



Presse og Information

Den Europæiske Unions Domstol  
**PRESSEMEDDELELSE NR. 28/22**  
Luxembourg den 16. februar 2022

Domme i sagerne C-156/21, Ungarn mod Parlamentet og Rådet  
og C-157/21, Polen mod Parlamentet og Rådet

## **Foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget: Domstolens plenum frifinder Parlamentet og Rådet i de søgsmål, der er anlagt af Ungarn og Polen til prøvelse af den ordning med konditionalitet, der gør finansiering fra Unionens budget betinget af, at medlemsstaterne overholder retsstatsprincippet**

*Denne ordning blev vedtaget på grundlag af det korrekte retsgrundlag, er forenelig med proceduren i artikel 7 TEU og overholder navnlig grænserne for de kompetencer, som Unionen er tillagt, samt retssikkerhedsprincippet*

Den 16. december 2020 vedtog Parlamentet og Rådet en forordning <sup>1</sup>, som indfører en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemsstaterne. For at gennemføre dette mål gør forordningen det muligt for Rådet, efter forslag fra Kommissionen, at vedtage beskyttelsesforanstaltninger såsom suspension af betalinger fra Unionens budget eller suspension af godkendelsen af et eller flere programmer, der påhviler dette budget <sup>2</sup>.

Ungarn og Polen anlagde begge sag for Domstolen med påstand om annullation af denne forordning. De støttede bl.a. deres respektive søgsmål på, at der ikke var et passende retsgrundlag i EU- og EUF-traktaterne, på en omgåelse af proceduren i artikel 7 TEU <sup>3</sup>, på Unionens overskridelse af kompetencer og på en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet. Til støtte for deres argumentation støttede Ungarn og Polen sig på en **fortrolig udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste** om det oprindelige forslag, der førte til forordningen, hvilket **Domstolen**, på trods af Rådets indsigelser, **tillod**, som følge af den **tungtvejende offentlige interesse i lovgivningsprocedurens gennemsigtighed**.

I disse to sager støttede Ungarn og Polen hinandens påstande, mens Belgien, Danmark, Tyskland, Irland, Spanien, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene, Finland, Sverige og Kommissionen intervererede til støtte for Parlamentets og Rådets påstande. På Parlamentets anmodning har Domstolen behandlet disse sager efter den fremskyndede procedure. Sagerne er endvidere blevet henvist til Domstolens plenum, henset til den grundlæggende betydning af de heri rejste spørgsmål om Unionens muligheder i henhold til traktaterne for at beskytte sit budget og sine finansielle interesser over for tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemsstaterne.

I første række fastslår Domstolen med hensyn til forordningens retsgrundlag, at den ved forordningen fastsatte procedure alene kan indledes, når der er rimelige grunde til at antage ikke blot, at der er sket tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemsstaterne, men især, at disse tilsidesættelser påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde. De foranstaltninger, der kan vedtages i medfør af forordningen, vedrører desuden alene gennemførelsen af Unionens budget og kan alle begrænse finansieringen fra dette budget på grundlag af indvirkningen på dette budget af en sådan påvirkning eller en

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Ved denne forordning beskyttes i sådanne tilfælde slutmodtageres og tilskudsmodtageres berettigede interesser.

<sup>3</sup> I artikel 7 TEU foreskrives muligheden for at indlede en procedure i forhold til en medlemsstat i tilfælde af en grov overtrædelse af Unionens værdier eller i tilfælde af en åbenbar risiko for en sådan overtrædelse.

sådan alvorlig risiko. Følgelig **tilsiger forordningen at beskytte Unionens budget mod påvirkninger, der på en tilstrækkelig direkte måde følger af tilsidesættelser af retsstatsprincippet, og ikke i sig selv at pålægge sanktioner for sådanne tilsidesættelser.**

I denne henseende anfører Domstolen, at **medlemsstaternes overholdelse af de fælles værdier, som Unionen bygger på, som disse har fastlagt og deler, og som definerer selve Unionens identitet som fælles retsorden for disse medlemsstater<sup>4</sup>, herunder værdierne om retsstat og solidaritet, begrunder en gensidig tillid mellem disse stater. Eftersom denne overholdelse således er en betingelse for, at alle de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på en medlemsstat, kan nydes, skal Unionen, inden for grænserne af de sine beføjelser, kunne forsvare disse værdier.**

Domstolen præciserer i denne forbindelse for det første, at **overholdelsen af disse værdier ikke kan indskrænkes til en forpligtelse, som kandidatlandet skal overholde med henblik på at tiltræde Unionen**, og hvoraf den kan frigøre sig efter sin tiltrædelse. For det andet fremhæver den, at **Unionens budget er et af de væsentligste instrumenter, der gør det muligt i EU-politikker og -tiltag at udmønte det grundlæggende princip om solidaritet mellem medlemsstaterne**, og at gennemførelsen af dette princip ved hjælp af budgettet er baseret på den gensidige tillid mellem medlemsstaterne ved ansvarlig anvendelse af de fælles midler, der er opført på nævnte budget.

**Den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget og Unionens finansielle interesser kan bringes alvorligt i fare af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat.** Disse tilsidesættelser kan nemlig navnlig bevirke, at det ikke er sikkert, at de udgifter, der dækkes af Unionens budget, opfylder alle de betingelser for finansiering, som er fastsat i EU-retten, og dermed opfylder de objektive formål, som Unionen forfølger, når den finansierer sådanne udgifter.

Dermed **kan en »ordning med horisontal konditionalitet«** som den ved forordningen indførte, der gør indrømmelsen af finansiering fra Unionens budget betinget af, at medlemsstaterne overholder retsstatsprincippet, **enhøre under den kompetence, som Unionen er tillagt ved traktaterne til at fastsætte »finansielle regler« om gennemførelsen af Unionens budget.**

I anden række fastslår Domstolen, at den procedure, der er indført ved **forordningen, ikke omgår proceduren i artikel 7 TEU og overholder grænserne for de beføjelser, som Unionen er blevet tillagt.**

Formålet med den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, er nemlig at give Rådet mulighed for at pålægge sanktioner for grove og vedvarende overtrædelser af hver af de fælles værdier, som Unionen er bygget på, og som definerer dens identitet, navnlig med henblik på at pålægge den pågældende medlemsstat at bringe disse overtrædelser til ophør. Forordningen har derimod til formål at beskytte Unionens budget alene i tilfælde af tilsidesættelse af retsstatsprincippet i en medlemsstat, som påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige gennemførelse af Unionens budget. **Den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, og den, der er blevet indført ved den anfægtede forordning, forfølger dermed forskellige mål og har klart forskellige genstande.**

Eftersom forordningen kun giver Kommissionen og Rådet beføjelse til at undersøge situationer og adfærd, som kan tilregnes en medlemsstats myndigheder, og som er relevante for den forsvarlige gennemførelse af Unionens budget, går **de beføjelser, som disse institutioner er blevet tillagt ved forordningen, ikke ud over grænserne for de beføjelser, som Unionen er tillagt.**

I tredje række fremhæver Domstolen med hensyn til Ungarns og Polens argument om en tilsidesættelse af **retssikkerhedsprincippet**, navnlig for så vidt som begrebet »retsstat« og principperne heri ikke defineres i forordningen, at de principper, der fremgår af forordningen som

---

<sup>4</sup> Unionens grundlæggende værdier og medlemsstaternes fælles værdigrundlag, som er indeholdt i artikel 2 TEU, omfatter respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligebehandling, retsstatsprincippet og overholdelsen af menneskerettighederne i et samfund, som bl.a. er kendetegnet ved ikke-forskelsbehandling, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem mænd og kvinder.

elementer, der kvalificerer dette begreb<sup>5</sup>, har været genstand for Domstolens omfattende praksis, at disse principper **udspringer af de fælles værdier, som ligeledes er anerkendt og anvendes af medlemsstaterne** i deres egne retsordener, og at de følger af det »**retsstats**«-begreb, som **medlemsstaterne deler**, og som de tilslutter sig som fælles værdigrundlag i deres egne forfatningsmæssige traditioner. Domstolen fastslår derfor, at **medlemsstaterne med tilstrækkelig præcision kan afgøre det væsentligste indhold samt de krav, der følger af hvert af disse principper**.

Domstolen præciserer endvidere, at forordningen med henblik på vedtagelsen af de heri fastsatte beskyttelsesforanstaltninger kræver, at der konstateres en reel forbindelse mellem tilsidesættelsen af retsstatsprincippet og en påvirkning eller en alvorlig risiko for påvirkning af den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionen eller Unionens finansielle interesser, og at en sådan tilsidesættelse skal vedrøre en **situation eller adfærd**, der kan tilregnes en medlemsstats myndighed og er **relevant for den forsvarlige gennemførelse af Unionens budget**. Domstolen anfører, at **begrebet »alvorlig risiko« præciseres i Unionens finansielle bestemmelser**, og fremhæver, at de **beskyttelsesforanstaltninger**, der kan vedtages, skal være **strengt forholdsmæssige i forhold til indvirkningen** af den konstaterede tilsidesættelse på Unionens budget. Ifølge Domstolen kan disse foranstaltninger navnlig kun i det omfang, det er strengt nødvendigt for at nå målet om at **beskytte dette budget som helhed**, være rettet mod andre tiltag eller programmer end dem, der berøres af en sådan tilsidesættelse. Endelig konkluderer Domstolen, at **forordningen opfylder kravene til retssikkerhedsprincippet**, idet den fastslår, at Kommissionen under Unionens retsinstansers kontrol skal overholde **strengt proceduremæssige krav**, som bl.a. indebærer **flere høringer af den pågældende medlemsstat**.

På denne baggrund **frifinder Domstolen i det hele Parlamentet og Rådet i søgsmålene anlagt af Ungarn og Polen**.

---

**BEMÆRKNING:** Annullationssøgsmål 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.*

*Dommene og resuméerne (sagerne [C-156/21](#) og [C-157/21](#)) offentliggøres på webstedet CURIA på afsigelsesdagen.*

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

*Billeder fra domsafsigelsen er tilgængelige via »[Europe by Satellite](#)« ☎ (+32) 2 2964106*

---

<sup>5</sup> Ifølge forordningen omfatter dette begreb legalitetsprincippet, der indebærer en gennemsigtig, ansvarlig, demokratisk og pluralistisk lovgivningsprocedure, samt 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.