



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (plenum)

den 16 februari 2022 \*

## Innehållsförteckning

I.	Tillämpliga bestämmelser .....	4
A.	Förordning (EG) nr 1049/2001 .....	4
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 .....	10
III.	Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen .....	19
IV.	Yrkandet att domstolen inte ska beakta vissa avsnitt i Republiken Polens ansökan .....	20
A.	Parternas argument .....	20
B.	Domstolens bedömning .....	22
V.	Prövning av talan .....	24
A.	Den första, den andra, den femte, den sjätte och den elfte grunden: Unionen saknade befogenhet att anta den angripna förordningen .....	25
1.	Parternas argument .....	25
2.	Domstolens bedömning .....	32
a)	Den rättsliga grunden för den angripna förordningen .....	32
b)	Kringgående av artikel 7 FEU och artikel 269 FEUF .....	46

\* Rättegångsspråk: polska.

B. Den tredje grunden: Åsidosättande av protokoll nr 2 . . . . .	52
1. Parternas argument . . . . .	52
2. Domstolens bedömning . . . . .	53
C. Den fjärde grunden: Åsidosättande av artikel 296 andra stycket FEUF . . . . .	54
1. Parternas argument . . . . .	54
2. Domstolens bedömning . . . . .	54
D. Den sjunde grunden: Åsidosättande av artikel 4.1, artikel 4.2 andra meningen och artikel 5.2 FEU . . . . .	55
1. Parternas argument . . . . .	55
2. Domstolens bedömning . . . . .	56
E. Den åttonde grunden: Åsidosättande av principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen samt underlåtenhet att respektera medlemsstaternas nationella identitet enligt artikel 4.2 första meningen FEU . . . . .	58
1. Parternas argument . . . . .	58
2. Domstolens bedömning . . . . .	59
F. Den nionde grunden: Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen . . . . .	64
1. Parternas argument . . . . .	64
2. Domstolens bedömning . . . . .	65
G. Den tionde grunden: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen . . . . .	70
1. Parternas argument . . . . .	70
2. Domstolens bedömning . . . . .	71
VI. Rättegångskostnader . . . . .	73

”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 – Artikel 311 FEUF – Artikel 312 FEUF – Påstått kringgående av artikel 7  
FEU och artikel 269 FEUF – Påstått åsidosättande av artikel 4.1 FEU, artikel 5.2 FEU, artikel 13.2  
FEU, artikel 296 andra stycket FEUF, av protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och  
proportionalitetsprinciperna samt av principen om tilldelade befogenheter,  
rättssäkerhetsprincipen, proportionalitetsprincipen och principen om medlemsstaternas likhet  
inför fördragen – Påstått maktmissbruk”

I mål C-157/21,

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

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

sökande,

med stöd av:

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

intervenient,

mot

**Europaparlamentet**, företrätt av R. Crowe, F. Drexler, 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 M. Jacobs, C. Pochet och L. Van den Broeck, samtliga i egenskap av ombud,

**Konungariket Danmark**, inledningsvis företrätt av M. Søndahl Wolff och J. Nymann-Lindegren, 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**, företräd 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. Shahsavan Eriksson, samtliga i egenskap av ombud,

**Europeiska kommissionen**, företräd av D. Calleja Crespo, J.-P. Keppenne, J. Baquero Cruz och K. Herrmann, 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 Republiken Polen har 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. 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-säkerhetskyddsklassificerade 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.

...

19. *kontroll*: varje åtgärd som vidtas för att ge rimliga garantier avseende verksameters ändamålsenlighet, effektivitet och sparsamma användning av medel, rapporteringens tillförlitlighet, skyddet av tillgångar och information, förebyggande, upptäckt och korrigerande av bedrägerier och oriktigheter samt uppföljning av dessa och fullgod riskhantering med avseende på underliggande transaktioners laglighet och korrekthet, med beaktande av programmets fleråriga karaktär samt de berörda betalningarnas typ. Kontroller får inbegripa olika verifieringar, samt genomförandet av politik och förfaranden för att uppnå de mål som avses i första meningen.

...

42. *medlemsstatsorganisation*: en enhet som är etablerad i en medlemsstat som ett offentligt 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 I förordningens artikel 56, med rubriken ”Genomförande av budgeten i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning”, föreskrivs följande:

”1. Kommissionen ska på eget ansvar och inom ramarna för de beviljade anslagen genomföra budgeten med avseende på både inkomster och utgifter i enlighet med denna förordning.

2. Medlemsstaterna ska samarbeta med kommissionen för att se till att anslagen används enligt principen om sund ekonomisk förvaltning.”

12 I artikel 62 i nämnda förordning, med rubriken ”Metoder för genomförande av budgeten”, föreskrivs följande i första stycket i punkt 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 punkt 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 sektorspecifika 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 sektorspecifika 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 sektorspecifika regler eller i särskilda bestämmelser i nationell rätt.

Kommissionen ska, som en del i sin riskbedömning och i enlighet med sektorspecifika 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 sektorspecifika regler.”

14 I budgetförordningens artikel 135, 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

15 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”.

16 I skälen 2, 3, 5–10, 12–19 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 dom 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 maktindelning [(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 överensstämja 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 resultatavslutningen för rättskipningen i EU, och som förser unionsinstitutioner med ett effektivt svar på överträdelse 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 överträdelse av rättsstatens principer som påverkar dess sunda ekonomiska förvaltning eller skyddet av unionens ekonomiska intressen.
- (15) Överträdelse av rättsstatens principer, särskilt de som påverkar att offentliga myndigheter fungerar väl och den effektiva domstolsprövningen, kan allvarligt skada unionens ekonomiska intressen. Detta är fallet vid enskilda överträdelse av rättsstatens principer och ännu mer vid överträdelse som är omfattande eller beror på återkommande praxis eller underlåtenhet hos offentliga myndigheter eller på allmänna åtgärder som sådana myndigheter har antagit.
- (16) Fastställandet av överträdelse 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 resultatavslutning 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.

- (17) Åtgärderna inom ramen för denna förordning är nödvändiga särskilt i de fall då andra förfaranden som fastställs i unionens lagstiftning inte gör det möjligt att skydda unionsbudgeten på ett effektivare sätt. I unionens finansiella lagstiftning och de tillämpliga sektorsspecifika och finansiella reglerna föreskrivs olika möjligheter att skydda unionsbudgeten, inbegripet avbrott, innehållanden eller finansiella korrigeringar i samband med oriktigheter eller allvarliga brister i förvaltnings- och kontrollsystemen. De åtgärder som ska antas i händelse av överträdelse av rättsstatens principer och det förfarande som ska följas för att anta sådana åtgärder bör fastställas. Sådana åtgärder bör inkludera innehållande av utbetalningar och åtaganden, innehållande av delutbetalningar eller återbetalning i förtid av lån, en minskning av medel i befintliga åtaganden och ett förbud mot att ingå nya åtaganden med mottagarna eller mot att ingå nya avtal om lån eller andra instrument som garanteras genom unionsbudgeten.
- (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 överträdelse 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 överträdelse 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) 2020/1060 [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 korrigerings genom att minska unionens stöd till ett program i linje med de tillämpliga sektorsspecifika och finansiella reglerna.

...

(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.”

17 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 medlemsstaterna.”

18 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].”

19 I artikel 3 i den angripna förordningen, med rubriken ”Överträdelser av rättsstatens principer”, föreskrivs följande:

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

a) Att äventyra rättsväsendets oberoende.

- b) Att inte förhindra, rätta till eller tillgripa sanktioner mot godtyckliga eller rättsstridiga beslut från offentliga myndigheter, inklusive brottsbekämpande myndigheter, att undanhålla dessa myndigheter finansiella och personella resurser så att de inte kan fungera väl eller att underlåta att säkerställa att ingen intressekonflikt föreligger.
- c) Att begränsa tillgången till rättsmedel och deras effektivitet, inbegripet genom restriktiva förfaranderegler och bristfälligt genomförande av domar, eller att begränsa utredningar, åtal eller sanktioner för överträdelse av lagstiftningen.”
- 20 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 överträdelse av rättsstatens principer i en medlemsstat påverkar eller riskerar att allvarligt påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt.
2. Vid tillämpning av denna förordning ska överträdelse av rättsstatens principer röra ett eller flera av följande:
- a) Att myndigheterna fungerar väl när det gäller genomförandet av unionsbudgeten, inbegripet lån och andra instrument som garanteras genom unionsbudgeten, i synnerhet i samband med offentlig upphandling eller förfaranden för beviljande av bidrag.
- b) Att de myndigheter som ansvarar för finansiell kontroll, övervakning och revision fungerar väl, och att det finns välfungerande effektiva och transparenta system för ekonomisk förvaltning och ansvarsskyldighet.
- c) Att utrednings- och åklagarmyndigheterna fungerar väl vad gäller utredning av och åtal för bedrägerier, inklusive skattebedrägeri, korruption eller andra överträdelse av unionsrätten som rör genomförandet av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen.
- d) Oberoende domstolars effektiva rättsliga prövning av åtgärder eller underlåtenhet av de myndigheter som avses i leden a, b och c.
- e) Nationella domstolars eller administrativa myndigheters förebyggande och beivrande av bedrägerier, inbegripet skattebedrägeri, korruption eller andra överträdelse av unionsrätten i samband med genomförandet av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen, och införande av effektiva och avskräckande sanktioner för mottagarna.
- f) Återbetalning av belopp som betalats ut på felaktiga grunder.
- g) Effektivt samarbete i rätt tid med Olaf och, förutsatt att den berörda medlemsstaten deltar, med Eppo i deras utredningar eller åtal enligt de tillämpliga unionsakterna i enlighet med principen om lojalt samarbete.
- h) Andra situationer eller åtgärden från myndigheternas sida som är av betydelse för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen.”

21 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.”

22 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.”

23 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

- 24 Republiken Polen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara den angripna förordningen och förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 25 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska ogilla talan och förplikta Republiken Polen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 26 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.
- 27 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.
- 28 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.

- 29 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.
- 30 Genom beslut av domstolens ordförande samma dag tilläts Ungern att intervensera till stöd för Republiken Polens yrkanden.
- 31 Den 11 maj 2021 yrkade rådet att domstolen inte skulle beakta *vare sig* de avsnitt i Republiken Polens ansökan och i ansökans bilagor 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.
- 32 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 Republiken Polens ansökan**

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

- 33 Rådet har yrkat att domstolen inte ska beakta punkterna 53, 75, 126, 133 och 139 i Republiken Polens ansökan, i det att dessa punkter 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.
- 34 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 rådstjänsteman, 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.
- 35 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 Republiken Polen ger in rättsutlåtandet till domstolen i detta mål.

- 36 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.
- 37 Rådet har vidare påpekat att det med anledning av ansökningar 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 Republiken Polen väckt förevarande talan.
- 38 Rådet har även gjort gällande att Republiken Polen 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 Republiken Polen hade velat att rättsutlåtandet skulle lämnas ut, borde Polen 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.
- 39 Rådet har även anfört följande. Om Republiken Polen tilläts att åberopa rättsutlåtande nr 13593/18 i förevarande mål, trots att Polen inte följt det för ändamålet föreskrivna förfarandet och trots att frågan inte varit föremål för någon effektiv domstolsprövning, skulle det innebära ett kringgående av handläggningsreglerna 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.
- 40 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.
- 41 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 Republiken Polen 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.
- 42 Republiken Polen har bestritt rådets argument.

## ***B. Domstolens bedömning***

- 43 Rådet har genom sina argument i huvudsak gjort gällande följande. Republiken Polen har i punkterna 53, 126, 133 och 139 i sin ansökan återgett avsnitt ur rättsutlåtande nr 13593/18 samt, i punkt 75 i ansökan, omformulerat innehållet i detta utlåtande; Republiken Polen har därigenom i) åsidosatt artikel 6.2 i rådets arbetsordning; ii) undergrävt det allmännas intresse av att rådet ska kunna inhämta rättsutlåtanden som oavhängigt upprättats av rådets rättstjänst; iii) försatt rådet i en situation där rådet kan föranledas att i målet ta ställning till bedömningar som utförts av rådets egen rättstjänst, vilket strider mot principen om parternas likställdhet i processen; iv) åsidosatt punkterna 20 och 21 i riktlinjerna för hantering av rådets interna handlingar samt v) åsidosatt förordning nr 1049/2001.
- 44 Vad beträffar rådets påstående om att Republiken Polen 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".
- 45 I sin ansökan har Republiken Polen 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 Republiken Polen 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 Polen inte bifogat någon kopia av rättsutlåtandet till sin ansökan.
- 46 Domstolen ska således pröva huruvida Republiken Polen – genom att i sin ansökan under citering återge eller omformulera 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.
- 47 Punkterna 53, 126 och 133 i ansökan innehåller citat från rättsutlåtandet, medan punkterna 75 och 139, men även punkt 126, i ansökan innehåller egna resonemang från Republiken Polens sida. Polen har därvid uppgett att dessa resonemang återspeglar den bedömning som företagits i 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, inte kan anses utgöra utdrag ur detta rättsutlåtande.
- 48 Mot denna bakgrund finner domstolen att det endast är punkterna 53, 126 och 133 i ansökan som kan anses innehålla "utdrag" ur rättsutlåtande nr 13593/18, i den mening som avses i artikel 6.2 i rådets arbetsordning. Dessutom ska sådana utdrag som getts in till domstol i en inlaga anses ha företetts "inför rätta", i enlighet med denna bestämmelse.
- 49 Republiken Polen var följaktligen i princip skyldig att inhämta rådets tillstånd enligt artikel 6.2 i rådets arbetsordning för att vid domstolen kunna lägga fram de utdrag ur rättsutlåtande nr 13593/18 som återfinns i punkterna 53, 126 och 133 i ansökan.
- 50 Det framgår visserligen – såsom påpekats av rådet – av domstolens fasta praxis 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).

- 51 Genom att utan föregående tillstånd ge in ett sådant rättsutlåtande konfronterar sökanden, 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 skulle i princip strida mot kraven på en rättvis rättegång och utgöra 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).
- 52 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).
- 53 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 återropa 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).
- 54 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.
- 55 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).

- 56 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.
- 57 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).
- 58 I förevarande fall har rådet – såsom generaladvokat Campos Sánchez-Bordona påpekade i punkterna 70–72 i sitt förslag till avgörande i målet Ungern/parlamentet och rådet (C-156/21, EU:C:2021:974) – 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.
- 59 Således innebär varken artikel 6.2 i rådets arbetsordning, eller den rättspraxis som domstolen erinrat om i punkt 50 ovan, att Republiken Polen var förhindrad att i sin ansökan lämna ut hela, eller delar av, innehållet i detta rättsutlåtande.
- 60 Denna bedömning påverkas inte av att Republiken Polen har ett eget intresse av att domstolen beaktar de omtvistade avsnitten i Polens ansökan. 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 55 och 56 ovan.
- 61 Således ogillar domstolen rådets yrkande om att domstolen inte ska beakta avsnitten i Republiken Polens ansökan, 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 dessa grunder med hänsyn till bedömningen ovan i punkterna 52–60 i vart fall inte kan godtas.

## V. Prövning av talan

- 62 Republiken Polen har åberopat elva rättsliga grunder till stöd för sin talan. Domstolen kommer inledningsvis att gemensamt pröva den första, den andra, den femte, den sjätte och den elfte grunden. Republiken Polen har genom dessa grunder i huvudsak gjort gällande att unionen saknade befogenhet att anta den angripna förordningen.



