



Press och information

Europeiska unionens domstol
PRESSMEDDELANDE nr 28/22
Luxemburg, den 16 februari 2022

Domarna i målen C-156/21 Ungern/parlamentet och rådet
och C-157/21 Polen/parlamentet och rådet

Åtgärder för att skydda unionsbudgeten: Domstolen i plenum ogillar den talan som väckts av Ungern respektive Polen mot mekanismen med villkorlighet i samband med mottagandet av ekonomiska medel från unionsbudgeten med hänsyn till medlemsstaternas iakttagande av rättsstatens principer

Denna mekanism har antagits på en adekvat rättslig grund och är förenlig med det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU, och framför allt ryms den inom gränserna för de befogenheter som unionen har tilldelats och uppfyller kraven enligt rättssäkerhetsprincipen

Den 16 december 2020 antog parlamentet och rådet en förordning¹ om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten vid överträdelser av rättsstatens principer i medlemsstaterna. Genom denna förordning har rådet, för detta ändamål, getts möjlighet att på förslag 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.²

Ungern och Polen väckte varsin talan vid EU-domstolen om ogiltigförklaring av förordningen. De gjorde bland annat gällande att förordningen saknade rättslig grund i EU- och FEU-fördragen, att förfarandet enligt 7 FEU kringgåts³, att unionen överskridit sina befogenheter och att rättssäkerhetsprincipen åsidosatts. Till stöd för sina argument åberopade Ungern och Polen ett **sekretessbelagt utlåtande från rådets rättstjänst** beträffande det ursprungliga förslag som lett fram till förordningen. Trots invändningarna från rådet **godtar domstolen** detta åberopande med hänvisning till att **öppenhet i lagstiftningsförfarandet utgör ett övervägande allmänintresse**.

I dessa båda mål intervenerade Ungern och Polen till stöd för varandra, medan Belgien, Danmark, Tyskland, Irland, Spanien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna, Finland, Sverige och kommissionen intervenerade till stöd för parlamentet och rådet. På begäran av parlamentet beslutade domstolen att handlägga målen enligt förfarandet för skyndsamt handläggning. Det beslutades att målen skulle avgöras av domstolen i plenum, detta på grund av att den fråga som uppstår i dessa mål – om vilka möjligheter som unionen har enligt fördragen för att försvara sin budget och sina ekonomiska intressen när rättsstatens principer överträds i medlemsstaterna – är av grundläggande betydelse.

Domstolen konstaterar för det första, vad gäller den rättsliga grunden för förordningen, att det förfarande som föreskrivs i förordningen endast kan inledas när det föreligger rimliga skäl att anse inte bara att rättsstatens principer överträds i en medlemsstat, utan framför allt att dessa överträdelser påverkar eller riskerar att allvarligt påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt. Med stöd av denna förordning kan endast sådana åtgärder vidtas som har bäring på genomförandet av unionsbudgeten och det handlar i samtliga fall om en begränsning av finansieringen från unionsbudgeten som står i proportion till effekten på unionsbudgeten av överträdelser som

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 Förordningen innehåller dock i dessa fall skyddsbestämmelser för slutmottagarnas berättigade förväntningar.

³ I artikel 7 FEU 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.

påverkar eller riskerar att allvarligt påverka den. **Förordningen syftar således till att skydda unionsbudgeten mot påverkan, som i tillräcklig grad kan betecknas som direkt, till följd av överträdelse av rättsstatens principer, och den syftar i sig inte till att beivra sådana överträdelse.**

Domstolen erinrar härvid om att **medlemsstaternas iakttagande av de gemensamma värden som ligger till grund för unionen – vilka har fastställts av medlemsstaterna, delas av medlemsstaterna och definierar själva identiteten hos unionen i dess egenskap av gemensam rättsordning för medlemsstaterna⁴ – däribland rättsstaten och solidaritet, utgör grunden för det ömsesidiga förtroende som råder mellan medlemsstaterna. Eftersom iakttagandet av dessa värden således utgör ett villkor för att komma i åtnjutande av de rättigheter som följer av tillämpningen av fördragen på en medlemsstat måste unionen, inom de gränser som följer av de befogenheter den tilldelats, ha möjlighet att försvara dessa värden.**

Domstolen klargör på denna punkt att **iakttagandet av dessa värden inte kan reduceras till något som ett kandidatland är skyldigt att göra för att få ansluta sig till unionen men som samma land därefter kan friskriva sig från. Vidare framhåller domstolen att unionsbudgeten är ett av huvudinstrumenten för att inom ramen för unionens strategier och verksamheter göra verklighet av grundprincipen om solidaritet mellan medlemsstaterna, och att förverkligandet av denna princip via budgeten grundar sig på den ömsesidiga tillit som råder mellan medlemsstaterna vad gäller den ansvarsfulla användningen av de gemensamma budgetmedlen.**

Den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten och unionens ekonomiska intressen kan i allvarlig utsträckning sättas på spel om en medlemsstat gör sig skyldig till överträdelse av rättsstatens principer. En konsekvens av överträdelsen kan nämligen bli att det inte kan garanteras att de utgifter som täcks av unionsbudgeten uppfyller samtliga finansieringskrav som uppställs i unionsrätten och således svarar mot de mål som unionen eftersträvar genom finansieringen av dessa utgifter.

