



Presse og Information

Den Europæiske Unions Domstol
PRESSEMEDDELELSE NR. 217/21

Luxembourg den 2. december 2021

Forslag til afgørelse fremsat af generaladvokaten i sagerne C-156/21 og C-157/21

Ungarn og Polen mod Parlamentet og Rådet

Generaladvokat Campos Sánchez-Bordona: Parlamentet og Rådet skal frifindes i søgsmålene anlagt af Ungarn og Polen med påstand om annullation af ordningen med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af tilsidesættelse af retsstatsprincippet

Ordnningen blev vedtaget med et tilstrækkeligt retsgrundlag, er forenelig med artikel 7 TEU og er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet

Den 16. december 2020 vedtog EU-lovgiver en forordning ¹, som indførte en generel ordning for konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af tilsidesættelse af retsstatsprincippet i medlemsstaterne. For at nå dette mål gav forordningen Rådet mulighed for på Europa-Kommissionens foranledning bl.a. at vedtage foranstaltninger såsom suspension af de betalinger, som skal foretages fra Unionens budget, eller af godkendelsen af et eller flere programmer, som finansieres af dette budget.

Ungarn og Polen anlagde begge søgsmål ved Den Europæiske Unions Domstol med påstand om annullation af forordningen. Deres anfægtelse var bl.a. støttet på tre anbringender, nemlig at den valgte hjemmel for forordningen manglede eller var utilstrækkelig, at forordningen var uforenelig med artikel 7 TEU ², og at den tilsidesatte retssikkerhedsprincippet.

I sit forslag til afgørelse fremsat i dag anfører generaladvokat Manuel Campos Sánchez-Bordona for det første, at formålet med forordningen er at skabe en **særlig mekanisme for at sikre den korrekte gennemførelse af Unionens budget**, når en medlemsstat har gjort sig skyldig i tilsidesættelser af retsstatsprincippet, som udgør en risiko for den korrekte forvaltning af Unionens midler eller for dens finansielle interesser. I denne forbindelse fremhæver generaladvokaten, at **forordningen ikke tilsigter at beskytte retsstaten med en sanktionsmekanisme svarende til den i artikel 7 TEU fastsatte, men derimod fastsætter et instrument for finansiell konditionalitet med henblik på at beskytte denne værdi i Unionen**. Efter generaladvokatens opfattelse omfatter EU-institutionernes skønsmuligheder denne lovgivningsmulighed, som ikke kan kvalificeres som åbenbart urigtig, eftersom overholdelsen af retsstatsprincippet kan have grundlæggende betydning for korrekt forvaltning af de offentlige finanser og for den korrekte gennemførelse af Unionens budget.

Generaladvokaten fremhæver desuden, at forordningen kræver, at der er **en tilstrækkelig direkte forbindelse** mellem tilsidesættelsen af retsstatsprincippet og **gennemførelsen af budgettet**, hvorfor **den ikke finder anvendelse på alle tilsidesættelser af retsstatsprincippet, men på dem, der har direkte forbindelse med forvaltningen af Unionens budget**. Beskyttelsen af slutbrugerne af de udgiftsprogrammer, der finansieres af Unionens budget, er endvidere en typisk og logisk foranstaltning i den delte forvaltning af disse midler, hvorfor den medlemsstat, der har begået en tilsidesættelse, skal bære den finansielle korrektion, som vedtages af EU-institutionerne, og ikke må overføre denne på modtagerne af disse midler, som er denne tilsidesættelse uvedkommende. Generaladvokaten anfører, at både formålet med og indholdet af **forordningen**

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2092 af 16.12.2020 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget (EUT 2020, L 433I, s. 1).

² Denne artikel foreskriver muligheden for at iværksætte procedurer i forhold til en medlemsstat i tilfælde af en grov overtrædelse af Unionens værdier eller en klar fare for en sådan tilsidesættelse.

viser, at den **udgør en finansiell regel som omhandlet i artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, og at denne artikel** følgelig er et tilstrækkeligt retsgrundlag for vedtagelsen heraf.

For det andet anfører generaladvokaten, at artikel 7 TEU ikke giver EU-lovgiver mulighed for at indføre en anden, tilsvarende mekanisme, som har samme formål med at beskytte retsstaten, og som anvender lignende sanktioner. Han påpeger imidlertid, at **artikel 7 TEU ikke er til hinder for, at denne beskyttelse varetages med andre instrumenter, der er anderledes end denne bestemmelse**, forudsat at de væsentlige kendetegn herved adskiller sig fra kendetegnene ved den beskyttelse, der sikres med nævnte artikel. Generaladvokaten anførte, at Domstolen tidligere har tillagt tilsidesættelsen af Unionens værdier konsekvenser, nærmere bestemt inden for den europæiske arrestordre og de nationale retsinstitutters uafhængighed, selv om artikel 7 TEU ikke er blevet anvendt i disse tilfælde.