***A. Den första, den andra, den femte, den sjätte och den elfte grunden: Unionen saknade befogenhet att anta den angripna förordningen***

*1. Parternas argument*

- 63 Som första grund har Republiken Polen, med stöd av Ungern, gjort gällande följande. Det är utifrån beskaffenheten hos och omfattningen av de befogenheter som unionen tilldelats i fördragen inte möjligt för rådet att inrätta en sådan mekanism som den som föreskrivs i den angripna förordningen; enligt denna mekanism ges unionsinstitutionerna befogenhet att utöva tillsyn över att medlemsstaterna iakttar rättsstatens principer och att dessa principer iakttas är enligt nämnda mekanism en betingelse för att medel från unionsbudgeten ska kunna betalas ut.
- 64 Unionslagstiftaren skulle visserligen i laga ordning, med stöd av artikel 322.1 a FEUF, kunna införa en mekanism som innebär att medel från unionsbudgeten endast kan betalas ut om medlemsstaterna iakttar principen om sund ekonomisk förvaltning. Det följer emellertid av den definition av denna princip som återfinns i artikel 2 led 59 i budgetförordningen, och av de preciseringar som lämnas i artikel 56.2 däri, att medlemsstaternas skyldigheter enligt denna princip ska vara konkreta. Dessa skyldigheter ska även följa av specifika rättsregler som visar att det finns ett direkt samband mellan uppställda krav och principerna om sund ekonomisk förvaltning av unionens medel och skydd av unionens ekonomiska intressen.
- 65 Genom den angripna förordningen har unionslagstiftaren emellertid, såsom framgår av artikel 1 däri, infört en mekanism som innebär att utbetalning av medel från unionsbudgeten inte villkoras av att medlemsstaterna iakttar i unionsrätten föreskrivna konkreta skyldigheter att iaktta principen om sund ekonomisk förvaltning, utan av att de iakttar rättsstatens principer.
- 66 Republiken Polen anser att införandet av en sådan mekanism inte ingår bland de befogenheter som unionslagstiftaren har tilldelats genom artikel 322.1 a FEUF. Denna bedömning gör sig gällande även om det i artikel 4.1 i den angripna förordningen föreskrivs att konstaterade överträdelse av rättsstatens principer ska påverka eller allvarligt riskera att påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt.
- 67 För det första saknar unionslagstiftaren möjlighet att, i en förordning som antagits med artikel 322.1 a FEUF som rättslig grund, definiera rättsstatsbegreppet eller bestämma vilka omständigheter som ska vara för handen för att det ska vara möjligt att fastställa överträdelse av de principer som utgör en del av rättsstatsbegreppet.
- 68 Rättsstatens principer är sprungna ur medlemsstaternas konstitutionella och politiska traditioner. Principernas innehåll preciseras i rättspraxis från författningsdomstolarna. Det är visserligen riktigt att internationella organisationer, däribland Europarådet, har tagit fram vissa kriterier som man ska utgå från vid bedömningen av om dessa principer har iakttagits. I unionsrätten har dessa principer dock endast tagit sig konkret uttryck i ett angivande av vilka mål som eftersträvas med principerna. Med hänsyn till de skillnader som finns mellan medlemsstaterna vad gäller nationell identitet, konstitutionella och rättsliga system samt deras rättsliga traditioner, kan unionslagstiftaren dock inte precisera på vilket sätt de eftersträvalda målen kan uppnås för samtliga rättsstatsprinciper. Medlemsstaterna är således skyldiga att iaktta dessa principer endast i så måtto det är nödvändigt för att garantera essensen i principerna.

- 69 Det är visserligen riktigt att unionen grundar sig på de värden som anges i artikel 2 FEU, men fördragen innehåller inte någon precisering av vad dessa värden består i och unionslagstiftaren har i fördragen inte – inte ens i artikel 19 FEU – getts någon befogenhet att i sekundärrättsakter definiera värdegrundsatsernas räckvidd. I artikel 19 FEU uppställs nämligen inte någon konkret skyldighet angående hur rättsväsendet i respektive medlemsstat ska utformas, utan det är i stället medlemsstaterna som har exklusiv befogenhet i detta avseende.
- 70 Unionslagstiftaren har i artikel 2 a i den angripna förordningen vid sin definition av rättsstatsbegreppet utvidgat begreppets räckvidd till att omfatta även andra värden i artikel 2 FEU, och unionslagstiftaren har därigenom enligt Republiken Polen överskridit sina befogenheter enligt artikel 322.1 a FEUF. I artikel 3 i den angripna förordningen anges kriterier som kan ”tyda på överträdelser av rättsstatens principer”. Dessutom innehåller artikel 4.2 i nämnda förordning en förteckning över situationer eller ageranden från myndigheternas sida som krävs för att det ska vara fråga om överträdelser av rättsstatens principer i den mening som avses i förordningen. Unionslagstiftaren har emellertid inte preciserat det inbördes förhållandet mellan dessa bestämmelser och denna förteckning är inte heller uttömmande, vilket framgår av led h) i artikel 4.2.
- 71 Unionslagstiftaren har härigenom även gett kommissionen och rådet befogenhet att vid tillämpningen av den angripna förordningen ytterligare precisera vad som krävs för att rättsstatens principer ska anses ha iakttagits. En sådan befogenhet utövas dessutom i efterhand, i det att det är en i en medlemsstat rådande situation som blir föremål för bedömning. På detta sätt blir det möjligt för kommissionen och rådet att anpassa nämnda krav så att de passar in på den överträdelse som läggs den berörda medlemsstaten till last. Dessutom blir det möjligt för kommissionen och rådet att med retroaktiv verkan tillämpa dessa krav på de förhållanden som står under bedömning.
- 72 För det andra anser Republiken Polen att unionslagstiftaren inte med stöd av artikel 322.1 a FEUF kunde inrätta ett förfarande som utgör ett alternativ till dem som föreskrivs i artikel 7 FEU respektive i artikel 258 FEUF genom att ge kommissionen och rådet befogenhet att konstatera att medlemsstaterna överträtt rättsstatens principer.
- 73 Det är nämligen endast Europeiska rådet som med tillämpning av artikel 7 FEU kan konstatera att en sådan överträdelse varit för handen. Undantag från Europeiska rådets exklusiva befogenhet i denna del får endast göras med tillämpning av artikel 19.1 FEU och med tillämpning av den däri föreskrivna skyldigheten att, inom de områden som omfattas av unionsrätten, säkerställa ett effektivt domstolsskydd, varvid det i ett sådant fall är domstolen som i ett förfarande enligt artikel 258 FEUF kan fastställa att denna skyldighet inte fullgjorts.
- 74 Europeiska rådets exklusiva befogenhet att med tillämpning av artikel 7 FEU slå fast överträdelser av rättsstatens principer motiveras av att det är en skönsmässig kontroll som företas av om detta värde har respekterats; dessutom kan politiska överväganden vara av betydelse vid denna kontroll. Enligt fördragen ankommer det således på företrädarna för medlemsstaternas regeringar att företa sådana bedömningar, och dessa kan inte bli föremål för domstolsprövning i sak. I avsaknad av klart och tydligt angivna krav kan domstolen nämligen inte bedöma huruvida Europeiska rådets bedömningar är förenliga med de krav som följer av detta värde. Det är av denna anledning som domstolen enligt artikel 269 FEUF endast är behörig att pröva om ”de regler som avser förfarandet” i artikel 7 FEU har iakttagits. Denna prövning får emellertid inte avse Europeiska rådets fastslående av att en medlemsstat ”allvarligt och ihållande” åsidosatt nämnda värde.

- 75 Därmed uppkommer frågan huruvida ett genomförandebeslut där rådet, i enlighet med den angripna förordningen, slår fast att en medlemsstat har överträtt rättsstatens principer kan bli föremål för domstolsprövning i sak, utan att en sådan prövning undergräver Europeiska rådets exklusiva befogenhet enligt artikel 7 FEU och artikel 269 FEUF att bedöma huruvida medlemsstaterna iakttagit de värden som anges i artikel 2 FEU.
- 76 För det tredje anser Republiken Polen att unionslagstiftaren, genom att införa en mekanism som gör det möjligt att gentemot medlemsstaterna vidta ekonomiska sanktionsåtgärder, har överskridit sina befogenheter enligt artikel 322.1 a FEUF.
- 77 Republiken Polen har, med stöd av Ungern, erinrat om att en horisontell och sektorsspecifik villkorlighetsmekanism för utbetalning av medel från unionsbudgeten måste uppfylla tre krav i unionens rättsordning. Inledningsvis ska mekanismen i detalj ange villkoren för när unionsmedel kan betalas ut och vilka faktorer som ska tas i beaktande då man prövar om dessa villkor har iakttagits. Vidare ska de i mekanismen angivna villkoren för när medel kan betalas ut ha ett "tillräckligt direkt samband" med mekanismens syfte; detta innebär att om ett villkor inte iakttas så ska det direkt kunna undergräva syftet med finansieringen, en sund ekonomisk förvaltning eller unionens ekonomiska intressen. Slutligen ska det visas att det finns ett verkligt samband mellan, å ena sidan, underlåtenheten att iaktta villkoret och, å andra sidan, förlusten av anslag, särskilt vid bedömningen av om den vidtagna åtgärden för att skydda unionsbudgeten kan anses proportionerlig.
- 78 Det framgår av dessa krav att det inte är möjligt att använda en villkorlighetsmekanism för att vidta sanktionsåtgärder med anledning av sådana överträdelser av unionsrätten som inte har någon direkt inverkan på genomförandet av finansieringsmålet eller på en sund medelsanvändning.
- 79 Det första kravet är emellertid inte uppfyllt. Rättsstatens principer kan nämligen inte ingå i en sådan villkorlighetsmekanism i och med att dessa principer, och de konkreta skyldigheter som medlemsstaterna har att fullgöra i detta avseende, inte preciseras vare sig i fördragen eller i sekundärrätten.
- 80 Vidare saknar unionen befogenhet med avseende på flera aspekter av rättsstatsbegreppet, i enlighet med den definition av rättsstaten som anges i artikel 2 a i den angripna förordningen; en av dessa aspekter där unionen saknar befogenhet är kravet på en öppen, redovisningsskyldig, demokratisk och pluralistisk lagstiftningsprocess. Dessutom har artikel 3 och artikel 4.2 i den angripna förordningen formulerats i mycket allmänna ordalag. Detta innebär att det för att slå fast att en medlemsstat överträtt rättsstatens principer inte heller erfordras att det visas att medlemsstaten underlåtit att iaktta konkreta skyldigheter; det är därvid dessutom fråga om en skönsmässig bedömning. Följaktligen kan det inte uteslutas att denna bedömning görs avhängig av politiska överväganden, att bedömningen företas efter godtycke eller att den företas i strid med principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen.
- 81 Inte heller det andra kravet är enligt Republiken Polen uppfyllt. De fall då en medlemsstat kan anses ha överträtt rättsstatens principer (se artikel 3 och artikel 4.2 i den angripna förordningen) har nämligen formulerats i allmänna ordalag, de anges i en icke uttömmande förteckning och därav framgår inte någon precist angiven rättslig skyldighet. Dessa olika särdrag innebär att skyldigheten att visa "ett tillräckligt direkt samband" mellan, å ena sidan, den konstaterade överträdelsen och, å andra sidan, de risker överträdelsen medför för en sund ekonomisk förvaltning av unionsmedlen inte går att tillämpa. Enligt Republiken Polen kommer således detta

krav – som beroende på situationen antingen uppfylls automatiskt eller blir omöjligt att uppfylla – med nödvändighet att bli föremål för en politisk bedömning, och kommissionen och rådet ges därvid ett stort bedömningsutrymme för att snäva in medlemsstaternas möjlighet att få anslag från unionsbudgeten.

- 82 Inte heller det tredje kravet på en villkorlighetsmekanism är uppfyllt. Det är nämligen inte möjligt – i ett sammanhang där rent politiska övervägningar görs – att visa att det finns ett verkligt samband mellan underlåtenheten att iaktta villkoret för att få finansiering (det vill säga överträdelsen av rättsstatens principer) och förlorad finansiering från unionsbudgeten. I och med att det endast är politiska övervägningar som kan ligga bakom begränsningen av finansiering, och i viken omfattning som finansieringen ska begränsas, så kan rådets beslut inte vara proportionerligt och det uppfyller inte de krav som anges i artikel 5.3 och skäl 18 i den angripna förordningen.
- 83 För det fall domstolen finner att lagstiftaren hade befogenhet att anta den angripna förordningen, har Republiken Polen, med stöd av Ungern, alternativt, som andra grund, gjort gällande att nämnda förordning borde ha antagits med stöd av artikel 311 tredje stycket FEUF (som handlar om systemet med unionens egna medel) eller med stöd av artikel 312.2 FEUF (som handlar om den fleråriga budgetramen).
- 84 Republiken Polen har i detta avseende påpekat följande. Enligt bland annat skäl 7 i den angripna förordningen ska förordningen tillämpas inte bara på alla budgetåtaganden som gjorts enligt den fleråriga budgetramen 2021–2027, utan även på de medel som anslagits genom förordning 2020/2094 och på de lån och andra instrument som garanteras genom unionsbudgeten. Denna förordning har således ett nära samband med beslut 2020/2053 och den fleråriga budgetramen 2021–2027, men inte med unionens olika årliga budgetar.
- 85 Den angripna förordningen är avsedd att tillämpas på unionens kommande årliga budgetar. Därför är det endast artikel 311 tredje stycket FEUF, eller artikel 312.2 FEUF som utgör rättslig grund för de fleråriga budgetramarna, som kan utgöra korrekt rättslig grund för den angripna förordningen.
- 86 Att anta den angripna förordningen med stöd av artikel 322.1 a FEUF med tillämpning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet har således gjort det möjligt att kringgå de processuella krav som följer av artiklarna 311 och 312 FEUF; i sistnämnda bestämmelser föreskriv nämligen särskilda lagstiftningsförfaranden.
- 87 Som femte grund har Republiken Polen, med stöd av Ungern, gjort gällande att den angripna förordningen inrättar en ny mekanism för kontroll av att medlemsstaterna iakttar rättsstatens principer. Någon sådan mekanism föreskrivs inte i fördragen och den utgör ett kringgående av det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU.
- 88 Denna mekanism, som inte är en villkorlighetsmekanism, har nämligen ett liknande syfte som den mekanism som finns avseende det förfarandet som föreskrivs i artikel 7 FEU. Syftet med såväl artikel 7 FEU-förfarandet som det förfarande som föreskrivs i den angripna förordningen är att kontrollera att medlemsstaterna iakttar rättsstatens principer och att införa sanktionsåtgärder för det fall dessa principer inte iakttas. Båda förfarandena är även oavhängiga i förhållande till varandra, eftersom den genom den angripna förordningen inrättade mekanismen inte villkoras av att ett artikel 7 FEU-förfarande inleds.

- 89 Europeiska rådet har – medelst beslut som fattas med enhällighet – med stöd av artikel 7.2 FEU befogenhet att slå fast överträdelser av rättsstatens principer. Enligt den angripna förordningen ankommer det emellertid först på kommissionen att slå fast sådana överträdelser, varefter rådets beslut om att vidta åtgärder antas med kvalificerad majoritet och återspeglar kommissionens bedömning.
- 90 Vidare krävs det enligt artikel 7 FEU att en medlemsstat ”allvarligt och ihållande” ska ha överträtt rättsstatens principer, men enligt den angripna förordningen räcker det med en enda isolerad överträdelse, vilket framgår av artikel 4.1 jämförd med skäl 15 i förordningen.
- 91 Slutligen innebär artikel 7 FEU-förfarandet att två beslut ska fattas: ett första beslut, som fattas av Europeiska rådet, om att ett åsidosättande har ägt rum och ett andra, som fattas av rådet, om vidtagande av sanktionsåtgärder. Detta innebär att ett beslut om att ett åsidosättande har ägt rum inte nödvändigtvis leder till att en sanktionsåtgärd vidtas. I den angripna förordningen föreskrivs däremot att rådet ska anta ett enda beslut, såväl om att en överträdelse har ägt rum som om vilka åtgärder som ska vidtas för att skydda unionsbudgeten.
- 92 I och med att det i den angripna förordningen uppställts mindre rigorösa processuella krav än de krav som uppställs i artikel 7 FEU, samtidigt som samma syfte kan uppnås, innebär nämnda förordning att den ändamålsenliga verkan med artikel 7 FEU går förlorad.
- 93 Republiken Polen har i detta sammanhang preciserat följande. I det ärende som för närvarande pågår mot Republiken Polen med stöd av artikel 7 FEU har Europeiska rådet ännu inte slagit fast att Polen skulle ha ”allvarligt och ihållande åsidos[att] värden som anges i artikel 2 [FEU]”, på grundval av punkt 2 i den artikeln. Detta innebär att rådet i nuläget inte får besluta om sanktionsåtgärder med tillämpning av punkt 3 i artikel 7 FEU. Syftet med att införa den i den angripna förordningen föreskrivna mekanismen har således varit att kringgå det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU.
- 94 Fördragen har inte blivit föremål för översyn enligt artikel 48 FEU och därmed utgör en mekanism som utan stöd i fördragen införs för att kontrollera att internationella åtaganden har följts ett flagrant rättsmissbruk och ett åsidosättande av grundläggande folkrättsliga principer, särskilt principen om staters suveräna likställdhet samt principen om icke-inblandning i deras interna angelägenheter; dessa principer har kodifierats i Förenta nationernas stadga och i Förenta nationernas generalförsamlings resolution 2625 (XXV) av den 24 oktober 1970, med rubriken ”Förklaring om folkrättsliga principer om vänskapliga relationer och samarbete mellan staterna enligt Förenta nationernas stadga”. Enligt dessa principer kan de förfaranden som gör det möjligt att hålla stater ansvariga för åsidosättanden av deras internationella åtaganden, endast följa av folkrättsliga bestämmelser som godtagits av staterna på frivillig basis.
- 95 Som sjätte grund har Republiken Polen, med stöd av Ungern, gjort gällande att domstolen, i strid med artikel 7 FEU och artikel 269 FEUF, kan komma att i sak behöva pröva påståenden från kommissionens sida om överträdelser av rättsstatens principer, i samband med en domstolsprövning av rådsbeslut som antagits med stöd av den angripna förordningen. För att domstolen ska kunna företa en sådan prövning måste den nämligen utarbeta kriterier för vad en rättsstat är, på grundval av en i en sekundärrättsakt angiven definition av detta värde. Dessa kriterier ska därefter tillämpas i ett förfarande som inletts med stöd av artikel 7 FEU, trots att domstolen saknar behörighet att materiellt pröva invändningar som framställs mot en medlemsstat inom ramen för ett artikel 7 FEU-förfarande.

