”i så stor utsträckning som möjligt” gör det vidare möjligt att vidta åtgärder avseende andra unionsåtgärder än dem som påverkats av en sådan överträdelse endast om åtgärder inte, eller inte längre, kan riktas mot dessa unionsåtgärder, eller endast kan riktas mot dem på ett sätt som är otillräckligt för att uppnå den angripna förordningens syfte – som enligt artikel 1 däri är att skydda unionsbudgeten i dess helhet – med följden att åtgärderna är nödvändiga för att uppnå detta syfte.
- 276 Det är således endast alternativt, och följaktligen i undantagsfall, i fall som kommissionen i vederbörlig ordning ska fastställa, som de vidtagna åtgärderna kan inrikta sig på andra unionsåtgärder än dem som påverkas av dessa överträdelser.
- 277 Artikel 5.3 fjärde meningen i den angripna förordningen ger således kommissionen och rådet ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller valet av vilken unionsåtgärd som den åtgärd som ska vidtas riktas mot endast om detta visar sig vara oundgängligt för att säkerställa ett skydd av unionsbudgeten i dess helhet. Enligt artikel 6.7 och 6.8 i förordningen är kommissionen dessutom skyldig att bland annat bedöma de planerade åtgärdernas proportionalitet och ge den berörda medlemsstaten möjlighet att lämna synpunkter om dessa åtgärder, i synnerhet om deras proportionalitet. Dessa krav ska tolkas mot bakgrund av skäl 26 i förordningen, vilket domstolen senast erinrat om i punkt 239 ovan.
- 278 Härav följer att formuleringen ”i så stor utsträckning som möjligt” i artikel 5.3 fjärde meningen i den angripna förordningen inte bryter sambandet mellan den konstaterade överträdelsen av en av rättsstatens principer och påverkan eller den allvarliga risken för påverkan på unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen som följer av denna. Denna formulering gör det nämligen möjligt att inrikta sig mot en annan unionsåtgärd än den som påverkas av denna överträdelse endast då syftet med den angripna förordningen, som är att skydda unionsbudgeten i dess helhet, inte kan uppnås på något annat sätt. Härav följer även att den angripna förordningen innehåller regler som omgärdar denna möjlighet med stränga förfarandekrav, och att denna formulering inte fritar kommissionen och rådet från skyldigheten att strikt iaktta de vidtagna åtgärdernas proportionalitet, med hänsyn till den konstaterade överträdelsens påverkan på unionsbudgeten.

- 279 Mot denna bakgrund finner domstolen att denna bestämmelse inte innebär att unionsbudgetskyddsåtgärderna får karaktären av sanktionsåtgärder gentemot överträdelse av rättsstatens principer som sådana. Således kan domstolen inte godta argumentet att formuleringen ”i så stor utsträckning som möjligt” i artikel 5.3 fjärde meningen i den angripna förordningen innebär att rättssäkerhetsprincipen åsidosätts i så måtto att sambandet mellan den konstaterade överträdelsen och de vidtagna åtgärderna bryts.
- 280 I ett sjunde steg konstaterar domstolen följande med anledning av Ungerns argument att det i artikel 6.3 och 6.8 i den angripna förordningen inte ges någon tillräckligt precis definition av de informationskällor som kommissionen kan lägga till grund för sin bedömning, eftersom det inte anges någon grund med stöd av vilken kommissionen ska pröva och bedöma förekomsten av en överträdelse av rättsstatens principer. Domstolen erinrar om att det framgår av lydelsen i nämnda bestämmelse att kommissionen, när den bedömer huruvida de villkor som anges i förordningens artikel 4 är uppfyllda, och när den bedömer de planerade åtgärdernas proportionalitet, ska ta hänsyn till relevanta uppgifter från tillgängliga källor, inbegripet beslut, slutsatser och rekommendationer från unionsinstitutioner, från andra relevanta internationella organisationer och från andra erkända institutioner.
- 281 Enligt artikel 4.1 i den angripna förordningen ankommer det på kommissionen att visa att villkoren i förordningens artikel 4 är uppfyllda.
- 282 Enligt artikel 6.1 i den angripna förordningen är kommissionen dessutom skyldig att skriftligen underrätta den berörda medlemsstaten om detta, med angivande av de faktiska omständigheterna och de specifika grunderna på vilka kommissionen baserar sin slutsats om att det finns rimliga skäl att anse att dessa villkor är uppfyllda.
- 283 Av detta följer att kommissionen är skyldig att företa en omsorgsfull bedömning av de faktiska omständigheterna mot bakgrund av villkoren i artikel 4 i den angripna förordningen. Detsamma gäller, enligt artikel 6.7–6.9 i förordningen, kravet i artikel 5.3 på att de vidtagna åtgärderna ska vara proportionella.
- 284 I skälen 16 och 26 i förordningen anges för övrigt att kommissionen ska göra en grundlig kvalitativ bedömning. Denna bedömning ska vara objektiv, opartisk och rättvis, den ska respektera principerna om objektivitet, icke-diskriminering och medlemsstaternas likhet inför fördragen och den ska genomföras enligt ett opartiskt och evidensbaserat tillvägagångssätt.
- 285 Härav följer att kommissionen ska, under unionsdomstolens kontroll, försäkra sig om att de uppgifter som den använder sig av är relevanta och att källorna är tillförlitliga. Dessa bestämmelser innebär inte att däri nämnda informationskällor ska ges ett specifikt eller absolut bevisvärde och medför inte heller några bestämda rättsverkningar för dessa källor. Detsamma gäller de informationskällor som anges i skäl 16 i den angripna förordningen. Detta innebär att dessa bestämmelser inte fritar kommissionen från dess skyldighet att företa en sådan omsorgsfull bedömning av de faktiska omständigheterna som till fullo uppfyller de krav som anges i punkten ovan.
- 286 I skäl 16 i den angripna förordningen anges det klart och tydligt att relevanta uppgifter från tillgängliga källor och erkända institutioner bland annat inbegriper domar från EU-domstolen, rapporter från revisionsrätten, kommissionens årliga rapport om rättsstatsprincipen och resultattavla för rättsskipningen i EU, rapporter från Olaf, från Europeiska åklagarmyndigheten och från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter samt slutsatser och

rekommendationer från relevanta internationella organisationer och nätverk, däribland Europarådets organ såsom Greco och Venedigkommissionen, särskilt dess checklista för rättsstaten, och de europeiska nätverken för högsta domstolar och för domstolsadministrationer.