En horisontal **”mekanism med villkorlighet”** såsom den som inrättats genom förordningen, som innebär att finansiering från unionsbudgeten endast kan åtnjutas av en medlemsstat som iakttar rättsstatens principer, **kan således anses omfattas av den befogenhet som fördragen ger unionen för att upprätta ”finansiella regler” för genomförandet av unionsbudgeten.**

För det andra konstaterar domstolen att det förfarande som införs genom **förordningen inte innebär ett kringgående av det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU och att det rymms inom gränserna för de befogenheter som unionen tilldelats.**

Det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU syftar nämligen till att ge rådet möjlighet att ingripa mot en medlemsstat som allvarligt och ihållande åsidosätter något av de gemensamma värden som ligger till grund för unionen och som definierar unionens identitet, detta för att rådet bland annat ska kunna ålägga den berörda medlemsstaten att upphöra med åsidosättandet. Förordningen däremot, syftar till att skydda unionsbudgeten, och endast i de fall där överträdelse av rättsstatens principer i en medlemsstat påverkar eller riskerar att allvarligt påverka det effektiva genomförandet av denna budget. **Det så kallade artikel 7 FEU-förfarandet och det förfarande som införts genom förordningen tjänar således olika syften och handlar om klart åtskilda saker.**

Det faktum att kommissionen och rådet enligt förordningen endast har rätt att undersöka situationer eller åtgärder som en medlemsstat kan tillskrivas ansvaret för och som förefaller vara av betydelse för det effektiva genomförandet av unionsbudgeten, innebär dessutom att de **befogenheter som dessa institutioner tilldelas genom denna förordning inte överskrider gränserna för de befogenheter som unionen har tilldelats.**

⁴ De värden som utgör grunden för unionen och som är gemensamma för medlemsstaterna, och som anges i artikel 2 FEU, är bland annat respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, i ett samhälle som kännetecknas av bland annat icke-diskriminering, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Med anledning av Ungerns och Polens argument att principen om **rättssäkerhet** har åsidosatts, bland annat genom att förordningen inte innehåller någon definition av rättsstatsbegreppet eller de principer som följer av detta begrepp, understryker domstolen, för det tredje, att de principer som nämnda begrepp⁵ enligt förordningen utgörs av har utvecklats utförligt i domstolens praxis, att dessa principer är sprungna ur **gemensamma värden som erkänns och tillämpas även av medlemsstaterna** i deras egna rättsordningar, samt att de härrör från ett **rättsstatsbegrepp som medlemsstaterna delar** och som de sluter upp bakom, då detta gemensamma värde återfinns i medlemsstaters konstitutionella traditioner. Således anser domstolen att **medlemsstaterna är i stånd att med tillräcklig precision förstå den grundläggande innebörden av var och en av dessa principer samt de krav som därav följer.**

Dessutom förtydligar domstolen att förordningen uppställer som krav för att få tillgripa de skyddsåtgärder som den föreskriver att det kan visas att det föreligger en **verklig koppling** mellan överträdelsen av en av rättsstatens principer och påverkan eller risken för en allvarlig påverkan på den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller unionens ekonomiska intressen, och att överträdelsen måste avse en **situation eller ett agerande** som en medlemsstat kan tillskrivas ansvaret för och som är **av betydelse för en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten**. Domstolen framhåller att **begreppet "riskerar att allvarligt påverka" förtydligas i unionens finansiella lagstiftning** och understryker att de **skyddsåtgärder** som kan tillgripas måste stå i **strikt proportion till den konstaterade överträdelsens inverkan** på unionsbudgeten. Framför allt anser domstolen att det bara är om det är absolut nödvändigt för att uppnå målet **att skydda denna budget i dess helhet** som dessa åtgärder får avse andra verksamheter och program än de som påverkas av överträdelsen. Domstolen konstaterar slutligen, efter att ha framhållit att kommissionen måste följa de **strikta förfaranderegler** som bland annat kräver att **flera samråd hålls med den berörda medlemsstaten**, varvid reglernas efterlevnad kan komma att bli föremål för unionsdomstolens prövning, att **förordningen uppfyller de krav som följer av rättssäkerhetsprincipen.**

Mot denna bakgrund **ogillar domstolen såväl Ungerns talan som Polens talan i dess helhet.**

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 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 det rättsliga 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.

Domarna i fulltext och resuméerna ([C-156/21](#) och [C-157/21](#)) publiceras på webbplatsen CURIA dagen för avkunnandet.

Kontaktperson för press: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127

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

⁵ Enligt förordningen täcker detta begrepp in 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.