Efter generaladvokatens opfattelse er regler udstedt af EU-institutionerne, som **på konkrete områder** tilsigter at reagere på visse tilsidesættelser af retsstatens værdi, der påvirker forvaltningen af budgettet, **forenelige med traktaterne**. Mens artikel 7 TEU gør vedtagelsen af foranstaltninger betinget af, at det fastslås, at en medlemsstat groft og vedvarende har overtrådt Unionens værdier, **omfatter forordningen kun** en medlemsstats **tilsidesættelse af** retsstatsprincippet, hvor tilsidesættelsen, på en tilstrækkelig direkte måde, **påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser**.

Ifølge generaladvokaten **minder mekanismen ved forordningen om andre instrumenter for finansiell konditionalitet og gennemførelse af budgettet, som findes på flere områder i EU-retten**, og ikke om artikel 7 TEU. Desuden kræver artikel 7 TEU til forskel fra forordningen, at der er sket en grov og vedvarende overtrædelse af en **hvilken som helst af Unionens værdier** og ikke kun retsstatsprincippet. Begrænsningen af Domstolens kompetence, som er fastsat i artikel 269 TEUF i forhold til artikel 7 TEU, gælder således ikke for forordningen, som er underlagt den fulde prøvelsesret, der er fastsat i artikel 263 TEUF. På samme måde adskiller den beslutningsprocedure, der er fastlagt i forordningens artikel 6, sig fra den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, og er ikke i strid med princippet om institutionel ligevægt, eftersom det forhold, at Rådet tillægges gennemførelseskompetencen, er støttet på det vide begreb om gennemførelsen af budgettet i artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF og ikke er i strid med artikel 317 TEUF, som giver Kommissionen beføjelse til gennemførelse af budgettet i snæver forstand. Efter generaladvokatens opfattelse **er forordningen derfor forenelig med artikel 7 TEU**.

For det tredje anfører generaladvokaten, at selv om begrebet retsstat som en af Unionens værdier er vidt, **har EU-lovgiver beføjelse til at præcisere dette** på et konkret materielt område, såsom området for gennemførelse af budgettet, med henblik på at indføre en mekanisme med finansiell konditionalitet. I denne forbindelse påpegede generaladvokaten, at forordningen opregnede **syv retsprincipper**³, som skal fortolkes i lyset af Unionens værdier og principper som fastlagt i artikel 2 TEU. Desuden præciserer forordningens artikel 3 visse indikatorer for en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, og dens artikel 4, stk. 2, indeholder en ikke-udtømmende liste over de forhold, hvor der kan ske en tilsidesættelse af nævnte princip. Forordningen afgrænser således de tilsidesættelser, der kan give anledning til vedtagelse af foranstaltningerne vedrørende konditionalitet i forordningen, idet de gøres afhængige af, at der er en direkte forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget. Begge elementer viser lovgivers anstrengelser for at lette anvendelsen af retsstatsprincippet og øge retssikkerheden.

Efter generaladvokatens opfattelse **opfylder** kvalificeringen af retsstaten med henvisningen til nævnte principper **mindstekravene til klarhed, præcision og forudsigelighed, som retssikkerheden kræver**. Medlemsstaterne har nemlig tilstrækkeligt kendskab til de heraf afledte

³ Legalitetsprincippet, der indebærer en gennemsigtig, ansvarlig, demokratisk og pluralistisk lovgivningsproces, retssikkerhedsprincippet, princippet om forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, princippet om effektiv retsbeskyttelse, herunder adgang til domstolsprøvelse ved uafhængige og upartiske domstole, også med hensyn til grundlæggende rettigheder, princippet om magtens deling, princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om lighed for loven.

forpligtelser, hvilket gælder så meget desto mere, henset til, at de hovedsageligt er udviklet ved Domstolens praksis.

På denne baggrund foreslår generaladvokaten, at Domstolen **frifinder Parlamentet og Rådet i søgsmålene anlagt af Ungarn og Polen.**

BEMÆRKNING: Generaladvokatens forslag til afgørelse er ikke bindende for Domstolen. Generaladvokaten har til opgave fuldstændig uafhængigt at foreslå Domstolen, hvorledes den pågældende sag skal afgøres. Domstolen indleder herefter sin rådslagning og afstemning, og dommen i sagen vil blive afsagt på et senere tidspunkt.

BEMÆRKNING: Annullationssørgsmål tilsigter annullation af retsakter vedtaget af EU-institutionerne, som er i strid med EU-retten. Medlemsstater, EU-organer og borgere kan under nærmere bestemte betingelser indbringe sådanne sager for Domstolen eller Retten. Hvis sagsøgeren får medhold, annulleres retsakten. Såfremt annullationen af retsakten indebærer, at der opstår et retligt tomrum, skal dette afhjælpes af vedkommende institution.

Dette er et ikke-officielt dokument til mediernes brug og forpligter ikke Domstolen.

Forslagene til afgørelse ([C-156/21](#) og [C-157/21](#)) offentliggøres på webstedet CURIA på fremsættelsesdagen.

Kontakt i Kontoret for Presse og Information: Gitte Stadler ☎ (+352) 4303 3127

*Billeder fra fremsættelsen af forslaget til afgørelse er tilgængelige via
»[Europe by Satellite](#)« ☎ (+32) 2 2964106*