- 287 Kommissionen har således även fortsättningsvis ett ansvar för de uppgifter som den använder sig av och för tillförlitligheten hos dess källor. Berörd medlemsstat har dessutom möjlighet att under det förfarande som föreskrivs i artikel 6.1–6.9 i den angripna förordningen yttra sig över de uppgifter som kommissionen avser att använda för att föreslå lämpliga åtgärder. Berörd medlemsstat har följaktligen möjlighet att bestrida bevisvärdet hos var och en av de omständigheter som kommissionen lägger till grund för sin bedömning. Under alla omständigheter kan kommissionens bedömning bli föremål för unionsdomstolens prövning inom ramen för en talan som väcks mot ett beslut som rådet fattat med stöd av den angripna förordningen.
- 288 Kommissionen ska särskilt – så snart den inlett förfarandet enligt artikel 6.1 i den angripna förordningen och med regelbundna intervaller under ärendets handläggning – på ett detaljerat sätt underrätta berörd medlemsstat om de relevanta uppgifter från tillgängliga källor som kommissionen kommer att använda sig av för att till rådet lägga fram förslag till genomförandebeslut med lämpliga åtgärder.
- 289 Mot denna bakgrund kan talan inte bifallas såvitt avser den tredje grunden.
- 290 Domstolen ogillar således förstahandsyrkandet om att den angripna förordningen ska ogiltigförklaras i sin helhet.

## **B. Andrahandsyrkandet om delvis ogiltigförklaring av den angripna förordningen**

### ***1. Yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 4.1 i den angripna förordningen***

#### ***a) Parternas argument***

- 291 Genom den fjärde grunden, som åberopats till stöd för andrahandsyrkandet om ogiltigförklaring av artikel 4.1 i den angripna förordningen, har Ungern, med stöd av Republiken Polen, i huvudsak gjort gällande följande. Nämda artikel 4.1 är oproportionerlig och strider mot rättssäkerhetsprincipen och mot principen om att rättsregler ska vara klart och tydligt formulerade, vilket även utvecklats i den tredje grunden ovan. Det är nämligen enligt nämnda bestämmelse möjligt att vidta unionsbudgetskyddsåtgärder inte bara då det är fråga om överträdelser som påverkar unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt, utan även då överträdelserna endast allvarligt riskerar att påverka unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt.
- 292 Parlamentet och rådet har, med stöd av Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland, Konungariket Sverige och kommissionen, i första hand yrkat att talan ska avvisas såvitt avser den fjärde grunden. I andra hand har de yrkat att talan ska ogillas i denna del.

## ***b) Domstolens bedömning***

- 293 Enligt fast rättspraxis är en ogiltigförklaring av en del av en unionsrättsakt endast möjlig under förutsättning att denna del kan avskiljas från rättsakten i övrigt. Detta krav på avskiljbarhet är inte uppfyllt när rättsaktens kärninnehåll skulle ändras om en del av den ogiltigförklarades, vilket ska bedömas på grundval av ett objektiva rekvisit, och inte ett subjektivt rekvisit som är knutet till den politiska viljan hos den myndighet som har antagit den aktuella rättsakten (dom av den 6 december 2012, kommissionen/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 294 Parlamentet och rådet har i detta avseende med rätta gjort gällande att den angripna förordningens kärninnehåll skulle ändras om förordningens artikel 4.1 ogiltigförklarades. I den bestämmelsen preciseras nämligen rekvisiten för att vidta de åtgärder som anges i artikel 5.1 och den utgör därmed själva kärnan i den genom förordningen införda horisontella villkorlighetsmekanismen. Utan den bestämmelse som är föremål för ogiltighetsyrkandet skulle den angripna förordningen nämligen inte längre kunna uppfylla det syfte som anges i artikel 1, nämligen att fastställa ”de regler som är nödvändiga för att skydda unionsbudgeten vid överträdelser av rättsstatens principer i medlemsstaterna”.
- 295 Mot denna bakgrund avvisar domstolen yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 4.1 i den angripna förordningen. Därmed finns det inte längre anledning att i sak pröva den fjärde grunden, som åberopats till stöd för detta yrkande.