- 96 Artikel 7 FEU spelar emellertid en mycket specifik roll inom det rättsmedelssystem som föreskrivs i fördragen; det är nämligen enligt denna bestämmelse tillåtet för unionsinstitutionerna att i exceptionella fall kontrollera att medlemsstaterna iakttar grundläggande unionsvärden på områden där medlemsstaterna har exklusiv befogenhet.
- 97 Som elfte grund har Republiken Polen, med stöd av Ungern, gjort gällande att den angripna förordningen innebär maktmissbruk. Det följer av rättspraxis att en unionsrättsakt innebär maktmissbruk eller åsidosättande av formföreskrifter om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter framgår att rättsakten har antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än dem som angetts i rättsakten eller för att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget.
- 98 Syftet med den angripna förordningen är visserligen, i enlighet med vad som anges i förordningens titel, att skydda unionsbudgeten, och för att uppnå detta mål anges det i skäl 7 i förordningen att det är nödvändigt att iaktta principen om sund ekonomisk förvaltning, vilket förutsätter att rättsstaten respekteras. Likaledes fastställs i den angripna förordningen, enligt artikel 1 däri, de regler som är nödvändiga för att skydda unionsbudgeten vid överträdelser av rättsstatens principer i medlemsstaterna.
- 99 Detta uttalade syfte överensstämmer emellertid inte med det verkliga ändamålet med den angripna förordningen. Republiken Polen har i detta avseende anfört att det i förslaget till den angripna förordningen betonades att ”flera nyligen inträffade händelser” hade påvisat ”allmänna brister i jämvikten mellan myndigheterna i vissa medlemsstater”, ”på vilket sätt underlåtenheten att iaktta rättsstatsprincipen [kunde] bli ett gemensamt ämne för oro inom Europeiska unionen” och hade föranlett ”institutioner som Europaparlamentet och medborgarna att tydligt [ge] uttryck för en önskan om att [Europeiska unionen] skulle ingripa för att skydda rättsstaten”.
- 100 Republiken Polen anser dessutom – i likhet med vad som redan gjorts gällande inom ramen för den första grunden – att den genom den angripna förordningen införda mekanismen inte är en villkorlighetsmekanism som syftar till att skydda unionsbudgeten. Istället är det enligt Polen fråga om en bestraffningsmekanism som syftar till att beivra överträdelser av rättsstatens principer. Detta har även bekräftats av Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP (Utskottet för parlamentarisk analys vid kansliet för sejmen i Republiken Polen) och det vinner även stöd i de årsrapporter som lämnats av revisionsrätten; enligt dessa rapporter genomförs unionsbudgeten på ett allt bättre sätt, och detsamma gäller förvaltningen av unionens finanser. Den under år 2014 fastställda felprocenten på 4,4 procent har nämligen minskat till 3,8 procent för år 2015 och därefter till 3,1 procent för år 2016. Det var således inte behovet av att skydda unionsbudgeten som utgjorde skälet till att den angripna förordningen antogs.
- 101 Republiken Polen delar således den bedömning som gjorts av rådets rättstjänst i rättsutlåtande nr 13593/18. Däri ansåg rådets rättstjänst att den mekanism som angavs i förslaget till den angripna förordningen ”inte visar på vilket sätt iakttagandet av rättsstatsprincipen ... har samband med ett korrekt genomförande av unionsbudgeten och skyddet av unionens ekonomiska intressen”. Det anges visserligen i vissa av skälen i förordningen att det finns ett sådant samband, men någon tydlig förklaring till detta samband lämnas inte och än mindre redovisas några belägg för att ett sådant samband skulle finnas.
- 102 Republiken Polen har därav dragit slutsatsen att det verkliga syftet med nämnda förslag inte så mycket var att skydda unionsbudgeten utan snarare att skydda rättsstatsprincipen genom unionsbudgetrelaterade åtgärder. För övrigt har liknande åsikter kommit till uttryck i de

nationella parlamenten och i Europeiska ekonomiska och sociala kommittén. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har angett att ”det analyserade förslaget snarare utgör ett möjligt verktyg för att skydda samtliga värden som avses i artikel 2 FEU med tillgripande av unionsbudgeten”. Denna uppfattning vinner dessutom stöd i skäl 14 i den angripna förordningen, där det anges att den i förordningen angivna mekanismen ingår bland de instrument som kan tillgripas för att skydda rättsstaten.

- 103 Syftet med denna mekanism ska således anses vara detsamma som syftet med det ”förfarande för politisk kontroll” som föreskrivs i artikel 7 FEU. Varken artikel 7.3 FEU eller någon annan bestämmelse i fördragen innehåller några materiella begränsningar vad gäller de rättigheter tillkommande en medlemsstat som tillfälligt kan upphävas vid allvarligt och ihållande åsidosättande av de värden som anges i artikel 2 FEU. De åtgärder som kan vidtas gentemot en medlemsstat för att skydda unionsbudgeten med stöd av artikel 5.1 i den angripna förordningen kan även motsvara de åtgärder som rådet kan vidta med stöd av artikel 7.3 FEU när det beslutar att tillfälligt upphäva ”vissa av de rättigheter som den ifrågavarande medlemsstaten har till följd av tillämpningen av fördragen”.
- 104 Således var det möjligt, till och med innan den angripna förordningen trädde i kraft, att med tillämpning av artikel 7 FEU-förfarandet vidta åtgärder av sådant slag som de åtgärder som föreskrivs i artikel 5.1 i nämnda förordning. Det anges således felaktigt i skäl 14 i förordningen att den mekanism som införs genom förordningen kompletterar befintliga rättsliga instrument som kan användas för att motverka överträdelser av rättsstatens principer.
- 105 Dessutom anges det i artikel 7.4 FEU och i artikel 7.2 andra stycket i den angripna förordningen, i fråga om ändring och upphävande av vidtagna åtgärder, att syftet med dessa mekanismer är att ge den berörda medlemsstaten incitament att respektera det värde som rättsstaten utgör. I och med att det i den angripna förordningen inte uppställs något krav på att beslut från Europeiska rådet ska fattas med enhällighet, är det mycket enklare att vidta sanktionsåtgärder enligt förfarandet i nämnda förordning än enligt artikel 7 FEU-förfarandet. Detta innebär att den ändamålsenliga verkan av artikel 7 FEU-förfarandet går förlorad.
- 106 I ett utlåtande av den 27 maj 2014 angav rådets rättstjänst att det är med avsikt som det i artikel 7 FEU fastställts en precist angiven kontrollram indelad i olika handläggningsfaser, en hög teoretisk tröskel för att inleda förfaranden, en förstärkt majoritet inom rådet och Europeiska rådet samt en samling processrättsliga skyddsregler för den medlemsstat som berörs, inbegripet möjligheten att få till stånd en begränsad rättslig prövning genom domstolens försorg. I nämnda utlåtande angav rättstjänsten även att artikel 7 FEU inte kan användas som rättslig grund för att vidareutveckla eller ändra detta förfarande. Rättstjänsten vidhöll uttryckligen denna ståndpunkt i rättsutlåtande nr 13595/18, vari det dessutom angavs att man genom sekundärrättsliga bestämmelser inte kan ändra eller komplettera nämnda förfarande samt att sekundärrättsliga bestämmelser inte får föra med sig att den ändamålsenliga verkan av nämnda förfarande går förlorad.
- 107 I och med att det är samma mål som eftersträvas och samma principer och åtgärder som är tillämpliga, utgör den genom den angripna förordningen inrättade mekanismen således ett uppenbart och avsiktligt kringgående av artikel 7 FEU-förfarandet.
- 108 Republiken Polen har gjort gällande att förevarande mål uppvisar likheter med det mål som avgjordes genom domen av den 17 december 2020, Openbaar Ministerie (Den utfärdande rättsliga myndighetens oavhängighet) (C-354/20 PPU och C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, punkterna 57–60). Republiken Polen har erinrat om att domstolen i nämnda dom, med stöd av

skäl 10 i rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 2002, s. 1), i dess lydelse enligt rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009 (EUT L 81, 2009, s. 24), slog fast att systembrister eller allmänna brister, oavsett hur allvarliga dessa brister är, rörande domstolsväsendets oavhängighet i den medlemsstat som utfärdar en europeisk arresteringsorder inte motiverar att man i praktiken beslutar att tillfälligt upphäva mekanismen med en europeisk arresteringsorder gentemot denna medlemsstat, så länge som Europeiska rådet och rådet inte meddelat något beslut enligt artikel 7 FEU.

- 109 Skäl 10 i nämnda rambeslut återspeglar enligt Republiken Polen endast de rättsliga följderna av artikel 7 FEU. Det framgår således av den i föregående punkt nämnda domen att det endast är rådet som med tillämpning av artikel 7.3 FEU får besluta att gentemot en medlemsstat tillfälligt upphäva de rättigheter som följer av fördragen, på grund av att denna medlemsstat underlåtit att iakttä de värden som anges i artikel 2 FEU.
- 110 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.

## *2. Domstolens bedömning*

- 111 Genom den första, den andra, den femte, den sjätte och den elfte grunden har Republiken Polen, med stöd av Ungern, 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 däri. Republiken Polen har alternativt preciserat att för det fall domstolen finner att unionslagstiftaren hade befogenhet att anta den angripna förordningen, så borde förordningen ha antagits med artikel 311 tredje stycket FEUF eller artikel 312.2 FEUF som rättslig grund. Vidare har Republiken Polen tillagt att man genom det förfarande som införts genom nämnda förordning kringgår det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU. Det är enligt Polen artikel 7 FEU-förfarandet som exklusivt ska tillgripas när det handlar om att skydda de värden som anges i artikel 2 FEU. Dessutom anser Republiken Polen att det genom den angripna förordningen införda förfarandet undergräver den begränsning av domstolens behörighet som föreskrivs i artikel 269 FEUF.

### *a) Den rättsliga grunden för den angripna förordningen*

- 112 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”.
- 113 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.



- 114 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.
- 115 Artiklarna 310 och 315–317 FEUF har dock alla samband med unionsbudgetens genomförande.
- 116 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.
- 117 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; 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.
- 118 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.
- 119 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 115 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.
- 120 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.

- 121 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).
- 122 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).
- 123 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 Republiken Polen, med stöd av Ungern, i huvudsak gjort gällande följande. Det verkliga syftet med den angripna förordningen är att göra det möjligt att, för det fall det konstateras att rättsstatens principer har överträtts, använda unionsbudgeten som ett instrument för att vidta sanktionsåtgärder. Enligt Republiken Polen framgår detta syfte särskilt av artikel 7.2 andra stycket och skäl 14 i förordningen, men även av att det inte visats att det finns ett samband mellan, å ena sidan, iakttagandet av rättsstatens principer och, å andra sidan, en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten. Detta syfte framgår dessutom av skälen i förslaget till den angripna förordningen samt av statistiska uppgifter som ger vid handen att det vid antagandet av förordningen inte fanns något behov av att skydda unionsbudgeten.
- 124 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.
- 125 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.
- 126 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.

- 127 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 generaladvokat Campos Sánchez-Bordona påpekade i punkt 185 i sitt förslag till avgörande i målet Ungern/parlamentet och rådet (C-156/21, EU:C:2021:974) 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.
- 128 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.
- 129 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 Republiken Polen, med stöd av Ungern, 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.
- 130 Såsom även påpekades av generaladvokat Campos Sánchez-Bordona i punkt 130 i sitt förslag till avgörande i målet Ungern/parlamentet och rådet (C-156/21, EU:C:2021:974), 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 överträdelser 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]verträdelse av rättsstatens principer, särskilt de som påverkar att offentliga myndigheter fungerar väl och den effektiva domstolsprövningen, ... allvarligt [kan] skada unionens ekonomiska intressen”.

- 131 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”.
- 132 Vad för det fjärde gäller det av Republiken Polen, med stöd av Ungern, framförda argumentet att det i skälen 7–9, 13 och 15 i den angripna förordningen hänvisas till förekomsten av ett samband mellan efterlevnaden av rättsstatens principer och en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten utan att detta samband styrks, gör domstolen följande bedömning. Unionslagstiftaren har gjort dessa uttalanden i nämnda skäl med stöd av expertutlåtanden som stått till lagstiftarens förfogande under lagstiftningsförfarandet. Det är därvid bland annat fråga om revisionsrättens yttrande nr 1/2018 över förslaget av den 2 maj 2018 till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna (EUT C 291, 2018, s. 1), ett förslag som sedermera ledde till att den angripna förordningen antogs. Det framgår nämligen av punkterna 10 och 11 i detta yttrande att revisionsrätten delade ”kommissionens syn att olagliga och godtyckliga beslut som fattats av myndigheter med ansvar för förvaltning av EU-medel och rättslig prövning kan skada unionens ekonomiska intressen” samt ansåg att ”rättsväsendets oberoende och opartiskhet är avgörande för att garantera en sund ekonomisk förvaltning och skydd av EU:s budget, särskilt när det gäller verkställande av rättsliga anspråk, bedrägeribekämpning och andra legitima intressen för EU”.
- 133 Vidare har Europeiska ekonomiska och sociala kommittén i punkterna 1.3 och 1.4 i sitt yttrande av den 18 oktober 2018 över förslaget till förordning (EUT C 62, 2019, s. 173) preciserat att ”verklig respekt för rättsstaten är en förutsättning för att allmänheten ska hysa förtroende för att EU:s utgifter i medlemsstaterna är tillräckligt skyddade”, att ”förslaget [till den angripna förordningen] kommer att stärka skyddet av unionens ekonomiska intressen ytterligare” och att ”ett allvarligt och ihållande systemhot mot rättsstatens principer ... till själva sin natur kan utgöra en direkt risk för unionens ekonomiska intressen”.
- 134 För det femte 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”.
- 135 Vad sedan gäller de statistiska uppgifter som påstås visa att det vid antagandet av den angripna förordningen inte fanns något objektivt behov av att skydda unionsbudgeten, påpekar domstolen för det sjätte följande. Såsom även uppgetts av Republiken Polen avser dessa statistiska uppgifter den felprocent som konstaterats under åren 2014–2016. Syftet med den angripna förordningen är emellertid inte att kompensera för fel som kan begås vid genomförandet av unionsbudgeten. Förordningens syfte är i stället att åtgärder ska vidtas då överträdelser av rättsstatens principer påverkar eller allvarligt riskerar att påverka förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen.

- 136 Republiken Polen har vidare genom sina argument gjort gällande att den angripna förordningen inte är lämplig, på grund av att förordningen inte svarar mot något objektivt behov. Vad gäller dessa argument finner domstolen under alla omständigheter att Republiken Polen inte visat att unionslagstiftaren skulle ha överskridit gränserna för sin befogenhet.
- 137 Mot denna bakgrund finner domstolen – i motsats till vad Republiken Polen har gjort gällande med stöd av Ungern – 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.
- 138 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.
- 139 I ett andra steg har Republiken Polen, med stöd av Ungern, i huvudsak gjort gällande följande. Men hänsyn till innehållet i den angripna förordningen, särskilt vad avser artiklarna 2–4 i förordningen, kan artikel 322.1 a FEUF inte i laga ordning anses utgöra rättslig grund för förordningen. Det är nämligen inte möjligt att med artikel 322.1 a FEUF som rättslig grund precisera vad som avses med de värden som anges i artikel 2 FEU, ej heller definiera rättsstatsbegreppet, utvidga det begreppet till att även omfatta de andra värdena i artikel 2 FEU eller slå fast överträdelser av rättsstatens principer, oavsett i vilken mån som dessa överträdelser har ett samband med unionsbudgeten. Vidare har unionen inte tilldelats någon befogenhet för att reglera vissa aspekter av rättsstatsbegreppet, såsom lagstiftningsförfarandets särdrag. Republiken Polen har betonat att enligt den genom den angripna förordningen införda mekanismen villkoras utbetalningar från unionsbudgeten inte av att medlemsstaterna iakttar konkreta skyldigheter – hänförliga till principen om sund ekonomisk förvaltning – utan av att de iakttar rättsstatens principer. En villkorlighetsmekanism måste emellertid exakt definiera vilka villkor som ska vara uppfyllda för att medel ska kunna betalas ut, och dessa villkor ska ha ett tillräckligt direkt samband med syftena med finansieringen. Det måste visas att det finns ett samband mellan underlåtenheten att iaktta ett av dessa villkor och beslutet att inte betala ut några medel, och en sanktionsåtgärd får vidtas endast om det är styrkt att den aktuella överträdelsen påverkar genomförandet av målen med eller den sunda förvaltningen av medlen. Artikel 3 och artikel 4.2 i den angripna förordningen har emellertid formulerats i mycket allmänna ordalag, i det att det däri inte finns några konkreta kriterier till vägledning för bedömningen av om rättsstatens principer har iakttagits. I synnerhet är det enligt artikel 4.2 h i förordningen möjligt att därunder subsumera ännu icke definierade situationer och ageranden; detta bereder vägen för att man i efterhand utvecklar kriterier som ligger till grund för bedömningar av om rättsstatens principer inte iakttagits vilket således medför att den genom den angripna förordningen införda mekanismen är att betrakta som en mekanism ägnad att vidta sanktionsåtgärder.
- 140 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.

- 141 Republiken Polen anser emellertid, med stöd av Ungern, 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. Däremot anser parlamentet och rådet, med stöd av Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storbritannien, Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland, Konungariket Sverige och kommissionen, att en sådan villkorlighetsmekanism även kan karaktäriseras av "horisontell villkorlighet", vilket innebär att det aktuella villkoret kan vara knutet till den värdegrundsats som rättsstaten i artikel 2 FEU utgör och som ska iakttas på alla de områden där unionen verkar.
- 142 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).
- 143 I skäl 5 i den angripna förordningen anges att när ett kandidatland blir 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 som 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 Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 30, och dom av den 20 april 2021, Repubblica, 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.
- 144 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, Repubblica, 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.
- 145 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.

- 146 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.
- 147 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 143 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.
- 148 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.
- 149 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.
- 150 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).
- 151 Till skillnad från vad Republiken Polen, med stöd av Ungern, 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.
- 152 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.

- 153 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 126 ovan och de hänför sig mycket riktigt alla till genomförandet av unionsbudgeten.
- 154 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.
- 155 Såsom generaladvokat Campos Sánchez-Bordona påpekade i punkterna 152 och 280 i sitt förslag till avgörande i målet Ungern/parlamentet och rådet (C-156/21, EU:C:2021:974) 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.
- 156 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.
- 157 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.
- 158 För det andra påverkas inte domstolens bedömning i denna del av det av Republiken Polen, med stöd av Ungern, framförda argumentet att unionen inte tilldelats någon befogenhet att reglera specifika aspekter – såsom en öppen, redovisningsskyldig och demokratisk lagstiftningsprocess – av rättsstatsbegreppet.
- 159 Såsom påpekats i punkt 125 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 överträts 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.

- 160 Det har dessutom konstaterats i punkt 156 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.
- 161 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.
- 162 I motsats till vad som med stöd av Ungern gjorts gällande av Republiken Polen, 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.
- 163 Det är inte bara unionsrätten som är tillämplig på dessa situationer som rör genomförandet av unionsbudgeten; såsom konstaterats i punkt 151 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.
- 164 För det tredje gör domstolen även – i motsats till vad Republiken Polen har gjort gällande med stöd av Ungern – följande bedömning. Den omständigheten att en horisontell villkorlighetsmekanism som uppfyller de i punkt 151 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.

- 165 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.
- 166 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 iaktas. 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.
- 167 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.
- 168 För det fjärde har Republiken Polen invänt *att* den genom den angripna förordningen införda villkorlighetsmekanismen inte ålägger medlemsstaterna några konkreta och precist definierade skyldigheter som villkor för utbetalningar från unionsbudgeten, *att* den angripna förordningen använder allmänna begrepp som inte fastställer några konkreta kriterier för bedömningen av om rättsstatsprincipen iakttagits, och *att* det enligt artikel 4.2 h i förordningen är möjligt att därunder subsumera ännu icke identifierade situationer och ageranden. Vad beträffar dessa invändningar gör domstolen följande bedömning. Det följer först och främst av artikel 4.1 i den angripna förordningen att syftet med rättsstatsrekvisitet är att säkerställa att de principer som anges i artikel 2 a i förordningen iaktas.
- 169 Iakttagandet av rättsstatens principer utgör en resultatförpliktelse för medlemsstaterna; denna resultatförpliktelse är, som domstolen påpekat i punkterna 142–145 ovan, en direkt följd av att medlemsstaterna är medlemmar i unionen. I skäl 3 i den angripna förordningen betonas att dessa principer har varit föremål för en omfattande praxis från domstolen, medan skälen 8–10 och 12 i förordningen anger de viktigaste krav som följer av dessa principer. Dessa principer preciseras ytterligare i artikel 3 i förordningen; denna artikel 3 innehåller en redogörelse för vilka omständigheter som kan tyda på överträdelser av dessa principer. Vidare preciseras dessa principer i förordningens artikel 4.2, i det att det däri anges vilka situationer och ageranden från myndigheternas sida som kan medföra att lämpliga åtgärder vidtas för det fall de i artikel 4.1 angivna rekvisiten är uppfyllda.
- 170 Vad därefter gäller den omständigheten att de termer som används i artikel 3 och artikel 4.2 i den angripna förordningen har klätts i en allmänt hållen språkdräkt, finner domstolen att denna omständighet inte kan innebära att artikel 322.1 a FEUF inte kan utgöra rättslig grund för den angripna förordningen.

- 171 Vad först gäller artikel 3 i den angripna förordningen finner domstolen – utan att därvid föregripa prövningen av huruvida de i artikel 3 angivna bedömningskriterierna för rättsstatsprincipernas efterlevnad uppfyller de krav som är påkallade utifrån rättsäkerhetshänsyn (detta är föremålet för den nionde grunden) – att det inte kan krävas att unionslagstiftaren, inom ramen för en sådan villkorlighetsmekanism, preciserar samtliga fall då det kan vara fråga om överträdelser av rättsstatliga principer; sådana överträdelser kännetecknas av en underlåtenhet att iaktta krav som medlemsstaterna på ett tillräckligt konkret och precist sätt haft vetskap om. Artikel 3, såsom har påpekats i punkt 155 ovan, innehåller endast en redogörelse för omständigheter som kan tyda på överträdelser av dessa rättsstatliga principer, och syftet med detta är att underlätta villkorlighetsmekanismens tillämpning. Därmed är denna artikel 3, såsom påpekats i punkt 157 ovan, oupplösligt kopplad till denna villkorlighetsmekanism och denna bestämmelse kan därför inte innebära att artikel 322.1 a FEUF inte kan väljas som rättslig grund för den angripna förordningen.
- 172 Vad sedan gäller artikel 4.2 i den angripna förordningen preciseras det i denna bestämmelse, vilket domstolen erinrat om i punkt 156 ovan, 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 däri; en förutsättning för detta är även att de är av betydelse för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen.
- 173 I motsats till vad Republiken Polen har gjort gällande med stöd av Ungern, finner domstolen emellertid att bestämmelsen i artikel 4.2, i synnerhet led h däri, inte är sådan att de omständigheter som omfattas av den genom den angripna förordningen införda villkorlighetsmekanismen har angetts på ett icke uttömmande sätt, och att denna bestämmelse inte är så oprecist formulerad att den inte skulle kunna ingå i nämnda villkorlighetsmekanism.
- 174 Det följer nämligen 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 överträts, 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 överträdelserna påverkar eller allvarligt riskerar att påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt.
- 175 För övrigt innehåller artikel 4.2 i den angripna förordningen – i det att leden a–g pekar ut vissa myndigheter, 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.
- 176 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”.

- 177 Således framgår det otvetydigt av ordalydelsen i artikel 4.2 i den angripna förordningen att det som avses uteslutande är situationer eller ageranden från en myndighets sida i en medlemsstat, under förutsättning att dessa situationer eller ageranden är av betydelse för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen. Mot den bakgrunden finner domstolen att Republiken Polen inte kan vinna framgång med sina argument om att landet med dessa kriterier som utgångspunkt inte på ett tillräckligt konkret och precist sätt kan identifiera vilka situationer och ageranden som avses; Republiken Polen kan därvid inte heller vinna framgång med följdargumentet att denna bestämmelse inte kan ingå i den villkorlighetsmekanism som med stöd av artikel 322.1 a FEUF inrättats genom den angripna förordningen.
- 178 När det för det femte gäller den kritik som riktats mot att det, enligt vad som gjorts gällande av Republiken Polen, inte uppställts något krav på att det visas att det finns ett tillräckligt direkt samband mellan överträdelsen av en av rättsstatens principer, å ena sidan, och skyddet av unionsbudgeten eller unionens ekonomiska intressen, å andra sidan, erinrar domstolen om följande. Enligt artikel 4.2 i den angripna förordningen får lämpliga åtgärder vidtas med stöd av artikel 4.1 under förutsättning att det är fråga om en sådan överträdelse av rättsstatens principer som avser situationer eller ageranden från myndigheternas sida som är av betydelse för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen. Enligt artikel 4.1 i denna förordning är det dessutom endast överträdelser av rättsstatens principer som ”på ett tillräckligt direkt sätt” påverkar denna sunda ekonomiska förvaltning eller dessa ekonomiska intressen, eller överträdelser som ”på ett tillräckligt direkt sätt” allvarligt riskerar att påverka denna förvaltning och dessa intressen, som kan utgöra skäl för att vidta åtgärder med stöd av den angripna förordningen.
- 179 Således krävs det enligt artikel 4.1 och 4.2 i den angripna förordningen att det systematiskt visas att det finns ett tillräckligt direkt samband mellan en sådan överträdelse, å ena sidan, och påverkan eller den allvarliga risken för påverkan på den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen, å andra sidan. Detta samband ska, såsom påpekats i punkt 165 ovan, vara verkligt. Det följer dessutom av övervägandena i punkterna 168–170 ovan att detta samband ska hänföra sig till en medlemsstats underlåtelse att fullgöra en av sina resultatförpliktelser i fråga om det värde som rättsstaten utgör enligt artikel 2 FEU, en förpliktelse som medlemsstaten fullt ut åtagit sig att fullgöra genom att ansluta sig till unionen.
- 180 Mot denna bakgrund, och även med beaktande av vad som angetts i punkt 166 ovan, finner domstolen att Republiken Polen, med stöd av Ungern, inte kan vinna framgång med sitt argument att det skulle vara möjligt att helt utan vidare slå fast att det finns ett sådant samband.
- 181 För det sjätte har Republiken Polen påstått att det bedömningsutrymme som rådet och kommissionen tillerkänns genom den angripna förordningen gör det möjligt för dessa institutioner att använda den genom förordningen införda villkorlighetsmekanismen som en mekanism för att vidta sanktionsåtgärder mot överträdelser av rättsstatens principer och därvid utgå från politiska överväganden. Domstolen finner emellertid att Republiken Polen inte heller kan vinna framgång med detta påstående.

- 182 Mot bakgrund av de krav som domstolen erinrat om i punkterna 166 och 167 ovan är det nämligen inte möjligt att, såsom Republiken Polen har gjort, presumera att rådets och kommissionens bedömningsutrymme skulle göra det möjligt för dessa institutioner att tillämpa den genom den angripna förordningen införda villkorlighetsmekanismen som en mekanism för att vidta sanktionsåtgärder mot överträdelser av rättsstatens principer.
- 183 För det sjunde har Republiken Polen, med stöd av Ungern, gjort gällande att den angripna förordningen borde ha antagits med stöd av artikel 311 tredje stycket FEUF, som handlar om systemet för unionens egna medel, eller med stöd av artikel 312.2 FEUF, som handlar om den fleråriga budgetramen. Domstolen finner emellertid att detta argument inte kan godtas.
- 184 Enligt artikel 311 tredje stycket FEUF ska rådet nämligen ”anta ett beslut med bestämmelser om systemet för unionens egna medel”, varvid det preciseras att ”[i]nom ramen för detta kan nya kategorier av egna medel inrättas eller en befintlig kategori upphävas”.
- 185 Såsom även påpekats av rådet finner domstolen dock att den angripna förordningen inte inrättar någon ny kategori av unionens egna medel och den upphäver inte heller någon sådan kategori. Den angripna förordningen reglerar inte heller samspelet mellan de olika typerna av egna medel och den fastställer inte några tillämpningsföreskrifter för uppbörd av sådana egna medel.
- 186 Det är visserligen riktigt att den angripna förordningen även kan avse sådana överträdelser av rättsstatens principer som påverkar uppbörden av unionens egna medel. Inte desto mindre är förordningens syfte inte att justera eller anpassa uppbörden av sådana medel utifrån fastställda överträdelser. Syftet med förordningen är i stället att införa lämpliga åtgärder, avseende utbetalningar från unionsbudgeten, om dessa överträdelser påverkar eller allvarligt riskerar att påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen. Därmed finner domstolen att förordningen inte handlar om uppbörden av unionens egna medel, utan om unionsbudgetens genomförande.
- 187 Vidare föreskrivs i artikel 312.2 FEUF att rådet ska ”anta en förordning om fastställande av den fleråriga budgetramen”.
- 188 Såsom även påpekats av rådet finner domstolen emellertid att den angripna förordningen ingalunda syftar till att planlägga unionens utgifter under en viss period, genom att fastställa årliga tak för åtaganden- och betalningsanslag. Förordningen har dessutom utformats som en permanent villkorlighetsmekanism som inte bara kan tillämpas inom ramen för en viss flerårig budgetram.
- 189 Mot denna bakgrund finner domstolen att Republiken Polen, med stöd av Ungern, 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.
- 190 Det återstår emellertid för domstolen att pröva huruvida – såsom gjorts gällande av Republiken Polen, med stöd av Ungern – 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.

*b) Kringgående av artikel 7 FEU och artikel 269 FEUF*

- 191 Vad, i ett första steg, gäller den exklusiva karaktären hos artikel 7 FEU-förfarandet för att skydda de värden som anges i artikel 2 FEU, har Republiken Polen, med stöd av Ungern, i huvudsak gjort gällande följande. Det är endast Europeiska rådet som, med tillämpning av artikel 7.2 FEU, kan slå fast överträdelse av rättsstatens principer. Endast Europeiska rådet kan, på grund av sin sammansättning, säkerställa kontrollen av att det värde som rättsstaten utgör efterlevs; denna kontroll är skönsmässig och kan styras av politiska överväganden. Det enda undantaget från Europeiska rådets exklusiva befogenhet i detta avseende utgörs av medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 19.1 FEU att säkerställa att en effektiv domstolsprövning kan företas. Denna exklusiva befogenhet för Europeiska rådet har bekräftats i domen av den 17 december 2020, *Openbaar Ministerie (Den utfärdande rättsliga myndighetens oavhängighet)* (C-354/20 PPU och C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, punkterna 57–60). I denna dom har domstolen slagit fast att när systembrister konstaterats beträffande den dömande maktens oavhängighet i en medlemsstat, är det bara rådet som, med tillämpning av artikel 7.3 FEU, tillfälligt får upphäva ordningen med en europeisk arresteringsorder.
- 192 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.
- 193 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 värdegrundsatsen 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.
- 194 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 värdegrundsatsen.
- 195 Domstolen finner mot bakgrund av de två föregående punkterna – och i motsats till vad Republiken Polen, med stöd av Ungern, 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 överträdelse begångna i en medlemsstat av de värdegrundsatsen som anges i artikel 2 FEU.
- 196 När det särskilt gäller det värde som rättsstaten utgör, skyddar artikel 19 FEU vissa rättsstatsrelaterade aspekter. Detta har för övrigt vitsordats av Republiken Polen. 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.

- 197 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 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).
- 198 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).
- 199 Övervägandena i punkterna 195–198 ovan ger således vid handen att Republiken Polen 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.
- 200 För det andra finner domstolen att även om det antas att det kan förhålla sig så, att medlemsstaternas företrädare inom Europeiska rådet och inom rådet lägger politiska överväganden till grund för sin kontroll inom ramen för ett artikel 7 FEU-förfarande av att rättsstatsprincipen iakttas, så innebär detta under alla omständigheter inte att varje bedömning av huruvida rättsstatsprincipen iakttagits enligt en annan unionsbestämmelse med nödvändighet skulle vara av samma slag. Detta är för övrigt något som vitsordats av Republiken Polen i och med att landet har hänvisat till artikel 19 FEU.
- 201 När det gäller den angripna förordningen har domstolen i punkterna 168, 169 och 179 ovan uttalat att skyldigheten att iakttä de i artikel 2 a i förordningen angivna principerna utgör en resultatförpliktelse för medlemsstaterna; såsom angetts i punkterna 142–145 ovan följer denna resultatförpliktelse direkt av att de är medlemmar i unionen, i enlighet med artikel 2 FEU. I skäl 3 i den angripna förordningen erinras det dessutom om att dessa principer har varit föremål för en omfattande praxis från domstolen. Samtidigt anger skälen 8–10 och 12 i förordningen de huvudsakliga krav som följer av dessa principer, medan dessa principer preciseras ytterligare såväl i artikel 3 i nämnda förordning (som redogör för omständigheter som kan tyda på överträdelse av dessa principer) som i förordningens artikel 4.2 (som identifierar de situationer och ageranden från myndigheternas sida som kan leda till att lämpliga åtgärder vidtas, förutsatt att villkoren i artikel 4.1 är uppfyllda).
- 202 Domstolen har dessutom i punkterna 166 och 167 ovan påpekat att kommissionen och rådet vid sina bedömningar ska iakttä förfarandekraven i artikel 6.1–6.9 i den angripna förordningen.

- 203 Mot denna bakgrund kan Republiken Polen inte vinna framgång med argumentet att de principer som nämns i artikel 2 a i den angripna förordningen endast är av politisk art och att kontrollen av att dessa principer iakttas inte kan bli föremål för en strikt rättslig bedömning.
- 204 För det tredje påpekar domstolen, i motsats till vad som gjorts gällande av Republiken Polen, att domstolen i sin dom av den 17 december 2020, *Openbaar Ministerie (Den utfärdande rättsliga myndighetens oavhängighet)* (C-354/20 PPU och C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033) ingalunda uttalat att artikel 7 FEU skulle vara av exklusiv karaktär. I nämnda dom har domstolen nämligen endast uttalat i vilka fall som systembrister och allmänna brister rörande domstolsväsendets oavhängighet i den medlemsstat som utfärdat en europeisk arresteringsorder kan utgöra skäl för att inte verkställa arresteringsordern.
- 205 Vad i ett andra steg gäller påståendet att den angripna förordningen skulle kringgå såväl artikel 7 FEU-förfarandet som den begränsning av domstolens behörighet som anges i artikel 269 FEUF, har Republiken Polen, med stöd av Ungern, i huvudsak gjort gällande följande. Den genom den angripna förordningen införda villkorlighetsmekanismen och artikel 7 FEU-förfarandet eftersträvar samma mål och de utgår från samma principer; dessutom kan de vid genomförandet leda till att samma slags åtgärder vidtas. Den angripna förordningen innehåller emellertid flexibla handläggningsregler än dem som föreskrivs i artikel 7 FEU, och villkorlighetsmekanismen har bredare räckvidd och kan tillämpas snabbare än vad som är fallet vad gäller artikel 7 FEU-förfarandet. Detta innebär att villkorlighetsmekanismen medför att den ändamålsenliga verkan med artikel 7 FEU-förfarandet går förlorad, vilket i sin tur leder till ett flagrant kringgående av nämnda förfarande. Det är nämligen endast artikel 7 FEU som ger Europeiska rådet och rådet befogenhet att kontrollera att rättsstaten respekteras på de områden som omfattas av medlemsstaternas exklusiva befogenhet. Domstolen förfogar följaktligen inte över tillräckliga kontrollmodeller för att, i samband med sin rättsliga prövning av ett beslut som rådet har fattat med stöd av den angripna förordningen, kunna bedöma huruvida en medlemsstats agerande är förenligt med de förpliktelser som medlemsstaten har enligt unionsrätten. Rättsstatsdefinitionen i artikel 2 a i den angripna förordningen blir således allmänt bindande, såväl inom ramen för ett ärende enligt artikel 7 FEU som handlar om en överträdelse av rättsstatens principer eller om en klar risk för överträdelse av dessa, som inom ramen för domstolens rättsliga prövning av ett beslut om lämpliga åtgärder vidtagna enligt denna förordning. Detta strider enligt Republiken Polen mot artikel 269 FEUF.
- 206 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.
- 207 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 Taisce 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).



- 208 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.
- 209 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.
- 210 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 124–137 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 överträdelser av rättsstatens principer, och inte att via unionsbudgeten vidta sanktionsåtgärder vid överträdelser av rättsstatens principer.
- 211 Mot denna bakgrund finner domstolen att det genom den angripna förordningen inrättade förfarandet eftersträvar en annan målsättning än artikel 7 FEU-förfarandet.
- 212 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.
- 213 Vidare är det enligt artikel 7 FEU 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 överträdelser av rättsstatens principer som anges i förordningens artikel 2 a om det finns rimliga skäl att anse att överträdelserna har en inverkan på budgeten.
- 214 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 åsidosatt 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 överträdelser av rättsstatens principer i en medlemsstat utan även, och 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.

- 215 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 165 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 överträdelser 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.
- 216 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 126 ovan, och alla dessa åtgärder är av budgetmässig karaktär.
- 217 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.
- 218 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.
- 219 I motsats till vad som gjorts gällande av Republiken Polen, med stöd av Ungern, finner domstolen således att den angripna förordningen inte kan anses ha infört ett parallellt förfarande som kringgår artikel 7 FEU.
- 220 Vad för det andra gäller argumentet att det endast är med stöd av artikel 7 FEU som unionsinstitutionerna kan kontrollera att rättsstaten respekteras på de områden som omfattas av medlemsstaternas exklusiva befogenhet, framhåller domstolen följande. I punkterna 162 och 163 ovan har domstolen konstaterat *dels* att unionsinstitutionerna med stöd av den angripna

förordningen får företa bedömningar av förhållanden i medlemsstaterna endast i den mån som dessa förhållanden är av betydelse för förvaltningen av unionsbudgeten, i enlighet med principen om en sund ekonomisk förvaltning, eller för skyddet av unionens ekonomiska intressen, *dels* att lämpliga åtgärder får vidtas med stöd av den angripna förordningen endast om det slagits fast att dylika förhållanden innebär överträdelser 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.

- 221 Sådana förhållanden hänför sig till förvaltningen av unionsbudgeten och omfattas således av unionsrättens tillämpningsområde. Mot denna bakgrund finner domstolen att Republiken Polen, med stöd av Ungern, inte kan vinna framgång med argumentet att det endast är med stöd av artikel 7 FEU som unionsinstitutionerna får granska dessa förhållanden.
- 222 Vad för det tredje gäller argumentet att det inte finns tillräckliga kontrollmodeller som gör det möjligt för domstolen att, vid en rättslig prövning av ett rådsbeslut, bedöma huruvida en medlemsstat agerat på ett sätt som är förenligt med medlemsstatens skyldigheter enligt unionsrätten, finner domstolen att detta argument inte kan godtas. Skälen till detta har angetts i punkterna 201 och 203 ovan.
- 223 För det fjärde har Republiken Polen, med stöd av Ungern, gjort gällande att rättsstatsbegreppet, såsom det definieras i artikel 2 a i den angripna förordningen, generellt sett blir bindande såväl inom ramen för ett artikel 7 FEU-förfarande som vid domstolens rättsliga prövning av ett beslut om vidtagande av lämpliga åtgärder enligt förordningen, vilket strider mot artikel 269 FEUF. Vad beträffar detta argument finner domstolen följande. Först och främst följer det av punkterna 144 och 154 ovan – utan att domstolen därvid föregripit prövningen av huruvida denna definition uppfyller principiella rättssäkerhetskrav, vilket är föremålet för den nionde grunden – *att* rättsstatsbegreppet i artikel 2 a i den angripna förordningen förstås som det värde som anges i artikel 2 FEU, *att* de däri identifierade principerna ingår i själva definitionen av detta värde eller är nära kopplade till ett samhälle som respekterar rättsstaten och *att* medlemsstaterna genom att ansluta sig till unionen åtagit sig att respektera och främja de värden som anges i artikel 2 FEU; att respektera dessa värden utgör en förutsättning för att medlemsstaterna ska kunna tillgodogöra sig samtliga rättigheter som de har till följd av tillämpningen av fördragen på medlemsstaterna.
- 224 Skyldigheten att iaktta de rättsstatsprinciper som nämns i artikel 2 a i den angripna förordningen gäller redan för medlemsstaterna, oberoende av nämnda förordning.
- 225 Det ska vidare påpekas 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.
- 226 Under dessa omständigheter, och med beaktande av övervägandena i punkterna 218 och 219 ovan, kan följande konstateras. Den lagenlighetskontroll som domstolen kan 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.
- 227 Härav följer att domstolen inte tilldelats någon ny behörighet genom den angripna förordningen.

- 228 Slutligen är det möjligt att inom ramen för ett artikel 7 FEU-förfarande beakta sådana domar som meddelats av domstolen i mål där talan förs mot beslut som rådet fattat med stöd av artikel 6.10 i den angripna förordningen, utan att detta för den sakens skull utgör ett kringgående av artikel 269 FEUF.
- 229 Mot denna bakgrund finner domstolen att Republiken Polen, med stöd av Ungern, inte kan vinna framgång med sina argument om att artikel 7 FEU och artikel 269 FEUF skulle ha kringgåtts. Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den första, den andra, den femte, den sjätte och den elfte grunden.

## ***B. Den tredje grunden: Åsidosättande av protokoll nr 2***

### *1. Parternas argument*

- 230 Republiken Polen har, med stöd av Ungern, alternativt i förhållande till den första grunden gjort gällande att den angripna förordningen antagits i strid med den samrådsskyldighet som följer av protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (nedan kallat protokoll nr 2).
- 231 Subsidiaritetsprincipen är enligt Republiken Polen tillämplig på de områden som inte omfattas av unionens exklusiva befogenhet. Denna princip innebär att unionen endast ska ingripa om, och i den mån som, de eftersträvade målen inte i nöjaktig utsträckning kan uppnås genom åtgärder från medlemsstaternas sida. Enligt protokoll nr 2 ska de nationella parlamenten se till att subsidiaritetsprincipen iakttas i enlighet med det förfarande som föreskrivs i nämnda protokoll.
- 232 Skyddet av unionsbudgeten omfattas emellertid inte av unionens exklusiva befogenhet, utan av de befogenheter som unionen delar med medlemsstaterna. Skyddet av unionsbudgeten nämns nämligen inte i artikel 3.1 FEUF. Dessutom föreskrivs i artikel 325.1 FEUF en gemensam skyldighet för unionen och medlemsstaterna att bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.
- 233 Kommissionen gjorde således en felaktig bedömning då den i sitt förslag till förordning, som mynnade ut i den angripna förordningen, fann att skyddet av unionsbudgeten ingår bland de områden där unionen har exklusiv befogenhet. Detta innebär att kommissionen inte fullgjort sina förpliktelser enligt protokoll nr 2. I synnerhet har kommissionen underlåtit att skicka förslaget till de nationella parlamenten på unionens samtliga officiella språk, i strid med vad som anges i artikel 6 första stycket i protokollet. Därigenom har kommissionen även åsidosatt artikel 7 första stycket i protokollet, där det anges att kommissionen ska ta hänsyn till motiverade yttranden från de nationella parlamenten.
- 234 Republiken Polen anser, med stöd av Ungern, att sådana åsidosättanden ska behandlas på samma sätt som åsidosättanden av Europaparlamentets rättigheter i lagstiftningsförfaranden. Domstolen har i detta avseende angett att parlamentets deltagande i lagstiftningsprocessen är en återspeglning av den grundläggande demokratiska principen att makten utgår från folket via en representativ församling. Detta innebär att samråd i vederbörlig ordning med parlamentet i de fall som anges i EUF-fördraget utgör en väsentlig formföreskrift och att den berörda rättsakten är ogiltig om den formföreskriften inte iakttas. Syftet med protokoll nr 2 är, enligt vad som anges i ingressen, att

säkerställa att beslut fattas så nära medborgarna som möjligt. Åsidosättandet av den däri föreskrivna skyldigheten att samråda med de nationella parlamenten bör därför i förevarande fall leda till att den angripna förordningen ogiltigförklaras.

- 235 Ett annat skäl för att ogiltigförklara den angripna förordningen är att kommissionen inte fullt ut har uppfyllt sin skyldighet enligt artikel 4 första stycket i protokoll nr 2, nämligen att översända sina utkast till lagstiftningsakter, liksom sina ändrade utkast, till de nationella parlamenten. Kommissionen översände visserligen sitt ursprungliga förslag till de nationella parlamenten, men förslaget blev föremål för genomgripande omarbetningar senare under lagstiftningsförfarandet, utan att de nationella parlamenten bereddes tillfälle att företa en ny granskning. Det följer av domstolens praxis att nytt samråd med parlamentet är påkallat varje gång den slutgiltigt antagna texten, betraktad i sin helhet, i sak avviker från den text som parlamentet redan tagit del av. Sådant nytt samrådsförfarande utgör en väsentlig formföreskrift och om den inte iaktas är rättsakten ogiltig.
- 236 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.

## 2. Domstolens bedömning

- 237 Det följer av artikel 5.3 FEU att de bestämmelser i protokoll nr 2 som handlar om subsidiaritetsprincipen endast är tillämpliga på ”de områden där [unionen] inte har exklusiv befogenhet”.
- 238 I motsats till vad Republiken Polen har hävdats med stöd av Ungern, finner domstolen, för det första, att artikel 325.1 FEUF inte är relevant vid prövningen av om den angripna förordningen omfattas av ett sådant område.
- 239 Det framgår nämligen av punkterna 112–189 ovan att den angripna förordningen med rätta har en annan bestämmelse som rättslig grund, nämligen artikel 322.1 a FEUF. Syftet med förordningen är nämligen att skydda unionsbudgeten mot sådana situationer eller åtgärder från medlemsstaternas myndigheter som följer av överträdelser av rättsstatens principer om de påverkar eller allvarligt riskerar att påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt.
- 240 För det andra gjorde kommissionen en riktig bedömning när den i förslaget till den angripna förordningen, under rubriken ”Subsidiaritet (vid icke-exklusiv befogenhet)”, angav att ”de finansiella reglerna för unionsbudgeten i artikel 322 [FEUF] inte kan antas på medlemsstatsnivå”.
- 241 Såsom även påpekades av generaladvokaten i punkterna 40 och 45 i förslaget till avgörande, finner domstolen att en sådan förordning som den angripna förordningen – innehållande finansiella regler om unionsbudgetens uppställning och genomförande, i den mening som avses i artikel 322.1 a FEUF – omfattas av unionens befogenhet avseende unionens funktionssätt. En sådan befogenhet kan till sin natur endast utövas av unionen själv. Subsidiaritetsprincipen är således inte tillämplig.

- 242 Det saknas därmed belägg för Republiken Polens argument att kommissionen skulle ha åsidosatt sina processuella skyldigheter enligt bestämmelserna i protokoll nr 2. Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.

### *C. Den fjärde grunden: Åsidosättande av artikel 296 andra stycket FEUF*

#### *1. Parternas argument*

- 243 Republiken Polen har, med stöd av Ungern, gjort gällande följande. Motiveringen till den angripna förordningen, såsom denna motivering framgår av förslaget till nämnda förordning, uppfyller inte kraven i artikel 296 andra stycket FEUF; enligt denna bestämmelse ska alla unionsrättsakter innehålla en redogörelse för varför de antagits.
- 244 Förslaget till den angripna förordningen innehåller nämligen, enligt Republiken Polen, inte någon förklaring till varför det var nödvändigt att anta förordningen.
- 245 Det är visserligen riktigt att den motivering som åtföljer nämnda förslag har angett artikel 322.1 a FEUF som rättslig grund för den angripna förordningen. Kommissionen har emellertid inte gett någon ”förklaring till” eller ”motivering av” sitt val av rättslig grund, till skillnad från vad som krävs enligt punkt 25 första stycket i det interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om bättre lagstiftning (EUT L 123, 2016, s. 1). Det är således inte möjligt att kontrollera huruvida denna förordning har antagits med stöd av unionens exklusiva befogenhet eller med stöd av unionens delade befogenheter med medlemsstaterna. Detta utgör ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter och detta åsidosättande innebär enligt Republiken Polen att den angripna förordningen ska ogiltigförklaras.
- 246 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.

#### *2. Domstolens bedömning*

- 247 Republiken Polen bekräftade vid förhandlingen att den fjärde grunden handlar om motiveringen i det förslag som resulterade i antagandet av den angripna förordningen, och inte om motiveringen i själva förordningen, som kommer till uttryck i förordningens skäl.
- 248 Föremålet för talan i detta mål är inte ogiltigförklaring av förslaget till den angripna förordningen, utan ogiltigförklaring av den angripna förordningen. Mot denna bakgrund finner domstolen – liksom parlamentet och rådet samt generaladvokaten i punkt 58 i förslaget till avgörande – att den fjärde grunden saknar relevans i målet.
- 249 Den fasta praxis från domstolen som säger att det av den motivering av en unionsrättsakt som krävs enligt artikel 296 andra stycket FEUF klart och tydligt ska framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning (dom av den

11 december 2018, Weiss m.fl., C-493/17, EU:C:2018:1000, punkt 31 och där angiven rättspraxis), handlar om motiveringen av den rättsakt som är föremålet för lagenlighetsprövningen.

- 250 Det är visserligen riktigt att bedömningen av huruvida motiveringsskyldigheten har iakttagits inte ska ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket rättsakten ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (dom av den 11 december 2018, Weiss m.fl., C-493/17, EU:C:2018:1000, punkt 33 och där angiven rättspraxis). Detta sammanhang – som bland annat inbegriper förslaget till den aktuella rättsakten – kan emellertid inte i sig, och oavhängigt den motivering som ges i rättsakten, utgöra skäl för att ogiltigförklara rättsakten.
- 251 Även om det antas att de av Republiken Polen framförda och i punkterna 244 och 245 ovan sammanfattade argumenten hänför sig till motiveringen i den angripna förordningen, finner domstolen likväl – mot bakgrund av övervägandena i bland annat punkterna 124, 130, 131, 134, 149, 159, 162, 163 och 165 ovan – att Polen inte kan vinna framgång med dessa argument.
- 252 Den fjärde grunden saknar således verkan och ska lämnas utan avseende.

***D. Den sjunde grunden: Åsidosättande av artikel 4.1, artikel 4.2 andra meningen och artikel 5.2 FEU***

*1. Parternas argument*

- 253 Republiken Polen har, med stöd av Ungern, gjort gällande följande. Det finns inte någon bestämmelse i fördragen som gav unionslagstiftaren befogenhet att anta den angripna förordningen. Därmed har unionslagstiftaren, genom att anta den angripna förordningen, åsidosatt den i artiklarna 4.1 och 5.2 FEU föreskrivna principen om tilldelade befogenheter. Unionslagstiftaren har därigenom även åsidosatt sin skyldighet enligt artikel 4.2 andra meningen FEU att respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner.
- 254 Vidare har det gjorts gällande att de omständigheter som ska ligga till grund för bedömningen av huruvida medlemsstaterna har överträtt rättsstatens principer i artikel 3 och artikel 4.2 i den angripna förordningen avser områden som omfattas av medlemsstaternas exklusiva befogenhet och som är av grundläggande betydelse för utövandet av medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner; det är därvid särskilt fråga om funktioner vars syfte är att hävda medlemsstaternas territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. Det är nämligen inte bara funktionen hos statliga organ som avses, såsom de nationella domstolarna, de myndigheter som ansvarar för offentlig upphandling och finansiell kontroll samt utrednings- och åklagarmyndigheter; det som avses är även deras organisation, däribland allokering av ekonomiska medel och personal som behövs för att dessa myndigheter ska kunna fungera väl, samt de handläggningsregler som gäller för verksamheten vid dessa myndigheter.
- 255 I motsats till vad som antyds i skäl 7 i den angripna förordningen är det inte möjligt att utifrån den vikt som rättsstatens principer har för unionens rättsordning, särskilt den däri ingående principen om sund ekonomisk förvaltning i artikel 317 FEUF, härleda någon befogenhet för unionslagstiftaren i detta avseende.
- 256 Unionslagstiftaren antog således den angripna förordningen mot bakgrund av logiken med så kallade *spillover*-effekter. Därmed avses en process där en åtgärd med ett precist mål leder till en situation där det ursprungligen uppsatta målet endast kan uppnås genom att nya åtgärder vidtas. I

förevarande fall medför denna *spillover*-effekt att det legitima målet att skydda unionsbudgeten spiller över så att det blir nödvändigt att tillerkänna unionen befogenhet att bedöma såväl handläggningsreglerna vid medlemsstaternas utrednings- och åklagarmyndigheter som dessa myndigheters behov av finansiella medel och personalbehov, trots att någon rättslig grund för en sådan befogenhet inte står att finna i fördragen.

- 257 Medlemsstaternas befogenhet att organisera sina utrednings- och åklagarmyndigheter hänger emellertid ouplösligt samman med de väsentliga statliga funktioner, såsom upprätthållandet av lag och ordning, som unionen ska respektera, samt med skyddet av den nationella säkerheten. Enligt artikel 4.2 FEU är det varje medlemsstats eget ansvar att skydda den nationella säkerheten.
- 258 Rådets rättstjänst har för övrigt intagit en liknande ståndpunkt. I rättsutlåtande nr 13593/18 angav rättstjänsten att artikel 2 FEU inte ger unionen någon materiell befogenhet, utan nämnda bestämmelse räknar upp de värden som unionsinstitutionerna och unionens medlemsstater ska respektera när de vidtar åtgärder inom ramen för de befogenheter som unionen tilldelats genom fördragen. Vidare angav rättstjänsten i nämnda utlåtande att en överträdelse av unionens värdegrundsats, däribland rättsstaten, kan göras gällande gentemot en medlemsstat endast då denna vidtagit åtgärder på ett område där unionen har befogenhet. Slutligen angav rättstjänsten att unionsinstitutionerna enligt fördragen inte får vidta åtgärder mot eller utöva tillsyn över att medlemsstaterna iakttar rättsstatens principer, oavsett om dessa åtgärder vidtas inom ramen för en specifik materiell befogenhet; det enda undantaget är därvid det förfarande som beskrivs i artikel 7 FEU.
- 259 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.

## 2. Domstolens bedömning

- 260 Som sjunde grund har Republiken Polen, med stöd av Ungern, gjort gällande följande. Unionslagstiftaren har – genom att anta den angripna förordningen och genom att därigenom med stöd av den i artikel 317 FEUF föreskrivna principen om sund ekonomisk förvaltning införa en mekanism för kontroll av att medlemsstaterna iakttar rättsstatens principer på de områden där medlemsstaterna har suverän bestämmanderätt och exklusiv befogenhet och som är av grundläggande betydelse för att medlemsstaterna ska kunna fullgöra sina väsentliga statliga funktioner – agerat på ett sätt som medfört att den ändamålsenliga verkan av den i artiklarna 4.1 och 5.2 FEU föreskrivna principen om tilldelade befogenheter gått förlorad, men även på ett sätt som medfört att den ändamålsenliga verkan av den i artikel 4.2 andra meningen FEU föreskrivna skyldigheten att iaktta medlemsstaternas väsentliga funktioner gått förlorad.
- 261 Domstolen gör därvid följande bedömning. För det första kunde unionslagstiftaren, såsom konstaterats i punkterna 112–189 ovan, med giltig verkan anta den angripna förordningen med artikel 322.1 a FEUF som rättslig grund. Detta innebär att Republiken Polen inte kan vinna framgång med sitt argument att unionslagstiftaren, genom att anta den angripna förordningen, felaktigt härlett sin befogenhet från principen om sund ekonomisk förvaltning i artikel 317 FEUF.



- 262 För det andra framgår det, såsom har angetts i punkterna 124–138, 152–157 och 208–219 ovan, av den angripna förordningens syfte och innehåll att rådet med stöd av denna förordning, i motsats till vad Republiken Polen har hävdats, inte får vidta några sanktionsåtgärder utan endast åtgärder som skyddar unionsbudgeten och unionens ekonomiska intressen.
- 263 För det tredje utgör – såsom påpekats i punkterna 142–145, 168, 169 och 179 ovan – skyldigheten att iaktta principerna i artikel 2 a i den angripna förordningen en resultatförpliktelse för medlemsstaterna; denna resultatförpliktelse följer direkt av medlemsstaternas åtaganden gentemot varandra och gentemot unionen. Den angripna förordningen utgör endast ett genomförande av denna resultatförpliktelse när det gäller de nationella myndigheternas åtgärder kring sådana utgifter som täcks av unionsbudgeten.
- 264 Artikel 2 FEU är inte en bestämmelse som endast anger politisk inriktning eller politiska avsikter, utan bestämmelsen anger värden som, såsom angetts i punkt 145 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.
- 265 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 skönmässig bedömning för att säkerställa genomförandet av rättsstatens principer. Dock innebär detta ingalunda att denna resultatförpliktelse kan variera från en medlemsstat till en annan.
- 266 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.
- 267 För det fjärde har domstolen i punkterna 162, 163, 220 och 221 ovan underkänt det av Republiken Polen, med stöd av Ungern, framförda argumentet att bedömningen av medlemsstaternas överträdelse av rättsstatens principer hänför sig till områden där medlemsstaterna har exklusiv befogenhet. Som skäl för denna bedömning har domstolen anfört att det med stöd av den angripna förordningen endast är möjligt att bedöma situationer och ageranden från myndigheternas sida som avser unionsbudgetens genomförande eller skyddet av unionens ekonomiska intressen.
- 268 Det är visserligen inte uteslutet att sådana situationer eller ageranden kan tillskrivas en myndighet som av en medlemsstat anses agera inom ramen för statens självständiga verksamhet på områden som är av grundläggande betydelse för utövandet av statens väsentliga funktioner. När en sådan situation eller ett sådant agerande påverkar eller allvarligt riskerar att påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen, kan unionen emellertid inte klandras för att den – för att försvara sin identitet, som de värden som anges i artikel 2 FEU är en del av – vidtar erforderliga mått och steg för att skydda den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller unionens ekonomiska intressen genom att vidta sådana lämpliga åtgärder som enligt artikel 5.1 i den angripna förordningen uteslutande avser unionsbudgetens genomförande.

- 269 Enligt fast rättspraxis är medlemsstaterna visserligen fria att vidta åtgärder på alla de områden där de har egen behörighet. Inte desto mindre är de vid utövandet av denna behörighet skyldiga att iaktta unionsrätten och de får således inte underlåta att iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 69 och där angiven rättspraxis, dom av den 19 september 2017, kommissionen/Irland (Registreringsskatt), C-552/15, EU:C:2017:698, punkterna 71 och 86, dom av den 20 april 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 48 och där angiven rättspraxis, samt dom av den 15 juli 2021, kommissionen/Polen (Disciplinära förfaranden gentemot domare), C-791/19, EU:C:2021:596, punkt 56 och där angiven rättspraxis).
- 270 Att det erfordras att medlemsstaterna på detta sätt iakttar sina skyldigheter enligt unionsrätten innebär ingalunda att unionen gör anspråk på att själv utöva denna befogenhet och därmed ej heller att unionen försöker tillskansa sig denna befogenhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet), C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 52).
- 271 Mot denna bakgrund finner domstolen att det inte finns något belegg för Republiken Polens påståenden om att principen om tilldelade befogenheter skulle ha åsidosatts samt om att skyldigheten att respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner inte skulle ha iakttagits.
- 272 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den sjunde grunden.

***E. Den åttonde grunden: Åsidosättande av principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen samt underlåtenhet att respektera medlemsstaternas nationella identitet enligt artikel 4.2 första meningen FEU***

*1. Parternas argument*

- 273 Republiken Polen har, med stöd av Ungern, gjort gällande följande. Den angripna förordningen kommer om den tillämpas att medföra åsidosättanden av artikel 4.2 första meningen FEU. Enligt denna bestämmelse ska unionen respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer.
- 274 För det första framgår det av skäl 16 i den angripna förordningen att kommissionen, för att fastställa överträdelser av rättsstatens principer, måste göra en grundlig kvalitativ bedömning av relevanta uppgifter från tillgängliga källor och från erkända institutioner, däribland slutsatser och rekommendationer från Venedigkommissionen. Venedigkommissionen angav emellertid i sin rapport angående domartillsättningar, antagen vid Venedigkommissionens 70:e plenarsammanträde, att det fanns skäl att skilja mellan de stater som är "gamla demokratier" och de stater som är "nya demokratier". En sådan uppdelning av stater kan, enligt Republiken Polen, medföra en allvarlig risk för att kommissionen behandlar medlemsstaterna olika då den angripna förordningen tillämpas.
- 275 Republiken Polen har vidare, med stöd av Ungern, betonat att revisionsrätten, i revisionsrättens yttrande nr 1/2018 om förslaget till den angripna förordningen, kritiserade att man i förslaget inte fastställt något exakt kriterium vad gäller bland annat villkoren för att inleda förfarandet

samt valet och räckvidden av de åtgärder som ska vidtas. Detta innebär att det inte blir möjligt att säkerställa en enhetlig tillämpning av relevanta bestämmelser i förordningen och följaktligen säkerställa att medlemsstaterna behandlas lika inför fördragen.

- 276 För det andra har Republiken Polen, med stöd av Ungern, gjort gällande följande. Den i den angripna förordningen införda påföljdsmekanismen har tvingat unionslagstiftaren att välja ett förfarande för vidtagande av skyddsåtgärder för unionsbudgeten som direkt åsidosätter principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen. Det framgår nämligen av förordningens artikel 6.10 och 6.11 att beslut om sådana åtgärder ska antas av rådet med kvalificerad majoritet enligt definitionen i artikel 16.4 FEU, vilket förutsätter att berörd medlemsstat deltar i förfarandet.
- 277 Vidtagandet av sådana straffåtgärder med kvalificerad majoritet, med den berörda medlemsstatens deltagande, leder emellertid till direkt diskriminering av små och medelstora medlemsstater. Kvalificerad majoritet erfordrar nämligen att minst femton medlemsstater som representerar minst 65 procent av unionens befolkning röstar för åtgärdsbeslutet. De stora medlemsstaterna, som representerar en större procentandel av unionens befolkning, gynnas således vid omröstningar då man ska vidta åtgärder för att skydda unionsbudgeten och särskilt sådana åtgärder som berör dessa medlemsstater direkt, jämfört med små och medelstora medlemsstater som representerar en lägre procentandel av befolkningen. Ett sådant ömsesidigt samband kan visserligen inte ifrågasättas när det gäller antagandet av normativa rättsakter med verkningar i samtliga medlemsstater. Situationen är dock en annan när det gäller sanktionsåtgärder som vidtas för att ha verkningar gentemot en enda medlemsstat, såsom är fallet när det gäller de åtgärder som kan vidtas med stöd av den angripna förordningen.
- 278 De fördragsbestämmelser som ger unionsinstitutionerna rätt att gentemot medlemsstaterna vidta sanktionsåtgärder utesluter dessutom systematiskt de medlemsstater som avses i förslaget till rättsakt om sanktionsåtgärder från omröstningen. Så är i synnerhet fallet med artikel 126 FEUF, som handlar om alltför stora underskott i den offentliga sektorns finanser, samt artikel 7 FEU och artikel 354 FEUF som handlar om artikel 7 FEU-förfarandet.
- 279 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.

## *2. Domstolens bedömning*

- 280 Som åttonde grund har Republiken Polen, med stöd av Ungern, gjort gällande att den angripna förordningen, när den tillämpas, kommer att medföra åsidosättanden av principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen och av medlemsstaternas nationella identitet, som unionen ska respektera enligt artikel 4.2 första meningen FEU. Dessa åsidosättanden kommer först och främst att bero på följande: i) kommissionens beaktande av yttranden och studier från Venedigkommissionen; ii) otydligt angivna kriterier, bland annat villkoren för när man kan inleda det i den angripna förordningen föreskrivna förfarandet samt villkoren för val och omfattning av de åtgärder som vidtas; iii) omröstningsregeln i artikel 6.11 i den angripna förordningen vad gäller de beslut som rådet ska fatta med stöd av förordningens artikel 6.10.

- 281 Vad för det första gäller kommissionens beaktande av relevanta uppgifter från Venedigkommissionen, erinrar domstolen om följande. Rättsstatsvärdet, som utgör kärnan i den horisontella villkorlighetsmekanism som införts genom artikel 4.1 i den angripna förordningen, avser de principer som anges i artikel 2 a i denna förordning ska iakttas.
- 282 Domstolen har i punkt 263 ovan erinrat om att denna skyldighet att iaktta nämnda principer utgör en resultatförpliktelse för medlemsstaterna och denna resultatförpliktelse följer direkt av att medlemsstaterna är medlemmar i unionen enligt artikel 2 FEU. Ingen medlemsstat får underlåta att fullgöra denna resultatförpliktelse. Den angripna förordningen utgör endast ett genomförande av denna resultatförpliktelse när det gäller de nationella myndigheternas åtgärder kring sådana utgifter som täcks av unionsbudgeten.
- 283 Det följer av punkterna 265 och 266 ovan 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 skönsmässig bedömning när det gäller att säkerställa genomförandet av rättsstatens principer – så är detta krav inte på något sätt oförenligt med att enhetliga bedömningskriterier tillämpas.
- 284 Särskilt ska unionsinstitutionerna – eftersom unionen respekterar medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer – beakta särdragen i medlemsstaternas konstitutionella och juridiska system vid en prövning av om medlemsstaterna har fullgjort de resultatförpliktelser som enligt artikel 2 FEU är en direkt följd av att de är medlemmar i unionen.
- 285 Kommissionen ska härvid, under unionsdomstolens kontroll, se till att de uppgifter som den lägger till grund för sin bedömning är relevanta och att källorna är tillförlitliga. Artikel 6.3 i den angripna förordningen innebär i synnerhet inte att något specifikt eller absolut bevisvärde ska tillerkännas de däri nämnda informationskällorna, ej heller att dessa informationskällor ska medföra några bestämda rättsverkningar. Samma sak gäller de informationskällor som anges i skäl 16 i den angripna förordningen. Detta innebär att artikel 6.3 inte fritar kommissionen från skyldigheten att företa en omsorgsfull prövning av omständigheterna.
- 286 Domstolen har vidare i punkt 202 ovan erinrat om att kommissionen och rådet vid sina bedömningar ska 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. Det ankommer på domstolen att företa en fullständig rättslig prövning av att samtliga dessa skyldigheter har iakttagits.
- 287 Kommissionen är därmed fortsatt ansvarig för de uppgifter som den använder sig av och för att dess källor är tillförlitliga. Den berörda medlemsstaten 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. Den berörda medlemsstaten kan följaktligen bestrida bevisvärdet hos var och en av de omständigheter som

läggs till grund för bedömningen. Under alla omständigheter kan kommissionens bedömningar bli föremål för unionsdomstolens prövning om talan väcks mot ett beslut som rådet fattat med stöd av den angripna förordningen.

- 288 Vad gäller påståendet om otydligt angivna kriterier för villkoren för när man kan inleda förfarandet samt för villkoren för val och omfattning av vidtagna åtgärder, gör domstolen, för det andra, följande bedömning. Det följer av en samlad läsning av artikel 4 och artikel 6.1 i den angripna förordningen att kommissionen – såsom konstaterats i punkt 125 ovan – får inleda detta förfarande endast om kommissionen finner att den har rimliga skäl att anse att åtminstone en av de rättsstatsprinciper som anges i förordningens artikel 2 a har överträtts i en medlemsstat, att denna överträdelse avser åtminstone en av de situationer som kan tillskrivas en myndighet i en medlemsstat eller åtminstone ett av de ageranden från myndigheternas sida som avses i artikel 4.2 i förordningen, såvitt dessa situationer eller ageranden är relevanta för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller för skyddet av unionens ekonomiska intressen, och denna överträdelse påverkar eller allvarligt riskerar att påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt sätt, i det att det finns ett verkligt samband mellan, å ena sidan, dessa överträdelser och, å andra sidan, denna påverkan eller allvarliga risk för påverkan.
- 289 Vad gäller dessa principer framgår det av punkt 169 ovan att Republiken Polen saknar belegg för sina argument om att landet saknar konkret och precis vetskap om de resultatförpliktelser i fråga om iakttagande av rättsstatens principer som åligger Polen med anledning av dess anslutning till unionen.
- 290 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).
- 291 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.
- 292 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 överträdelser av rättsstatens principer som anges i förordningens artikel 3. Vidare förtydligas vilka situationer och ageranden, beskrivna i artikel 4.2, som dessa överträdelser 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.
- 293 Kommissionens och rådet måste slutligen då de företar sina bedömningar iaktta de processuella krav som angetts i punkt 286 ovan.

- 294 När det gäller de situationer och myndigheters ageranden som avses i artikel 4.2 i den angripna förordningen, samt deras relevans för en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten eller för unionens ekonomiska intressen, har domstolen i punkterna 171–177 ovan funnit att det föreligger tillräckliga preciseringar för att Republiken Polen på ett tillräckligt konkret och förutsebart sätt ska kunna sluta sig till vilka situationer och ageranden det är som avses i denna bestämmelse.
- 295 När det gäller begreppen ”sund ekonomisk förvaltning” och ”skydd av unionens ekonomiska intressen”, påpekar domstolen följande. Det första begreppet återfinns även i bland annat artikel 310.5 FEUF och 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 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.
- 296 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.
- 297 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.
- 298 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.
- 299 Dessutom krävs det enligt artikel 4.1 i den angripna förordningen att de fastställda överträdelsena 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 286 ovan.

- 300 Vad gäller det tillräckligt direkta sambandet mellan en fastställd överträdelse av en av rättsstatens principer och skyddet av unionsbudgeten eller unionens ekonomiska intressen, räcker det att hänvisa till punkterna 178–180 ovan.
- 301 Slutligen är valet och omfattningen av de åtgärder som kan vidtas med stöd av den angripna förordningen begränsade. Såsom påpekats i punkt 153 ovan innehåller nämligen artikel 5.1 i den angripna förordningen en uttömmande uppräkningslista av de olika skyddsåtgärder som kan vidtas.
- 302 Enligt artikel 5.3 i förordningen ska sådana 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. Arten av överträdelserna av rättsstatens principer, samt hur allvarliga och omfattande de är ska vederbörligen beaktas, och åtgärderna ska i så stor utsträckning som möjligt inriktas på de unionsåtgärder som påverkas av dessa överträdelser. Vidtagna åtgärder ska således vara strikt proportionella till den påverkan som de fastställda överträdelserna av rättsstatens principer har på unionsbudgeten eller på unionens ekonomiska intressen.
- 303 Mot bakgrund av dessa överväganden, och mot bakgrund av de krav med avseende på förfarandet som domstolen närmast erinrat om i punkt 286 ovan, finner domstolen att det inte finns något belegg för det av Republiken Polen, med stöd av Ungern, framförda argumentet att vissa kriterier, bland annat villkoren för när man kan inleda förfarandet samt villkoren för val och omfattning av de åtgärder som vidtas, är otydligt angivna.
- 304 Vad för det tredje gäller argumentet att den i artikel 6.11 i den angripna förordningen föreskriva omröstningsregeln för rådets antagande av beslut enligt förordningens artikel 6.10 inte skulle vara förenlig med principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen, påpekar domstolen följande. Detta argument bygger delvis på argumentet att de åtgärder som kan vidtas enligt artikel 6.10 har karaktären av sanktionsåtgärder, och att berörd medlemsstat inte har någon rösträtt enligt fördragen då beslut om sådana sanktionsåtgärder ska fattas.
- 305 Såsom angetts i punkterna 112–229 ovan är syftet med de åtgärder som kan vidtas med tillämpning av den angripna förordningen inte att vidta sanktionsåtgärder gentemot en medlemsstat för överträdelser av rättsstatens principer; det enda syfte som eftersträvas med de åtgärder som vidtas enligt förordningen är att skydda en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten eller unionens ekonomiska intressen.
- 306 En medlemsstat kan för övrigt uteslutas från förfarandet med kvalificerad majoritet endast i de fall där detta uttryckligen föreskrivs i fördragen, och där kvalificerad majoritet följaktligen fastställs i enlighet med artikel 238.3 FEUF.
- 307 Dessutom är det visserligen riktigt att unionslagstiftaren får låta anta genomförandebestämmelser för grundförordningar enligt ett annat förfarande än det som ska följas då grundförordningen antas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 1996, parlamentet/rådet, C-303/94, EU:C:1996:238, punkt 23 och där angiven rättspraxis). Såsom även påpekades av generaladvokaten i punkt 96 i förslaget till avgörande är det emellertid den i artikel 6.11 i den angripna förordningen föreskrivna omröstningsregeln, det vill säga regeln om kvalificerad majoritet med deltagande av samtliga medlemsstater, som är den regel som enligt artikel 16.3 FEU i normalfallet ska tillämpas vid rådets överläggningar, om inte annat föreskrivs i fördragen.

- 308 Härvid ska tilläggas att denna omröstningsregel, förutom att den föreskrivs i själva fördragen, inte åsidosätter principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen.
- 309 Den omständigheten att medlemsstaternas kan sträva efter att tillvarata olika intressen, jämte den omständigheten att det beroende på om alla eller endast vissa medlemsstater deltar i omröstningen i rådet kan vara mer eller mindre lätt att nå en blockerande minoritet vid omröstningen i den mening som avses i artikel 16.4 FEU, är inte alls något som är specifikt för just det förfarande som införts genom den angripna förordningen och det är fullt förenligt med de val som fördragens upphovsmän har gjort. Syftet med denna bestämmelse är nämligen att, i enlighet med demokratiprincipen, som är ett av de värden som anges i artikel 2 FEU, säkerställa att rådets beslut grundas på tillräcklig representativitet såväl i förhållande till antalet medlemsstater som till unionens befolkning.
- 310 Mot denna bakgrund kan talan inte bifallas såvitt avser den åttonde grunden.

## ***F. Den nionde grunden: Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen***

### *1. Parternas argument*

- 311 Republiken Polen har, med stöd av Ungern, gjort gällande att bestämmelserna i den angripna förordningen inte uppfyller de krav på klarhet och precision som följer av rättssäkerhetsprincipen. I förordningen anges inte på ett klart och tydligt sätt vilka krav som medlemsstaterna ska uppfylla för att de ska kunna behålla beviljade unionsbudgetanslag. Dessutom ges kommissionen och rådet i förordningen ett alltför stort utrymme för skönsmässig bedömning.
- 312 I detta avseende anser Republiken Polen, för det första, att rättsstatsbegreppet, såsom det definierats i artikel 2 a i den angripna förordningen, vållar problem. Rättsstatsbegreppet kan av princip inte ges en allmängiltig definition. Begreppet inbegriper nämligen ett odefinierat antal principer vars innebörd kan variera från en stat till en annan beroende på ländernas konstitutionella särdrag eller egna rättsliga traditioner. Nämda definition innebär dessutom att räckvidden av detta begrepp såsom unionsvärde, vilket endast är ett av de värden som anges i artikel 2 FEU, på ett otillbörligt sätt utvidgas till att omfatta de andra värden som ingår i artikel 2 FEU.
- 313 För det andra anser Republiken Polen att de i artiklarna 3 och 4 i den angripna förordningen angivna bedömningskriterierna för om rättsstatens principer har iakttagits, inte uppfyller kraven på klarhet och precision. En förutsättning för att dessa principer ska kunna tillämpas är nämligen att de dessförinnan har getts ett konkret innehåll. I och med att det inte finns någon allmängiltig definition av dessa principer, och med hänsyn till unionens mycket begränsade befogenhet att ge dem ett konkret innehåll, har dessa principer inte någon konkret materiell innebörd i unionsrätten. Det är visserligen riktigt att EU-domstolen och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har klarlagt vissa aspekter av det värde som rättsstaten utgör. Dock har ingen av de båda domstolarna ännu preciserat innehållet i de andra värden som anges i artikel 2 FEU, eller klarlagt vilket samband som finns mellan dessa värden och den i artikel 4.2 FEU angivna principen om att medlemsstaternas nationella identitet ska respekteras.



- 314 Domstolen har visserligen i domen av den 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 32), hänvisat till det värde som rättsstaten utgör enligt artikel 2 FEU. Domstolen har emellertid även preciserat att detta värde getts ett konkret innehåll i artikel 19 FEU. En förutsättning för att de värden som anges i artikel 2 FEU ska kunna tillämpas är således att de ges ett konkret innehåll i andra fördragsbestämmelser. I och med att de andra värden än rättsstaten vilka genom den angripna förordningen otillbörligen inkorporerats i rättsstatsbegreppet inte getts en klar och tydlig definition, blir domstolen tvungen att precisera bland annat begreppen mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa och solidaritet. Domstolens bindande tolkning av dessa begrepp i samband med den rättsliga prövningen av beslut som fattats med stöd av den angripna förordningen, går således utöver de befogenheter som tilldelats unionen.
- 315 Artiklarna 3 och 4.2 i den angripna förordningen har formulerats på ett vagt sätt i det att dessa bestämmelser innehåller uttryck som ”fungerar väl”, ”myndigheter” och ”välfungerande effektiva och transparenta system för ekonomisk förvaltning och ansvarsskyldighet”. Dessutom är uppräknningen i dessa bestämmelser inte uttömmande. Dessa omständigheter gör det således möjligt för kommissionen och rådet att precisera innebörden av dessa uttryck vid tillämpningen av den angripna förordningen, vilket i huvudsak möjliggör en retroaktiv tillämpning av de sålunda preciserade bestämmelserna.
- 316 För det tredje har Republiken Polen anfört att bland de informationskällor som kommissionen enligt artikel 6.3 i den angripna förordningen ska använda då den fastställer överträdelser av rättsstatens principer återfinns ”slutsatser och rekommendationer” från unionsinstitutionerna, från andra relevanta internationella organisationer och andra erkända institutioner, trots att dessa källor enligt unionsrätten inte är bindande för medlemsstaterna. Den angripna förordningen får således inte innebära att dessa källor ges bindande verkan. Inte ens den i skäl 16 i den angripna förordningen angivna vägledande förteckningen preciserar på ett nöjaktigt sätt vilka ”beslut, slutsatser och rekommendationer” som avses däri.
- 317 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.

## *2. Domstolens bedömning*

- 318 Som nionde grund har Republiken Polen, med stöd av Ungern, gjort gällande följande. Den angripna förordningen strider mot rättssäkerhetsprincipen och den ger kommissionen och rådet ett alltför stort utrymme för skönsmässig bedömning. Detta beror enligt Republiken Polen på att den angripna förordningen innehåller en bristfällig precisering av rättsstatsbegreppet i artikel 2 a, av de kriterier som anges i förordningens artikel 3 och artikel 4.2 och, slutligen, av de informationskällor som kommissionen ska lägga till grund för sina bedömningar i enlighet med artikel 6.3 i förordningen.
- 319 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).

- 320 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 fall (se, analogt, dom av den 20 juli 2017, Marco Tronchetti Provera m.fl., C-206/16, EU:C:2017:572, punkterna 39 och 40).
- 321 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 har reglerats på ett tillräckligt klart sätt 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).
- 322 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som domstolen i ett första steg kommer att pröva Republiken Polens argument om att rättsstatsbegreppet i artikel 2 a i den angripna förordningen har getts en vag och alltför vidsträckt definition.
- 323 För det första finner domstolen i detta avseende att syftet med denna bestämmelse 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.
- 324 För det andra finner domstolen – i motsats till vad som med stöd av Ungern gjorts gällande av Republiken Polen – 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 Republiken Polen har själv medgett att nämnda skydd utgör en del av rättsstatsbegreppet. Detsamma gäller hänvisningarna till icke-diskrimineringsprincipen och likhetsprincipen. Visserligen nämner artikel 2 FEU rättsstaten såsom ett gemensamt värde för medlemsstaterna och likhets- 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 avses med detta gemensamma värde.
- 325 Denna bedömning vinner stöd av att Venedigkommission, i sin studie nr 711/2013 av den 18 mars 2016 innehållande en ”checklista för rättsstaten” (se 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.

- 326 Mot bakgrund av övervägandena i punkterna 289–293 ovan finner domstolen för det tredje att Republiken Polen inte kan vinna framgång med det med stöd av Ungern framförda argumentet att de rättsstatsprinciper som anges i artikel 2 a i den angripna förordningen inte har något konkret materiellt innehåll i unionsrätten.
- 327 Vad för det fjärde gäller förhållandet mellan dessa rättsstatsprinciper och principen i artikel 4.2 FEU om att medlemsstaternas nationella identitet ska respekteras, räcker det att hänvisa till vad som anges i punkterna 282–286 ovan.
- 328 Vad för det femte gäller argumentet att de värden som anges i artikel 2 FEU måste ges ett konkret innehåll i andra fördragsbestämmelser för att bli tillämpliga, gör domstolen följande bedömning. I punkterna 192–199 ovan har domstolen påpekat att fördragen innehåller flera, och ofta i olika sekundärrättsakter konkretiserade, bestämmelser som ger unionsinstitutionerna befogenhet att pröva, fastställa och i förekommande fall vidta sanktionsåtgärder med avseende på överträdelse i en medlemsstat av de värden som anges i artikel 2 FEU. Vidare har domstolen i punkterna 112–189 ovan konstaterat att unionslagstiftaren med artikel 322.1 a FEUF som rättslig grund får anta bestämmelser om fastställande av överträdelse av rättsstatens principer och om vilka rättsliga konsekvenser som sådana överträdelse ska få, detta för att skydda unionsbudgeten och unionens ekonomiska intressen när sådana överträdelse påverkar eller allvarligt riskerar att påverka unionsbudgeten och unionens ekonomiska intressen.
- 329 Även om det antas att domstolen – inom ramen för en talan om ogiltigförklaring av ett beslut som antagits med stöd av den angripna förordningen – har att tolka något eller några av de i artikel 2 FEU angivna begreppen mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa eller solidaritet, finner domstolen, för det sjätte, och i motsats till vad som med stöd av Ungern gjorts gällande av Republiken Polen, att domstolen därvid i så fall inte utövar några andra befogenheter än dem som den tilldelats genom fördragen, särskilt genom artikel 263 FEUF.
- 330 Vad i ett andra steg gäller Republiken Polens argument om att kriterierna i artiklarna 3 och 4.2 i den angripna förordningen inte är tillräckligt precist angivna, konstaterar domstolen följande. För det första framgår det av punkt 155 ovan att artikel 3 inte anger några skyldigheter för medlemsstaterna, utan endast anger omständigheter som kan tyda på överträdelse av rättsstatens principer; syftet med bestämmelsen är således att underlätta förordningens tillämpning genom att det förtydligas vilka krav som följer av dessa principer.
- 331 När det för det andra gäller Republiken Polens påstående om att begreppen i artikel 4.2 i nämnda förordning skulle vara oprecist angivna, erinrar domstolen om följande. Begreppet myndighet har blivit föremål för prövning i punkterna 175 och 176 ovan, och ordet kräver ingen närmare precisering när det används i uttrycket ”utrednings- och åklagarmyndigheter”.
- 332 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.

- 333 Slutligen hänvisar uttrycket ”effektiva och transparenta system för ekonomisk förvaltning och ansvarsskyldighet” i artikel 4.2 b i den angripna förordningen till begreppet ”ekonomisk förvaltning”; detta begrepp omfattas av begreppet ”sund ekonomisk förvaltning” i själva fördragen, särskilt i artikel 310.5 och artikel 317 första stycket FEUF, och definieras i artikel 2 led 59 i budgetförordningen som genomförandet av budgeten i enlighet med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet. Uttrycket ”ekonomisk ansvarsskyldighet” hänvisar i sin tur bland annat till skyldigheten att genomföra finansiell kontroll, övervakning och revision enligt artikel 4.2 b, medan uttrycket ”effektiva och transparenta system” innebär att en rad regler ska antas för att på ett effektivt och transparent sätt säkerställa denna ekonomiska förvaltning och ansvarsskyldighet.
- 334 För det tredje har domstolen i punkterna 171–177 ovan underkänt det argument som bygger på att det är en icke uttömmande uppräkningslista som ges i artikel 4.2 i den angripna förordningen av situationer eller ageranden. När det gäller de omständigheter som kan tyda på överträdelse (artikel 3 i förordningen) har domstolen i punkt 171 ovan påpekat att det ingalunda behövs någon särskild definition av begreppet ”överträdelse” för att en horisontell villkorlighetsmekanism, som den som införts genom den angripna förordningen, ska kunna införas.
- 335 Vad för det fjärde gäller det bedömningsutrymme som kommissionen och rådet har enligt dessa bestämmelser, påpekar domstolen följande. Övervägandena ovan ger vid handen att de av Republiken Polen, med stöd av Ungern, kritiserade uttrycken i sig uppfyller de krav som är påkallade utifrån rättssäkerhetsprincipen och som domstolen redogjort för i punkterna 319–321 ovan. Kommissionen och rådet ska dessutom, då de vidtar lämpliga åtgärder med stöd av den angripna förordningen, motivera dessa åtgärder genom att på ett konkret sätt fastställa att samtliga villkor som närmast angetts i punkterna 286 och 288 ovan är uppfyllda.
- 336 I ett tredje steg konstaterar domstolen följande med anledning av Republiken Polens 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, att vissa av dessa informationskällor inte är bindande för medlemsstaterna och att förordningen kan inte medföra att dessa källor får bindande verkan. 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.
- 337 Enligt artikel 4.1 i den angripna förordningen ankommer det på kommissionen att visa att villkoren i förordningens artikel 4 är uppfyllda.
- 338 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.
- 339 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.

- 340 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.
- 341 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.
- 342 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 resultatavla för rättskipningen 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.
- 343 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.
- 344 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. I motsats till vad som med stöd av Ungern gjorts gällande av Republiken Polen har för övrigt de rekommendationer som kommissionen kan beakta i enlighet med artikel 6.3 och 6.8 i den angripna förordningen inte någon bindande verkan.
- 345 Mot denna bakgrund kan talan inte bifallas såvitt avser den nionde grunden.

## **G. Den tionde grunden: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen**

### *1. Parternas argument*

- 346 Republiken Polen har, med stöd av Ungern, gjort gällande att unionslagstiftaren – medelst den genom den angripna förordningen införda villkorlighetsmekanismen – åsidosatt proportionalitetsprincipen. Det finns nämligen andra unionsbestämmelser vars syfte är att skydda unionsbudgeten. Republiken Polen har påpekat att enligt förordningens artikel 6.1 ska kommissionen endast tillämpa denna mekanism såvida kommissionen inte anser att andra förfaranden i unionslagstiftningen gör det möjligt för den att skydda unionsbudgeten på ett effektivare sätt. Republiken Polen har tillagt att det i skäl 17 i förordningen preciseras att det i unionens finansiella lagstiftning redan föreskrivs olika möjligheter att skydda unionsbudgeten. Unionslagstiftaren har emellertid inte förklarat varför dessa möjligheter inte skulle vara effektiva. Ej heller har någon redogörelse lämnats för hur den angripna förordningen skulle kunna åtgärda eventuella brister.
- 347 I synnerhet framgår det inte klart varför man villkorat skyddet av unionsbudgeten av att det konstateras att rättsstatens principer överträtts och varför detta skydd inte direkt kopplats till iakttagande av principen om sund ekonomisk förvaltning – varvid sistnämnda begrepp redan definierats i artikel 2 led 59 i budgetförordningen – som preciseras i kapitel 7 i budgetförordningen och i artikel 56.2 i budgetförordningen upphöjts till en skyldighet för medlemsstaterna. Unionslagstiftaren hade således i budgetförordningen kunnat lämna preciseringar om medlemsstaternas skyldigheter att iaktta principen om sund ekonomisk förvaltning av unionens medel.
- 348 Det framgår således att det bakomliggande skälet till att man valt det tillvägagångssätt som anges i den angripna förordningen var att parlamentet, rådet och kommissionen velat kringgå fördragets begränsningar av dessa institutioners befogenhet att undersöka huruvida medlemsstaterna har iakttagit rättsstatens principer. Genom att anta den angripna förordningen har unionslagstiftaren gett rådet och kommissionen en obegränsad rätt *dels* att, utifrån ett politiskt perspektiv, bedöma om medlemsstaterna iakttagit rättsstatens principer, *dels* att – för det fall överträdelser av dessa principer konstateras – generellt subsumera dessa överträdelser under principen om en sund ekonomisk förvaltning av unionens medel.
- 349 Unionslagstiftaren har inte visat vilket mervärde som den genom den angripna förordningen införda villkorlighetsmekanismen skapar, och ej heller vilken koppling som denna mekanism har till övriga bestämmelser som antagits för att skydda unionsbudgeten. Unionslagstiftaren har därigenom, enligt Republiken Polen, åsidosatt proportionalitetsprincipen.
- 350 Den omständigheten att det är på grundval av politiska faktorer och inte på grundval av specifika bestämmelser som överträdelser av rättsstatens principer konstateras, utgör hinder för att åtgärder som vidtas med stöd av den angripna förordningen uppfyller det i förordningens artikel 5.3 föreskrivna proportionalitetskravet. Detsamma gäller prövningen av överträdelsernas art och varaktighet och av hur allvarliga och omfattande de är. Det är således omöjligt att iaktta proportionalitetsprincipen, vilket är desto allvarligare då de överträdelser av rättsstatens principer som är föremålet för artiklarna 3 och 4.2 i den angripna förordningen till sin natur är systemrelaterade. Det kan nämligen i praktiken svårligen godtas att det faktum att myndigheterna ska ”fungera väl” endast gäller utgifter hänförliga till en särskild fond eller ett särskilt program. Den omständigheten att konstaterade överträdelser är av systemrelaterad beskaffenhet, jämte den omständigheten att det inte finns några kriterier för vilka och hur

omfattande åtgärder som ska vidtas, gör det möjligt för kommissionen och rådet att utan svårigheter motivera vidtagandet av långtgående åtgärder med betydande ekonomiska konsekvenser.

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.

## 2. Domstolens bedömning

352 Som tionde grund har Republiken Polen, med stöd av Ungern, gjort gällande att den angripna förordningen strider mot proportionalitetsprincipen och har därvid anfört följande skäl. Unionslagstiftaren har inte, med hänsyn till redan befintliga medel för att skydda unionsbudgeten, visat att det varit nödvändigt att anta den angripna förordningen; genom förordningens antagande har unionslagstiftaren visat sig ha för avsikt att kringgå de i fördragen angivna gränserna för unionsinstitutionernas befogenhet att pröva huruvida medlemsstaterna har iakttagit rättsstatens principer; kriterierna i bland annat artiklarna 3, 4.2 och 5.3 i förordningen har formulerats på ett oprecist sätt.

353 Det ska inledningsvis erinras om att 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).

354 Vad för det första gäller frågan huruvida det varit lämpligt att anta den angripna förordningen, har domstolen slagit fast att unionslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning som inte endast omfattar arten av och tillämpningsområdet för de bestämmelser som ska antas på områden där dess verksamhet innebär val av såväl politisk som ekonomisk eller social art och där unionslagstiftaren måste göra komplicerade bedömningar och uppskattningar, utan även i viss utsträckning fastställandet av de underliggande sakförhållandena, vilket innebär att det inte är fråga om att avgöra huruvida en på ett sådant område vidtagen åtgärd var den enda eller bästa möjliga. Det är endast om åtgärden är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som de behöriga institutionerna eftersträvar som åtgärdens laglighet kan påverkas (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkterna 77 och 78, och dom av den 8 december 2020, Polen/parlamentet och rådet, C-626/18, EU:C:2020:1000, punkterna 95 och 97).

355 Såsom Republiken Polen själv har påpekat i sina argument avseende den fjärde och den elfte grunden, angavs det i motiveringen till förslaget till den angripna förordningen att "[e]tt antal händelser på senare tid har ... visat på allmänna brister i nationella kontroller och motviker och hur en avsaknad av respekt för rättsstaten kan bli ett allvarligt och gemensamt problem inom Europeiska unionen" bland annat för "institutioner som Europaparlamentet".

- 356 Det framgår dessutom av bland annat skälen 7, 8 och 17 i den angripna förordningen att unionslagstiftaren ansett att det kan finnas situationer till följd av överträdelser av de rättsstatsprinciper som anges i artikel 2 a i förordningen som det inte går att på ett lämpligt sätt komma till rätta med genom tillämpning av den befintliga lagstiftning som syftar till att skydda en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten eller unionens ekonomiska intressen.
- 357 Republiken Polen har inte åberopat någon omständighet som kan styrka att unionslagstiftaren skulle ha överskridit sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende då unionslagstiftaren således fann det vara nödvändigt att genom den angripna förordningen motverka situationer då överträdelser av rättsstatens principer påverkar eller allvarligt riskerar att påverka en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen.
- 358 Vad för det andra gäller argumentet om kringgående av reglerna om unionsinstitutionernas befogenheter att pröva huruvida medlemsstaterna iakttar rättsstatens principer, konstaterar domstolen följande. Unionslagstiftaren har inte på något sätt gett rådet och kommissionen en obegränsad rätt att, utifrån politiska överväganden, bedöma huruvida medlemsstaterna har iakttagit rättsstatens principer eller att generellt inordna konstaterade överträdelser av dessa principer under principen om en sund ekonomisk förvaltning av unionens medel. Unionslagstiftaren har nämligen föreskrivit att samtliga de kriterier som anges i punkt 288 ovan ska vara uppfyllda för att ett förfarande ska kunna påbörjas. Såsom anges i punkterna 112–189 och 200–203 ovan säkerställer dessa kriterier att de bedömningar som företas av rådet och kommissionen verkligen omfattas av unionsrättens tillämpningsområde samt att dessa bedömningar är av juridisk och inte politisk karaktär.
- 359 När det för det tredje gäller argumentet om att de kriterier som avgör vilka och hur omfattande åtgärder som ska vidtas, särskilt kriterierna i artikel 5.3 i den angripna förordningen, inte har formulerats på ett tillräckligt precist sätt, påpekar domstolen följande. I punkterna 301–303 ovan har det slagits fast att dessa kriterier är tillräckligt precisa. I dessa punkter har domstolen särskilt uttalat att det framgår av den första, den andra och den tredje meningen i artikel 5.3 att de vidtagna åtgärderna ska vara strikt proportionella i förhållande till i vilken mån de konstaterade överträdelserna av rättsstatens principer påverkat unionsbudgeten eller unionens ekonomiska intressen.
- 360 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”.
- 361 Domstolen delar generaladvokat Campos Sánchez-Bordonas bedömning i punkterna 177 och 178 i förslaget till avgörande i målet Ungern/parlamentet och rådet (C-156/21, EU:C:2021:974), nämligen att det följer av meningarnas inbördes ordning och av använd terminologi att proportionaliteten hos de åtgärder som ska vidtas säkerställs på ett avgörande sätt genom användningen av rekvisitet ”inverkan” i skrivningen att överträdelserna av rättsstatens principer ska ha en inverkan 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 särdragen hos de överträdelser som konstaterats, såsom dessa framträder vid tillämpningen av dessa kriterier.

- 362 Slutligen har Republiken Polen, med stöd av Ungern, gjort gällande att konstaterade överträdelser av rättsstatens principer kan vara systemrelaterade till sin natur. Enligt Republiken Polen innebär detta att sådana överträdelser även påverkar andra områden än dem som är relevanta för unionsbudgetens sunda ekonomiska förvaltning eller för skyddet av unionens ekonomiska intressen. Vad beträffar detta argument påpekar domstolen att det i punkterna 267–270 ovan slagits fast att när en sådan överträdelse även påverkar eller allvarligt riskerar att påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen så kan det inte läggas unionen till last att den vidtagit nödvändiga åtgärder för att skydda unionsbudgetens sunda ekonomiska förvaltning och unionens ekonomiska intressen.
- 363 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte vinna bifall såvitt avser den tionde grunden. Talan ska således ogillas i sin helhet.

## **VI. Rättegångskostnader**

- 364 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- 365 Parlamentet och rådet har yrkat att Republiken Polen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Polen har tappat målet, ska parlamentets och rådets yrkande bifallas.
- 366 Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Ungern, Konungariket Nederländerna, 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) Republiken Polen 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, Ungern, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland, Konungariket Sverige och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter