



Press och information

Europeiska unionens domstol
PRESSMEDDELANDE nr 217/21
Luxemburg, den 2 december 2021

Generaladvokatens förslag till avgörande i målen C-156/21 och C-157/21
Ungern och Polen/parlamentet och rådet

Generaladvokat Campos Sánchez-Bordona: Domstolen bör ogilla Ungerns och Polens talan mot den villkorlighetsordning som införts för att skydda unionsbudgeten vid medlemsstaternas eventuella överträdelser av rättsstatens principer

Denna ordning antogs på en korrekt rättslig grund och den är förenlig med både artikel 7 FEU och rättssäkerhetsprincipen

Den 16 december 2020 antog unionslagstiftaren en förordning¹ som inrättade en generell villkorlighetsordning till skydd för unionsbudgeten vid åsidosättanden av rättsstatens principer i medlemsstaterna. För detta ändamål har rådet enligt förordningen möjlighet att, på begäran av kommissionen, bland annat vidta åtgärder som innebär att man fryser utbetalning av medel som belastar unionsbudgeten eller stoppar godkännandet av ett eller flera program som finansieras genom denna budget.

Ungern och Polen väckte varsin talan vid EU-domstolen om ogiltigförklaring av förordningen. De gjorde bland annat gällande att förordningen saknade rättslig grund, alternativt att en felaktig rättslig grund hade valts, att förordningen var oförenlig med artikel 7 FEU² och att rättssäkerhetsprincipen hade åsidosatts.

I dagens förslag till avgörande framhåller generaladvokaten Manuel Campos Sánchez-Bordona, för det första, att syftet med förordningen är att skapa en **särskild mekanism för att säkerställa att unionsbudgeten kan genomföras på ett korrekt sätt** när en medlemsstat gör sig skyldig till sådana åsidosättanden av rättsstatens principer som äventyrar den sunda förvaltningen av unionsbudgeten och unionens ekonomiska intressen. I detta sammanhang understryker han att **målet med förordningen inte är att skydda rättsstaten med hjälp av en sådan sanktionsmekanism som den i artikel 7 FEU. Det är i stället ett instrument med villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel som har inrättats för att slå vakt om detta unionsvärde.** Enligt generaladvokatens uppfattning rymms det val som gjorts av lagstiftaren inom EU-institutionernas utrymme för skönsmässig bedömning. Valet kan inte betecknas som uppenbart felaktigt, då det kan vara av grundläggande betydelse för en sund förvaltning av de offentliga finanserna och för ett korrekt genomförande av unionens budget att rättsstatens principer efterlevs.

Dessutom betonar han att förordningen kräver att det föreligger **en tillräckligt direkt koppling** mellan åsidosättandet av rättsstatsprincipen och **budgetgenomförandet**, vilket betyder att förordningen **inte är tillämplig på samtliga åsidosättanden av rättsstatens principer, utan endast på dem som har en direkt koppling till förvaltningen av unionens budget.** Vidare är det både karakteristiskt för och en logisk följd av att förvaltningen av att dessa medel är delad att det behövs ett skydd för de slutliga mottagarna av det stöd som betalas ut enligt de utgiftsprogram som finansieras av unionens budget. Det betyder att den medlemsstat som gjort sig skyldig till överträdelsen själv bör bära kostnaden när EU-institutionerna beslutat om finansiell korrigering och inte får låta stödmottagarna, vilka inte har något med åsidosättandet att göra, ta konsekvenserna

¹ 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).

² I denna artikel ges en möjlighet att inleda förfaranden mot en medlemsstat för det fall det föreligger ett allvarligt åsidosättande av unionens värden eller en klar risk för ett sådant åsidosättande.

av detta. Generaladvokaten anser att såväl **förordningens** syfte som dess innehåll visar att den utgör en **rättsakt med finansiella regler i den mening som avses i punkt 1 a i artikel 322 FEUF** och att **denna artikel** således **kan utgöra en korrekt rättslig grund för att anta förordningen**.

För det andra anser generaladvokaten att artikel 7 FEU inte bemyndigar unionslagstiftaren att inrätta en annan, liknande mekanism med samma syfte att skydda rättsstaten och med liknande sanktioner. Han anser dock att **artikel 7 FEU inte hindrar att ett sådant skydd ombesörjs medelst andra instrument som är annorlunda än instrumenten enligt den bestämmelsen**, under förutsättning att dessa andra instrument till sina grundläggande särdrag skiljer sig från det skydd som säkerställs genom artikel 7 FEU. Han erinrar om att EU-domstolen redan har fastställt följder för åsidosättanden av unionens värden, nämligen i mål om europeiska arresteringsorder och nationella domares oavhängighet, utan att i dessa fall ha använt sig av artikel 7 FEU.

Generaladvokaten anser att det är **förenligt med fördragen** att EU-institutionerna antar bestämmelser för att, **inom specifika områden**, reagera mot vissa åsidosättanden av rättsstatsprincipen som påverkar budgetförvaltningen. Medan artikel 7 FEU som villkor för antagandet av åtgärder kräver att det har slagits fast att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter unionens värden, **så behandlar förordningen endast de fall då en medlemsstats överträdelser** av rättsstatens principer allvarligt **påverkar eller riskerar att allvarligt påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av budgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen** på ett direkt sätt.

Generaladvokaten gör bedömningen att **förordningens mekanism är lik andra instrument för villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel och för budgetgenomförande som existerar inom olika områden av EU-rätten**, och inte artikel 7 FEU. Dessutom skiljer sig artikel 7 FEU från förordningen i det att den kräver att det ska föreligga ett allvarligt och ihållande åsidosättande av **något av unionens värden**, och inte bara tar sikte på rättsstatsprincipen. Därför är den begränsning av domstolens behörighet som föreskrivs i artikel 269 FEUF med avseende på artikel 7 FEU inte tillämplig på förordningen, vilken är underkastad full lagenlighetsgranskning enligt artikel 263 FEUF. Likaså skiljer sig beslutsförfarandet enligt artikel 6 i förordningen från det som fastställs i artikel 7 FEU. Förfarandet strider inte mot principen om jämvikt mellan institutionerna, eftersom tilldelningen av genomförandebefogenheter till rådet omfattas av det vida begreppet "budgetgenomförande" i artikel 322.1 a FEUF och inte går emot artikel 317 FEUF, där kommissionen tilldelas befogenhet för budgetgenomförande i strikt mening. Generaladvokaten är således av uppfattningen att **förordningen är förenlig med artikel 7 FEU**.

För det tredje anser generaladvokaten att även om rättsstatsbegreppet såsom unionsvärde är omfattande till sin karaktär, så har **unionslagstiftaren behörighet att avgränsa det** inom ett visst materiellt område, som till exempel genomförandet av budgeten, i syfte att inrätta en mekanism för villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel. I detta hänseende erinrar han om att förordningen räknar upp **sju juridiska principer**³ som ska tolkas mot bakgrund av unionens övriga värden och principer enligt artikel 2 FEU. Dessutom anges i artikel 3 i förordningen några omständigheter som kan tyda på att rättsstatens principer överträds, och i artikel 4.2 finns en vägledande lista över områden där överträdelser av nämnda principer kan äga rum. Sålunda avgränsas där de överträdelser som kan föranleda villkorlighetsåtgärder enligt förordningen, under förutsättning att det föreligger en direkt koppling till genomförandet av unionens budget. Båda delarna visar på lagstiftarens strävan mot att underlätta tillämpningen av rättsstatens principer och stärka rättssäkerheten.

Att definiera vad som avses med rättsstaten genom att hänvisa till nämnda principer ska enligt generaladvokaten anses **uppfylla de minimikrav på tydlighet, precision och förutsebarhet som följer av rättssäkerhetsprincipen**. Medlemsstaterna har nämligen tillräckligt omfattande kännedom om de skyldigheter som dessa ger upphov till, i synnerhet om man beaktar att den

³ 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.

övervägande delen av dem har utvecklats i EU-domstolens rättspraxis. Generaladvokaten föreslår mot denna bakgrund att **domstolen i dessa mål ska ogilla Ungerns och Polens talan.**

PÅPEKANDE: Generaladvokatens förslag till avgörande är inte bindande för domstolen. Generaladvokaternas uppdrag består i att fullständigt oavhängigt föreslå domstolen en rättslig lösning i det mål som de har fått i uppdrag att handlägga. Domstolens domare ska nu inleda en enskild överläggning i förevarande mål. Domen kommer att meddelas vid ett senare datum.

PÅPEKANDE: Syftet med talan om ogiltigförklaring är att rättsakter som har antagits av unionens institutioner och som strider mot unionsrätten ska ogiltigförklaras. Medlemsstaterna, de europeiska institutionerna och de enskilda får, på vissa villkor, väcka talan om ogiltigförklaring vid domstolen eller tribunalen. Om talan är välgrundad ska rättsakten ogiltigförklaras. Den berörda institutionen måste fylla deträttsliga tomrum som kan uppkomma till följd av att rättsakten ogiltigförklaras.

Detta är en icke-officiell handling avsedd för massmedia och den är inte bindande för domstolen.

Förslaget till avgörande i fulltext ([C-156/21](#) och [C-157/21](#)) publiceras på webbplatsen CURIA den dag som förslaget föredras.

Kontaktperson för press: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127

Bilder från uppläsningen av förslaget finns tillgängliga på "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106