## ***2. Yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 4.2 h i den angripna förordningen***

### ***a) Parternas argument***

- 296 Genom den femte grunden, som åberopats till stöd för andrahandsyrkandet om ogiltigförklaring av artikel 4.2 h i den angripna förordningen, har Ungern, med stöd av Republiken Polen, gjort gällande följande. Denna bestämmelse strider mot kravet att en rättsregel, varigenom en sanktionsåtgärd införs, ska innehålla en exakt definition av de ågeranden och situationer som förskyller sanktionsåtgärd enligt rättsregeln. Således står det i strid mot såväl rättssäkerhetsprincipen som artikel 7 FEU att inte exakt och uttömmande ange vilka situationer som kan bli föremål för den genom förordningen införda horisontella villkorlighetsmekanismen.
- 297 För det första har Ungern påpekat att rådets rättstjänst i rättsutlåtande nr 13593/18 angav att en bestämmelse som inför en villkorlighetsmekanism klart och tydligt måste ange vilka villkor som ska vara uppfyllda för att budgetanslag ska kunna tillgodoföras. Dessa villkor måste på ett tillräckligt sätt vara kopplade till det syfte som eftersträvas med budgetanslagen, vilket betyder att om dessa villkor inte är uppfyllda är finansieringen inte förenlig med en sund ekonomisk förvaltning. I och med att uppräkningslistan i den angripna förordningen av de omständigheter som kan aktualisera en tillämpning av den genom förordningen införda villkorlighetsmekanismen inte är uttömmande, kan det således inte anses att förordningen garanterar att det finns ett tillräckligt direkt samband med skyddet av unionsbudgeten och skyddet av unionens ekonomiska intressen.
- 298 För det andra har Ungern, mot bakgrund av den ”extremt allmänt hållna” formuleringen i artikel 4.2 h i den angripna förordningen, dragit slutsatsen att kraven på klarhet, precision och förutsebarhet trätts förnär och därmed har även rättssäkerhetsprincipen åsidosatts. Bestämmelsen innehåller nämligen inte någon precis och uttömmande uppräkningslista av de



situationer då lämpliga åtgärder kan vidtas med stöd av förordningen. Denna bestämmelse är nämligen – bland annat med hänsyn till de olika språkversionerna av bestämmelsen – vag och tvetydig och dess tillämpningsområde har inte avgränsats; vidare kan den inte tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt. Därmed finns det en allvarlig risk för att principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen kommer att åsidosättas.

299 Parlamentet och rådet har, med stöd av Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland, Konungariket Sverige och kommissionen, bestritt dessa argument.

### ***b) Domstolens bedömning***

300 För det första framgår det av punkterna 244 och 253 ovan att artikel 4.2 h i den angripna förordningen, i motsats till vad Ungern har hävdad, inte på något sätt avviker från kravet på att det alltid ska finnas ett tillräckligt direkt samband mellan, å ena sidan, en överträdelse av en av rättsstatens principer och, å andra sidan, en påverkan eller allvarlig risk för påverkan på den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller på skyddet av unionens ekonomiska intressen.

301 Dessutom framgår det av punkterna 255 och 259 ovan att denna bestämmelse inte medför att de situationer och ågeranden från myndigheternas sida som berörs av de i förordningens artikel 4.2 angivna överträdelserna av rättsstatens principer förtecknas på ett icke uttömmande sätt; vidare framgår det av punkterna 255 och 259 ovan att denna bestämmelse är tillräckligt precis för att nöjaktigt tillgodose de krav som är påkallade enligt rättssäkerhetsprincipen.

302 När det för det andra gäller argumenten kring den angripna förordningens syfte och det påstådda kringgåendet av artikel 7 FEU-förfarandet, räcker det att hänvisa till bedömningen i punkterna 98–196 ovan.

303 Vad för det tredje gäller påståendena om att artikel 4.2 h i den angripna förordningen brister i precision och att bestämmelsens interna struktur är inkonsekvent, räcker det att hänvisa till bedömningen i punkterna 252–258 ovan.

304 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den femte grunden. Yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 4.2 h i den angripna förordningen ska således ogillas.

### ***3. Yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 5.2 i den angripna förordningen***

#### ***a) Parternas argument***

305 Genom den sjätte grunden, som åberopats till stöd för andrahandsyrkandet om ogiltigförklaring av artikel 5.2 i den angripna förordningen, har Ungern, med stöd av Republiken Polen, gjort gällande följande. Denna bestämmelse medför – i strid med den rättsliga grunden för förordningen och unionsbestämmelserna om offentliga underskott – belastningar för de berörda medlemsstaternas budgetar. I bestämmelsen föreskrivs nämligen att även om lämpliga åtgärder vidtas mot en medlemsstat, så fritas medlemsstaten inte från sin skyldighet att fortsätta finansiera de berörda programmen gentemot de slutliga mottagarna.

- 306 Ungern har i detta avseende påpekat att det unionsstöd som föreskrivs inom den fleråriga budgetramen 2021–2027 enligt förordning nr 2020/2093 och förordning nr 2020/2094 betalas ut för förvaltningsprogram som huvudsakligen, eller till och med uteslutande, utformats i enlighet med unionens prioriteringar. Om åtgärder som vidtagits med stöd av den angripna förordningen helt eller delvis medförde att stödet dras in, skulle den berörda medlemsstaten enligt denna bestämmelse vara skyldig att fullt ut finansiera dessa program.
- 307 Härigenom inskränker artikel 5.2 i den angripna förordningen medlemsstatens rätt att använda sin egen budget, bestämmelsen gör planeringen av medlemsstatens ekonomiska politik oförutsägbar och den riskerar att försätta medlemsstaten i en situation då den nödgas att åsidosätta unionsbestämmelserna om offentliga underskott. Dessa omständigheter skulle kunna leda till att ytterligare sanktionsåtgärder vidtas gentemot den berörda medlemsstaten och att den får en strukturell skuldsättning, särskilt när medlemsstaten har en blygsam budget. Detta skulle således innebära ett åsidosättande av principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen.
- 308 Artikel 5.2 i den angripna förordningen innebär dessutom att det kan ifrågasättas om förordningen antagits med stöd av adekvat rättslig grund. I denna bestämmelse fastställs nämligen inte unionsbudgetrelaterade krav utan krav som hänför sig till de berörda medlemsstaternas budget. Detta ger belägg för att syftet med de unionsbudgetskyddsåtgärder som kan vidtas med stöd av förordningen är att vidta sanktionsåtgärder gentemot dessa medlemsstater för överträdelser av rättsstatens principer.
- 309 Parlamentet och rådet har, med stöd av Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland, Konungariket Sverige och kommissionen, bestritt dessa argument.

### ***b) Domstolens bedömning***

- 310 Genom den sjätte grunden har Ungern, med stöd av Republiken Polen, i huvudsak gjort gällande följande. Artikel 5.2 i den angripna förordningen innebär belastningar för de berörda medlemsstaternas budgetar. Detta är oförenligt med den rättsliga grunden för förordningen, och det utgör ett åsidosättande av unionsbestämmelserna om offentliga underskott och av principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen.
- 311 Vad för det första gäller argumentet om att artikel 5.2 i den angripna förordningen inte kan omfattas av den rättsliga grunden för denna förordning, finner domstolen att Ungern inte kan vinna framgång med detta argument och det räcker därvid att hänvisa till vad domstolen uttalat i punkterna 150–152 ovan.
- 312 Vad för det andra gäller argumentet om åsidosättande av unionsbestämmelserna om offentliga underskott, påpekar domstolen följande. I artikel 5.2 i den angripna förordningen preciseras endast att införandet av åtgärder enligt denna förordning inte påverkar redan föreliggande skyldigheter för dessa offentliga enheter och dessa medlemsstater, som bland annat följer av ”de tillämpliga sektorsspecifika eller finansiella reglerna”, och sådana åtgärder kan i synnerhet inte utgöra ett skäl för dessa enheter och medlemsstater att undslippa dessa skyldigheter. Således medför denna bestämmelse inte någon ny skyldighet för medlemsstaterna.

- 313 Domstolen finner, såsom generaladvokaten påpekade i punkterna 324 och 325 i sitt förslag till avgörande, att även om artikel 5.2 i den angripna förordningen visserligen innebär att medlemsstaterna ska stå kostnaderna för de åtgärder som vidtas med stöd av förordningen, påverkar detta emellertid inte medlemsstaternas möjlighet att, inom ramen för sina skyldigheter enligt unionsrätten, fastställa på vilket sätt de ska uppnå de i fördragen angivna målen när det gäller offentliga underskott.
- 314 Den inverkan som denna bestämmelse kan ha på de berörda medlemsstaternas budget skiljer sig således inte från den inverkan som kan följa av andra skyldigheter enligt unionsrätten.
- 315 Det är visserligen riktigt att medlemsstaterna, när de fastställer sina budgetar, kan beakta de unionsbudgetanslag som de kan göra anspråk på, när det framstår som att villkoren för att erhålla sådan finansiering är uppfyllda. Om det därefter konstateras att dessa villkor inte var eller inte längre är uppfyllda, så att den aktuella finansieringen inte betalas ut eller blir föremål för finansiell korrigering, så kan en medlemsstat emellertid inte åberopa sina skyldigheter i fråga om offentliga underskott för att undgå tillämpningen av dessa villkor. Således kan en medlemsstat inte heller med framgång göra gällande att en tillämpning av dessa villkor medför att planeringen av medlemsstatens ekonomiska politik blir oförutsebar.
- 316 Vad för det tredje gäller påståendet att principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen har åsidosatts, gör domstolen följande bedömning. Det framgår av artikel 5.3 i den angripna förordningen att de lämpliga åtgärder som vidtas enligt denna förordning ska stå i strikt proportion till den inverkan som de konstaterade överträdelserna av rättsstatens principer har på unionsbudgetens sunda ekonomiska förvaltning eller på skyddet av unionens ekonomiska intressen. Detta proportionalitetskrav gäller på samma sätt för alla medlemsstater. Enligt artikel 6.7 och 6.8 i förordningen är kommissionen dessutom skyldig att bland annat bedöma huruvida de åtgärder som ska vidtas är proportionerliga och ge varje berörd medlemsstat möjlighet att lämna synpunkter om de planerade åtgärderna och i synnerhet om deras proportionalitet. Eftersom denna bestämmelse ska förstås mot bakgrund av skäl 26 i nämnda förordning, ska kommissionen vid sin bedömning grunda sig på konkreta omständigheter och iaktta principerna om objektivitet, icke-diskriminering och medlemsstaternas likhet inför fördragen.
- 317 Dessa olika krav innebär således att det ska företas en individualiserad och både objektiv och noggrann bedömning av varje situation som är föremål för ett förfarande enligt den angripna förordningen, samt av de lämpliga åtgärder som i förekommande fall kan behöva vidtas med hänsyn till denna situation, med strikt iakttagande av proportionalitetsprincipen, för att på ett effektivt sätt skydda unionsbudgeten och unionens ekonomiska intressen mot följderna av överträdelser av rättsstatens principer, samtidigt som det säkerställs att principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen iakttas. Mot denna bakgrund finner domstolen att Ungern inte kan vinna framgång med påståendet om att tillämpningen av artikel 5.2 i den angripna förordningen skulle innebära ett åsidosättande av nämnda princip.
- 318 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte vinna bifall såvitt avser den sjätte grunden. Yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 5.2 i den angripna förordningen ska således ogillas.

#### **4. Yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 5.3 tredje meningen i den angripna förordningen**

##### **a) Parternas argument**

- 319 Genom den sjunde grunden, som åberopats till stöd för andrahandsyrkandet om ogiltigförklaring av artikel 5.3 tredje meningen i den angripna förordningen, har Ungern, med stöd av Republiken Polen, gjort gällande följande. De i denna bestämmelse angivna kriterierna för att bedöma proportionaliteten hos de åtgärder som kan vidtas gentemot en medlemsstat har inte något samband med unionsbudgeten eller med unionens ekonomiska intressen. Syftet med dessa kriterier är i stället att sanktionsåtgärder ska vidtas vid överträdelser av rättsstatens principer.
- 320 Enligt bestämmelsens ordalydelse ska nämligen arten och varaktigheten av överträdelserna av rättsstatens principer, samt hur allvarliga och omfattande de är, beaktas i vederbörlig ordning vid fastställandet av vilka åtgärder som ska vidtas. I skäl 18 i den angripna förordningen anges att man vid proportionalitetsprövningen i detta syfte ska beakta allvaret i situationen, den tid som har förflutit sedan det berörda agerandet påbörjades, hur länge agerandet pågått och om agerandet varit återkommande, den berörda medlemsstatens avsikt och samarbetsvilja för att komma tillrätta med överträdelserna av rättsstatens principer och konsekvenserna för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller unionens ekonomiska intressen.
- 321 Ungern anser att dessa kriterier, i strid med den rättsliga grunden för den angripna förordningen och med artikel 7 FEU, innebär ett äventyrligt sambandet mellan den konstaterade överträdelserna av rättsstatens principer och den konkreta inverkan som denna överträdelse har på den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller på skyddet av unionens ekonomiska intressen.
- 322 För det första framgår det av artikel 5.3 i den angripna förordningen, jämförd med skäl 18 i samma förordning, att kommissionen och rådet ska beakta avsikten hos ”den som gjort sig skyldig till överträdelserna”. Vem det är som gjort sig skyldig till överträdelserna av rättsstatens principer definieras inte i förordningen, utan de fall som anges i artiklarna 3 och 4 i förordningen avser situationer och ageranden som antingen kan tillskrivas den berörda medlemsstaten i dess helhet eller vissa av organen i denna medlemsstat. Ungern har påpekat att dessa inte har förmåga att utföra en viljehandling, vilket innebär att det inte har preciserats på vilket sätt som man ska beakta avsikten att ”begå” en handling då man fastställer vilka lämpliga åtgärder som ska vidtas.
- 323 Ett beaktande av en sådan avsikt skulle dessutom med nödvändighet påverka arten av åtgärden. Om proportionaliteten av en åtgärd, om än endast delvis, bestäms av avsikten med den överträdelse som förskyller åtgärden, innebär detta att åtgärden blir en bestraffningsåtgärd vars syfte således inte är att korrigerera påverkan på unionsbudgeten eller på skyddet av unionens ekonomiska intressen. Att avsikten beaktas på detta sätt är således ett tydligt tecken på att det främsta syftet och ändamålet med den angripna förordningen inte är förenliga med den rättsliga grund som använts för att anta förordningen.
- 324 För det andra vinner detta konstaterande stöd i att man enligt förordningen ska beakta hur länge överträdelserna av rättsstatens principer har pågått samt hur allvarlig överträdelserna är, men även i vilken utsträckning som den berörda medlemsstaten samarbetat för att komma till rätta med överträdelserna. Inte heller dessa kriterier har nämligen något samband med påverkan på den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller på skyddet av unionens ekonomiska intressen.

- 325 För det tredje följer det av en systematisk tolkning av den angripna förordningen att – mot bakgrund av att institutionernas skyldighet att beakta den faktiska eller potentiella påverkan som en överträdelse av rättsstatens principer har på en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten eller på unionens ekonomiska intressen föreskrivs redan i den andra meningen i förordningens artikel 5.3 – syftet med den tredje meningen i nämnda bestämmelse är att beakta andra former av påverkan.
- 326 Ungern anser att detta innebär att artikel 5.3 tredje meningen i den angripna förordningen inte uppfyller kravet på att det ska finnas ett direkt samband mellan de vidtagna åtgärderna och skyddet av unionsbudgeten eller av unionens ekonomiska intressen. För att de kriterier som anges i nämnda bestämmelse ska kunna beaktas krävs vidare att kommissionen och rådet gör en ingående bedömning av huruvida rättsstatens principer överträts, vilket endast kan göras inom ramen för artikel 7 FEU-förfarandet. Slutligen leder en tillämpning av nämnda bestämmelse till att de vidtagna åtgärderna får karaktären av sanktionsåtgärder, trots att sanktionsåtgärder kan vidtas gentemot en medlemsstat endast med stöd av artikel 7.3 FEU.
- 327 Parlamentet och rådet har, med stöd av Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland, Konungariket Sverige och kommissionen, bestritt dessa argument.

#### ***b) Domstolens bedömning***

- 328 Genom den sjunde grunden har Ungern, med stöd av Republiken Polen, i huvudsak gjort gällande följande. Artikel 5.3 tredje meningen i den angripna förordningen, jämförd med skäl 18 i samma förordning, är oförenlig med den rättsliga grunden för denna förordning och strider mot såväl artikel 7 FEU som mot rättssäkerhetsprincipen. De kriterier som anges i denna bestämmelse för vidtagande av lämpliga åtgärder, vid överträdelser av rättsstatens principer, har nämligen inte något samband med unionsbudgeten eller med skyddet av unionens ekonomiska intressen.
- 329 Det har i detta avseende påpekats i punkt 271 ovan att det följer av artikel 5.3 första, andra och tredje meningen i den angripna förordningen att vidtagna åtgärder ska vara strikt proportionella i förhållande till den inverkan som de konstaterade överträdelserna av rättsstatens principer har på unionsbudgeten eller på unionens ekonomiska intressen.
- 330 I den första meningen i artikel 5.3 preciseras nämligen att de vidtagna åtgärderna ska vara ”proportionella”. I den andra meningen preciseras att 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 och i den tredje meningen preciseras att arten och varaktigheten av överträdelserna av rättsstatens principer, samt hur allvarliga och omfattande de är, ”ska vederbörligen beaktas”.
- 331 Domstolen delar generaladvokatens bedömning i punkterna 177 och 178 i förslaget till avgörande, nämligen att det följer av meningarnas inbördes ordning och av ordvalen där att proportionaliteten hos de åtgärder som ska vidtas säkerställs på ett avgörande sätt genom användningen av rekvisitet ”den inverkan” som överträdelserna av rättsstatens principer har på unionsbudgetens sunda ekonomiska förvaltning eller på unionens ekonomiska intressen. När det gäller kriterierna avseende arten och varaktigheten av dessa överträdelser, samt avseende hur allvarliga och omfattande dessa överträdelser är, kan dessa kriterier ”vederbörligen beaktas”

endast vid fastställandet av hur stor inverkan överträdelserna har haft. Denna inverkan kan variera beroende på vilka särdrag som utmärker överträdelserna och som tydliggörs vid tillämpningen av dessa kriterier.

- 332 När det i skäl 18 i den angripna förordningen hänvisas till samma kriterier som de i artikel 5.3 andra och tredje meningen i förordningen sker omnämmandet av dem visserligen i en annan ordning. Detta skäl 18 kan emellertid inte leda till en tolkning av denna bestämmelse som inte är förenlig med bestämmelsens lydelse och struktur, eftersom ingressen till en unionsrättsakt, enligt domstolens fasta praxis (se punkt 191 ovan), inte är rättsligt bindande och således inte kan åberopas till stöd för att avvika från de egentliga bestämmelserna i den berörda rättsakten eller för att tolka dessa bestämmelser på ett sätt som uppenbart strider mot bestämmelsernas lydelse. Där det i nämnda skäl 18 även hänvisas till ”den berörda medlemsstatens avsikt” avses dessutom inte avsikten att överträda rättsstatens principer, utan avsikten att ”komma till rätta” med de konstaterade överträdelserna. Denna avsikt, liksom medlemsstatens ”samarbetsvilja” i detta avseende som det också hänvisas till i skäl 18, kan vara relevanta bland annat för att avgöra varaktigheten och omfattningen av en överträdelse, i den mening som avses i de kriterier som anges i artikel 5.3 tredje meningen i förordningen, och därmed, i enlighet med vad som angetts i punkten ovan, för att mäta vilken inverkan som överträdelserna haft på unionsbudgetens sunda ekonomiska förvaltning eller på unionens ekonomiska intressen.
- 333 Av detta följer, i motsats till vad som med stöd av Republiken Polen gjorts gällande av Ungern, att även om kriterierna i artikel 5.3 tredje meningen i den angripna förordningen förutsätter att kommissionen och rådet företar en fördjupad bedömning av särdragen hos den aktuella överträdelserna av rättsstatens principer, så har dessa kriterier inte desto mindre ett samband med unionsbudgetens sunda ekonomiska förvaltning och skyddet av unionens ekonomiska intressen. Detta innebär att dessa kriterier inte kan anses innebära att de lämpliga åtgärder som vidtas med stöd av nämnda förordning ges karaktären av sanktionsåtgärder för överträdelser av rättsstatens principer i sig.
- 334 Mot denna bakgrund kan talan inte vinna bifall såvitt avser den sjunde grunden. Yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 5.3 tredje meningen i den angripna förordningen ska därmed ogillas.

## **5. Yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 5.3 fjärde meningen i den angripna förordningen**

### ***a) Parternas argument***

- 335 Genom den åttonde grunden, som åberopats till stöd för andrahandsyrkandet om ogiltigförklaring av artikel 5.3 fjärde meningen i den angripna förordningen, har Ungern, med stöd av Republiken Polen, gjort gällande följande. Denna bestämmelse strider mot proportionalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen, i det att det däri föreskrivs att det endast är ”i så stor utsträckning som möjligt” som vidtagna åtgärder ska inriktas på de unionsåtgärder som påverkas av överträdelserna.
- 336 Det följer nämligen av ordalydelsen i nämnda bestämmelse att dessa åtgärder kan inriktas på unionsåtgärder som inte påverkas av överträdelserna av rättsstatens principer. Detta innebär att sådana åtgärder kan vidtas utan att något direkt samband påvisats mellan en sådan överträdelse och en specifik unionsåtgärd som omfattas av dessa åtgärder. Det är emellertid enligt rättssäkerhetsprincipen strikt påkallat att regler som medför ekonomiska konsekvenser kan

tillämpas på ett klart och förutsebart sätt. Detta är enligt Ungern inte fallet när det inte finns något verkligt samband mellan överträdelserna av rättsstatens principer och de åtgärder som vidtagits med stöd av den angripna förordningen.

- 337 Avsaknaden av ett verkligt samband innebär även ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Även om det antas att målet med den angripna förordningen är att definiera de regler som är nödvändiga för att skydda unionsbudgeten vid överträdelser av rättsstatens principer i en medlemsstat, går artikel 5.3 fjärde meningen i denna förordning nämligen utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Det är nämligen enligt nämnda bestämmelse möjligt att vidta åtgärder med avseende på unionsprogram som inte påverkas av en sådan överträdelse.
- 338 Parlamentet och rådet har, med stöd av Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland, Konungariket Sverige och kommissionen, bestritt dessa argument.

### ***b) Domstolens bedömning***

- 339 Genom den åttonde grunden har Ungern, med stöd av Republiken Polen, gjort gällande följande. Artikel 5.3 fjärde meningen i den angripna förordningen strider mot proportionalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen, i det att det enligt denna bestämmelse, på grund av rekvisitet ”i så stor utsträckning som möjligt”, blir möjligt att rikta in sig på åtgärder och program som inte har något samband med en konstaterad överträdelse av en av rättsstatens principer.
- 340 Vad i detta avseende först gäller argumentet om åsidosättande av proportionalitetsprincipen, erinrar domstolen om följande. Det följer av domstolens fasta praxis att proportionalitetsprincipen, vilken ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten, innebär att unionsinstitutionernas rättsakter ska vara ägnade att leda till att de legitima mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna uppnås och att de inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen (dom av den 6 september 2017, Slovakien och Ungern/rådet, C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 206 och där angiven rättspraxis).
- 341 I förevarande fall räcker det att påpeka, såsom även konstaterats i punkterna 273–279 ovan, *att* rekvisitet ”i så stor utsträckning som möjligt” i artikel 5.3 fjärde meningen i den angripna förordningen inte gör det möjligt att anpassa de åtgärder som kan vidtas med stöd av artikel 5.1 i förordningen så att de hamnar på en högre eller lägre nivå än den påverkan som den konstaterade överträdelserna har på unionsbudgeten, *att* syftet med förordningen är att skydda unionsbudgeten i dess helhet samt, slutligen, *att* detta rekvisit gör det möjligt att vidta åtgärder avseende andra unionsåtgärder än dem som påverkats av en sådan överträdelse endast i undantagsfall, nämligen om åtgärder inte, eller inte längre, kan riktas mot dessa unionsåtgärder, eller endast kan riktas mot dem på ett sätt som är otillräckligt för att säkerställa den angripna förordningens syfte – som är att skydda unionsbudgeten i dess helhet – med följderna att åtgärderna är nödvändiga för att säkerställa detta syfte.
- 342 Härav följer att Ungern inte kan vinna framgång med argumentet att rekvisitet ”i så stor utsträckning som möjligt” i artikel 5.3 fjärde meningen i den angripna förordningen går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte.

- 343 Vad därefter gäller argumentet om åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen påpekar domstolen följande. Det framgår av domstolens överväganden i punkterna 269–272 ovan att den typ av åtgärder som kan vidtas enligt den angripna förordningen fastställs i förordningens artikel 5.1 och att åtgärdernas omfattning enligt artikel 5.3 ska fastställas strikt mot bakgrund av den konstaterade överträdelsens inverkan på unionsbudgeten.
- 344 Vidare har det i punkterna 273–279 ovan preciserats att rekvisitet ”i så stor utsträckning som möjligt” i artikel 5.3 fjärde meningen i den angripna förordningen inte bryter sambandet mellan en överträdelse av en av rättsstatens principer och påverkan eller den allvarliga risken för påverkan på unionsbudgeten eller på skyddet av unionens ekonomiska intressen. Detta rekvisit gör det dessutom möjligt, i undantagsfall och endast i den utsträckning det är strikt nödvändigt, att vidta unionsbudgetskyddsåtgärder med avseende på andra åtgärder än dem som påverkas av överträdelsen av en av rättsstatens principer, när syftet med den angripna förordningen, som är att säkerställa ett skydd av unionsbudgeten i dess helhet eller av unionens ekonomiska intressen, inte kan uppnås på annat sätt. Artikel 6 i den angripna förordningen innehåller dessutom regler som omgärdar denna möjlighet med stränga förfarandekrav och denna bestämmelse fritar inte kommissionen och rådet från deras skyldighet att strikt iakttä de vidtagna åtgärdernas proportionalitet, med hänsyn till den konstaterade överträdelsens påverkan på unionsbudgeten eller på skyddet av unionens ekonomiska intressen.
- 345 I den angripna förordningen preciseras arten och omfattningen av de åtgärder som kan vidtas; förordningen ger kommissionen och rådet möjlighet att rikta in sig på andra åtgärder än dem som påverkas av överträdelsen av en av rättsstatens principer endast i den mån det är nödvändigt för att skydda unionsbudgeten i dess helhet och unionens ekonomiska intressen; dessutom är denna möjlighet strikt avgränsad, bland annat utifrån proportionalitetsprincipen. Mot denna bakgrund finner domstolen att det inte kan anses att artikel 5.3 fjärde meningen i den angripna förordningen strider mot proportionalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen.
- 346 Talan kan således inte bifallas såvitt avser den åttonde grunden. Yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 5.3 fjärde meningen i den angripna förordningen ska därmed ogillas.

## ***6. Yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 6.3 och 6.8 i den angripna förordningen***

### ***a) Parternas argument***

- 347 Genom den nionde grunden, som åberopats till stöd för andrahandsyrkandet om ogiltigförklaring av artikel 6.3 och 6.8 i den angripna förordningen, har Ungern, med stöd av Republiken Polen, gjort gällande följande. Artikel 6.3 i den angripna förordningen strider mot rättssäkerhetsprincipen i det att kommissionen enligt denna bestämmelse, vid sin bedömning av villkoren i artikel 4 i förordningen, får ta hänsyn till ”relevanta uppgifter från tillgängliga källor, inbegripet beslut, slutsatser och rekommendationer från unionsinstitutioner, andra relevanta internationella organisationer och andra erkända institutioner”. Detsamma gäller artikel 6.8 i nämnda förordning, där det hänvisas till nämnda artikel 6.3 vad gäller bedömningen av huruvida de åtgärder som ska vidtas är proportionella.
- 348 Artikel 6.3 och 6.8 i den angripna förordningen definierar nämligen inte på ett tillräckligt precist sätt de relevanta informationskällor som det hänvisas till, eftersom det inte framgår vad kommissionen ska utgå från då den bedömer huruvida rättsstatens principer har överträtts.



- 349 Det är i synnerhet inte uteslutet, med hänsyn till uttrycket ”relevanta uppgifter från tillgängliga källor” i artikel 6.3 i den angripna förordningen, att kommissionen grundar sin bedömning på individuella åsikter hos vissa personer eller organisationer beträffande vilka det inte fastställts att de är objektiva, eller att kommissionen grundar sin bedömning på att icke rättsligt bindande rekommendationer från internationella organisationer med verksamhet utanför unionens verksamhetsområde inte har följts. Sådana rekommendationer av olika slag kan emellertid inte anses utgöra tillförlitliga indikatorer på generella tillkortakommanden när det gäller att respektera rättsstaten.
- 350 I artikel 6.3 och 6.8 i den angripna förordningen anges inte heller på vilket sätt kommissionen ska sammanställa dessa källor. Med hänsyn till det omfattande utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen har enligt dessa bestämmelser, kan varje icke bindande handling som kommissionen använder sig av tjäna som bevis för överträdelse, till och med då denna handling valts ut godtyckligt.
- 351 Parlamentet och rådet har, med stöd av Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland, Konungariket Sverige och kommissionen, bestritt dessa argument.

#### ***b) Domstolens bedömning***

- 352 Genom den nionde grunden har Ungern, med stöd av Republiken Polen, gjort gällande att artikel 6.3 och 6.8 i den angripna förordningen, med hänsyn till den oprecisa lydelsen däri, inte uppfyller de krav som följer av rättssäkerhetsprincipen. Ungern har vidare gjort gällande att denna bestämmelse gör det möjligt för kommissionen att grunda sin bedömning på åsikter som inte helt säkert är objektiva, och på icke-bindande rekommendationer som utfärdats utanför unionens verksamhetsområde. Slutligen anser Ungern att det i nämnda bestämmelse inte preciseras på vilket sätt kommissionen ska sammanställa insamlad information eller hur kommissionen ska bedöma informationens relevans utifrån den angripna förordningens syfte.
- 353 Domstolen erinrar i detta avseende för det första om följande. I motsats till vad Ungern har gjort gällande, är syftet med den angripna förordningen inte att vidta sanktionsåtgärder mot överträdelser i sig av rättsstatens principer. Såsom konstaterats i punkterna 98–152 ovan är förordningens syfte i stället att säkerställa skyddet av unionsbudgeten. Således kan Ungern under alla omständigheter inte vinna framgång med argumentet att förordningen ska uppfylla de krav som påstås vara tillämpliga på sådana sanktionsåtgärder.
- 354 Vad för det andra gäller frågan huruvida artikel 6.3 och 6.8 i den angripna förordningen gör det möjligt för kommissionen att grunda sin bedömning på åsikter vars objektivitet kan ifrågasättas och på icke-bindande rekommendationer som utfärdats utanför unionens verksamhetsområde, påpekar domstolen att dessa bestämmelser inte hänvisar till ”åsikter”, utan till ”beslut, slutsatser och rekommendationer”, liksom till ”vägledning”.
- 355 I vart fall har Ungern inte anfört någon precis omständighet som gör att objektiviteten hos de organisationer och institutioner som anges i skäl 16 i förordningen kan ifrågasättas. Detta innebär att det inte finns skäl att tro att dessa organisationer och institutioner skulle lägga fram åsikter med icke objektivt innehåll.

- 356 Vidare krävs det enligt artikel 6.3 och 6.8 i den angripna förordningen att kommissionen – vid sin bedömning av de villkor som anges i artikel 4 i förordningen och vid bedömningen av huruvida de lämpliga åtgärder som ska vidtas är proportionella – beaktar ”relevanta” uppgifter för detta ändamål. Detta förutsätter nödvändigtvis att dessa uppgifter har samband med de principer som anges i artikel 2 a i förordningen, däribland det för medlemsstaterna gemensamma, och i artikel 2 FEU föreskrivna, rättsstatsvärdet.
- 357 Vad slutligen gäller den icke bindande karaktären hos de rekommendationer som kommissionen får beakta, har domstolen redan uttalat följande i punkt 285 ovan. Artikel 6.3 och 6.8 i den angripna förordningen innebär inte att däri nämnda informationskällor ska ges ett specifikt eller absolut bevisvärde och medför inte heller några bestämda rättsverkningar för dessa källor. Detsamma gäller de informationskällor som anges i skäl 16 i den angripna förordningen. Detta innebär att dessa bestämmelser inte fritar kommissionen från dess skyldighet att företa en sådan omsorgsfull bedömning av de faktiska omständigheterna som till fullo uppfyller de krav som domstolen erinrat om i punkt 284 ovan.
- 358 Såsom angetts i punkt 287 ovan ska kommissionen vidare försäkra sig om att de uppgifter som den använder sig av är relevanta och om att dess källor är tillförlitliga. Berörd medlemsstat har således möjlighet att under det förfarande som föreskrivs i artikel 6.1–6.9 i den angripna förordningen yttra sig över dessa uppgifter och därmed rätt att bestrida bevisvärdet hos var och en av de omständigheter som kommissionen lägger till grund för sin bedömning. I förekommande fall kan kommissionens bedömning bli föremål för unionsdomstolens prövning.
- 359 Vad för det tredje gäller Ungerns argument att det i artikel 6.3 och 6.8 i den angripna förordningen inte anges på vilket sätt kommissionen ska sammanställa de uppgifter som den lägger till grund för sin bedömning, eller på vilket sätt kommissionen utifrån dessa uppgifter ska bedöma hur allvarlig en överträdelse av en av rättsstatens principer är och vilket samband överträdelsen har med skyddet av en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen, gör domstolen följande bedömning. Domstolen har i punkterna 357 och 358 ovan erinrat om att kommissionen är skyldig att företa en omsorgsfull bedömning av de faktiska omständigheterna samt om att kommissionen är skyldig att iaktta det i den angripna förordningens artikel 5.3 föreskrivna proportionalitetskravet då åtgärder vidtas enligt förordningen, varvid unionsdomstolen kan komma att pröva om ett beslut som antagits av rådet med stöd av förordningen är giltigt.
- 360 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den nionde grunden. Yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 6.3 och 6.8 i den angripna förordningen ska således ogillas.
- 361 Av det ovan anförda följer att talan ska ogillas i sin helhet.

## **VI. Rättegångskostnader**

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

364 Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Polen, Republiken Finland, Konungariket Sverige och kommissionen bära sina rättegångskostnader i egenskap av intervenienter i målet.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (plenum) följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Ungern ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Europaparlamentet och Europeiska unionens råd.**
- 3) **Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Polen, Republiken Finland, Konungariket Sverige och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter