Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 2. decembra 2021 [1]

Zadeva C-156/21

Madžarska
proti
Evropskemu parlamentu in

Svetu Evropske unije

„Ničnostna tožba – Člen 151(1) Poslovnika Sodišča – Procesno vprašanje – Predlog za izločitev dokumenta – Mnenje pravne službe Sveta – Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 – Splošni režim pogojenosti za zaščito proračuna Unije – Zaščita proračuna Unije v primeru kršitev načel pravne države v državi članici – Pravna podlaga Uredbe 2020/2092 – Člen 322(1)(a) PDEU – Kršitev členov 7 PEU in 269 PDEU – Kršitev člena 4(1) PEU, člena 5(2) PEU in člena 13(2) PEU – Načelo pravne varnosti – Načelo enake obravnave držav članic – Načelo sorazmernosti“

1. Madžarska s to tožbo, [2] vloženo na podlagi člena 263 PDEU, Sodišču primarno predlaga, naj Uredbo (EU, Euratom) 2020/2092 [3] razglasi za nično in, podredno, naj za nične razglasi nekatere od njenih členov.

2. Sodišče mora v zvezi s tožbo, katere *ustavnega* pomena ni mogoče zanikati, ugotoviti, ali je bila Uredba 2020/2092, s katero je vzpostavljen mehanizem zaščite proračuna Unije pred kršitvami načel pravne države držav članic, povezanimi z izvrševanjem proračuna, sprejeta na ustrezni pravni podlagi in ali je združljiva z več določbami primarnega prava, zlasti s členom 7 PEU.

3. Sodišče je odločilo, da zadevo dodeli občni seji, ki je pristojna za odločanje o zadevah, ki so „izjemno pomembne“ (člen 16 Statuta Sodišča).

1 Jezik izvirnika: španščina.

2 V zadevi C-157/21, Poljska/Parlament in Svet, je Republika Poljska vložila enako zahtevo. Istega dne predstavljam sklepne predloge v obeh zadevah.

3 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2020 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije (UL 2020, L 433 I, str. 1).

I. Pravni okvir

A. Primarno pravo

4. Člen 7 PEU določa:

„1. Na podlagi obrazloženega predloga ene tretjine držav članic, Evropskega parlamenta ali Evropske komisije lahko Svet po odobritvi Evropskega parlamenta z večino štirih petin svojih članov ugotovi obstoj očitnega tveganja, da bi država članica lahko huje kršila vrednote iz člena 2. Pred takšno ugotovitvijo Svet zasliši zadevno državo članico, in lahko po istem postopku nanjo naslovi priporočila.

Svet redno preverja, ali so razlogi, na podlagi katerih je bila sprejeta takšna ugotovitev, še naprej podani.

2. Evropski svet lahko na predlog ene tretjine držav članic ali Evropske komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta soglasno ugotovi, da ena od držav članic huje in vztrajno krši vrednote iz člena 2, potem ko je pozval zadevno državo članico, naj predloži svoje pripombe.

3. Ob sprejetju ugotovitve po odstavku 2 lahko Svet s kvalificirano večino sklene, da nekatere pravice, ki izhajajo iz uporabe teh pogodb za zadevno državo članico, mirujejo, vključno z glasovalnimi pravicami predstavnika vlade te države članice v Svetu. Pri tem Svet upošteva morebitne posledice takšnega mirovanja na pravice in obveznosti fizičnih in pravnih oseb.

Obveznosti zadevne države članice po teh pogodbah so zanjo v vsakem primeru še naprej zavezujoče.

4. Svet lahko s kvalificirano večino naknadno sklene, da se ukrepi, sprejeti v skladu z odstavkom 3, spremenijo ali prekličejo, kot odgovor na spremembe okoliščin, zaradi katerih so bili uvedeni.

5. Podrobnosti glasovanja, ki se za namene tega člena uporabljajo za Evropski parlament, Evropski svet in Svet, so določene v členu 354 [PDEU].“

5. Člen 269 PDEU določa:

„Sodišče je pristojno za odločanje o zakonitosti aktov, ki jih sprejmeta Evropski svet ali Svet na podlagi člena 7 [PEU], samo na predlog države članice, ki jo zadeva ugotovitev Evropskega sveta ali Sveta, in samo v zvezi s postopkovnimi določbami navedenega člena.

Takšen predlog mora biti vložen v enem mesecu od dneva take ugotovitve. Sodišče odloči v enem mesecu od datuma tega predloga.“

6. Člen 322(1)(a) PDEU določa:

„Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Računskim sodiščem z uredbami sprejmeta:

(a) finančna pravila, v katerih se zlasti podrobno določi postopek v zvezi s pripravo in izvrševanjem proračuna ter predložitvijo in revizijo računov.“

B. Uredba 2020/2092

7. Člen 1, naslovljen „Predmet urejanja“, določa:

„Ta uredba določa predpise, potrebne za zaščito proračuna Unije v primeru kršitve načel pravne države članice v državah članicah.“

8. Člen 2, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej uredbi se uporabljata naslednji opredelitvi pojmov:

(a) ‚pravna država' se nanaša na vrednoto Unije iz člena 2 PEU. Vključuje načela zakonitosti, ki pomeni pregleden, odgovoren, demokratičen in pluralističen zakonodajni postopek; pravne varnosti; prepovedi samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti; učinkovitega sodnega varstva s strani neodvisnih in nepristranskih sodišč, vključno z dostopom do pravnega varstva, tudi kar zadeva temeljne pravice; delitve oblasti; ter nediskriminacije in enakosti pred zakonom. Pravna država se razume ob upoštevanju ostalih vrednot in načel Unije iz člena 2 PEU;

[…]“

9. Člen 3, naslovljen „Kršitev načel pravne države“, določa:

„Za namene te uredbe je lahko za kršitve načel pravne države značilno naslednje:

(a) ogrožanje neodvisnosti sodstva;

(b) neuspešno preprečevanje, popravljanje ali sankcioniranje samovoljnih in nezakonitih odločitev javnih organov, tudi organov preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj, odrekanje finančnih in človeških virov, ki vpliva na njihovo pravilno delovanje, ali neuspešno zagotavljanje odsotnosti nasprotja interesov;

(c) omejevanje razpoložljivosti in učinkovitosti pravnih sredstev, vključno s strogimi postopkovnimi pravili in pomanjkljivim izvajanjem sodnih odločb, ali omejevanje učinkovitega preiskovanja, pregona in sankcioniranja kršitev prava.“

10. Člen 4, naslovljen „Pogoji za sprejetje ukrepov“, določa:

„1. Kadar se v skladu s členom 6 ugotovi, da kršitve načel pravne države v državi članici dovolj neposredno vplivajo ali pomenijo dovolj neposredno resno tveganje, ki vpliva [vpliva] na dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije, se sprejmejo ustrezni ukrepi.

2. Za namene te uredbe se kršitve načel pravne države nanašajo na enega ali več naslednjih primerov:

(a) pravilno delovanje organov, ki izvršujejo proračun Unije, vključno s posojili in drugimi instrumenti, za katere jamči proračun Unije, zlasti v okviru postopkov za oddajo javnih naročil in postopkov za dodelitev nepovratnih sredstev;

(b) pravilno delovanje organov, ki izvajajo finančni nadzor, spremljanje in notranje revizije, ter pravilno delovanje učinkovitih in preglednih sistemov za finančno poslovodenje in računovodstvo;

(c) pravilno delovanje preiskovalnih služb in javnega tožilstva v zvezi s preiskavami in pregonom goljufij, vključno z davčnimi goljufijami, korupcije ali drugih kršitev prava Unije, povezanih z izvrševanjem proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije;

(d) učinkovita sodna presoja ukrepov ali opustitev s strani organov iz točk (a), (b) in (c), ki jo izvajajo neodvisna sodišča;

(e) preprečevanje in sankcioniranje goljufij, vključno z davčnimi goljufijami, korupcije ali drugih kršitev prava Unije, povezanih z izvrševanjem proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije, ter naložitev učinkovitih in odvračilnih sankcij prejemnikom s strani nacionalnih sodišč ali upravnih organov;

(f) izterjava neupravičeno plačanih sredstev;

(g) učinkovito in pravočasno sodelovanje z OLAF ter, če zadevna država članica v njem sodeluje, EJT pri njunih preiskavah in pregonih na podlagi veljavnih aktov Unije v skladu z načelom lojalnega sodelovanja;

(h) drugi primeri ali ravnanja organov, ki so pomembni za dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije.“

11. Člen 5, naslovljen „Ukrepi za zaščito proračuna Unije“, določa:

„1. Če so izpolnjeni pogoji iz člena 4 te uredbe, se lahko sprejme eden ali več naslednjih ustreznih ukrepov v skladu s postopkom iz člena 6 te uredbe:

[…]

(b) kadar Komisija izvršuje proračun Unije v okviru deljenega upravljanja z državami članicami na podlagi točke (b) člena 62(1) Finančne uredbe:

(i) začasna ustavitev odobritve enega ali več programov ali spremembe začasnih ustavitev;

(ii) začasna ustavitev obveznosti;

(iii) zmanjšanje obveznosti, tudi s finančnimi popravki ali prenosi na druge programe za porabo sredstev;

(iv) zmanjšanje predhodnega financiranja;

(v) prekinitev rokov za plačilo;

(vi) začasna ustavitev plačil.

2. Razen če je v sklepu o sprejetju ukrepov določeno drugače, uvedba ustreznih ukrepov ne vpliva na obveznosti državnih subjektov iz točke (a) odstavka 1 ali držav članic iz točke (b) odstavka 1, da

izvajajo program ali izvršujejo sredstva, ki jih zadeva ukrep, zlasti pa ne na obveznosti, ki jih imajo do končnih prejemnikov ali upravičencev, vključno z obveznostjo plačevanja na podlagi te uredbe in veljavnih sektorskih ali finančnih pravil. Države članice, ki jih zadevajo ukrepi, sprejeti na podlagi te uredbe, pri izvrševanju sredstev Unije v okviru deljenega upravljanja vsake tri mesece od sprejetja navedenih ukrepov poročajo Komisiji o izpolnjevanju teh obveznosti. Komisija preveri, ali je bilo upoštevano pravo, ki se uporablja, in po potrebi sprejme vse ustrezne ukrepe za zaščito proračuna Unije v skladu s sektorskimi in finančnimi pravili.

3. Sprejeti ukrepi morajo biti sorazmerni. Določijo se glede na dejanski ali morebitni vpliv kršitev načel pravne države na dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali na finančne interese Unije. Ustrezno se upoštevajo narava, trajanje, resnost in obseg kršitev načel pravne države. Ukrepi so, kolikor je to mogoče, usmerjeni v ukrepe Unije, na katere vplivajo kršitve.

4. Komisija prek spletnega mesta ali internetnega portala zagotovi informacije in smernice za končne prejemnike ali upravičence o obveznostih držav članic iz odstavka 2. Komisija na istem spletnem mestu ali internetnem portalu zagotovi tudi ustrezna orodja, s katerimi končni prejemniki ali upravičenci obvestijo Komisijo o vsaki kršitvi teh obveznosti, ki po njihovem mnenju nanje neposredno vpliva […].

5. Komisija na podlagi informacij, ki jih predložijo končni prejemniki ali upravičenci v skladu z odstavkom 4 tega člena, po svojih najboljših močeh zagotovi, da se jim dejansko plača vsak znesek, ki jim ga dolgujejo vladni subjekti ali države članice iz odstavka 2 tega člena […].“

12. Člen 6, naslovljen „Postopek“, določa:

„1. Kadar Komisija ugotovi, da ima utemeljene razloge za domnevo, da so pogoji iz člena 4 izpolnjeni, zadevni državi članici pošlje pisno uradno obvestilo, v katerem navede dejanske elemente in posebne razloge, na katerih temeljijo njene ugotovitve, razen če meni, da bi lahko z drugimi postopki, določenimi v zakonodaji Unije, učinkoviteje zaščitila proračun Unije. Komisija o takem uradnem obvestilu in njegovi vsebini brez odlašanja obvesti Evropski parlament in Svet.

[…]

9. Kadar Komisija meni, da so pogoji iz člena 4 izpolnjeni in da popravni ukrepi, ki jih morda predlaga država članica na podlagi odstavka 5, ne obravnavajo ustrezno ugotovitev iz uradnega obvestila Komisije, Svetu v enem mesecu po prejemu pripomb države članice oziroma, v primeru, da pripomb ni bilo, brez nepotrebnega odlašanja, v vsakem primeru pa v enem mesecu od roka, določenega v odstavku 7, predloži predlog izvedbenega sklepa o ustreznih ukrepih. V predlogu navede posebne razloge in dokaze, na katerih temeljijo njene ugotovitve.

10. Svet sprejme izvedbeni sklep iz odstavka 9 tega člena v enem mesecu od prejema predloga Komisije. V izjemnih okoliščinah se lahko obdobje za sprejetje izvedbenega sklepa podaljša za največ dva meseca. Kadar se ji to zdi primerno, Komisija za zagotovitev pravočasnega sprejetja sklepa uporabi svoje pravice iz člena 237 PDEU.

11. Svet lahko s kvalificirano večino spremeni predlog Komisije in spremenjeno besedilo sprejme z izvedbenim sklepom.“

C. Uredba (ES) št. 1049/2001 [4]

13. Člen 4, naslovljen „Izjeme“, določa:

„[…]

2. Institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

[…]

– sodnih postopkov in pravnih nasvetov,

[…]

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

3. Dostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala [še ni odločila], se zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

Dostop do dokumenta, ki vsebuje mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, se zavrne tudi po sprejetju odločitve, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

[…]“

II. Postopek pred Sodiščem

14. Madžarska v tožbi Sodišču predlaga, naj: [5]

– Uredbo 2020/2092 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije razglasi za nično,

– podredno, za nične razglasi naslednje določbe Uredbe 2020/2092: člen 4(1)in (2)(h); člen 5(2) in (3), predzadnji in zadnji stavek, člen 6(3) in (8),

– Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije naloži plačilo stroškov.

15. Parlament in Svet Sodišču predlagata, naj tožbo zavrne in Madžarski naloži plačilo stroškov.

16. Parlament je 12. maja 2021 predlagal, naj se o zadevi odloči na podlagi člena 133 Poslovnika Sodišča (hitri postopek), čemur je predsednik Sodišča 9. junija 2021 ugodil.

17. Svet je 12. maja 2021 v skladu s členom 151(1) Poslovnika Sodišču predlagal, naj ne upošteva nekaterih delov tožbe Madžarske in njene priloge A.3, ker se v njih navajajo ali ker vsebujejo sklicevanja na neobjavljeno mnenje pravne službe Sveta. Sodišče je 29. junija 2021 na podlagi odstavka 5 navedenega člena odločilo, da bo o tem vprašanju tudi vsebinsko presojalo v sodbi.

[4] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331).

[5] Madžarska je na podlagi člena 16, tretji odstavek, Statuta Sodišča predlagala, naj se zadeva dodeli velikemu senatu.

18. Na obravnavi, ki je potekala na občni seji Sodišča 11. in 12. oktobra 2021, so bili Madžarska, Republika Poljska, Evropski parlament in Svet ter Evropska komisija, vlade Kraljevine Belgije, Kraljevine Danske, Zvezne republike Nemčije, Irske, Kraljevine Španije, Francoske republike, Velikega vojvodstva Luksemburg, Kraljevine Nizozemske, Republike Finske in Kraljevine Švedske.

19. V svojih sklepnih predlogih bom najprej obravnaval procesno vprašanje, ki ga je sprožil Svet. Nato bom predstavil pravni okvir, v katerega spadata priprava in sprejetje Uredbe 2020/2092. Nazadnje bom obravnaval devet razlogov za razglasitev ničnosti, ki jih je navedla Madžarska.

III. Procesno vprašanje

20. Svet poziva Sodišče, naj „ne upošteva odlomkov tožbe in njenih prilog, zlasti priloge A.3, v katerih se sklicuje na, povzema vsebina ali odraža analiza, podana v mnenju pravne službe Sveta (dokument Sveta 13593/18) (v nadaljevanju: mnenje) z dne 25. oktobra 2018, zlasti odlomke [iz točk 21, 22, 164 in 166]“.

21. Madžarska Sodišču predlaga, naj zavrne predlog Sveta in, podredno, naj mu naloži predložitev mnenja.

22. Najprej moram pojasniti, da Svet ne zahteva *izločitve* mnenja, ki ga Madžarska kot takega preprosto ni vključila v svojo tožbo. Zato ni mogoče govoriti o izločitvi dokumenta, ki ni bil vložen v spis. Predlog Sveta je, kot je razvidno iz besedila njegovega predloga na podlagi člena 151 Poslovnika, omejen na *neupoštevanje* odlomkov tožbe in njenih prilog, v katerih se navaja ali napotuje na navedeno mnenje.

23. Vse države Unije in Komisija imajo kot članice Sveta oziroma kot sodelujoče v zakonodajnem postopku, ki se je končal s sprejetjem Uredbe 2020/2092, to mnenje.

24. Obstoj mnenja je bil poleg tega razkrit prek tiska,[6] njegova vsebina pa je dostopna na spletu. Vendar se je Svet odločil ohraniti njegovo zaupnost in je zavrnil nekatere prošnje za dostop, vložene na podlagi Uredbe št. 1049/2001, pri čemer se je omejil na objavo v njegovih odstavkih od 1 do 8.[7]

25. Gre torej za paradoks, saj so imele vse stranke v tem postopku zakonit dostop do dokumenta in le Sodišče uradno z njim ni seznanjeno. V navedenih okoliščinah je predlog Sveta dokaj presenetljiv[8] in se razlikuje od *klasičnih* primerov izločitve dokumentov, ki so bili predloženi Sodišču in na katere se nanaša njegova sodna praksa.

6 Članek v *Politico* z dne 29. oktobra 2018.

7 Dokument, ki ga je Svet označil s številko ST 13593 2018 INIT; točke od 1 do 8 vsebujejo uvod in predstavitev pravnega okvira in dejanskega stanja, ne vključujejo pa pravne analize. Od 18. decembra 2020 so te točke javne: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13593-2018-INIT/en/pdf. Glej v zvezi s tem sodbo Splošnega sodišča z dne 21. aprila 2021, PECH/Svet (T-252/19, EU:T:2021:203, točke od 2 do 4).

8 Podoben predlog je bil predložen Splošnemu sodišču. Sklep z dne 20. maja 2020, Nord Stream 2/Parlament in Svet (T-526/19, EU:T:2020:210), zoper katerega je bila vložena pritožba, v zvezi s katero teče postopek v zadevi, v kateri so bili 6. oktobra 2021 predstavljeni sklepni predlogi M. Bobka, Nord Stream 2/Parlament in Svet (C-348/20 P, EU:C:2021:831).

26. V tožbi Madžarske in prilogah k njej so:

– citat odlomka mnenja v četrtem odstavku dokumenta iz priloge 3, naslovljenega „Non-paper from Hungary“ o predlogu Komisije z dne 9. novembra 2018, ki je bil podlaga za Uredbo 2020/2092;

– sklicevanja na mnenje, za katera se zdi, da navajajo njegovo vsebino, vendar ne morem ugotoviti, ali jo navajajo dobesedno ali pa jo je Madžarska preformulirala (točki 22 in 164 tožbe ter odstavki od 2 do 7 in 9 priloge 3), in

– preprosta sklicevanja na mnenje v okviru posameznih trditev Madžarske (točki 21 in 166 tožbe).

27. Pred vsebinsko obravnavo procesnega vprašanja se mi zdi primerno predstaviti pravila in upoštevno sodno prakso Sodišča glede dostopa, razkritja in sklicevanja na dokumente institucij Unije pred sodišči, zlasti na mnenja njihovih pravnih služb.

A. Pravila glede dostopa in sklicevanja na dokumente institucij Unije pred sodišči

28. Dostop fizičnih in pravnih oseb do dokumentov institucij Unije ureja Uredba št.1049/2001. Njen cilj je zagotoviti čim širši dostop in zato člen 2(1) kot splošno načelo določa pravico do dostopa do vseh dokumentov Unije, pri čemer pa obstajajo nekateri pogoji in omejitve. [9]

29. Prej navedeni člen 4 Uredbe št. 1049/2001, ureja izjeme od pravice do dostopa zaradi soobstoja razlogov javnega ali zasebnega interesa. Med temi izjemami je tudi zavrnitev dostopa do dokumentov:

– kadar bi razkritje oslabilo varstvo „sodnih postopkov in pravnih nasvetov, […] razen če ne prevlada javni interes za razkritje“;

– ki jih je „institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala [še ni odločila], se zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje“.

30. Uredba št. 1049/2001 se uporablja le za prošnje za dostop fizičnih in pravnih oseb, ne pa tudi držav članic. Kadar gre za zakonodajne akte Sveta, imajo države članice, logično, dokumente, ki jih je pripravila ta institucija.

31. Vendar morajo države članice za razkritje ali objavo zaupnih dokumentov zaprositi za dovoljenje, ki ga za Svet določa njegov poslovnik. [10] Priloga II slednjega vsebuje specifična pravila Sveta o dostopu javnosti do njegovih dokumentov, ki napotujejo na Uredbo št. 1049/2001. [11]

[9] „Vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic imajo pravico do dostopa do dokumentov institucij ob upoštevanju načel, pogojev in omejitev, določenih s to uredbo.“

[10] Sklep Sveta z dne 1. decembra 2009 o sprejetju Poslovnika Sveta (UL 2009, L 325, str. 35). V skladu s členom 6(2) tega sklepa „Svet ali Coreper lahko dovoli, da se v sodnih postopkih predloži kopija ali izpisek iz dokumentov Sveta, ki še niso bili dani v javnost v skladu s predpisi o dostopu javnosti do dokumentov“.

[11] Člen 5: „Če država članica posreduje prošnjo Svetu, se ta obravnava v skladu s členoma 7 in 8 Uredbe (ES) št. 1049/2001 in ustreznimi določbami te priloge. V primeru popolne ali delne zavrnitve dostopa se prosilec obvesti, da mora vsako potrdilno prošnjo nasloviti neposredno na Svet.“

32. Napotitev na določbe Uredbe št. 1049/2001 se dopolnjuje s Smernicami za ravnanje z internimi dokumenti Sveta.[12] Točka 5 teh smernic določa, da se šteje, da za dokumente z oznako LIMITE velja obveznost varovanja poklicne skrivnosti v skladu s členom 339 PDEU in členom 6(1) Poslovnika Sveta in je treba poleg tega z njimi ravnati v skladu z ustrezno zakonodajo EU in zlasti z Uredbo št. 1049/2001.

33. Glede dostopa do dokumentov z oznako LIMITE točke od 20 do 22 smernic Sveta pogojujejo njihovo objavo s predhodnim dovoljenjem Sveta.[13]

B. Sodna praksa, ki se nanaša zlasti na dostop do mnenj pravnih služb institucij Unije in na sklicevanje nanje pred sodišči

34. V sodni praksi Sodišča se je večinoma obravnavalo primere, v katerih so fizične in pravne osebe zaprosile za dostop do dokumentov institucij, slednje pa so jim to zavrnile.

35. Sodišče je v okviru te sodne prakse uporabilo in razlagalo Uredbo št. 1049/2001 posebej v zvezi s prošnjami za dostop do pravnih mnenj institucij Unije. Navedena uredba je „do neke mere v pomoč pri tehtanju interesov, potrebnem za sprejetje odločitve“ o predlogu za izločitev dokumentov v zadevi, ki poteka pred Sodiščem.[14]

36. Po mnenju Sodišča bi bilo „v nasprotju z javnim interesom [izraženim v členu 4 Uredbe št. 1049/2001], v skladu s katerim morajo institucije imeti možnost pridobiti povsem neodvisno podana mnenja svojih pravnih služb, če bi se priznalo, da lahko pride do predložitve takih internih dokumentov v okviru spora, o katerem odloča Sodišče, ne da bi zadevna institucija navedeno predložitev odobrila ali da bi jo odredilo to sodišče […]“.[15]

37. S tega vidika je treba izjemo v zvezi s pravnimi nasveti iz člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 razlagati tako, da je „njen namen varovati interes institucije, da zahteva pravne nasvete in prejme odkrite, objektivne in celovite nasvete“.[16]

38. Preučitev, ki jo mora Svet opraviti pri uporabi te izjeme, ki jo je treba razlagati ozko,[17] se opravi v treh fazah, ki jih podrobno pojasnjuje sodba Švedska in Turco/Svet (točke od 37 do 47):

– „Prvič mora Svet preveriti, ali se dokument, katerega razkritje je zaprošeno, nanaša na pravne nasvete.“

[12] Obvestilo Sveta z dne 10. aprila 2018 o obravnavi internih dokumentov Sveta, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7695-2018-INIT/sl/pdf.

[13] Točka 20: „Dokumenti z oznako LIMITE se ne smejo javno objaviti, razen če so tako odločitev sprejeli ustrezno pooblaščeni uradniki Sveta, nacionalne uprave držav članic (glej odstavek 21) ali, kadar je to ustrezno, Svet v skladu z Uredbo (ES) št. 1049/2001 in Poslovnikom Sveta.“
Točka 21: „Osebje institucij ali organov EU razen Sveta samo ne sme odločiti, da se dokumenti z oznako LIMITE javno objavijo, ne da bi se prej posvetovalo z generalnim sekretariatom Sveta. Osebje v nacionalnih upravah držav članic se bo pred tako odločitvijo posvetovalo z generalnim sekretariatom Sveta, razen če je jasno, da se dokument lahko javno objavi v skladu s členom 5 Uredbe (ES) št. 1049/2001.“
Točka 22: „Vsebina dokumentov z oznako LIMITE se lahko objavi le na varnih internetnih straneh ali spletnih platformah, ki jih odobri Svet ali imajo zaščiten dostop (npr. portal za delegate).“

[14] Sodba z dne 31. januarja 2020, Slovenija/Hrvaška (C-457/18, EU:C:2020:65, točka 67; v nadaljevanju: sodba Slovenija/Hrvaška), in sklep z dne 14. maja 2019, Madžarska/Parlament (C-650/18, neobjavljen, EU:C:2019:438, točke 9, 12 in 13; v nadaljevanju: sklep Madžarska/Parlament).

[15] Sodba Slovenija/Hrvaška (točka 66), v kateri je naveden sklep Madžarska/Parlament (točki 8 in 9).

[16] Sodba z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 42; v nadaljevanju: sodba Švedska in Turco proti Svetu).

[17] Prav tam (točka 36).

– „Drugič mora Svet preučiti, ali bi razkritje delov zadevnega dokumenta, za katere je bilo ugotovljeno, da se nanašajo na pravne nasvete, „oslabilo varstvo“ zadnjenavedenih […]. Tveganje za poseg v ta interes mora biti razumno predvidljivo in ne le hipotetično, da se ga lahko uveljavlja.“

– „Tretjič, če Svet meni, da bi razkritje dokumenta oslabilo varstvo pravnih nasvetov, kot je opredeljeno zgoraj, mora preveriti, ali obstaja javni interes, ki prevlada in utemelji to razkritje, ne glede na poseg v njegovo možnost zahtevati pravne nasvete in prejeti odkrite, objektivne in celovite nasvete.“ [18]

39. V celotnem navedenem postopku je treba upoštevati načelne ugotovitve, ki jih je Sodišče navedlo v sodbi ClientEarth/Komisija: [19]

„– z Uredbo št. 1049/2001, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 1, [je] izražena volja iz člena 1, drugi odstavek, PEU, da se naredi nov korak v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani.

– Ta temeljni cilj Unije je na eni strani izražen tudi v členu 15(1) PDEU, ki med drugim določa, da institucije, organi, uradi in agencije Unije kar najbolj upoštevajo načelo javnosti delovanja – načelo, ki je potrjeno v členu 10(3) PEU in členu 298[1] PDEU – na drugi strani pa z določitvijo pravice dostopa do dokumentov v členu 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

– Iz uvodne izjave 2 Uredbe št. 1049/2001 je razvidno, da preglednost zagotavlja, da so institucije Unije deležne večje legitimnosti ter so učinkovitejše in bolj odgovorne državljanom Unije v demokratičnem sistemu. S tem, da omogoča, da se o razhajanjih med več stališči odprto razpravlja, poleg tega prispeva k večjemu zaupanju teh državljanov.“

40. Vendar ni nujno, da zahteva po „odprtosti“ (preglednosti) zadostuje za utemeljitev ohranitve mnenja institucije, priloženega tožbi, v spisu, če obstajajo nekatera tveganja. Eno od njih je, da bi se institucija obvezala, da „[se] javno opredeli glede mnenja, ki je bilo očitno namenjeno interni uporabi, [kar bi imelo] negativne posledice za interes [institucije], da zahteva pravna mnenja in prejme odkrita, objektivna in celovita mnenja“. [20]

41. Poleg tega bi to, da bi se dovolila ohranitev tega mnenja v spisu zadeve, čeprav institucija ni dovolila njegovega razkritja, dopustilo da se obide postopek s prošnjo za dostop, določen z Uredbo št. 1049/2001. [21]

42. Sodna praksa Sodišča je v zvezi z mnenji institucij, *izdanimi v okviru zakonodajnih postopkov*, določila veliko širšo pravico do dostopa in s tem povezano večjo obveznost razkritja.

[18] Glej v tem smislu sodbo Švedska in Turco proti Svetu (točke od 38 do 44) in sodbo z dne 3. julija 2014, Svet/in't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, točka 96), ter sklep Madžarska/Parlament (točka 11).

[19] Sodba z dne 4. septembra 2018 (C-57/16 P, EU:C:2018:660, točke od 73 do 75), in sklep Madžarska/Parlament (točka 13).

[20] Sodba Slovenija/Hrvaška (točka 70).

[21] Sklep Madžarska/Parlament (točka 14) in sodba Slovenija/Hrvaška (točka 68).

43. To je bilo očitno v sodbi Švedska in Turco/Svet, saj je Sodišče zavrnilo „utemeljitve“, na katere se je navedena institucija sklicevala, da bi se iz spisa izločilo mnenje njegove pravne službe v zvezi z zakonodajnim predlogom. Svet je trdil, da bi razkritje tega mnenja „lahko povzročilo dvom o zakonitosti zadevnega zakonodajnega akta“ in „ogrozilo neodvisnost navedene službe“. [22]

44. Sodišče je v odgovor na navedene trditve ugotovilo:

– Glede prve [trditve] – „ravno preglednost v zvezi s tem omogoča javno razpravo o razhajanjih med različnimi mnenji ter daje institucijam večjo legitimnost v očeh evropskih državljanov in povečuje njihovo zaupanje. Pomanjkanje informacij in razprav lahko namreč pri državljanih vzbudi dvome o zakonitosti posameznega akta in legitimnosti celotnega postopka odločanja“. [23]

– Glede druge [trditve], zatrjevano tveganje (o ogrožanju neodvisnosti pravne službe) ne sme biti le hipotetično in se ne prekriva z interesom izogniti se morebitnim pritiskom zaradi vplivanja na vsebino mnenj, ki jih podaja navedena služba. [24]

45. Iz tega „izhaja, da je v Uredbi št. 1049/2001 načeloma določena obveznost razkritja mnenj pravne službe Sveta v zvezi z zakonodajnim postopkom“. To ne preprečuje, da bi se lahko zavrnilo „razkritje specifičnega pravnega mnenja, izdanega v okviru zakonodajnega postopka, ki ima posebej občutljivo vsebino ali je njegov obseg posebej širok, tako da presega zadevni zakonodajni okvir“. [25]

C. Analiza predloga Sveta

46. V predlogu Sveta je treba razlikovati dva dela.

47. Prvi se nanaša na predlog za izločitev priloge 3 k tožbi, ki vsebuje navedeni „Non-paper from Hungary“ o predlogu Komisije, ki je bil podlaga za Uredbo 2020/2092. Navedeni *non-paper* vsebuje dobeseden citat odlomka mnenja pravne službe in sklicevanja na navedeno mnenje, za katera se *zdi*, da povzemajo njegovo vsebino.

48. Ker je „Non-Paper from Hungary“ dokument, ki ga je Madžarska pripravila in predložila med zakonodajnim postopkom za sprejetje Uredbe 2020/2092, zanj ne veljajo pravila o dostopu do dokumentov institucij Unije.

49. Torej Madžarski kot državi avtorici dokumenta nič ne preprečuje, da ga predloži v okviru postopka pred Sodiščem, čeprav vsebuje neposredne ali posredne navedbe iz mnenja pravne službe Sveta.

50. V drugem delu predloga Sveta ta institucija Sodišču predlaga, naj ne upošteva odlomkov iz tožbe Madžarske, v katerih se sklicuje na, povzema vsebina ali odraža analiza, podana v mnenju.

22 Sodba Švedska in Turco/Svet (točka 54).

23 Prav tam (točka 59).

24 Prav tam (točke od 62 do 66).

25 Prav tam (točki 68 in 69).

51. Temu predlogu bi se lahko teoretično ugodilo le, če se nanaša na citate vsebine mnenja, ne pa glede tistih delov tožbe, ki zgolj sovpadajo z njim. Država, ki izpodbija veljavnost zakonodajnega akta Unije, je vsekakor upravičena zagovarjati svoja stališča, ne glede na to, ali sovpadajo ali ne z vsebino dokumentov, ki so bili pripravljeni v postopku, ki je privedel do sprejetja navedenega akta.

52. Če bi Madžarska na Svet naslovila prošnjo za dostop do mnenja, bi se načeloma lahko uporabil poslovnik te institucije, katerega člen 6(2) določa, da lahko Svet *dovoli* „da se v sodnih postopkih predloži kopija ali izpisek iz dokumentov Sveta, ki še niso bili dani v javnost v skladu s predpisi o dostopu javnosti do dokumentov“.

53. V primeru dokumentov Sveta, ki imajo oznako LIMITE, kot v obravnavanem primeru, zgoraj navedene smernice Sveta o ravnanju z internimi dokumenti v točki 5 določajo, da se zanje šteje, da zanje velja obveznost varovanja poklicne skrivnosti v skladu s členom 339 PDEU in členom 6(1) Poslovnika Sveta in je poleg tega treba z njimi ravnati v skladu z upoštevno zakonodajo EU, zlasti z Uredbo št. 1049/2001. Glede dostopa do dokumentov z oznako LIMITE točke od 20 do 21 smernic Sveta pogojujejo njihovo objavo s predhodno odobritvijo Sveta.

54. Madžarska bi potrebovala navedeno odobritev za vključitev spornega mnenja v prilogo k tožbi, saj gre za dokument z oznako LIMITE, ki ga je Svet zelo omejeno objavil, in v zvezi s katerim je zavrnil več prošenj posameznikov za dostop.[26] Kot sem že zapisal, če bi se dovolilo, da se lahko v spis nediskriminatorno vloži dokument, kadar institucija ni odobrila njegovega razkritja, bi se tako zlahka obšel postopek prošnje za dostop, določen v Uredbi št. 1049/2001.[27]

55. Skratka, za rešitev tega postopkovnega vprašanja na takšen ali drugačen način je pomembno upoštevati sodno prakso Sodišča v zvezi z vključitvijo pravnih mnenj, pripravljenih v okviru zakonodajnih postopkov, ki zahteva preučitev v treh fazah, ki sem jo že navedel.[28]

56. Glede prve faze te preučitve ni dvoma, da gre za *pravno mnenje* (pravne službe Sveta), česar stranke ne izpodbijajo.

57. V okviru druge faze te preučitve je treba presoditi, ali razkritje tega konkretnega mnenja pomeni *razumno predvidljivo, in ne le hipotetično tveganje za varstvo pravnih nasvetov Sveta*.

58. Za presojo, ali tako tveganje obstaja v obravnavanem primeru, bom predpostavil, da je Madžarska potrebovala odobritev Svet za *predložitev* mnenja v okviru postopka pred Sodiščem.

59. Menim, da bi bilo navedeno dovoljenje potrebno, če bi nameravala v svojo tožbo *vključiti* dobesedno citirane odlomke iz dokumenta z oznako znamko LIMITE, za katerega Svet uporablja omejeni dostop, kot je to v obravnavanem primeru, če bi ti odlomki v praksi dali v javnost njegovo celotno ali bistveno vsebino.

[26] Ena od teh zavrnilnih odločb Sveta je tista, ki jo je Splošno sodišče v sodbi z dne 21. aprila 2021, Pech/Svet (T-252/19, EU:T:2021:203), razglasilo za nično.

[27] Sklep Madžarska/Parlament (točka 14) in sodba Slovenija/Hrvaška (točka 68). Kot sem že pojasnil, Poslovnik Sveta in njegove smernice glede dostopa do njegovih dokumentov napotujejo na Uredbo št. 1049/2001.

[28] Točka 38 teh sklepnih predlogov.

60. Če država članica ne bi imela tega predhodnega dovoljenja Sveta, bi se lahko izognila tej zahtevi in dala v javnost ter predložila zaupne dokumente te institucije v sodnem postopku: zadostovalo bi, da jih ne bi predložila kot listinske dokaze, priložene k tožbi, temveč da bi vanjo vključila vsebino teh dokumentov.

61. Na podlagi teh ugotovitev so lahko upoštevne te okoliščine:

– Mnenje je (razen v prvih osmih odstavkih, ki so zgolj uvodni in neanalitični ter so bili razkriti) interni dokument z oznako LIMITE, za katerega velja zahteva po poklicni skrivnosti.

– Madžarska kot država članica zakonito razpolaga z besedilom mnenja. Torej ga je pridobila, ne da bi obšla postopek iz poslovnika Sveta, katerega člen 5 Priloge II dejansko določa, da morajo države članice zaprositi navedeno institucijo za dostop do dokumentov, vendar pa se ta formalnost nanaša le na dokumente, s katerimi ne razpolagajo.

– Svetu ni bilo treba javno zavzeti stališča do mnenja njegove pravne službe, saj je lahko odgovoril na tožbo Madžarske, ne da bi se mu bilo treba izrecno izreči glede slednjega.[29]

– „Predložiti v sodnih postopkih“ ni mogoče razumeti kot zgolj posredna sklicevanja na odlomke mnenja v tožbi. Le če bi navedena sklicevanja zaradi svojega obsega pomenila nepooblaščeno razkritje mnenja, bi bilo mogoče trditi, da gre za obidenje zahtevanega dovoljenja Sveta.

– Kot sem že navedel, ima Madžarska vso pravico predstaviti svoje pravne trditve, tudi če te sovpadajo s trditvami pravne službe Sveta, ki so tej državi članici znane, saj je sodelovala v okviru postopka priprave Uredbe 2020/2092.

62. Menim torej, da razumno predvidljivo, in ne le hipotetično tveganje za varstvo pravnih nasvetov Sveta, ne obstaja. Če pa bi bilo tako in če bi bil tak izid druge faze, bi bilo treba v tretji fazi tehtati, ali obstaja *prevladujoč javni interes*, ki upravičuje ohranitev neposrednega in posrednega sklicevanja na odlomke iz mnenja pravne službe Sveta v spisu.

63. Zato bom v nadaljevanju dejal, da je navedeni prevladujoči javni interes v tem primeru prisoten, ne glede na to, da ima Madžarska interes za zavrnitev predloga Sveta in da se obdržijo sklicevanja na mnenje, ki podpirajo njeno tezo o (domnevni) ničnosti Uredbe 2020/2092.

64. Prevladujoči interes, ki bi v obravnavani zadevi upravičeval sklicevanje na mnenje pravne službe Sveta v sodnem postopku in razkritje njegovih odlomkov, je preglednost zakonodajnega postopka.

65. Naj spomnim, da dostop do dokumentov Sveta, kadar deluje kot zakonodajalec, prispeva k preglednosti in odprtosti zakonodajnega postopka ter krepi demokracijo s tem, da olajšuje državljanom, da nadzirajo informacije, na katere se je oprl zakonodajni akt.[30]

66. Poleg tega morajo biti v okviru preglednega zakonodajnega postopka dobrodošla vsa utemeljena pravna mnenja, ki so za ali proti nekemu predlogu, ki sozakonodajalcema (zadnjima odgovornima za sprejetje odločitve) in državljanom na splošno dajejo elemente za presojo, ki so nujni za oceno navedenega predloga.

[29] Svetu na obravnavi ni bilo treba izreči stališča o mnenju njegove pravne službe.

[30] Sodba Švedska in Turco/Svet (točka 67).

67. To je mogoče le, če je javnost seznanjena z izraženimi pravnimi mnenji prav zato, da se „omogoča javno razpravo o razhajanjih med različnimi mnenji[, kar] daje institucijam večjo legitimnost v očeh evropskih državljanov in povečuje njihovo zaupanje“. [31]

68. Na podlagi teh razmislekov, s katerimi se popolnoma strinjam, je Sodišče razsodilo, da na splošno obstaja *obveznost* razkritja pravnih mnenj v zvezi z zakonodajnim postopkom. [32] Druga plat te obveznosti je, da v zvezi s temi mnenji ni dovoljena „splošna potreba po zaupnosti“. [33]

69. Vendar navedena obveznost ni absolutna. Ker „ne ovira tega, da bi se lahko na podlagi varstva pravnih nasvetov zavrnilo razkritje specifičnega pravnega mnenja, izdanega v okviru zakonodajnega postopka, ki ima posebej občutljivo vsebino ali je njegov obseg posebej širok, tako da presega zadevni zakonodajni okvir“. [34]

70. Sporno mnenje v obravnavani zadevi je bilo pripravljeno v okviru zakonodajnega postopka za sprejetje Uredbe 2020/2092. Svet po mojem mnenju ni utemeljil, da gre za „posebej občutljivo“ mnenje, čeprav je navedena uredba nedvomno pomembna za Unijo in njene države članice.

71. Prav vsebina pravnega mnenja mora biti posebej občutljive narave. S tega vidika bi se lahko *občutljivost* mnenja, čeprav se nanaša na pomemben zakonodajni ukrep, priznala le, če bi vsebovalo še posebej občutljive informacije (na primer o zaupnih ali tajnih vsebinah), ne pa kadar vključuje zgolj presojo elementov razlage Pogodb, kakršni so tisti v zvezi s pravnimi podlagami za navedeni ukrep.

72. Svet po mojem mnenju tudi ni utemeljil, da ima mnenje „posebej širok obseg, tako da presega zadevni zakonodajni okvir“.

73. Čeprav navedena formulacija iz sodbe Švedska in Turco/Svet ni zelo jasna (ker so načeloma pravna mnenja o zakonodajnem predlogu omejena na preučitev njegove veljavnosti ali njegovih napak in ne gredo onkraj tega), menim, da se nanaša na mnenja, ki, zato ker presegajo vsebino ureditve, ki bo morebiti predmet izpodbijanja, niso upoštevna za sodni postopek, v katerem se želijo predložiti.

74. Tako je treba preglednosti zakonodajnega postopka v obravnavanem primeru dati prednost pred hipotetičnim tveganjem (tukaj nedokazanim), da bi se lahko ogrozili pravni nasveti Svetu ali otežilo, da njegova pravna služba sprejema „odkrita, objektivna in celovita“ [35] mnenja, kar sicer zagotavlja strokovnost članov te službe, ki jo mora Svet varovati.

75. Glede na vse navedeno Sodišču predlagam, naj zavrne procesni predlog Sveta.

31 Prav tam (točka 59). V isti točki tudi piše: „Dejansko je namreč bolj pomanjkanje informacij in razprav tisto, ki lahko pri državljanih vzbudi dvome o zakonitosti posameznega akta in legitimnosti celotnega postopka odločanja.“

32 Sodba Švedska in Turco/Svet (točki 68 in 71).

33 Prav tam (točka 57).

34 Prav tam (točka 69).

35 Prav tam (točka 64).

IV. Uredba 2020/2092: zakonodaja na presečišču finančne pogojenosti in zagotavljanjem pravne države

76. Da bi se bolje razumel mehanizem pogojenosti iz Uredbe 2020/2092, je treba upoštevati: (a) zakonodajni postopek za njegovo sprejetje, in (b) podobne mehanizme, ki jih že določa pravo Unije, med katere se zdaj vključi mehanizem, vzpostavljen z navedeno uredbo.

A. Zakonodajni postopek za sprejetje Uredbe 2020/2092

77. Priprava Uredbe 2020/2092 je bila posebej zapletena, zakonodajni postopek, ki je vodil do sprejetja, pa prispeva k ustreznemu tolmačenju slednje. [36]

78. Ta uredba je nastala zaradi prizadevanj Unije za izboljšanje njenih instrumentov za zagotovitev, da države članice spoštujejo načela pravne države. Ta vrednota Unije, določena v členu 2 PEU, je bila ogrožena z nedavnimi praksami nekaterih njenih držav članic, kot sta večkrat poudarila Parlament in Komisija. Nekatere od teh držav so velike prejemnice sredstev iz proračuna Unije. [37]

79. Unija ima glede kršitev pravne države omejen nabor pravnih instrumentov:

– Z uporabo mehanizma iz člena 7 PEU se lahko ugotovi „obstoj očitnega tveganja, da bi ena država članica lahko resno kršila vrednote iz člena 2“ ali „da huje in vztrajno krši“ te vrednote s posledicami, povezanimi s prvo ali drugo ugotovitvijo. Delovanje tega mehanizma je *obremenjeno* z zahtevo po soglasju Evropskega sveta v drugem od navedenih primerov.

– Na podlagi tožb zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jih vloži Komisija (člen 258 PDEU) ali druga država članica (člen 259 PDEU), je mogoče ugotoviti, ali katera od držav članic ni izpolnila obveznosti iz Pogodb.

80. Komisija je leta 2014 sprejela „novi okvir EU za krepitev načela pravne države“, za „zagotovitev učinkovitega in doslednega varovanja načela pravne države v vseh državah članicah. Je okvir za obravnavanje in reševanje primerov, v katerih obstaja sistemska nevarnost za načelo pravne države.“ [38]

81. Novi okvir je bil namenjen „reševanju prihodnjih nevarnosti za načelo pravne države v državah članicah, preden so izpolnjeni pogoji za uporabo mehanizmov iz člena 7 PEU. Njegov namen je torej zapolnitev vrzeli. Ni alternativa mehanizmom iz člena 7 PEU, temveč se uporabi pred njimi in jih dopolnjuje.“ [39]

[36] Glej Louis, J.-V., „Respect de l'État de droit et protection des finances de l'Union“, *Cahiers de droit européen*, 2020, št. 1, str. 3–20, in Baraggia, A. in Bonelli, M., „Linking Money to Values: the new Rule of Law Regulation and its constitutional challenges“, *German Law Journal*, v tisku.

[37] Madžarska je glede na podatke Komisije, ki so na voljo na: https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU, ena od največjih prejemnic sredstev iz strukturnih skladov Unije *per capita*, saj je v VFO 2014–2020 prejela 25.424.713.942 EUR (2.532 EUR na prebivalca) in velik odstotek njenih javnih investicij sofinancira Unija. Republika Poljska je glede na podatke Komisije, ki so na voljo na: https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL, ena največjih prejemnic sredstev iz strukturnih skladov Unije, saj je v VFO 2014–2020 prejela 89.990.274.817 (2.262 EUR na prebivalca).

[38] Dokument COM(2014) 158 final z dne 11. marca 2014, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Novi okvir EU za krepitev pravne države.

[39] Mnenje pravne službe Sveta št. 10296/14 z dne 27. maja 2014 graja to sporočilo Komisije, pri čemer poudarja, da lahko spoštovanje pravne države institucije uveljavljajo le v okviru postopka iz člena 7 EU oziroma na podlagi morebitne druge specifične stvarne pristojnosti.

82. Komisija je leta 2019 posodobila svojo strategijo in vzpostavila Evropski mehanizem pravne države.[40] Mehanizem temelji na tesnem dialogu z nacionalnimi organi in deležniki, kar prispeva k preglednosti ter objektivno in nepristransko obravnava vse države članice. Komisija na podlagi teh podatkov pripravi letno poročilo, ki vključuje oceno vsake države članice.[41]

83. V tem okviru je Komisija maja 2018 predstavila predlog uredbe o zaščiti proračuna Unije v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah.[42]

84. Zdi se, da je predlog povzročil nekaj pomislekov pravne službe Sveta. Računsko sodišče je pripravilo priporočila za izboljšanje njegove vsebine,[43] potem ko je poudarilo, da ima predlog vprašljivo pravno podlago, da ima nejasna merila, da daje Komisiji zelo široko diskrecijsko pravico in da obide postopek iz člena 7 PEU.

85. Evropski svet je po zapletenem zakonodajnem postopku julija 2020[44] dosegel sporazum za sprejetje večletnega finančnega okvira (v nadaljevanju: VFO) 2021–2027 in načrt okrevanja za Evropo Next Generation EU (v nadaljevanju: načrt Next Generation EU). V sporazumu je bilo navedeno, da bo „uveden režim pogojenosti za zaščito proračuna in načrta Next Generation EU“.

86. Kljub temu sporazumu sta sozakonodajalca ohranila različne poglede glede tega, iz česar je pozneje nastala Uredba 2020/2092:

– Parlament je želel zaščititi pravno državo prek proračuna, Svet pa je želel zaščititi proračun Unije s spoštovanjem zahtev pravne države.

– Parlament je zagovarjal široko uporabo uredbe, Svet pa jo je želel omejiti tako, da je zahteval neposredno povezavo med kršitvijo pravne države in konkretnimi negativnimi učinki na proračun Unije.[45]

87. Sozakonodajalca sta 5. novembra 2020 dosegla soglasje glede besedila, ki je z nekaj manjšimi spremembami postalo Uredba 2020/2092, ki je začela veljati 1. januarja 2021.

88. Madžarska in Republika Poljska sta nasprotovali besedilu, o katerem sta se sporazumela sozakonodajalca, in čeprav nista mogli dati veta na njegovo sprejetje, ker je njegova pravna podlaga člen 322(1) PDEU, ki določa kvalificirano večino, sta zagrozili, da bosta preprečili sprejetje VFO 2021–2027 in načrta Next Generation EU, saj je bilo za njuno sprejetje potrebno soglasje vseh držav članic.

40 Dokument COM(2019) 163 final z dne 3. aprila 2019, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu in Svetu: Nadaljnja krepitev pravne države v Uniji. Trenutno stanje in možni naslednji koraki; dokument COM(2019) 343 final z dne 17. julija 2019, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Krepitev pravne države v Uniji. Akcijski načrt.

41 Glej za leti 2020 in 2021 dokument COM(2020) 580 final z dne 30. septembra 2020, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Poročilo o stanju pravne države za leto 2020. Stanje pravne države v Evropski uniji; dokument COM(2021) 700 final z dne 20. julija 2021, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Poročilo o stanju pravne države za leto 2021. Položaj pravne države v Evropski uniji.

42 Dokument COM(2018) 324 final z dne 2. maja 2018, predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zaščiti proračuna Unije v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah.

43 Glej Mnenje št. 1/2018 Računskega sodišča o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2. maja 2018 o zaščiti proračuna Unije v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah (UL 2018, C 291, str. 1).

44 Dokument EUCO 10/20, priloga, točki 22 in 23, sklepi Evropskega sveta z dne 21. julija 2020.

45 Glej Rubio, E., *Rule of Law Conditionality – what could an acceptable compromise look like*?, Institut Jacques Delors Policy Brief, oktober 2020; Dimitrovs, A., in Droste, H., „Conditionality Mechanism: What's In It?“, *VerfBlog*, 2020/12/30, https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/.

89. Položaj se je sprostil na Evropskem svetu decembra 2020, v sklepe tega sveta je bil vključen „kompromis“ glede obsega in uporabe Uredbe 2020/2092. [46]

90. Čeprav Evropski svet nima zakonodajne pristojnosti na tem področju, njegovi sklepi ponovno potrjujejo procesna in vsebinska jamstva iz Uredbe 2020/2092 v korist držav članic in nudijo razlago (ki bi jo bilo mogoče opredeliti kot avtentično zaradi tega, kdo jo je pripravil, vendar ne kot zavezujočo) pomena in obsega več njenih elementov. Opozoriti je treba, da je za razlago Uredbe 2020/2092 vsekakor pristojno Sodišče.

91. V skladu s sklepi Evropskega sveta je treba novo uredbo zlasti „uporabljati ob polnem spoštovanju člena 4(2) PEU, zlasti nacionalnih identitet posameznih držav članic, ki so neločljivo povezane z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, načela dodelitve pristojnosti ter načel objektivnosti, nediskriminacije in enake obravnave držav članic“.

92. Elementi soglasja, ki jih povzema Evropski svet, so med drugim naslednji: [47]

– Cilj uredbe je zaščititi proračun Unije, vključno z načrtom Next Generation EU, njegovo dobro finančno poslovodenje in finančne interese Unije. [48]

– Mehanizem pogojenosti iz uredbe se bo uporabljal objektivno, pošteno, nepristransko in na podlagi dejstev, pri tem pa bodo zagotovljeni dolžno postopanje, nediskriminacija in enaka obravnava držav članic.

– Za zagotovitev spoštovanja teh načel namerava Komisija oblikovati in sprejeti smernice o tem, kako bo uporabljala uredbo, vključno z metodologijo za izvedbo njene ocene. Takšne smernice bodo oblikovane v tesnem posvetovanju z državami članicami. Če bo v zvezi z uredbo vložena ničnostna tožba, bodo smernice dokončno oblikovane šele po sodbi Sodišča, zato da bodo vključevale vse, iz takšne sodbe izhajajoče relevantne elemente. [49]

– Ukrepi v okviru mehanizma bodo morali biti sorazmerni z učinkom, ki ga bo kršitev načela pravne države imela na dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali na finančne interese Unije. Vzročna zveza med takimi kršitvami in negativnimi posledicami za finančne interese Unije pa bo morala biti dovolj neposredna in ustrezno izkazana.

– Sprožilne dejavnike, določene v uredbi, je treba tolmačiti in uporabljati kot zaključen seznam homogenih elementov in ne smejo vključevati dejavnikov ali dogodkov drugačne narave. Uredba se ne nanaša na splošne pomanjkljivosti. [50]

[46] Dokument EUCO 22/20, točka 2, sklepi Evropskega sveta z dne 11. decembra 2020. Glej očitke v zvezi s temi sklepi Beramdane, A., „Conditionnalité budgétaire ou conditionnalité de l'État de droit?“, *Revue du droit de l'Union européenne*, 2021, št. 1, str. 155; Scheppele, K. L., Pech, L. in Platon, S., „Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law“, *VerfBlog*, 2020/12/13, https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/, in de Alemanno, A. in Chamon, M, „To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It“, *VerfBlog*, 2020/12/11, https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/, po mnenju katerih je Svet deloval *ultra vires*.

[47] Glej podrobno analizo v Editorial Comments, „Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law“, *Common Market Law Review*, 2021, št. 2, str. 267–284.

[48] S to trditvijo se Uredba pojmuje kot instrument proračunske pogojenosti, ki je ločen od mehanizma zaščite pravne države.

[49] Parlament je temu kompromisu nasprotoval in grajal Komisijo, ker je sprejela zahtevo po oblikovanju smernic za izvajanje Uredbe 2020/2092 in ker je njihovo sprejetje pogojevala s sodbo Sodišča v morebitnih ničnostnih tožbah zoper navedeno uredbo. Glej Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 8. julija 2021 o oblikovanju smernic za uporabo splošnega režima pogojenosti za zaščito proračuna Unije (2021/2071(INI)). Oktobra 2021 smernice še niso bile sprejete, tako da je uporaba uredbe *de facto* odložena.

[50] V zvezi s to zadnjo trditvijo glej opombo 53 teh sklepnih predlogov.

– Pri uporabi mehanizma bo upoštevan njegov subsidiarni značaj glede na druge postopke, določene v pravu Unije, in bo prišel v poštev le, če ti ne bi omogočali učinkovitejše zaščite proračuna Unije.

93. Na podlagi tega „kompromisa“ Evropskega sveta, sta Madžarska in Republika Poljska umaknili svoj veto na VFO in na načrt Next Generation EU, Svet pa je Uredbo 2020/2092 dokončno sprejel 14. decembra, medtem ko jo je Parlament sprejel 16. decembra 2020. [51]

94. Zmanjšanje področja uporabe Uredbe 2020/2092 z zahtevo po „dovolj neposredni“ povezavi med izvrševanjem proračuna in kršitvijo načel pravne države je bilo nekako „izravnano“ z uporabo tega mehanizma finančne pogojenosti za sredstva, ki jih je Unija namenila v korist držav članic prek načrta Next Generation EU, vzpostavljenega v skladu z Uredbo (EU) 2020/2094. [52] Poleg tega se Uredba 2020/2092 uporablja tako za „splošne“ kršitve načel pravne države kot za „posamezne“ kršitve. [53]

95. Vendar (ne)uporaba Uredbe 2020/2092 še naprej sproža institucionalne spore med Komisijo in Parlamentom. [54]

B. Mehanizmi finančne pogojenosti v pravu Unije

96. Unija si za doseganje svojih ciljev in izvajanje svojih politik zagotovi potrebna sredstva. Brez vpliva na druge prihodke se proračun v celoti financira iz lastnih sredstev (člen 311 PDEU), v skladu z določbami, sprejetimi s sklepom Sveta. [55] Proračun je instrument prava Unije, ki vsako leto v finančnem smislu udejanja načelo solidarnosti [56] in je ustavnega pomena.

97. Prihodki in odhodki letnega proračuna Unije se določijo z večletnim načrtovanjem iz člena 312 PDEU. VFO zagotavlja urejeno upravljanje z odhodki Unije v mejah lastnih sredstev. Trenutno velja VFO 2021–2027, [57] ki predvideva povečanje lastnih sredstev za 0,6 % poleg sredstev, ki so bila zbrana z instrumentom za okrevanje zaradi finančnih posledic covida-19. [58]

51 Resolucija Evropskega parlamenta z dne 17. decembra 2020 o večletnem finančnem okviru 2021–2027, medinstitucionalnem sporazumu, instrumentu EU za okrevanje in uredbi o pravni državi (2020/2923 (RSP)), zlasti točka 4.

52 Uvodna izjava 7 Uredbe Sveta (EU) 2020/2094 z dne 14. decembra 2020 o vzpostavitvi Instrumenta Evropske unije za okrevanje v podporo okrevanju po krizi zaradi COVID-19 (UL 2020, L 433I, str. 23). Glej tudi člen 8 Uredbe 2021/241.

53 V uvodni izjavi 15 Uredbe 2020/2092 je navedeno, da „kršitve načel pravne države, zlasti tistih, ki vplivajo na pravilno delovanje javnih organov in učinkovito sodno presojo, lahko resno škodujejo finančnim interesom Unije. To velja za posamezne kršitve načel pravne države, še bolj pa za kršitve, ki so razširjene ali so posledica ponavljajočih se praks ali opustitev javnih organov ali splošnih ukrepov, ki so jih sprejeli ti organi.“ Opozoriti je treba, da se drugače kakor to v skladu z vsebino sklepov Evropskega sveta z dne 11. decembra 2020 „uredba ne nanaša na splošne pomanjkljivosti“. Ta trditev ni v skladu s tem, kar je navedeno v navedeni uvodni izjavi, in torej ne more vplivati na razlago Uredbe 2020/2092.

54 Predsednik Evropskega parlamenta je 20. oktobra 2021 pravno službo te institucije pozval, naj pripravi tožbo proti Evropski komisiji zaradi neuporabe Uredbe 2020/2092. Zaradi te zahteve je bila vložena tožba zaradi neizpolnitve obveznosti, zadeva C-657/21, Evropski parlament/Komisija, v zvezi s katero teče postopek pred Sodiščem.

55 Pri VFO 2021–2027 gre za Sklep Sveta (EU, Euratom) z dne 14. decembra 2020 o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije in razveljavitvi Sklepa 2014/335/EU, Euratom (UL 2020, L 424, str. 1).

56 Glej Lenaerts, K. in Adam, S., „La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne“, *Cahiers de droit européen*, 2021, št. 2, str. 307–417.

57 Uredba Sveta (EU, Euratom) 2020/2093 z dne 17. decembra 2020 o določitvi večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027 (UL 2020, L 433I, str. 11).

58 Ta instrument Komisijo izjemoma pooblašča, da v imenu Unije začasno sklene posojila na kapitalskih trgih v vrednosti največ 750 milijard EUR, od tega največ 360 milijard EUR za odobritev posojil in največ 390 milijard za kritje stroškov, pri čemer sta ta zneska namenjena izključno soočanju s posledicami krize, ki jo je povzročil covid-19. Kot sem navedel v svojih sklepnih predlogih z dne 18. marca 2021, Nemčija/Poljska (C-848/19, EU:C:2021:218, opomba 43), gre za največje prizadevanje za solidarnost Unije v njeni zgodovini.

98. Za izvrševanje proračuna Unije je v skladu s členom 317, prvi odstavek, PDEU odgovorna Komisija. Mora ga izvrševati „v sodelovanju z državami članicami v skladu z določbami uredb, sprejetih na podlagi člena 322 [PDEU], […] pri čemer upošteva načela dobrega finančnega poslovodenja. Države članice sodelujejo s Komisijo, da bi zagotovile porabo odobrenih proračunskih sredstev v skladu z načeli dobrega finančnega poslovodenja.“ [59]

99. Člen 310(6) PDEU določa, da „Unija in države članice v skladu s členom 325 preprečujejo goljufije in druga protipravna ravnanja, ki škodijo finančnim interesom Unije“.

100. Finančna uredba določa, [60] da lahko Komisija proračun Unije izvršuje neposredno, posredno in z deljenim upravljanjem z državami članicami. V praksi Komisija izvaja več kot 70 % proračuna z deljenim upravljanjem z državami članicami v skladu z določbami člena 63 Finančne uredbe. V okviru navedenega deljenega upravljanja organi držav članic pod nadzorom Komisije po pooblastilu opravljajo naloge, potrebne za izvrševanje sredstev proračuna Unije. [61]

101. V tem okviru deljenega izvrševanja proračuna med Komisijo in državami članicami so se vzpostavili mehanizmi pogojenosti, ki temeljijo na finančni uredbi in drugih posebnih pravilih Unije.

102. Sistemi pogojenosti za zaščito dobrega finančnega poslovodenja odražajo širši pojav uporabe pogojenosti tako v pravu Unije kot v drugih državah (vključno s tistimi z zveznimi pravnimi ureditvami) [62] in mednarodnih organizacijah, kot sta Mednarodni denarni sklad ali Svetovna banka.

103. V pravu Unije se pogojenost normalno uporablja ob pristopanju novih držav, za katere veljajo tako imenovana merila iz Københavna, in je običajna praksa v zunanjih odnosih Unije, katere razvojna pomoč je enako normalno pogojena s spoštovanjem zahtev na področju človekovih pravic. [63]

[59] V členu 310(5) PDEU je ponovljeno, da se „proračun […] izvršuje v skladu z načelom dobrega finančnega poslovodenja. Države članice sodelujejo z Unijo, tako da zagotovijo uporabo odobrenih proračunskih sredstev v skladu s tem načelom“.

[60] Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (UL 2018, L 193, str. 1) (v nadaljevanju: Finančna uredba).

[61] Člen 63 finančne uredbe določa, da se „[k]adar Komisija izvršuje proračun v okviru deljenega upravljanja, se naloge, povezane z izvrševanjem proračuna, prenesejo na države članice. Komisija in države članice pri upravljanju sredstev Unije upoštevajo načela dobrega finančnega poslovodenja, preglednosti in nediskriminacije ter zagotavljajo prepoznavnost delovanja Unije. V ta namen Komisija in države članice izpolnjujejo vsaka svoje obveznosti v zvezi s kontrolo in revizijo ter prevzamejo nastale obveznosti, določene v tej uredbi. Pravila za posamezni sektor vključujejo dopolnilne določbe.“

[62] V Združenih državah Amerike so zvezne institucije v svojih odnosih z zveznimi državami in lokalnimi skupnostmi uporabile finančno pogojenost za pogojevanje dodeljevanja sredstev iz zveznega proračuna s spoštovanjem, med drugim, prepovedi rasne segregacije pri izobraževanju in na delovnih mestih, z uvedbo minimalne plače, z ustanovitvijo neodvisne javne uprave v državi ali določitvijo najvišje dovoljene hitrosti na avtocestah po vsej državi. Podlaga za to zvezno finančno pogojenost je člen I, oddelek 8, alinea 1, ameriške ustave (the Spending Clause of the Constitution), ki kongres pooblašča „to lay and collect Taxes, […] to […] provide for the […] general Welfare of the United States“. Vrhovno sodišče ZDA je pogoje za uporabo te pogojenosti določilo med drugim v sodbah *South Dakota v. Dole*, 483 U.S. 203 (1987), in *NFIB v. Sebelius*, 567 U.S. 519 (2012). Glej Yeh, Brian T., *The Federal Government's Authority to Impose Conditions on Grant Funds*, Congressional Research Service, 2017, dostopno na https://sgp.fas.org/crs/misc/R44797.pdf, in Margulies, P., „Deconstructing Sanctuary Cities: The Legality of Federal Grant Conditions That Require State and Local Cooperation on Immigration Enforcement“, *Wash. & Lee L. Rev*. 2018, str. 1507.

[63] Glej Viță, V., „Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, str. 116–143.

104. Na področju notranjih razmerij med državami članicami in institucijami Unije se pogojenost uporablja zlasti v instrumentih ekonomske in socialne kohezije in pri upravljanju proračuna. [64]

105. Neizčrpen seznam primerov finančne pogojenosti v novi Uredbi o skupnih določbah za strukturne sklade za obdobje 2021–2027 vključuje: [65]

– Okoljsko in podnebno pogojenost, določeno v členu 6 („Podnebni cilji in mehanizem za prilagajanje podnebnim spremembam“) in členu 9(4).

– Pogojenost, ki temelji na spoštovanju „horizontalnih načel“ (člen 9) v zvezi s spoštovanjem temeljnih pravic in skladnostjo z Listino temeljnih pravic pri izvajanju skladov.

– Pogojenost, povezano s posebnimi cilji iz člena 15 („Omogočitveni pogoji“) in Priloge III. [66] Ta vsebuje „horizontalne omogočitvene pogoje, ki se uporabljajo za vse specifične cilje in merila, potrebna za oceno njihovega izpolnjevanja“. Priloga III vsebuje učinkovite mehanizme spremljanja trga javnih naročil; orodja in zmogljivosti za učinkovito uporabo pravil o državni pomoči; dejansko uporabo in izvajanje Listine o temeljnih pravicah; izvajanje in uporabo Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov v skladu s Sklepom Sveta 2010/48/ES. [67] Če ti pogoji niso izpolnjeni, lahko Komisija odloži povračilo stroškov, ki jih je priglasila država.

– Makroekonomsko pogojenost, določeno v členu 19 („Ukrepi za povezovanje uspešnosti skladov z dobrim gospodarskim upravljanjem“). Navedena določba pooblašča Svet, da na predlog Komisije začasno ustavi vse ali del obveznosti ali plačila za enega ali več programov države članice: (i) če navedena država članica ne sprejme zadostnih popravnih ukrepov ali ne ravna tako, da bi preprečila prekomerno neravnotežje v skladu z Uredbo (EU) št. 1176/2011; [68] (ii) Če Komisija ugotovi, da država članica ni sprejela ukrepov v skladu z Uredbo (ES) št. 332/2002, [69] in odloči, da ne bo odobrila izplačila dodeljene finančne pomoči tej državi članici, in (iii) kadar Svet meni, da država članica ne spoštuje programa makroekonomskih prilagoditev iz člena 7 Uredbe (EU) št. 472/2013 [70] ali ukrepov, zahtevanih s sklepom Sveta, sprejetim v skladu s členom 136(1) PDEU.

64 Glej Viță, V., *Conditionalities in Cohesion Policy*, Research for REGI Committee, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruselj, 2018.

65 Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (UL 2021, L 231, str. 159; v nadaljevanju: Uredba o skupnih določbah 2021–2027). Ta uredba krepi mehanizme pogojenosti, ki so bili za VFO 2014–2020 že določeni z Uredbo (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL 2013, L 347, str. 320).

66 Na drugi strani Priloga IV vsebuje „tematsk[e] omogočitven[e] pogoj[e za ESRR, ESS+ in Kohezijski sklad […]“.

67 Sklep Sveta z dne 26. novembra 2009 o sklenitvi Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov s strani Evropske skupnosti (UL 2010, L 23, str. 35).

68 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL 2011, L 306, str. 25).

69 Uredba Sveta (ES) z dne 18. februarja 2002 o ustanovitvi aranžmaja za zagotavljanje srednjeročne finančne pomoči za plačilne bilance držav članic (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 10, zvezek 1, str. 81).

70 Uredba (EU) št. 472/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o okrepitvi gospodarskega in proračunskega nadzora v državah članicah euroobmočja, ki so jih prizadele ali jim grozijo resne težave v zvezi z njihovo finančno stabilnostjo (UL 2013, L 140, str. 1).

106. V istem smislu člena 96 in 97 Uredbe o skupnih določbah 2021–2027 Komisiji dovoljujeta, da prekine rok za plačilo ali začasno ustavi plačila državam članicam, če obstaja resna nepravilnost ali nezadostnost ali obrazloženo mnenje Komisije v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU v zvezi z vprašanjem, ki ogroža zakonitost in pravilnost odhodkov. Komisija lahko v skladu s členom 104 naknadno izvede finančni popravek z zmanjšanjem pomoči iz skladov za neki program, če pride do takih primerov.

107. Mehanizmi pogojenosti so tudi v sektorskih predpisih, ki se uporabljajo za finančne instrumente Unije. Na primer:

– Makroekonomska pogojenost, določena v členu 10 Uredbe (EU) 2021/241,[71] podobno kot člen 19 Uredbe o skupnih določbah 2021–2027. Makroekonomska pogojenost strukturnih skladov se prenaša na Mehanizem za okrevanje in odpornost, ki je ključni finančni mehanizem instrumenta za okrevanje v Evropski uniji, sprejet z Uredbo 2020/2094 kot dopolnitev VFO z namenom soočanja s finančnimi posledicami covida-19. Komisija izvršuje ta mehanizem z neposrednim upravljanjem v skladu z ustreznimi pravili, sprejetimi na podlagi člena 322 PDEU, zlasti s Finančno uredbo in Uredbo 2020/2092.

– Pogojenost, katere namen je zagotoviti spoštovanje predpisov v zvezi s človekovimi pravicami pri evropskem integriranem upravljanju meja, določenim v členu 4 Uredbe (EU) 2021/1148.[72]

– Pogojenost v zvezi s spoštovanjem človekovih pravic in okoljskih ciljev iz člena 4 Uredbe (EU) 2021/1229 o instrumentu za posojila v javnem sektorju v okviru Mehanizma za pravični prehod.[73]

– Podnebna in okoljska pogojenost za neposredna plačila kmetom v okviru SKP, določena v členih od 43 do 47 Uredbe (EU) št. 1307/2013.[74]

108. Ti mehanizmi pogojenosti so različni, vendar vsi odražajo skupno logiko: upravičenost za plačilo iz proračuna Unije je pogojena z izpolnjevanjem nekaterih horizontalnih, ločenih in dodatnih zahtev glede na zahteve, ki jih neposredno določa evropski sklad, iz katerega se izvede plačilo.[75]

109. Finančna pogojenost, uvedena z Uredbo 2020/2092, je glede izvrševanja proračuna povezana s spoštovanjem pravne države, ki je „bistveno za zaščito drugih temeljnih vrednot [iz člena 2 PEU]“.[76] Države članice jo morajo kot horizontalni pogoj upoštevati pri izvrševanju proračuna Unije.

71 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL 2021, L 57, str. 17).

72 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. julija 2021 o vzpostavitvi Instrumenta za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko v okviru Sklada za integrirano upravljanje meja (UL 2021, L 251, str. 48).

73 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. julija 2021 o instrumentu za posojila v javnem sektorju v okviru Mehanizma za pravični prehod (UL 2021, L 274, str. 1).

74 Uredba (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL 2013, L 347, str. 608).

75 Na primer, prejem plačil iz strukturnih skladov, kot sta ESRR ali ESS, je pogojen s spoštovanjem zahteve po makroekonomskem ravnovesju s strani države članice.

76 Uvodna izjava 6 Uredbe 2020/2092.

110. Finančna pogojenost pomeni povezavo med solidarnostjo in odgovornostjo. Unija sredstva iz svojega proračuna prenese na države članice, če so porabljena odgovorno, kar pomeni, da so porabljena v skladu z vrednotami Unije, kot je vrednota pravne države. Le če se pri izvrševanju proračuna upoštevajo vrednote Unije, obstaja zadostno medsebojno zaupanje med državami članicami glede dodelitve finančnih sredstev Uniji, ki so nujna za doseganje njenih ciljev.

111. Povsem jasno je, da ima ta nova razsežnost metode pogojenosti posledice, ki pomembno vplivajo na odnose Unije z državami članicami. Na podlagi mehanizma pogojenosti imajo institucije Unije okrepljene pristojnosti, da zagotovijo, da države članice, kadar posegajo v upravljanje proračuna Unije, spoštujejo vrednote prava Unije.

112. Uporaba metode finančne pogojenosti v pravilih sekundarne zakonodaje pa mora biti v skladu z zahtevami primarnega prava in mora spadati v pristojnosti, ki so dodeljene Uniji.

113. Do zdaj sta se v sodni praksi Sodišča obravnavali predvsem okoljska pogojenost, ki se uporablja za neposredna plačila kmetom,[77] in makroekonomska pogojenost, ki je bila potrjena v sodbi Pringle.[78]

114. Sodišče je v zadnjenavedeni sodbi razsodilo, da je pogojenost mehanizem, primeren za zagotovitev spoštovanja prava Unije in ukrepov za usklajevanje ekonomske politike držav, ki so jih sprejele institucije Unije. Navedlo je tudi, da makroekonomski pogoji iz členov 3, 12(1) in 13(3), prvi pododstavek, Pogodbe o ustanovitvi Evropskega mehanizma za stabilnost (Pogodba o EMS)[79] zagotavljajo združljivost dejavnosti EMS zlasti s členom 125 PDEU in ukrepi usklajevanja, ki jih sprejme Unija.[80]

115. Ta zadeva in zadeva C-157/21 dajeta Sodišču možnost, da razvije svojo sodno prakso v zvezi s finančno pogojenostjo, tako da jo razširi na instrument, s katerim institucije Unije, da bi zaščitile njen proračun, spodbujajo države članice, da spoštujejo vrednoto pravne države iz člena 2 PEU.

116. Po teh preudarkih bom opravil analizo zaporednih tožbenih razlogov za razglasitev ničnost, ki jih navaja madžarska vlada.

77 Med sodno prakso glede okoljske pogojenosti pri neposrednih plačilih kmetom se lahko omenita sodbi z dne 27. januarja 2021, De Ruiter (C-361/19, EU:C:2021:71, točke od 31 do 41), in z dne 25. julija 2018, Teglgaard in Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597, točka 42 in naslednje). Sodišče je v sodbi z dne 7. avgusta 2018, Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637), v točki 39 navedlo: „[v] skladu s členom 93 zadnjenavedene uredbe so standardi za ohranjanje zemljišč v dobrem kmetijskem in okoljskem stanju del pravil o navzkrižni skladnosti, ki jih je – kot je navedeno v členu 91 navedene uredbe – treba spoštovati, v nasprotnem primeru se naloži upravna kazen. Ti standardi se določijo na nacionalni ravni v skladu s seznamom iz Priloge II k tej uredbi in se nanašajo zlasti na področje okolja.“

78 Sodba z dne 27. novembra 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756, točka 69): „[…] S strogimi pogoji, ki veljajo za odobritev finančne pomoči z mehanizmom za stabilnost na podlagi odstavka 3 člena 136 PDEU, na katerega se nanaša sprememba Pogodbe DEU, pa naj bi se zagotovilo, da bo ta mehanizem pri poslovanju spoštoval pravo Unije, vključno z ukrepi, ki jih Unija sprejme v okviru usklajevanja ekonomske politike držav članic.“

79 Pogodba o ustanovitvi Evropskega mehanizma za stabilnost med Kraljevino Belgijo, Zvezno republiko Nemčijo, Republiko Estonijo, Irsko, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Italijansko republiko, Republiko Ciper, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Malto, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko, Republiko Slovenijo, Slovaško republiko in Republiko Finsko, ki je bila 2. februarja 2012 sklenjena v Bruslju.

80 Sodba z dne 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, točki 111 in 112). Točke od 154 do 156 so se nanašale na ukrepanje Komisije v okviru Pogodbe o EMS zaradi zagotavljanja spoštovanja pogojenosti, ki velja za finančno pomoč. Ista sklicevanja so bila navedena tudi v sodbi z dne 20. septembra 2016, Mallis in Malli/Komisija in ECB (C-105/15 P, EU:C:2016:702, točka 54).

V. Prvi tožbeni razlog: neobstoj oziroma neustreznost pravne podlage Uredbe 2020/2092

A. Trditve strank

117. Madžarska vlada trdi, da čeprav člen 322(1)(a) PDEU zakonodajalca Unije pooblašča za sprejetje finančnih pravil v zvezi z izvrševanjem proračuna Unije, Uredba 2020/2092 ne vsebuje proračunskih ali finančnih določb.

118. Navaja, da zato pravna podlaga Uredbe 2020/2092 ni ustrezna in da Unija ni pristojna za sprejetje predpisa sekundarne zakonodaje s to vsebino.

119. Meni, da Uredba 2020/2092 Komisiji in Svetu omogoča, da opredelita pojem pravne države in ravnanja, ki kršijo zahteve, ki jih nalaga ta vrednota Unije. Sprejeti mehanizem dovoljuje naložitev sankcij, ki vplivajo na temeljne strukture države članice, glede katerih Unija nima pristojnosti.

120. Trdi, da člen 322 PDEU ne zajema teh ravnanj in torej ni ustrezna pravna podlaga za Uredbo 2020/2092, katere področje uporabe naj bi bilo v koliziji s postopkom iz člena 7 PEU.

121. Madžarska vlada poleg tega navaja razlike med Uredbo 2020/2092 ter drugimi finančnimi in proračunskimi predpisi Unije, katerih podlaga je člen 322(1)(a) PDEU.

122. Madžarska vlada med elementi Uredbe 2020/2092, ki niso združljivi s členom 322 PDEU, po eni strani navaja nasprotje interesov pri razdelitvi sredstev Unije. Uredba 2020/2092 naj ne bi vsebovala nobenih postopkovnih določb za države članice v zvezi z določitvijo pravil o nasprotju interesov in njihovo odpravo, zaradi česar omogoča sprejetje ukrepov proti zadevnim državam na podlagi neopredeljenih kršitev, ki presegajo zahteve, določene v Finančni uredbi.

123. Po drugi strani trdi, da člen 5(2) Uredbe 2020/2092 države članice zavezuje, da iz svojega proračuna financirajo programe, ki jim Unija odvzame svoja sredstva, da bi zaščitil upravičence. Ta določba naj ne bi bila v skladu s pravili izvrševanja proračuna Unije in za državo članico pomeni sankcijo, ki krši zahteve pravne države.

124. Madžarska vlada meni, da člen 322 PDEU ne more biti podlaga za naložitev obveznosti v zvezi z nacionalnimi proračuni, saj naj bi omogočal le sprejetje pravil glede izvrševanja proračuna Unije.

125. Parlament in Svet nasprotujeta trditvam madžarske vlade in menita, da je člen 322(1)(a) PDEU ustrezna pravna podlaga za Uredbo 2020/2092. [81]

126. Po mnenju teh dveh institucij Uredba 2020/2092 vzpostavlja mehanizem proračunske (finančne) pogojenosti za zagotovitev spoštovanja zahtev pravne države v skladu z drugimi mehanizmi pogojenosti, ki že obstajajo v Uniji. To utemeljuje analiza cilja in vsebine navedene uredbe.

[81] Da bi se izognil ponavljanju, navajam, da se države, ki so se udeležile obravnave (razen, jasno, Madžarske in Republike Poljske), ter Komisija strinjajo s trditvami Parlamenta in Sveta.

B. Presoja

127. Najprej bom opozoril na ustaljeno sodno prakso Sodišča glede izbire pravnih podlag v primarnem pravu za sprejetje aktov sekundarne zakonodaje: [82]

– „[M]ora izbira pravne podlage akta Unije temeljiti na objektivnih elementih, ki so lahko predmet sodnega nadzora, med katerimi sta zlasti namen in vsebina tega akta. Če se pri preizkusu zadevnega akta izkaže, da ima ta dvojni cilj ali da ima dva sestavna dela, pri čemer je eden glavni ali prevladujoči, drugi pa stranski, mora ta akt temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavni del[.]“ [83]

– „Poleg tega […] je pri določanju ustrezne pravne podlage mogoče upoštevati pravni okvir, v katerega se umešča nova ureditev, zlasti zato, ker lahko tak kontekst pojasni cilj navedene ureditve“. [84]

– Ko je harmonizacijski akt sprejet, „to zakonodajalcu Unije ne onemogoča, da bi ta akt prilagodil vsaki spremembi okoliščin ali razvoju znanja glede na njegovo nalogo, da skrbi za varstvo splošnih interesov, ki jih priznava Pogodba“. [85]

128. V skladu s to sodno prakso bo na podlagi analize cilja in vsebine Uredbe 2020/2092 mogoče ugotoviti, ali je člen 322(1)(a) PDEU ustrezna pravna podlaga za njeno sprejetje ali bi bila potrebna druga ali pa Unija ni pristojna za sprejetje te uredbe.

1. Cilj Uredbe 2020/2092

129. V skladu s členom 1 Uredbe 2020/2092 je njen cilj določiti „[…] pravila, potrebna za zaščito proračuna Unije v primeru kršitev načel pravne države v državah članicah“.

130. Več uvodnih izjav Uredbe 2020/2092 kaže na povezavo med spoštovanjem pravne države in dobrim finančnim poslovodenjem proračuna Unije.

– V uvodni izjavi 7 je navedeno, da „[k]adar države članice izvršujejo proračun Unije, […] je spoštovanje pravne države […] nujen predpogoj za skladnost z načeli dobrega finančnega poslovodenja iz člena 317 […] PDEU“.

– V uvodni izjavi 8 [86] je navedeno, da države članice lahko zagotovijo dobro finančno poslovodenje le, če javni organi ravnajo v skladu s pravom, če se kazensko preganjajo primeri goljufij in če obstaja ustrezen sodni nadzor nad upravnimi odločbami.

[82] Sodbe z dne 8. decembra 2020, Poljska/Parlament in Svet (C-626/18, EU:C:2020:1000, točke od 43 do 47); z dne 8. decembra 2020, Madžarska/Parlament in Svet (C-620/128, EU:C:2020:1001, točke od 38 do 42), in z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet (C-482/17, EU:C:2019:1035).

[83] Sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet (C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 31).

[84] Prav tam (točka 32).

[85] Prav tam (točka 38).

[86] „Države članice lahko zagotovijo dobro finančno poslovodenje le, če javni organi ravnajo v skladu s pravom, če preiskovalni organi in organi pregona učinkovito preganjajo primere goljufij, vključno z davčnimi goljufijami, davčnih utaji, korupcije, nasprotja interesov ali drugih kršitev prava, ter če so samovoljne in nezakonite odločitve javnih organov, tudi organov preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj, lahko predmet učinkovite sodne presoje s strani neodvisnih sodišč in Sodišča Evropske unije.“

– Uvodna izjava 9[87] poudarja pomen neodvisnosti sodstva in organov kazenskih preiskav zoper nezakonite in samovoljne odločitve javnih organov, ki bi lahko škodile finančnim interesom Unije.

– V uvodni izjavi 13 je ponovno potrjeno, da „[o]bstaja […] jasna povezava med spoštovanjem pravne države in učinkovitim izvrševanjem proračuna Unije v skladu z načeli dobrega finančnega poslovodenja“.

– V uvodni izjavi 15 je poudarjeno, da lahko „[k]ršitve načel pravne države, zlasti tistih, ki vplivajo na pravilno delovanje javnih organov in učinkovito sodno presojo [sodni nadzor], […] resno škodujejo finančnim interesom Unije“.

131. V skladu s temi uvodnimi izjavami, katerih usklajenosti s členi Uredbe 2020/2092 ni mogoče zanikati, se mi zdi, da je cilj te uredbe ustvariti poseben mehanizem za zagotovitev pravilnega izvrševanja proračuna Unije, kadar država članica krši načela pravne države, ki ogrožajo pravilno upravljanje sredstev Unije ali njene finančne interese.

132. Ta cilj se mi zdi v skladu z izbiro člena 322(1)(a) PDEU kot pravne podlage za Uredbo 2020/2092.[88]

133. Parlament in Svet trdita, da je namen sporne uredbe tisti, ki izhaja iz navedenih uvodnih izjav. Nasprotujeta analizi madžarske vlade, ki trdi, da je namen Uredbe 2020/2092 uvesti dodaten postopek poleg tistih, ki so že vzpostavljeni[89] za zaščito pravne države, ne da bi v primarnem pravu za to obstajala pravna podlaga.

134. Res je, da se zdi, da uvodna izjava 14 Uredbe 2020/2092, če se bere brez konteksta, v določeni meri podpira trditev madžarske vlade, saj je v njej navedeno, da „[m]ehanizem, določen v tej uredbi, te instrumente *dopolnjuje* z zaščito proračuna Unije pred kršitvami načel pravne države, ki vplivajo na dobro finančno poslovodenje ali zaščito finančnih interesov Unije“.

135. Ta očitna nedoslednost v logiki uvodnih izjav Uredbe 2020/2092 lahko izhaja iz poteka njenega zakonodajnega postopka. Kot sem že pojasnil, je prvotni predlog Komisije v manjši meri odražal finančno pogojenost predvidenega mehanizma in se je bolj nanašal na zaščito pravne države. Zaradi nasprotovanja Sveta se je končno besedilo Uredbe 2020/2092 oblikovalo v instrument finančne pogojenosti, v okviru katerega varovanje pravne države deluje kot horizontalni pogoj, ki ga morajo države spoštovati pri izvrševanju proračuna.

136. Zato je treba podrobno preučiti vsebino Uredbe 2020/2092, da bi se ugotovilo, ali je „končni zakonodajni izdelek“ res mehanizem finančne pogojenosti, tako kot drugi v pravu Unije. Če je tako, bi bil člen 322(1)(a) PDEU ustrezna pravna podlaga, saj bi bila navedena uredba akt o izvrševanju proračuna.

87 „Neodvisnost in nepristranskost sodstva bi morala biti vedno zagotovljena, preiskovalni organi in organi pregona pa bi morali imeti možnost, da ustrezno opravljajo svoje naloge. Sodstvo ter preiskovalni organi in organi pregona bi morali imeti zadostne finančne in človeške vire ter vzpostavljene postopke za učinkovito delovanje ob polnem spoštovanju pravice do poštenega sojenja, vključno s spoštovanjem pravice do obrambe. Pravnomočne sodbe bi bilo treba učinkovito izvajati. Ti pogoji so potrebni kot minimalno jamstvo zoper nezakonite in samovoljne odločitve javnih organov, ki bi lahko škodile finančnim interesom Unije.“

88 Glej Martín Rodríguez, P., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2021, str. 133, za katerega: „člen 322 PDEU zagotavlja pravno podlago, ki je več kot zadostna za vzpostavitev te [finančne] pogojenosti, ki poleg tega že obstaja glede konkretnih materialnih elementov pravne države […].“

89 Evropski mehanizem za pravno državo, pregled stanja na področju pravosodja v EU, postopek zaradi neizpolnitve obveznosti in postopek iz člena 7 PEU.

137. Če ni tako, kar trdi madžarska vlada, bi šlo za dodaten instrument za zaščito pravne države s proračunsko konotacijo, za katerega člen 322 PDEU ne bi bil ustrezna pravna podlaga in za vzpostavitev katerega Unija ne bi bila pristojna.

138. Menim, da je cilj Uredbe 2020/2092 z mehanizmom pogojenosti zagotoviti pravilno izvrševanje proračuna Unije v primeru kršitev načel pravne države članice v državi članici, ki ogrožajo dobro finančno poslovodenje s sredstvi Unije.

139. Kot celota je torej cilj Uredbe 2020/2092 zaščititi proračun Unije, kadar obstajajo posebni položaji, ki ogrožajo njegovo pravilno izvrševanje in ki pomenijo kršitve pravne države. Njegov namen torej ni zaščita slednje s kaznovalnim mehanizmom.

140. S tega vidika je cilj Uredbe 2020/2092 primerljiv s ciljem Finančne uredbe, katere pravna podlaga v členu 322 PDEU ni sporna.

141. Parlament, Svet in Komisija so namreč v skupni izjavi, pripravljeni ob njenem sprejetju, izjavili, da želijo vsebino Uredbe 2020/2092 vključiti v Finančno uredbo, ko bo ta spremenjena.[90]

142. Kot navaja Svet, je odločitev evropskega zakonodajalca, da pripravi akt za zagotovitev ustreznega izvrševanja proračuna Unije v primeru kršitev pravne države, zajeta z njegovo pravico do proste presoje pri sprejemanju zakonodaje.

143. Navedene možnosti nikakor ni mogoče opredeliti kot očitno napačno. Spoštovanje načel pravne države je lahko temeljnega pomena za dobro delovanje javnih financ in pravilno izvrševanje proračunov.[91]

144. Skratka, menim, da vzpostavitev mehanizma finančne pogojenosti, povezane s pravno državo, pomeni sprejemljivo zakonodajno možnost in v skladu s primarnim pravom.

2. Vsebina Uredbe 2020/2092

145. Poleg tega je treba pri presoji, ali je Uredba 2020/2092 zajeta s členom 322(1)(a) PDEU, v skladu s sodno prakso Sodišča nujno preučiti njeno vsebino.

146. Na podlagi te analize bo mogoče preveriti, ali so elementi iz Uredbe 2020/2092 resnični mehanizem finančne pogojenosti (v skladu s tistimi, ki že obstajajo v pravu Unije), in torej ugotoviti, ali člen 322(1)(a) PDEU temu mehanizmu zagotavlja pravilno pravno podlago.

[90] Vsebina te izjave je: „Brez poseganja v pravico Komisije do pobude se Evropski parlament, Svet in Komisija strinjajo, da bodo razmislili o tem, da se v Uredbo (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 (Finančna uredba) ob njeni naslednji reviziji vključi vsebina te uredbe.“ Glej njeno besedilo v prilogi dokumenta COM/2020/843 final z dne 14. decembra 2020, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu v skladu s členom 294(6) Pogodbe o delovanju Evropske unije v zvezi s stališčem Sveta o sprejetju uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o splošnemu režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije.

[91] Glej Mnenje št. 1/2018 Računskega sodišča o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2. maja 2018 o zaščiti proračuna Unije v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah (UL 2018, C 291, str. 1), točki 10 in 11.

a) Pogoji za sprejetje ukrepov v postopku iz Uredbe 2020/2092

147. V skladu s členom 4(1) Uredbe 2020/2092, „[k]adar se v skladu s členom 6 ugotovi, da kršitve načel pravne države v državi članici dovolj neposredno vplivajo ali pomenijo dovolj neposredno resno tveganje vpliva na dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije, se sprejmejo ustrezni ukrepi“.

148. Stranke v postopku se ne strinjajo glede razlage te določbe:

– Madžarska vlada trdi, da uvaja tristopenjski postopek, v katerem je treba ugotoviti: (a) kršitev pravne države; (b) resno in dovolj neposredno tveganje za dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije, in (c) potrebo, da se v zvezi s tem sprejmejo sorazmerni ukrepi. Meni, da pravna podlaga člena 322(1)(a) PDEU ne zajema prve od navedenih faz.

– Parlament in Svet nasprotujeta tej razlagi in menita, da ima postopek le dve fazi: (a) dokaz o obstoju kršitve pravne države, ki neposredno ogroža dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije, in (b) sprejetje ukrepov za boj proti temu. Pogojenost naj bi tako veljala le za kršitve pravne države, ki neposredno vplivajo na izvrševanje proračuna Unije in so dovolj resne.

149. Po mojem mnenju je zadnjenavedena razlaga člena 4(1) Uredbe 2020/2092 upoštevna. Finančna pogojenost je omejena na tiste kršitve pravne države, ki so dovolj neposredno povezane z izvrševanjem proračuna in ki vplivajo ali pomenijo resno tveganje vpliva na dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali zaščito njenih finančnih interesov.

150. *Dobesedna* razlaga pripelje do tega sklepa, saj člen 4(1) Uredbe 2020/2092 zahteva dovolj neposredno povezavo med kršitvijo pravne države in izvrševanjem proračuna. Samo tako je mogoče uporabiti mehanizem pogojenosti, tako da se Uredba 2020/2092 ne uporablja za vse kršitve pravne države, temveč za kršitve, ki so neposredno povezane z izvrševanjem proračuna.

151. V istem smislu, čeprav člen 2(a) Uredbe 2020/2092 opredeljuje pravno državo, je to zgolj „[v] tej uredbi“. Res je, da navedena določba „pravno državo“ opredeljuje na splošno (kot vrednoto Unije, določeno v členu 2 PEU) in odprto, saj jo navezuje na načela, navedena v nadaljevanju, vendar ponavljam, z omejenim obsegom, ki sem ga pravkar poudaril.

152. Podobno so v členu 3 Uredbe 2020/2092 naštete nekatere značilnosti kršitve načel pravne države „[z]a namene te uredbe“.

153. Na podlagi *sistematične* razlage člena 4(1) Uredbe 2020/2092 v povezavi z drugimi členi te uredbe menim tudi, da se finančna pogojenost uporablja le za tiste resne kršitve pravne države, ki neposredno vplivajo na izvrševanje proračuna Unije.

154. Značilnosti „kršitev načel pravne države“, ki jih primeroma našteva člen 3 Uredbe 2020/2092, so v členu 4(2) te uredbe omejene na področja delovanja nacionalnih organov, ki so neposredno povezana z izvrševanjem proračuna Unije.

155. Poudarjam, da se primeri iz člena 4(2) Uredbe 2020/2092 nanašajo bodisi na konkretne dejavnosti proračunskega izvrševanja bodisi na splošne dejavnosti, če te vključujejo nadzor nad dejavnostmi izvrševanja proračuna.

156. Res je, da nekatere splošne dejavnosti, navedene v členu 4(2) Uredbe 2020/2092,[92] obravnavane ločeno, kot take ne bi smele vplivati na izvrševanje proračuna Unije v smislu člena 322(1)(a) PDEU niti niso samodejno povezane z dobrim finančnim poslovodenjem[93] ali varovanjem finančnih interesov Unije.

157. Vendar pa je namen člena 4(2) Uredbe 2020/2092 omejiti razširitev teh splošnih dejavnosti na tiste, ki so ob tem, da jih izvajajo nacionalni organi, povezane z izvrševanjem proračuna. To velja za:

– Delovanje preiskovalnih služb in javnega tožilstva v tem okviru le glede „kršitev prava Unije, povezanih z izvrševanjem proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije“ [točka (c)].

– Učinkovito sodno presojo neodvisnih sodišč, če se izvaja v zvezi z ukrepi ali opustitvami nacionalnih organov, ki so [v skladu s točkami (a), (b) in (c) istega odstavka] povezane z izvrševanjem proračuna Unije [točka (d)].

– Preprečevanje in sankcioniranje goljufij in drugih kršitev prava Unije, kadar so – ponovno – „povezan[e] z izvrševanjem proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije“ [točka (e)].

158. V zvezi z rezidualno klavzulo [točka (h)], ki se nanaša na „drug[e] primer[e] ali ravnanja organov“, ti lahko spadajo na področje uporabe Uredbe 2020/2092 le, če „so pomembni za dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije“. Rezidualna klavzula se torej ne širi na ravnanja, ki niso povezana z izvrševanjem proračuna.

159. Po mojem mnenju je metoda, ki jo je zakonodajalec uporabil za določitev področja in pogojev uporabe zadevnega mehanizma, primerna, saj kot *horizontalni* pogoj za pravilno izvrševanje proračuna nalaga spoštovanje načel pravne države.

160. Resne kršitve teh načel, na podlagi katerih je mogoče uporabiti mehanizem pogojenosti, so tiste, ki izhajajo iz dejavnosti izvrševanja proračuna Unije ali splošnih dejavnosti državnih organov, ki se neposredno nanašajo na navedeno izvrševanje proračuna.

161. Člen 6(9) Uredbe 2020/2092 vsekakor zahteva, da Komisija navede specifične razloge in predloži konkretne dokaze o obstoju resne kršitve načel pravne države, neposredno povezane z izvrševanjem proračuna. Le tako je mogoče zoper državo članico kršiteljico sprejeti ustrezne ukrepe.

162. Na podlagi *namenske* in *zgodovinske* razlage člena 4(1) Uredbe 2020/2092 menim tudi, da se finančna pogojenost uporablja le za tiste kršitve pravne države, ki neposredno vplivajo na izvrševanje proračuna Unije.

163. V zvezi s tem ponavljam koristnost upoštevanja poteka zakonodajnega postopka, ki je privedel do sprejetja Uredbe 2020/2092.

[92] Tiste, ki so navedene v točkah (c) („pravilno delovanje preiskovalnih služb in javnega tožilstva“), (d) („učinkovita sodna presoja ukrepov“) in (e) (preprečevanje in sankcioniranje goljufij, vključno z davčnimi goljufijami, korupcije ali drugih kršitev prava Unije).

[93] V skladu s členom 2, točka 59, finančne uredbe „dobro finančno poslovodenje“ pomeni „izvrševanje proračuna v skladu z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti“.

164. Kot sem že navedel, se je prvotni predlog Komisije nanašal bolj na zaščito pravne države in je manj odražal finančno pogojenost mehanizma. Zaradi posredovanja Sklepa je končno besedilo Uredbe 2020/2092 jasneje postalo instrument finančne pogojenosti, v okviru katerega je varovanje pravne države horizontalni pogoj, ki ga morajo države spoštovati pri izvrševanju proračuna.

165. Pri razvoju zakonodajnega besedila je bil ključni element vključitev zahteve po *dovolj neposredni* povezavi [94] med izvrševanjem proračuna in kršitvijo načel pravne države [95] v člen 4(1) Uredbe 2020/2092.

166. Uvedba tega elementa, ki ga določena pravna teorija močno graja, [96] pomeni določeno zmanjšanje področja uporabe prvotnega predloga Komisije. V svoji končni različici je mehanizem finančne pogojenosti tesno povezan z izvrševanjem proračuna Unije, da se ne bi kršil člen 7 PEU in da bi se omogočilo, da normativni akt spada v pravno podlago člena 322 PDEU. [97]

167. *Dovolj neposredna* povezava zagotavlja, da se mehanizem pogojenosti ne bo uporabljal za katero koli resno kršitev pravne države, temveč bo omejen na tiste resne kršitve, ki so tesno povezane z izvrševanjem proračuna. [98] To povezavo bo morala Komisija dokazati, preden bo predlagala popravne ukrepe, pri čemer ne obstaja nikakršen avtomatizem pri tem dokazovanju, ne glede na to, za kako resno kršitev načel pravne države gre.

168. V uvodni izjavi 13 Uredbe 2020/2092 je ta povezava poudarjena z zagotavljanjem, da „[o]bstaja torej jasna povezava med spoštovanjem pravne države in učinkovitim izvrševanjem proračuna Unije v skladu z načeli dobrega finančnega poslovodenja“.

169. Skratka, na podlagi dobesedne, sistematične, namenske in zgodovinske razlage člena 4(1) Uredbe 2020/2092 v skladu s hermenevtičnimi merili menim, da navedena uredba vzpostavlja mehanizem finančne pogojenosti, ki se uporablja samo za resne kršitve pravne države, ki neposredno vplivajo na izvrševanje proračuna Unije. Če se razume tako, ima Uredba 2020/2092 zadostno pravno podlago v členu 322(1)(a) PDEU.

170. Te trditve ne omaja trditev madžarske vlade v zvezi z (domnevnim) protislovjem med določbami Finančne uredbe v zvezi z nasprotjem interesov (člen 61) [99] in členom 3(b) Uredbe 2020/2092, ki kot značilno za kršitve načel pravne države, med drugim opredeljuje, da nacionalni organi ne zagotavljajo „odsotnosti nasprotja interesov“.

94 V sodbi z dne 6. novembra 2014, Italija/Komisija (C-385/13 P, EU:C:2014:2350, točki 68 in 69), je predvidena potreba po dovolj neposredni povezavi med domnevno kršitvijo prava Unije, ki jo je storila država članica prejemnica, in ukrepom, ki je predmet zaprošenega financiranja, kot elementom, ki Komisiji omogoča, da odredi začasno ustavitev plačil iz strukturnih skladov državi članici.

95 Martín Rodríguez, P., *op. cit*., str. 133, poudarja tudi, da je ključ za razlago Uredbe 2020/2092 zahteva po „dovolj neposrednem“ vplivu.

96 Članek v *European Papers*, 2020, št. 5, str. 1101–1104, v katerem je obveznost Komisije, da dokaže, da se kršitev pravne države nanaša izključno na zaščito finančnih interesov Unije, opredeljen kot *probatio diabolica*. Dodaja, da navedena zahteva „will presumably render inoperative the conditionality mechanism“ in da Uredba 2020/2092 „appears to be doomed to fail“, če se bo uporabljala samo za ravnanje držav, ki vpliva na dobro finančno poslovodenje proračuna Unije.

97 Sklepi Evropskega sveta z dne 10. in 11. decembra 2020, točka 2(e), ponovno potrjujejo, da bo morala biti „vzročna zveza med takimi kršitvami in negativnimi posledicami za finančne interese Unije pa […] dovolj neposredna in ustrezno izkazana. Zgolj ugotovitev, da je prišlo do kršitve načela pravne države, ne zadostuje za sprožitev mehanizma.“

98 Evropski svet z dne 10. in 11. decembra 2020 je v svojih sklepih, točka 2(h), šel dlje od Uredbe, ko pravi, da „[k]adar se bodo takšne informacije in ugotovitve [na podlagi katerih Komisija utemeljuje svojo oceno,] ne glede na njihov izvor, uporabile za namene uredbe, bo Komisija zagotovila, da bosta njihova relevantnost in uporaba določeni izključno v luči cilja uredbe, tj. zaščite finančnih interesov Unije“.

99 Člen 61(3) finančne uredbe določa, da „[z]a namene odstavka 1 nasprotje interesov obstaja, kadar je ogroženo nepristransko in objektivno izvajanje nalog finančnega udeleženca ali druge osebe iz odstavka 1 zaradi družinskih, čustvenih, političnih ali narodnostnih razlogov, gospodarskega interesa ali kakršnega koli drugega neposrednega ali posrednega osebnega interesa“.

171. Kot navaja Svet, je uporaba Uredbe 2020/2092 podredna uporabi drugih finančnih pravil Unije. Člen 6(1) Uredbe 2020/2092 določa, da Komisija uporabi mehanizem, „razen če meni, da bi lahko z drugimi postopki, določenimi v zakonodaji Unije, učinkoviteje zaščitila proračun Unije“. [100]

172. To pomeni, da se postopek reševanja nasprotja interesov, določen v členu 61 Finančne uredbe, uporablja za konkretne primere in da se mehanizem iz Uredbe 2020/2092 izvaja le, če je delovanje organa države članice, ki sodeluje pri izvrševanju proračuna Unije, ogroženo s posebej resnimi nasprotji interesov.

b) Merila za sprejetje ukrepov v okviru postopka iz Uredbe 2020/2092

173. Madžarska vlada trdi, da so ukrepi, ki jih institucije Unije lahko sprejmejo na podlagi Uredbe 2020/2092, dejansko sankcije za kršitev pravil pravne države, in ne pravi „ukrepi“ za zaščito proračuna Unije. Zato člen 322(1)(a) PDEU ni ustrezna pravna podlaga.

174. To naj bi izhajalo iz uvodne izjave 18 in člena 5(3) Uredbe 2020/2092, ki določata merila za oblikovanje teh ukrepov, ki se osredotočajo bolj na same kršitve (torej na njihovo naravo, trajanje, resnost in obseg, poleg „namena“ države članice) kot pa na zaščito proračuna Unije.

175. Svet in Parlament odgovarjata, da člen 5(3) Uredbe 2020/2092 vzpostavlja hierarhijo meril, med katerimi sta poudarjena sorazmernost in „dejanski ali morebitni vpliv kršitev načel pravne države na dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali na finančne interese Unije“. „Narava, trajanje, resnost in obseg kršitve načel pravne države“ pa so elementi subsidiarne presoje. Merilo namena kršitve države, navedeno v uvodni izjavi 18, naj ne bi imelo normativne vrednosti.

176. Menim, da se člen 5(3) in uvodna izjava 18 Uredbe 2020/2092 ne ujemata v celoti. Zdi se, da kadar se sprejemajo ukrepi, slednja šteje za subsidiarno merilo glede „vpliv[a] na dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije“.

177. Vendar menim, da je mogoče na podlagi sistematične razlage člena 5(3) Uredbe 2020/2092 sklepati, da je treba pri sprejetju ukrepov upoštevati predvsem sorazmernost in dejanske ali morebitne posledice kršitve načel pravne države na dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali na finančne interese Unije. Tako se ohrani sama narava ukrepov, ki ni enaka naravi sankcij, naloženih zaradi kršitve načel pravne države. [101]

178. Narava, trajanje, resnost in obseg kršitve načel pravne države, ki jo je storila država kršiteljica, se lahko uporabijo le za določitev vpliva njenega delovanja na izvrševanje proračuna Unije.

[100] V sklepih Evropskega sveta z dne 11. decembra 2020, točka 2(d), je bilo določeno, da bo „[p]ri uporabi mehanizma […] upoštevan njegov subsidiarni značaj. Ukrepi v okviru mehanizma bodo prišli v poštev samo, če drugi postopki, določeni v pravu Unije, med drugim v sklopu uredbe o skupnih določbah, finančne uredbe ali postopkov za ugotavljanje kršitev na podlagi Pogodbe, ne bi omogočali učinkovitejše zaščite proračuna Unije.“

[101] Glej po analogiji sodno prakso Sodišča, v skladu s katero „[…] obveznost vračila koristi, ki je bila neupravičeno prejeta zaradi nepravilnosti, ne pomeni sankcije, temveč je zgolj posledica ugotovitve, da zahtevani pogoji za pridobitev koristi, ki izhaja iz predpisov Unije, niso bili spoštovani, zaradi česar pridobljena korist ni upravičena“ (sodbi z dne 1. oktobra 2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, točka 64, in z dne 26. maja 2016, Județul Neamț in Județul Bacău, C-260/14 in C-261/14, EU:C:2016:360, točka 50 in navedena sodna praksa).

179. Glede na to razlago člen 5(3) Uredbe 2020/2092 spada na področje uporabe člena 322(1)(a) PDEU, ker so ukrepi, ki jih določa, ponavljam, proračunski popravek, in ne sankcija za državo članico kršiteljico.

180. Madžarska vlada dvomi, da je vsebina zadnjega stavka člena 5(3) Uredbe 2020/2092 združljiva s to pravno podlago („[u]krepi so, kolikor je to mogoče, usmerjeni v ukrepe Unije, na katere vplivajo kršitve“). Tako naj bi bila sprejeta „navzkrižna“ pogojenost, onkraj tiste, ki se nanaša na zaščito proračuna Unije.

181. Razlaga Sveta, ki temelji na načelu sorazmernosti, se mi zdi prepričljiva. Izjemno dopuščanje „navzkrižne“ finančne pogojenosti je mogoče pojasniti s tem, da lahko nekatere kršitve načel pravne države, ki so jih storili nacionalni organi, vplivajo na zelo veliko sektorjev in ne bi bilo sorazmerno sprejeti popravnih finančnih ukrepov v vseh teh sektorjih. Kot je Svet navedel na obravnavi, so mogoči tudi primeri, v katerih so kršitve načel pravne države znane po polni izvedbi nekaterih programov odhodkov Unije in v katerih finančni popravek ni izvedljiv. V takem primeru bi navedeni popravek lahko vplival na druge programe odhodkov, ki še potekajo, da bi se zagotovila učinkovitost mehanizma pogojenosti. [102]

182. Tako razumljena izjemna dopustitev „navzkrižne“ finančne pogojenosti (ki vključuje možnost, da se popravek ne razširi na vse sektorje, na katere se nanaša kršitev pravne države, ali da se razširi na odhodke tekočega proračuna Unije), ne odpravlja proračunske narave mehanizma in je v skladu s členom 322 PDEU.

c) Merila za odpravo ukrepov v okviru postopka iz Uredbe 2020/2092

183. Člen 7(1) in (2) Uredbe 2020/2092 določa odpravo ukrepov na zahtevo države ali na predlog Komisije, če pogoji za njihovo sprejetje prenehajo.

184. To pomeni, da je nadaljnji obstoj vpliva ali tveganja vpliva na izvrševanje proračuna Unije nujen za ohranitev sprejetih popravnih ukrepov finančne pogojenosti.

185. Kot trdi Svet, se ob prenehanju vpliva na proračunsko izvrševanje popravni ukrepi odpravijo, tudi če država članica še naprej krši načela pravne države. Kot je na obravnavi navedel Evropski parlament, v primeru sankcij ne obstaja možnost odprave.

186. Tako je jasno (oziroma se potrjuje), da mehanizem pogojenosti uporablja finančne popravke, in ne sankcij zaradi kršitev načel pravne države.

d) Zaščita upravičencev v okviru postopka iz Uredbe 2020/2092

187. Člen 5(2) Uredbe 2020/2092 [103] v povezavi z uvodno izjavo 19 te uredbe uvaja jamstvo za končne prejemnike ali upravičence iz programov odhodkov, ki se financirajo iz proračuna Unije.

[102] Če Sodišče tega pristopa ne bi sprejelo zaradi šibkosti povezave s kršitvijo pravne države, bi moralo razglasiti le ničnost izraza „kolikor je mogoče“ iz člena 5(3), zadnji stavek, Uredbe 2020/2092 (ki ni bistvene narave), tako da bi bilo njegovo besedilo omejeno na: „Ukrepi so usmerjeni v ukrepe Unije, na katere vplivajo kršitve.“

[103] Glej njegov citat v točki 11 teh sklepnih predlogov.

188. Sprejetje ukrepov finančne pogojenosti, kadar država krši načela pravne države, ne sme škodovati končnim upravičencem do sredstev, ki jih morajo še naprej prejemati. Poleg tega mora država redno poročati Komisiji o spoštovanju te obveznosti.

189. Madžarska vlada meni, da mora zadevna država članica v primeru finančnega popravka plačati sredstva upravičencem, in to v breme lastnega proračuna. Uredba 2020/2092 naj bi torej državam nalagala obveznosti v zvezi z njihovim nacionalnim proračunom, česar člen 322 PDEU ne predvideva.

190. Svet odgovarja, da ima člen 5(2) Uredbe 2020/2092 deklaratorni učinek in državi članici ne nalaga dodatnih obveznosti poleg tistih, ki so določene v „veljavnih sektorskih ali finančnih pravil[ih]“. V resnici naj bi dodala le način nadzora spoštovanja že obstoječih obveznosti v sektorskih predpisih, da bi se v primeru finančnih popravkov zaščitili upravičenci do sredstev iz proračuna Unije.

191. Menim, da je treba trditve madžarske vlade zavrniti, ker je varstvo upravičencev, določeno v členu 5(2) Uredbe 2020/2092, tipičen in logičen ukrep pri deljenem upravljanju sredstev proračuna Unije.

192. Kot je pojasnjeno v uvodni izjavi 19 Uredbe 2020/2092, „[…] so plačila Komisije državam članicam v okviru deljenega upravljanja pravno neodvisna od plačil nacionalnih organov upravičencem“.

193. Iz navedene premise se v tej uvodni izjavi izpeljuje, da ukrepi, sprejeti na podlagi Uredbe 2020/2092, ne vplivajo na „na razpoložljivost sredstev za plačila upravičencem v skladu z roki za plačila, določenimi na podlagi veljavnih sektorskih in finančnih pravil. […]. [O]bveznosti do končnih prejemnikov ali upravičencev, določene v tej uredbi, so del veljavnega prava Unije glede izvajanja financiranja v okviru deljenega upravljanja.“

194. Glede na to, da so plačila Komisije državi članici ločena od plačil nacionalnih organov upravljanja upravičencem iz programov in do sredstev, ki se financirajo iz proračuna Unije, je logično, da se kot splošno pravilo državam naloži obveznost, da ohranijo plačila upravičencem, tudi v primeru finančnega popravka, ki ga sprejme Unija.

195. Poleg tega bi finančni popravek izgubil svoj učinek, če bi nacionalni organi od upravičencev lahko zahtevali vračilo prejetih sredstev ali če jim namenjenih sredstev ne bi izplačali, potem ko bi institucije Unije potrdile ukrep za zaščito njenega proračuna zaradi obstoja kršitve načel pravne države, ki vpliva na njegovo izvrševanje.

196. V teh primerih mora finančni popravek, ki so ga sprejele institucije Unije, trpeti država članica kršiteljica in ga ne sme prenesti na upravičence do sredstev, ki niso povezani s to kršitvijo.[104]

197. Vpliv finančnih popravkov lahko škoduje fizičnim in pravnim osebam iz države članice le, če so odgovorne za kršitve pravil Unije, ki urejajo dodelitev sredstev iz njenega proračuna, kar, ponavljam, ni področje uporabe Uredbe 2020/2092.

[104] Svet se v obrambo upravičencev sklicuje na zaščito njihovih pridobljenih pravic in legitimnih pričakovanj ter na načelo, da odziv na kršitev ene obveznosti ne sme povzročiti druge kršitve.

198. Če pa so za kršitve odgovorni nacionalni organi, morajo sprejeti posledice svojih dejanj, ki so povzročili popravne ukrepe,[105] kot to velja pri izvajanju Uredbe 2020/2092.

199. Podobno določa člen 103 Uredbe o skupnih določbah 2021–2027, ki ureja finančne popravke držav članic.[106] Varstvo končnih upravičencev je določeno tudi v členu 11 Uredbe (EU) št. 1306/2013.[107]

200. Skratka, jamstvo, uvedeno s členom 5(2) Uredbe 2020/2092 v korist končnih upravičencev, se brez težav umešča v mehanizem finančne pogojenosti in je povezano z izvrševanjem proračuna Unije, tako da mu člen 322 PDEU zagotavlja zadostno kritje.

201. Menim torej, da je treba prvi tožbeni razlog zavrniti.

VI. Drugi tožbeni razlog: kršitev člena 7 PEU in kršitev člena 4(1) PEU v povezavi s členom 5(1) PEU, členom 13(2) PEU in členom 269 PDEU

202. Madžarska vlada z drugim tožbenim razlogom očita dve kršitvi Pogodb:

– člena 7 PEU;

– člena 269 PDEU in načela institucionalnega ravnovesja iz člena 13(2) PEU.

203. Madžarska vlada se sklicuje na (domnevno) kršitev člena 7 PEU in jo povezuje z načelom dodelitve pristojnosti iz člena 4(1) PEU in člena 5(2) PEU zaradi neustreznosti pravne podlage, na kateri temelji Uredba 2020/2092. Glede ponavljanj trditev iz prvega razloga za ničnost napotujem na to, kar sem že navedel v zvezi z njimi.

A. Prvi del drugega tožbenega razloga: kršitev člena 7 PEU

1. Trditve strank

204. Madžarska vlada trdi, da je postopek iz Uredbe 2020/2092 le konkretizacija postopka, določenega v členu 7 PEU, za kar niti ta določba niti nobena druga določba primarnega prava ne daje možnosti. Dve od treh faz navedenega postopka naj bi sovpadali s tistimi iz mehanizma iz člena 7 PEU, pogoji za začetek uporabe slednjega pa so strožji od tistih, ki se uporabljajo za sprejetje ukrepov na podlagi izpodbijane uredbe.

205. Madžarska vlada meni, da cilj Uredbe 2020/2092 sovpada s ciljem člena 7 PEU, saj je njegov namen kaznovati kršitve načel pravne države z naložitvijo sankcij. To naj bi dokazovali neobstoj pravega mehanizma pogojenosti; neobstoj dejanske povezave med kršitvami načel pravne države

[105] Glede upravljanja sredstev ESRR je Sodišče razsodilo, da to velja tudi, kadar zneskov ni mogoče izterjati, „[…] če se ugotovi, da je ta nemožnost posledica napake ali malomarnosti te države članice“ (sodba z dne 1. oktobra 2020, Elme Messer Metalurgs C-743/18, EU:C:2020:767, točka 71).

[106] Glede prejšnje ureditve in sodne prakse v zvezi s finančnimi popravki glej Guillem Carrau, J., „Las correcciones financieras en materia de fondos estructurales“, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2018, št. 51, str. 281–319.

[107] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (ES) št. 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL 2013, L 347, str. 549). Njen člen 11 določa: „Razen če pravo Unije izrecno določa drugače, se plačila, povezana s financiranjem na podlagi te uredbe, upravičencem izplačajo v celoti.“

in proračunom Unije; večja povezanost ukrepov s tistimi, ki se uporabljajo za kršitve pravne države, kot s proračunom Unije; upoštevanje namena države članice kot upoštevnega elementa, in to, da je odprava ukrepov povezana s prenehanjem kršitev.

206. Parlament in Svet nasprotujeta tej argumentaciji in trdita, da mehanizem iz Uredbe 2020/2092 ni odvisen od postopka iz člena 7 PEU, uresničuje drugačne cilje in ga urejajo drugačna pravila. Njegov cilj je zaščititi proračun Unije, ne pa kaznovati kršitve pravne države. Pogoji za sprejetje ukrepov in njihova tipologija se razlikujejo od tistih iz člena 7 PEU.

2. Presoja

207. Da bi se ugotovilo, ali Uredba 2020/2092 določa postopek, ki je združljiv s postopkom iz člena 7 PEU, je treba najprej ugotoviti, ali je slednji edini način v pravnem redu Unije za zaščito vrednote pravne države.

a) Neobstoj izključnosti člena 7 PEU za zaščito pravne države

208. Po mojem mnenju člen 7 PEU ne dovoljuje zakonodajalcu Unije, da bi s pravili sekundarne zakonodaje uvedel drug podoben mehanizem, čeprav z manjšimi materialnimi in postopkovnimi zahtevami, ki bi imel isti cilj zaščite pravne države in v okviru katerega bi se uporabljale podobne sankcije.

209. Vendar to ne pomeni, da je zaščita pravne države mogoča *le* na podlagi člena 7 PEU.[108] Nič ne preprečuje, da bi se na podlagi drugih instrumentov, ki niso povezani s členom 7 PEU, zagotovila navedena zaščita, če so njihove bistvene značilnosti drugačne od bistvenih značilnosti člena 7 PEU.

210. Kot poudarja Svet, imajo načela pravne države v pravnem redu Unije strukturno vrednost, tako da lahko kršitev [pravne države] resno vpliva nanjo.[109] Tako je Sodišče, zlasti v svoji sodni praksi v zvezi z neodvisnostjo sodstva[110] in evropskimi nalogi za prijetje in predajo,[111] poudarilo vrednote člena 2 PEU in potrdilo ustreznost pravil sekundarne zakonodaje za njihovo zaščito, poleg določb iz člena 7 PEU. Prav tako je v okviru zaščite pravne države utemeljilo priznanje aktivne legitimacije tretjih držav za vložitev ničnostnih tožb.[112]

[108] Glej v tem smislu Martín Rodríguez, P., *op. cit.*, str. 99–101.

[109] Glej Rossi, L. S., „La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels", *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, št. 3, str. 639–657.

[110] Sodišče potrjuje, da „Unija združuje države, ki so svobodno in prostovoljno pristopile k skupnim vrednotam iz člena 2 PEU, spoštujejo te vrednote in si prizadevajo za njihovo spodbujanje. V skladu s členom 2 PEU Unija temelji na vrednotah, kot je pravna država, ki so skupne državam članicam v družbi, ki jo označuje med drugim pravičnost. Glede tega je treba poudariti, da vzajemno zaupanje med državami članicami in zlasti med njihovimi sodišči temelji na osnovni premisi, v skladu s katero države članice delijo vrsto skupnih vrednot, na katerih temelji Unija, kot je navedeno v tem členu" (glej v tem smislu sodbe z dne 15. julija 2021, Komisija/Poljska (Disciplinska ureditev, ki se uporablja za sodnike), C-791/19, EU:C:2021:596, točka 50; z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča), C-619/18, EU:C:2019:531, točki 42 in 43 ter navedena sodna praksa, in Asociația „Forumul Judecătorilor din România" in drugi, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 160).

[111] Sodbi z dne 17. decembra 2020, Openbaar Ministerie (Neodvisnost odreditvenega pravosodnega organa) (C-354/20 PPU in C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, točki 57 in 58), in z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti pravosodnega sistema) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točki 71 in 72). Sodišče se za opredelitev dodatnega razloga za zavrnitev izvršitve tovrstnih nalogov sklicuje na zaščito pravne države.

[112] Sodba z dne 22. junija 2021, Venezuela/Svet (Prizadevanje tretje države) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, točke od 48 do 50).

211. Glede nalog za prijetje in predajo je treba navesti, da kadar Evropski svet in Svet nista sprejela sklepov iz člena 7 PEU, obstajajo pa elementi, ki kažejo na sistemske ali splošne pomanjkljivosti v zvezi z neodvisnostjo sodne oblasti v državi članici izdajateljici, jih izvršitveni pravosodni organ lahko zavrnejo, če obstajajo resni in utemeljeni razlogi za prepričanje, da bo v primeru predaje osebe v zadnjenavedeno državo članico obstajala resnična nevarnost kršitve njene temeljne pravice do poštenega sojenja, zagotovljene s členom 47, drugi odstavek, Listine. [113]

212. Tako je očitno, da je Sodišče v navedenih primerih uporabilo eno od načel pravne države za opredelitev izjeme od prijetja in predaje zahtevane osebe, ki ni povezano s postopkom iz člena 7 PEU.

213. Podobno velja za zaščito neodvisnosti nacionalnih sodišč, pristojnih za uporabo prava Unije, katere obrambo je Sodišče prevzelo tako, da se je znova sklicevalo na vrednoto pravne države, [114] čeprav se ni uporabil člen 7 PEU.

214. To, da država članica spoštuje vrednote iz člena 2 PEU, je pogoj za uživanje pravic, ki izhajajo iz uporabe Pogodb za to državo članico. Država članica torej ne more spremeniti svoje zakonodaje tako, da bi zmanjšala zaščito vrednote pravne države, ki je konkretizirana zlasti s členom 19 PEU. Države članice bi se morale v zvezi s to vrednoto izogibati vsakršnemu nižanju standardov v svoji zakonodaji na področju organizacije sodstva in se vzdržati ukrepov, ki bi lahko posegali v neodvisnost sodnikov. [115]

215. Ti vzorci sodne prakse Sodišča v zvezi z zaščito vrednote pravne države kažejo, da so pravila institucij Unije, katerih namen je, da se na specifičnih področjih ukrepa (in ne nujno z mehanizmom iz člena 7 PEU) zoper nekatere kršitve navedene vrednote, ki vplivajo na izvrševanje proračuna, združljiva s primarnim pravom.

216. Če navedene kršitve vplivajo na izvrševanje proračuna Unije s strani držav članic, pa poudarjam, da nič ne nasprotuje temu, da zakonodajalec Unije za varstvo navedenega proračuna sprejme akt (kot je Uredba 2020/2092), ne da bi to pomenilo, da je v koliziji ali da obide uporabo člena 7 PEU.

b) Primerjava postopka iz člena 7 PEU s postopkom iz Uredbe 2020/2092

217. Analiza Uredbe 2020/2092 pomaga pri ugotovitvi, ali je postopek, ki ga uvaja, pravi mehanizem finančne pogojenosti, podoben postopkom, ki že obstajajo v pravu Unije, ali pa je bolj instrument za sankcioniranje kršitev načel pravne države, podoben tistemu iz člena 7 PEU.

[113] Sodba z dne 17. decembra 2020, Openbaar Ministerie (Neodvisnost odreditvenega pravosodnega organa) (C-354/20 PPU in C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, točka 69).

[114] Sodbi z dne 15. julija 2021, Komisija/Poljska (Disciplinska ureditev, ki se uporablja za sodnike) (C-791/19, EU:C:2021:596, točka 58), in z dne 20. aprila 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, točka 51).

[115] Po mnenju Sodišča je „[z]ahteva po neodvisnosti sodišč, ki je neločljivo povezana z nalogo sojenja, […] del bistvene vsebine pravice do učinkovitega pravnega varstva in temeljne pravice do poštenega sojenja, ki ima poglaviten pomen kot garant varstva vseh pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava Unije, in ohranitve skupnih vrednot držav članic, ki so navedene v členu 2 PEU, zlasti vrednote pravne države“. Sodbe z dne 15. julija 2021, Komisija/Poljska (Disciplinska ureditev, ki se uporablja za sodnike) (C-791/19, EU:C:2021:596, točki 51 in 58); z dne 20. aprila 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, točka 51), in z dne 18. maja, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 162).

218. Navedeno analizo glede pravne podlage Uredbe 2020/2092 sem opravil ob preučitvi prejšnjega razloga za razglasitev ničnosti. Na podlagi slednje zavračam trditve madžarske vlade v zvezi z naravo pogojenosti, katere namen je po njenem mnenju bolj boj proti kršitvam pravne države kot pa zaščita proračuna Unije.

219. Svojo predstavitev bom zdaj dopolnil s sklicevanjem na sodno prakso Sodišča v zvezi z razlikami med mehanizmi finančne pogojenosti [116] in tožbami zaradi neizpolnitve obveznosti, ki po analogiji vsebujejo nekatere elemente za presojo, ki so upoštevni v obravnavani zadevi. Oba postopka sta medsebojno neodvisna, ker imata različne cilje in ju urejajo različna pravila.

220. Med temi razlikami so zlasti naslednje:

– Komisija lahko odstopi od tožb, vloženih na podlagi člena 258 PDEU, če država članica odpravi zatrjevano neizpolnitev obveznosti, kar na primer ne velja za postopek za potrditev obračuna EKUJS, v katerem Komisija nima diskrecijske pravice, ki bi ji omogočala odstopanje od pravil, ki urejajo to porazdelitev finančnih stroškov. [117]

– Komisija mora v okviru postopka potrditve obračuna EKUJS uporabiti finančni popravek, če odhodki, katerih financiranje se zahteva, niso bili porabljeni v skladu s pravili Unije. Tak popravek preprečuje, da bi se EKUJS naložili zneski, ki niso služili financiranju cilja, ki mu sledi zadevna ureditev Unije, in torej ne pomeni sankcije. [118]

– Postopki začasne ustavitve ali zmanjšanja finančne pomoči iz strukturnih skladov Unije za nacionalne ukrepe se razlikujejo od postopka iz člena 258 PDEU, katerega podrobna pravila so drugačna. Če se Komisija odloči, da ne bo začela postopka zaradi neizpolnitve obveznosti ali da ga ne bo nadaljevala, to ne pomeni, da ne more začasno ustaviti ali zmanjšati pomoči Unije za nacionalni ukrep, zlasti če eden ali več pogojev, ki jih je treba za to financiranje izpolnjevati, ni bil spoštovan. Za to mora Komisija sprejeti sklep, v katerem sicer upošteva postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, uveden na podlagi člena 258 PDEU, ali ugotovitev take neizpolnitve obveznosti s strani Sodišča. [119]

– V nasprotju z začetkom postopka zaradi neizpolnitve obveznosti je sklep o začasni ustavitvi financiranja ali o zmanjšanju financiranja s strani Unije akt, ki posega v položaj naslovnika, ki ga je mogoče izpodbijati s tožbo, vloženo pri sodiščih Unije. [120]

221. Ta sodna praksa se je uporabila za utemeljitev določb o pogojenosti, ki plačilo sredstev iz proračuna Unije vežejo na spoštovanje horizontalnih obveznosti, kot je dobro delovanje nacionalnih sistemov upravljanja in nadzora skladov, ki prispevajo k dobremu finančnemu poslovodenju proračuna Unije. Enako velja za sistemske pomanjkljivosti v delovanju nacionalnih organov za izvrševanje proračuna Unije. [121]

116 Kot sta postopek za potrditev obračuna EKUJS ali postopek začasne ustavitve ali umika strukturnih pomoči.

117 Sodbi z dne 11. januarja 2001, Grčija/Komisija (C-247/98, EU:C:2001:4 točka 13), in z dne 7. februarja 1979, Francija/Komisija (15/76 in 16/76, EU:C:1979:29, točki 27 in 28).

118 Namen postopka potrditve obračunov ni preveriti le resničnost in pravilnost odhodkov, temveč tudi pravilno razdelitev finančnih stroškov, ki izhajajo iz skupne kmetijske politike, med države članice in Unijo. Glej sodbo z dne 11. januarja 2001, Grčija/Komisija (C-247/98, EU:C:2001:4, točki 13 in 14).

119 Sodba z dne 25. oktobra 2007, Komninou in drugi/Komisija (C-167/06 P, EU:C:2007:633, točka 52), in sklep z dne 11. julija 1996, An Taisce in WWF UK/Comisión (C-325/94 P, neobjavljen, EU:C:1996:293, točka 23). Glej tudi sodbo z dne 26. junija 2013 v zadevi Španija/Komisija, (T-65/10, T-113/10 in T-138/10, EU:T:2013:93, točka 109).

120 Sklep z dne 11. julija 1996, An Taisce in WWF UK/Komisija (C-325/94 P, neobjavljen, EU:C:1996:293, točka 24).

121 Sodbi z dne 2. aprila 2020, Komisija/Španija (C-406/19 P, EU:C:2020:276, točki 49 in 50), in z dne 15. oktobra 2014, Danska/Komisija (C-417/12 P, EU:C:2014:2288, točke od 81 do 83).

222. Ob upoštevanju te sodne prakse je treba preveriti, ali se mehanizem iz člena 7 PEU razlikuje od mehanizma, uvedenega z Uredbo 2020/2092.

223. V zvezi s *sprejetjem ukrepov* člen 7 PEU zahteva ugotovitev, da država članica huje in vztrajno krši vrednote iz člena 2 PEU. Člen 4(1) Uredbe 2020/2092 pa se nanaša le na kršitev načel pravne države članice s strani države članice, ki neposredno vpliva ali pomeni neposredno resno tveganje vpliva na dobro finančno poslovodenje proračuna ali na zaščito finančnih interesov Unije.

224. Prag iz člena 7 PEU je strožji od praga iz Uredbe 2020/2092, saj zahteva obstoj hujše in vztrajne kršitve katere koli vrednote iz člena 2 (ne samo pravne države).

225. Člen 7 PEU ne zahteva dovolj neposredne povezave s specifičnim področjem prava Unije, kar pa se zahteva v Uredbi 2020/2092, saj mora biti kršitev pravne države povezana z izvrševanjem proračuna Unije. Uporaba Uredbe 2020/2092 je torej veliko bolj omejena kot uporaba člena 7 PEU.

226. Mehanizem iz Uredbe 2020/2092 je glede pogojev za sprejetje ukrepov podoben drugim instrumentom finančne pogojenosti in izvrševanja proračuna, in ne mehanizmu iz člena 7 PEU. Podobnost z njimi, in ne z zadnjenavedenim, se na primer kaže v:

– finančni uredbi, katere člen 131(3) dovoljuje prekinitev plačil sredstev, če se izkaže, da je pri izvrševanju pravne obveznosti prišlo do nepravilnosti, goljufije ali kršitve obveznosti ali je to potrebno zaradi preverjanja, ali so bile domnevne nepravilnosti, goljufije ali kršitve obveznosti dejansko storjene ali če je zaradi nepravilnosti, goljufij ali kršitev obveznosti vprašljiva zanesljivost ali uspešnost sistemov notranje kontrole osebe ali subjekta, ki izvršuje sredstva Unije ali zakonitost in pravilnost osnovnih transakcij;

– Uredbi o skupnih določbah 2021–2027, ki s podobnim besedilom določa možnost začasne ustavitve plačil (člen 97(1)) in uporabe finančnih popravkov (člen 104(1)).

227. Tudi glede makroekonomske pogojenosti iz Uredbe 2021/241 se popravni ukrepi v skladu z njenim členom 10 sprejmejo, „[…] [k]adar Svet v skladu s členom 126(8) ali (11) PDEU odloči, da država članica ni sprejela učinkovitih ukrepov za zmanjšanje svojega čezmernega primanjkljaja, razen če ugotovi, da obstaja resen gospodarski upad v Uniji kot celoti […]“.

228. Glede *vrst ukrepov* je Uredba 2020/2092 prav tako bolj podobna mehanizmom pogojenosti iz finančne uredbe in drugih predpisov Unije kot pa postopku iz člena 7 PEU.

229. Člen 7(3) PEU določa, da lahko Svet sklene, da „nekatere pravice, ki izhajajo iz uporabe teh pogodb za zadevno državo članico“, mirujejo. Ukrepi, ki so Svetu na voljo tej podlagi, bistveno presegajo ukrepe, povezane z izvrševanjem proračuna Unije, določene v členu 5(1) Uredbe 2020/2092.[122] Zadnjenavedeni (med drugim začasna prekinitev programov, obveznosti in plačil) so značilni za pravo Unije o izvrševanju proračuna.

[122] Začasna ustavitev odobritve enega ali več programov ali spremembe začasnih ustavitev; začasna ustavitev obveznosti; zmanjšanje obveznosti, tudi s finančnimi popravki ali prenosi na druge programe za porabo sredstev; zmanjšanje predhodnega financiranja; prekinitev rokov za plačilo; začasna ustavitev plačil.

230. Glede *meril za izbiro ukrepov* je treba navesti, da ta iz Uredbe 2020/2092 na splošno sovpadajo z merili finančnih predpisov Unije in se razlikujejo od postopka iz člena 7(3) PEU, ki določa, da Svet pri sprejemanju ukrepov upošteva njihove morebitne posledice na pravice in obveznosti fizičnih in pravnih oseb.

231. V zvezi s tem se sklicujem na analizo člena 5(3) Uredbe 2020/2092, ki sem jo razvil v okviru prejšnjega tožbenega razloga, v zvezi z načelom sorazmernosti kot merilom za oblikovanje ukrepov skupaj z merili narave, resnosti in pogostnosti nepravilnosti ter njihovih finančnih posledic za proračun Unije.

232. Tudi v finančnih predpisih Unije so navedena enaka merila in merilo povezave s pravilnostjo odhodkov.[123] Postopek makroekonomske pogojenosti Mehanizma za okrevanje in odpornost poleg sorazmernosti vključuje tudi druga specifična merila družbene ali ekonomske narave.[124]

233. Glede *odprave* ukrepov člen 7(4) PEU določa, da lahko Svet sklene, da se ukrepi, sprejeti v skladu z odstavkom 3, spremenijo ali prekličejo, kot odgovor na spremembe okoliščin, zaradi katerih so bili uvedeni.

234. V členu 7(1) in (2) Uredbe 2020/2092 je uporabljeno podobno merilo, ki pa je povezano s tem, da kršitev načel pravne države vpliva na pravilno izvrševanje proračuna Unije. Le v tem primeru je odprava ukrepov finančnega popravka pogojena s tem, da država članica odpravi take kršitve.[125]

235. Enaka logika je v členu 10(6) Uredbe 2021/241. Splošni finančni predpisi Unije sledijo podobnemu vzorcu za odpravo ukrepov, če gre za začasno prekinitev plačil ali začasni finančni popravek.[126]

236. Skratka, pogoji za sprejetje, vrste ukrepov, merila za izbiro in merila za odpravo ukrepov potrjujejo, da je mehanizem iz Uredbe 2020/2092 bližje finančnimi predpisom Unije in bolj oddaljen od postopka iz člena 7 PEU.

237. Menim torej, da je treba prvi del drugega tožbenega razloga zavrniti.

123 V skladu z uvodno izjavo 70 Uredbe o skupnih določbah 2021–2027 mora Komisija pri ukrepih za zaščito finančnih interesov in proračuna Unije (prekinitev rokov za plačilo, začasna ustavitev vmesnih plačil in uporaba finančnih popravkov) „spoštovati načelo sorazmernosti z upoštevanjem narave, resnosti in pogostosti nepravilnosti in njihovih finančnih posledic za proračun Unije“.

124 Člen 10(4) Uredbe 2021/241 določa, da sta „[o]bseg in raven začasne ustavitve obveznosti ali plačil, ki se odredi, […] sorazmerna, spoštujeta enako obravnavanje držav članic ter upoštevata gospodarske in socialne razmere zadevne države članice, zlasti stopnjo brezposelnosti, stopnjo revščine ali socialne izključenosti v zadevni državi članici v primerjavi s povprečjem Unije in vpliv začasne ustavitve na gospodarstvo zadevne države članice“.

125 V praksi se mora država članica odreči sredstvom proračuna Unije ali prenehati s kršitvami načel pravne države, ki vplivajo na izvrševanje proračuna Unije.

126 Glej člen 63(8), *in fine*, Finančne uredbe.

B. Drugi del drugega tožbenega razloga: kršitev načela institucionalnega ravnovesja in člena 269 PDEU

1. Trditve strank

238. Madžarska vlada meni, da Uredba 2020/2092 krši načelo institucionalnega ravnovesja, določeno v členu 13(2) PEU, in člen 269 PDEU v zvezi s pristojnostjo Sodišča.

239. Madžarska vlada ocenjuje, da postopek iz Uredbe 2020/2092, ki je preprostejši, hitrejši in učinkovitejši od postopka iz člena 7 PEU za sankcioniranje kršitev načel pravne države, posega v institucionalno ravnovesje, na katerem slednja temelji, in zato tudi v člen 13 PEU v škodo zadevne države članice. Poleg tega uvaja neomejen nadzor Sodišča, ki je precej bolj intenziven kot nadzor, določen v členu 269 PDEU.

240. Parlament in Svet tem trditvam nasprotujeta. Menita, da postopek iz Uredbe 2020/2092 ne krši načela institucionalnega ravnovesja, saj je podoben tistemu, ki se uporablja v drugih finančnih predpisih Unije. Poleg tega ni razloga za uporabo omejitve nadzora Sodišča, določene v členu 269 PDEU, za mehanizme finančne pogojenosti.

2. Presoja

241. Madžarska vlada navaja dva razloga za razglasitev ničnosti Uredbe 2020/2092: (a) uvedba postopka odločanja, ki je vzporeden postopku iz člena 7 PEU, ki naj bi ogrožal institucionalno ravnovesje, določeno v tem členu in členu 13(2) PEU, in (b) nezdružljivost neomejenega sodnega nadzora Sodišča nad ukrepi, sprejetimi na podlagi Uredbe 2020/2092, z veliko bolj omejenim nadzorom, določenim v členu 269 PDEU.

a) Postopek odločanja iz Uredbe 2020/2092 v primerjavi s postopkom iz člena 7 PEU

242. Člen 7 vzpostavlja tog sistem sprejemanja sklepov s specifičnim načinom glasovanja.[127] Postopki se razlikujejo glede na to, ali je ugotovljeno zgolj tveganje kršitve vrednot iz člena 2 PEU ali obstoj kršitve.

243. V prvem primeru (tveganje kršitve):

– Predlog mora podati ena tretjina držav članic, Evropski parlament ali Evropska komisija.

– Svet lahko po odobritvi Evropskega parlamenta z večino štirih petin svojih članov ugotovi obstoj očitnega *tveganja*, da bi država članica lahko huje kršila vrednote iz člena 2. Pred takšno ugotovitvijo Svet zasliši zadevno državo članico, in lahko po istem postopku nanjo naslovi priporočila.

[127] V skladu s členom 7(5) PEU so „[p]odrobnosti glasovanja, ki se za namene tega člena uporabljajo za Evropski parlament, Evropski svet in Svet, […] določene v členu 354 [PDEU]“.

244. V drugem primeru (obstoj kršitve):

– Evropski svet lahko na predlog ene tretjine držav članic ali Evropske komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta soglasno ugotovi, da ena od držav članic huje in vztrajno *krši* vrednote iz člena 2, potem ko je pozval zadevno državo članico, naj predloži svoje pripombe.

– Ob sprejetju navedene ugotovitve lahko Svet s kvalificirano večino sklene, da nekatere pravice, ki izhajajo iz uporabe teh pogodb za zadevno državo članico, mirujejo. Svet lahko s kvalificirano večino naknadno sklene, da se ukrepi spremenijo ali prekličejo, kot odgovor na spremembe okoliščin, zaradi katerih so bili uvedeni.

245. Člen 7 PEU torej določa dve glasovanji v Svetu, in sicer eno s štiripetinsko večino, drugo pa s kvalificirano večino ter glasovanje s soglasjem Evropskega sveta, pri katerih zadevna država članica ne sme sodelovati. To je fakultativen postopek in nima določenih rokov za različne faze. Večinoma poteka v Svetu, razen pri pobudi z obrazloženim predlogom ene tretjine držav članic, Parlamenta ali Komisije.

246. Uredba 2020/2092 se razlikuje od te sheme in je podobna postopkom iz člena 258 PDEU:

– Pobudo ima izključno Komisija, če ugotovi, da obstajajo utemeljeni razlogi za domnevo, da so pogoji iz člena 4 Uredbe 2020/2092 izpolnjeni.

– Komisija državi članici pošlje „pisno obvestilo, v katerem navede dejanske elemente in posebne razloge, na katerih temeljijo njene ugotovitve“ (člen 6(1)).

– V roku, ki ga določi Komisija, država članica „zagotovi zahtevane informacije in lahko poda pripombe“, v katerih „lahko predlaga sprejetje popravnih ukrepov v odziv na ugotovitve iz uradnega obvestila Komisije“ (člen 6(5)).

– Komisija oceni prejete informacije in pripombe države članice ter ustreznost popravnih ukrepov. Če „namerava […] pripraviti predlog [Svetu], […] državi članici da priložnost, da […] predloži pripombe, zlasti glede sorazmernosti predvidenih ukrepov.“ (člen 6(6) in (7)).

– Če Komisija vztraja pri svojem namenu, Svetu predloži predlog izvedbenega sklepa, pri čemer navede posebne razloge in dokaze, na katerih temeljijo njene ugotovitve (člen 6(9)).

– Svet sprejme izvedbeni sklep, ki ga predlaga Komisija, ali pa ga lahko s kvalificirano večino spremeni „in spremenjeno besedilo sprejme z izvedbenim sklepom“ (člen 6(11)).

247. V Uredbi 2020/2092 torej obstaja predhodna faza, ki jo vodi Komisija in ki zajema dva kroga posvetovanj z zadevno državo, podobno kot pri tožbah zaradi neizpolnitve obveznosti. Postopek je obvezen za Komisijo, roki pa se določijo v vseh fazah. Glasovanje, pri katerem zadevna država sodeluje, poteka v Svetu s kvalificirano večino.

248. V primerjavi s postopkom iz člena 7 PEU je postopek iz Uredbe 2020/2092 manj tog in omogoča, kot je bilo ravnokar navedeno, lažje sprejetje popravnih ukrepov.

249. Svet trdi, da ta postopek spoštuje načelo institucionalnega ravnovesja in da je podoben tistemu, ki se uporablja za druge proračunske akte Unije na podlagi členov 317, drugi odstavek, in 291(2) PDEU.

250. Vendar je ta trditev naletela na dve težavi, ki se nanašata na dodelitev izvedbenih pooblastil Svetu in posredovanje Evropskega sveta v izjemnih primerih.

251. Dodelitev izvedbenih pooblastil Svetu je povezana s „pomen[om] finančnih učinkov ukrepov, sprejetih na podlagi [Uredbe 2020/2092]“.[128] Ni pa jasno, ali je v skladu s členom 317 PDEU, na podlagi katerega le Komisija v okviru svoje odgovornosti izvršuje proračun Unije v sodelovanju z državami članicami.

252. Ali lahko normativni akt, kot je Uredba 2020/2092, katerega pravna podlaga je člen 322(1)(a) PDEU in ki določa finančna pravila za izvrševanje proračuna Unije, Svet pooblasti za izvajanje teh pravil? Sodna praksa Sodišča pomaga pri iskanju odgovora na to vprašanje.[129] Razlikovati je mogoče, kot je navedel Svet na obravnavi, med izvrševanjem proračuna v ozkem pomenu besede (izvrševanje obveznosti glede izdatkov), ki je s členom 317 PDEU podeljeno Komisiji, in izvrševanjem proračuna v širšem smislu iz člena 322(1)(a), če se nanaša na finančna pravila za določitev in izvrševanje proračuna. Zadnjenavedena določajo okvir za poznejše ukrepanje Komisije pri izvrševanju obveznosti glede izdatkov. V zvezi s temi finančnimi pravili v členu 322 PDEU ni pridržkov v korist Komisije. Sodelovanje Sveta pri izvajanju finančnih pravil v zvezi s sprejetjem in uporabo proračuna je torej mogoče na podlagi člena 291 PDEU, če je navedeno posredovanje utemeljeno,[130] kot je to v tem primeru določeno v uvodni izjavi 20 Uredbe 2020/2092.

253. Člen 291 PDEU, ki spada pod oddelek PDEU, naslovljen „[P]ravni akti Unije“, namreč določa:

– V skladu z odstavkom 1 tega člena države članice sprejmejo vse ukrepe notranjega prava, ki so potrebni za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije.

– Odstavek 2 tega člena določa, da „[č]e so potrebni enotni pogoji za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije, se s temi akti na Komisijo, ali v ustrezno utemeljenih posebnih primerih […] na Svet, prenesejo izvedbena pooblastila“.

254. S to določbo so tako Komisiji kot Svetu podeljena normativna izvedbena pooblastila, ki bi jih sicer imele države članice. Eden od posebnih primerov, v katerih je mogoče zahtevati enotne pogoje za izvajanje za dodelitev pristojnosti Svetu, je izvrševanje proračuna v širšem pomenu.

255. Kot trdi Svet, so mu tudi z drugimi finančnimi pravili Unije dodeljene pristojnosti glede izvrševanja proračuna. To velja za člen 19(6), (7), (8), (11) in (13) Uredbe o skupnih določbah 2021–2027, ki Svetu podeljuje pooblastilo za sprejetje izvedbenih ukrepov v okviru mehanizma makroekonomske pogojenosti, ki ga vzpostavlja. Enako velja za Uredbo 2021/241, ki določa:

– „Šteje se, da Svet sprejme predlog Komisije v zvezi s sklepom o začasni ustavitvi obveznosti, razen če Svet z izvedbenim aktom v enem mesecu od predložitve predloga Komisije s kvalificirano večino odloči, da se tak predlog zavrne.“ (člen 10(3)).

128 Uvodna izjava 20 Uredbe 2020/2092.

129 Glej sodbo z dne 24. oktobra 1989, Komisija/Svet (16/88, EU:C:1989:397, točke od 15 do 18).

130 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča „mora Svet glede na naravo in vsebino temeljnega akta, ki se ga izvaja ali spreminja, ustrezno utemeljiti izjemo od pravila, v skladu s katerim ima izvedbena pooblastila običajno Komisija“ (sodba z dne 1. marca 2016, National Iranian Oil Company/Svet, C-440/14 P, EU:C:2016:128, točka 60 in navedena sodna praksa).

– „Svet na predlog Komisije z izvedbenim sklepom odobri oceno načrta za okrevanje in odpornost, ki ga je država članica predložila […]“ (člen 20).

256. Mogoče je torej sprejeti trditev, da mehanizem finančne pogojenosti iz Uredbe 2020/2092 ustreza enemu od navedenih „ustrezno utemeljenih posebnih primer[ov]“, v katerih je Svetu mogoče dodeliti izvedbena pooblastila.

257. Sodelovanje Evropskega sveta pri postopku odločanja iz Uredbe 2020/2092 je predvideno le v njeni uvodni izjavi 26 [131] in ni bilo vključeno v njen normativni del (čeprav je bilo omenjeno v kompromisu Evropskega sveta iz decembra 2020). Glede na to, da morajo uvodne izjave jedrnato obrazložiti naknadno vsebino normativnega dela akta (njegove člene), tisto, v čemer presegajo to funkcijo, nima pravnega učinka. [132]

258. Navedeno posredovanje Evropskega sveta (ki je v okviru postopka odločanja iz Uredbe 2020/2092 v obliki *zasilne zavore*) ne bi spoštovalo primarnega prava, če bi imelo pravno zavezujoče učinke, [133] saj mu nobeno pravilo iz Pogodb ne daje takih pooblastil. [134]

259. Komisija sprejme posredovanje Evropskega sveta, saj gre za „politično razpravo, ki ne vključuje formalnega koraka v postopku ali vključenosti Evropskega sveta v izvrševanje proračuna, in ne bi smel povzročiti neučinkovitosti mehanizma, saj ne vpliva na pristojnost odločanja Sveta in vlogo Komisije“. [135]

260. Tako razumljeno in izhajajoč iz premise, da *političnega* posredovanja Evropskega sveta ni v členih Uredbe 2020/2092, niti ne more posegati v postopek odločanja, ki ga slednja določa, so ugovori madžarske vlade zoper posredovanje Evropskega sveta brezpredmetni.

b) Morebitna kršitev člena 269 PDEU

261. Madžarska vlada trdi, da so ukrepi iz Uredbe 2020/2092 podvrženi polnemu sodnemu nadzoru Sodišča, ki lahko vsebinsko odloči o sprejetih sklepih, in ne le v zvezi s „spoštovanjem postopkovnih določb“. Nasprotno pa člen 269 PDEU izpodbijanje aktov Evropskega sveta ali Sveta, sprejetih v okviru člena 7 PEU, omejuje na zadnjenavedene.

131 V uvodni izjavi 26 Uredbe 2020/2092 je navedeno, da bi moral biti „[p]ostopek […] skladen z načeli objektivnosti, nediskriminacije in enake obravnave držav članic ter bi moral potekati v skladu z nepristranskim pristopom, ki temelji na dokazih. Če zadevna država članica izjemoma meni, da je prišlo do resnih kršitev navedenih načel, lahko zaprosi predsednika Evropskega sveta, naj zadevo predloži Evropskemu svetu. V takih izjemnih primerih se ne sprejme nobena odločitev glede ukrepov, dokler o zadevi ne razpravlja Evropski svet. Ta proces praviloma ne traja več kot tri mesece od datuma, ko Komisija Svetu predloži svoj predlog.“

132 Sodišče je večkrat navedlo, da uvodne izjave akta Unije niso pravno zavezujoče in se nanje ni mogoče učinkovito sklicevati za odstopanje od določb navedenega akta niti za njihovo razlago v smislu, ki je očitno v nasprotju z njihovim besedilom. Glej v tem smislu sodbe z dne 4. marca 2020, Marine Harvest/Komisija (C-10/18 P, EU:C:2020:149, točka 44); z dne 2. aprila 2009, Tyson Parketthande (C-134/08, EU:C:2009:229, točka 16), in z dne 10. januarja 2006, IATA in ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, točka 76).

133 Prav tako nima pravnega učinka kompromis Evropskega Sveta, ki se odraža v dokumentu EUCO 22/20, Sklepi Evropskega sveta z dne 11. decembra 2020, točka 2(j), ki potrjuje: „Če zadevna država članica predloži prošnjo v skladu z uvodno izjavo 26 uredbe, predsednik Evropskega sveta uvrsti zadevno točko na dnevni red zasedanja Evropskega sveta. Evropski svet bo o zadevi skušal oblikovati skupno stališče.“

134 Glej v zvezi s tem sodbo z dne 6. septembra 2017, Slovaška in Madžarska/Svet (C-643/15 in C-647/15, EU:C:2017:631, točka 148), v kateri je navedeno: „Na drugi strani člen 78(3) PDEU Svetu dopušča, da ukrepe sprejme s kvalificirano večino, kot je to storil pri sprejetju izpodbijanega sklepa. Načelo institucionalnega ravnovesja prepoveduje, da bi Evropski svet to pravilo o glasovanju spremenil tako, da bi Svetu prek sklepov, sprejetih v skladu s členom 68 PDEU, določil pravilo odločanja s soglasjem.“

135 Dokument COM(2020) 843 final z dne 14. decembra 2020, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu v skladu s členom 294(6) PDEU v zvezi s stališčem Sveta o sprejetju uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o splošnemu režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije, str. 3.

262. Implicitna predpostavka tega dela tožbenega razloga je, da je mehanizem iz Uredbe 2020/2092 dejansko enak mehanizmu iz člena 7 PEU. Iz razlogov, ki so bili predstavljeni do zdaj, menim, da ta predpostavka ni pravilna, zaradi česar je celotna naknadna argumentacija madžarske vlade brezpredmetna.

263. Dvojne ravni sodnega nadzora v prvem (člen 263 PDEU) in drugem primeru (člen 269 PDEU) ni mogoče zanikati, saj Sodišče:

– Ohranja svojo *splošno* pristojnost za nadzor nad zakonitostjo aktov, ki jih Komisija in Svet sprejmeta na podlagi Uredbe 2020/2092 in ki so predmet ničnostne tožbe. To izhaja zlasti iz člena 263 PDEU (v zvezi s sklepi o naložitvi popravnih ukrepov) in člena 265 PDEU (v zvezi morebitno opustitvijo Komisije glede sprožitve postopka).

– V skladu s členom 269 PDEU je pristojnost Sodišča *omejena* na kršitev postopkovnih pravil, in ne materialnopravnih, kadar se ničnostna tožba vloži zoper akte, ki jih sprejme Evropski svet ali Svet na podlagi člena 7 PEU.

264. Sodišče je v sodbi z dne 3. junija 2021, Madžarska/Parlament, pojasnilo nekaj elementov postopka iz člena 7 PEU.[136] Natančneje, razsodilo je:

– Člen 269 PDEU se nanaša le na akte Sveta in Evropskega sveta, sprejete v okviru postopka iz člena 7 PEU, in ne na resolucije Parlamenta, sprejete na podlagi navedenega člena.[137]

– Za navedene resolucije Parlamenta velja „splošn[a] pristojnos[t], ki je s členom 263 PDEU priznana Sodišču Evropske unije za nadzor zakonitosti aktov institucij Unije.“[138]

– Ker člen 269 PDEU vsebuje omejitev splošne pristojnosti Sodišča, ga je treba razlagati ozko.[139]

265. Natančneje, ob upoštevanju razlik med obema postopkoma nič ne preprečuje, da bi bili akti Komisije in Sveta na podlagi Uredbe 2020/2092 podvrženi polnemu nadzoru zakonitosti (brez omejitev) Sodišča na podlagi člena 263 PDEU, in ne omejenemu [nadzoru] iz člena 269 PDEU, ki se izjemoma uporablja le za akte, sprejete v skladu s členom 7 PEU.

266. Drugi del drugega tožbenega razloga je torej treba zavrniti.

VII. Tretji tožbeni razlog: kršitev načela pravne varnosti

A. Trditve strank

267. Madžarska vlada trdi, da je pojem pravne države, na katerem temelji Uredba 2020/2092, abstrakten, da ne more biti predmet enotne opredelitve v pravu Unije in da ga je treba konkretizirati v ureditvi vsake države članice. Člen 2(a) Uredbe 2020/2092 naj bi razširil ta pojem in ogrožal pravno varnost.

136 C-650/18, EU:C:2021:426, točka 30.

137 Sodba z dne 3. junija 2021, Madžarska/Parlament (C-650/18, EU:C:2021:426, točka 32).

138 Prav tam (točka 33).

139 Prav tam (točka 31).

268. Poleg tega madžarska vlada meni, da so „vidiki“, v zvezi s katerimi je pojem pravne države pojasnjen v členu 4(2) Uredbe 2020/2092 (ki predstavljala primere nekaterih področij, na katerih so kršitve mogoče), izraženi odprto in abstraktno, kar je v nasprotju z zahtevami glede pravne varnosti.

269. Ista nepravilnost naj bi zajemala tudi druge določbe Uredbe 2020/2092 (člen 4(1) in (2)(h), člen 5(3), člen 6(3) in (8)), kar povzroča visoko stopnjo pravne negotovosti.

270. Parlament in Svet tem trditvam nasprotujeta, ker menita, da je opredelitev pravne države za namene uporabe Uredbe 2020/2092 veljavna in spoštuje pravno varnost ter druge pogoje za uporabo mehanizma pogojenosti.

B. Presoja

271. Najprej bom opozoril, da po mnenju Sodišča:

– Načelo pravne varnosti „zahteva, da so pravna pravila jasna in natančna ter da je njihova uporaba predvidljiva za pravne subjekte, zlasti kadar imajo lahko neugodne posledice za posameznike in podjetja. To načelo zlasti terja, da predpis zadevnim subjektom omogoča, da se natančno seznanijo z obsegom obveznosti, ki jim jih nalaga, ter da se lahko nedvoumno seznanijo s svojimi pravicami in obveznostmi ter ukrepajo v skladu z njimi.“ [140]

– To načelo „se uveljavlja s posebno strogostjo, kadar gre za predpise, ki bi lahko imeli finančne posledice“. [141]

– „Če pa je s predpisom neločljivo povezana določena stopnja negotovosti v zvezi z njegovim pomenom in obsegom, se je treba […] omejiti na preizkus, ali je zadevni pravni akt tako nejasen, da ta država članica ne more z zadostno gotovostjo odpraviti morebitnih dvomov v zvezi z obsegom ali pomenom izpodbijane uredbe.“ [142]

– Zahtev načela pravne varnosti „ni mogoče razlagati tako, da nalaga[jo], da morajo biti v normi, ki vsebuje abstrakten pravni pojem, navedeni različni konkretni primeri, v katerih bi se lahko uporabila, saj zakonodajalec ne more vnaprej opredeliti vseh teh primerov“. [143]

– Spoštovanje zahteve po pravni varnosti je treba uravnovesiti z drugimi javnimi interesi. [144]

272. Čeprav je pojem pravne države kot vrednota Unije iz člena 2 PEU širok, nič ne nasprotuje temu, da ga zakonodajalec Unije opredeli na specifičnem stvarnem področju, kot je področje izvrševanja proračuna, za vzpostavitev mehanizma finančne pogojenosti.

140 Sodba z dne 29. aprila 2021, Banco de Portugal in drugi (C-504/19, EU:C:2021:335, točka 51).

141 Prav tam (točka 52).

142 Sodba z dne 14. aprila 2005, Belgija/Komisija (C-110/03, EU:C:2005:223, točka 31).

143 Sodba z dne 20. julija 2017, Marco Tronchetti Provera in drugi (C-206/16, EU:C:2017:572, točka 42).

144 Sodba z dne 30. aprila 2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321, točka 45).

273. Pojem pravne države ima v pravnem redu Unije avtonomen pomen. Določitev njegovih meja ne more biti prepuščena nacionalnim zakonodajam držav članic zaradi tveganja, ki bi ga to pomenilo za njegovo enotno uporabo. Čeprav do zdaj ni bil predmet sistematičnega zakonodajnega razvijanja, pa verjetno ne bi bilo ovire za to, da bi bilo to mogoče na področjih, ki so v pristojnosti Unije.

274. Kot sem že pojasnil, je sodna praksa Sodišča prispevala k razvoju vrednote pravne države, kar se tiče njenih posledic za učinkovito sodno varstvo ali neodvisnost sodstva. Ugotovitve te sodne prakse dajejo zakonodajalcu Unije napotke, ki omogočajo opredelitev te vrednote v pravilih sekundarne zakonodaje. Tako je bilo v primeru Uredbe 2020/2092.

275. Sodišče mora v okviru nadzora zakonitosti preveriti, ali opredelitev pravne države iz člena 2(a) Uredbe 2020/2092 ter značilnosti kršitev (člen 3) in primeri kršitve načel, ki jih zajema (člen 4(2)), izpolnjujejo zahteve načela pravne varnosti.

276. V členu 2(a) Uredbe 2020/2092 so opredeljeni trije elementi:

– Pravna država se nanaša na vrednoto Unije iz člena 2 PEU.

– Vključuje sedem pravnih načel: zakonitost, ki pomeni pregleden, odgovoren, demokratičen in pluralističen zakonodajni postopek; pravna varnost; prepoved samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti; učinkovito sodno varstvo s strani neodvisnih in nepristranskih sodišč, vključno z dostopom do pravnega varstva tudi kar zadeva temeljne pravice; delitev oblasti; ter nediskriminacija in enakost pred zakonom.

– Ta načela je treba razlagati „ob upoštevanju ostalih vrednot in načel Unije iz člena 2 PEU“.

277. Ta opredelitev, ki je, ponavljam, podana izključno za namene Uredbe 2020/2092, povzema pojem iz člena 2 PEU in ga razvija s specifikacijo sedmih načel, ki jih je vključil zakonodajalec. Ta se opirajo na sodno prakso Sodišča in na delo Komisije, [145] ki obenem upoštevata elemente pravne države, ki so jih opredelili mednarodni organi, kot je Beneška komisija. [146]

278. Opredelitev pravne države s sklicevanjem na zgoraj navedena načela izpolnjuje minimalne zahteve glede jasnosti, natančnosti in predvidljivosti, ki jih narekuje načelo pravne varnosti. Države članice imajo zadostno raven seznanjenosti glede obveznosti, ki iz njih izhajajo, še toliko bolj, če se upošteva, da so bila ta načela v večini primerov razvita s sodno prakso Sodišča.

279. Ta načela imajo seveda neizogibno stopnjo abstrakcije in zakonodajalec ne more opredeliti vseh primerov, v katerih se bodo uporabljala. Taka okoliščina, ki je skupna vsem pravnim pravilom v zvezi s pravnimi načeli, sama po sebi ne krši zahtev glede pravne varnosti. Naloga tistega, ki ga razlaga, je, da konkretizira njegovo uporabo v posameznem primeru.

280. Opredelitev nekaterih „značilnosti kršitev načel pravne države“ (napadov na neodvisnost sodstva, nekaznovanje nezakonitih ali samovoljnih odločitev javnih organov ali omejevanje razpoložljivosti in učinkovitosti pravnih sredstev) v členu 3 Uredbe 2020/2092 priča o prizadevanju zakonodajalca za olajšanje uporabe načel pravne države in povečanja pravne varnosti.

145 Dokument COM(2014) 158 final, Sporočilo Komisije „Novi okvir EU za krepitev načela pravne države“, Priloga I.

146 Evropska komisija za demokracijo skozi pravo pri Svetu Evrope (Beneška komisija).

281. Enako velja za člen 4(2) Uredbe 2020/2092, ki vsebuje okvirni seznam elementov, ki lahko privedejo do kršitve načel pravne države.

282. Namen tega seznama je opredeliti kršitve načel pravne države, zaradi katerih bi lahko bili sprejeti ukrepi pogojenosti iz Uredbe 2020/2092, če obstaja neposredna povezava z izvrševanjem proračuna Unije.

283. Točka (h) tega seznama se nanaša na „drug[e] primer[e] ali ravnanja organov, ki so pomembni za dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije“. Vključitev slednje, kot sem že navedel, je logična in obseg njene formulacije na pravno varnost ne vpliva bolj kot vse druge podobne določbe. Ta določba je nujna, ker ni mogoče podati izčrpnega seznama ravnanj držav članic, ki bi lahko kršila načela pravne države pri izvrševanju proračuna Unije.

284. S členom 4(2) Uredbe 2020/2092 je njena uporaba omejena na stvarno področje pristojnosti Unije, kot je izvrševanje njenega proračuna. Tako državam članicam zagotavlja pravno varnost, saj jim omogoča, da se predhodno seznanijo, v zvezi s katerimi „vidiki“ njihovega ravnanja velja finančna pogojenost za kršitev načel pravne države, omejena na izvrševanje proračuna Unije.

285. Menim, da uporaba razmeroma nedoločnih pojmov v členu 4(2) Uredbe 2020/2092 ne pomeni dvoumnosti, ki bi bila v nasprotju z zahtevami načela pravne varnosti. Pojmi, ki jih uporablja, so široko uporabljeni v drugih predpisih Unije, zlasti na finančnem področju. Dodatno jih bo pojasnila [147] upravna praksa Komisije in Sveta pri izvajanju Uredbe 2020/2092 pod naknadnim nadzorom Sodišča.

286. Madžarska vlada poleg tistih, ki sem jih pravkar navedel, navaja še druge člene Uredbe 2020/2092, ki naj bi tudi kršili načelo pravne varnosti.

287. Prvič, navaja člen 4(1) Uredbe 2020/2092, ki se nanaša na popravne ukrepe, kadar „[…] kršitve načel pravne države v državi članici […] dovolj neposredno vplivajo ali pomenijo dovolj neposredno resno tveganje vpliva na dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije, se sprejmejo ustrezni ukrepi“.

288. Madžarska vlada meni, da bi možnost sprejetja ukrepov v primeru resnega tveganja razširila uporabo Uredbe 2020/2092 na negotove ali nedokazane položaje. Poleg tega naj bi Komisijo pooblastila, da predlaga sprejetje samovoljnih ukrepov, nepovezanih z izvrševanjem proračuna Unije, kar je v nasprotju z zahtevami pravne varnosti.

289. Vendar menim, da teh trditev ni mogoče sprejeti. Določitev ukrepov ne le za obstoj dokazane kršitve načel pravne države, ki je neposredno povezana z izvrševanjem proračuna Unije, temveč tudi za obstoj resnega tveganja, da do tega pride, ne povzroča nobene pravne negotovosti.

290. Kot bom pojasnil v odgovoru na četrti tožbeni razlog, je v finančnih in proračunskih določbah prava Unije običajno, da se upoštevajo tako že storjene kršitve kot tudi resna nevarnost ali resno tveganje, da bo do njih prišlo.

147 Komisija je na obravnavi navedla, da pripravlja osnutek smernic za lažje izvajanje Uredbe 2020/2092 v skladu z metodo, ki se široko uporablja na drugih področjih (na primer na področju državnih pomoči).

291. Če bi se sledilo tezi madžarske vlade, bi katero koli pravno pravilo s hipotezo težko zajelo okoliščine v obliki tveganja ali grožnje, ki sta pojma, ki se sama po sebi navezujeta na prihodnost na način, ki ni v celoti predvidljiv.[148]

292. Drugič, madžarska vlada ponavlja, da sklic na „drug[e] primer[e] ali ravnanja organov, ki so pomembni za dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije“, v členu 4(2)(h) Uredbe 2020/2092 ni združljiv z načelom pravne varnosti. Pojasnil sem že, zakaj se s to trditvijo ne strinjam.

293. Tretjič, madžarska vlada meni, da člen 5(3) Uredbe 2020/2092 krši načelo pravne varnosti, ker ne opredeljuje ustrezno vrste in obsega popravnih ukrepov, ki se lahko sprejmejo zoper državo članico, ter ker ne zagotavlja obstoja neposredne zveze med njimi in kršitvijo načel pravne države.

294. Naj spomnim, da člen 5(3) Uredbe 2020/2092 dovoljuje sprejetje ukrepov, sorazmernih z dejanskim ali morebitnim vplivom kršitve načel pravne države na dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali na finančne interese Unije. Za njihovo sprejetje je treba pretehtati naravo, trajanje, resnost in obseg kršitve teh načel.

295. Ne vidim nobene nezdružljivosti načela pravne varnosti s takim načinom določitve vrste in obsega ukrepov. Kot navaja Parlament, učinkovitost mehanizma finančne pogojenosti temelji na možnosti Komisije, da predlaga popravne ukrepe, ki so prilagojeni lastnostim vsakega posameznega primera. Komisija mora vsekakor utemeljiti in obrazložiti ukrepe, ki jih predlaga Svetu, ti pa so predmet sodnega nadzora Sodišča.

296. Glede (hipotetičnega) neobstoja neposredne povezave med kršitvijo in popravnimi ukrepi, ker so v skladu z zadnjim stavkom člena 5(3) Uredbe 2020/2092 „[u]krepi so […], *kolikor je to mogoče*,[149] usmerjeni v ukrepe Unije, na katere vplivajo kršitve“, se mi trditve madžarske vlade znova ne zdijo prepričljive.

297. V tej določbi ne vidim nobene nezdružljivosti z načelom pravne varnosti, saj obstajajo primeri, v katerih ni mogoče vnaprej predvideti, kateri odzivi bodo bolje ustrezali kršitvam. Logično je, da imata Komisija in Svet možnost sprejeti popravne ukrepe, vključno z „navzkrižnimi“ ukrepi, kot sem že navedel,[150] če to ustrezno utemeljita in pod naknadnim nadzorom Sodišča.

298. Četrtič, madžarska vlada trdi, da člen 6(3) in (8) Uredbe 2020/2092 krši načelo pravne varnosti, ker ne opredeljuje dovolj natančno informacij, ki jih mora Komisija pri svojih ocenah pretehtati.

299. Tudi ta argument je treba zavrniti. Komisija mora dokazati kršitve načel pravne države in tudi sorazmernost popravnih ukrepov, za katere meni, da so primerni za odpravo teh kršitev. Zdi se mi logično, da lahko za to zbira informacije iz vseh razpoložljivih virov, kot je določeno v členu 6(3) Uredbe 2020/2092. Če država kršiteljica meni, da te informacije niso točne, ima na voljo dve nadaljnji posvetovanji, da jih prereka pred Komisijo, preden ta Svetu predlaga ukrepe.

300. Glede na navedeno je treba tretji tožbeni razlog zavrniti.

148 Člen 7 PEU se nanaša na „tveganj[e], […] huje kršila vrednote iz člena 2“.

149 Moj poudarek.

150 Točka 181 in opomba 102 teh sklepnih predlogov.

VIII. Tožbeni razlogi za razglasitev delne ničnosti več določb Uredbe 2020/2092

301. Madžarska vlada s tožbenimi razlogi od četrtega do devetega predlaga razglasitev ničnosti več določb Uredbe 2020/2092 s trditvami, ki večinoma povzemajo trditve, navedene v enem od prvih treh tožbenih razlogov za razglasitev ničnosti.

302. Za Sodišče je razglasitev *delne* ničnosti akta Unije mogoča samo takrat, kadar je elemente, katerih razglasitev ničnost se predlaga, mogoče ločiti od preostalega akta. Ta zahteva ni izpolnjena, če se z razglasitvijo delne ničnosti akta spremeni njegovo bistvo. [151]

303. V skladu s to sodno prakso četrti tožbeni razlog madžarske vlade, s katerim ta predlaga razglasitev ničnosti člena 4(1) Uredbe 2020/2092, ni dopusten, ker ta določba ustreza bistvu te uredbe, ker določa pogoje za sprejetje popravnih ukrepov zaradi kršitve načel pravne države, ki so neposredno povezana z izvrševanjem proračuna Unije. Brez tega člena Uredbe 2020/2092 ne bi bilo mogoče uporabiti.

304. Enako razlogovanje velja za sedmi in osmi tožbeni razlog, s katerima madžarska vlada predlaga razglasitev ničnosti člena 5(3) Uredbe 2020/2092, ki določa merila za sprejetje popravnih ukrepov. Mehanizem finančne pogojenosti brez možnosti uporabe popravnih ukrepov zaradi neobstoja meril ne bi bil uporaben, tako da je ta člen bistven za izvajanje izpodbijane uredbe.

305. Vsekakor bom analiziral vse razloge za razglasitev delne ničnosti, vključno s tremi, ki se mi ne zdijo dopustni, če bi Sodišče presodilo, da jih je treba meritorno preučiti.

A. Četrti tožbeni razlog: člen 4(1) Uredbe 2020/2092

1. Trditve strank

306. Madžarska vlada trdi, da člen 4(1) Uredbe 2020/2092 s tem, da dovoljuje sprejetje popravnih ukrepov v primeru resnega tveganja za dobro finančno poslovodenje ali finančne interese Unije, krši načeli sorazmernosti in pravne varnosti.

307. Dodaja, da bi priznanje take možnosti, ki ni določena z drugimi finančnimi pravili Unije, Komisijo oprostilo obveznosti objektivne presoje, da bi dokazala povezavo kršitve načel pravne države z izvrševanjem proračuna Unije.

308. Parlament in Svet tem trditvam madžarske vlade nasprotujeta.

2. Presoja

309. Člen 4(1) Uredbe 2020/2092 omogoča sprejetje popravnih ukrepov, kadar „[…] kršitve načel pravne države v državi članici […] pomenijo dovolj neposredno resno *tveganje* vpliva na dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije […]“. [152]

[151] Sodbi z dne 11. decembra 2008, Komisija/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, točki 105 in 106), in z dne 24. maja 2005, Francija/Parlament in Svet (C-244/03, EU:C:2005:299, točki 12 in 13).

[152] Moj poudarek.

310. Druga finančna pravila Unije določajo podobne ukrepe tako za položaje, v katerih so se kršitve zgodile, kot tudi za primere, v katerih obstaja tveganje za njihov nastanek. Na primer:

– Člen 63(2), drugi in četrti pododstavek, finančne uredbe se nanaša na deljeno upravljanje med Unijo in državami članicami in nalaga tem državam predhodne kontrole, ki vključujejo preglede reprezentativnih in/ali na tveganju temelječih vzorcev transakcij na kraju samem.. Poleg tega „[k]omisija v okviru ocene tveganja in v skladu s pravili za posamezni sektor spremlja upravljavske in kontrolne sisteme, vzpostavljene v državah članicah. Komisija pri revizijskem delu […] upošteva stopnjo ocenjenega tveganja v skladu s pravili za posamezni sektor.“

– Člen 104 Uredbe o skupnih določbah 2021–2027 določa, da „Komisija izvede finančne popravke z zmanjšanjem podpore iz skladov, namenjene programu, kadar ugotovi, da obstaja resna pomanjkljivost, ki ogroža podporo iz skladov, ki je že bila izplačana programu“.

– Finančna uredba (členi od 135 do 143) vzpostavlja sistem zgodnjega odkrivanja tako, da iz dodeljevanja sredstev iz proračuna Unije izključi vlagatelje zahtev in upravičence, ki so v položajih, ki pomenijo resno tveganje za finančne interese Unije.

311. Upoštevanje le že storjenih kršitev (pravil Unije), ne pa resnega tveganja za to, da bo do njih prišlo, ne bi bilo združljivo z dobrim finančnim poslovodenjem proračuna Unije, ki ga zahteva člen 317 PDEU. Dobro finančno poslovodenje zahteva odpravo že storjenih kršitev, pa tudi oceno groženj (kadar so resne in verodostojne), da bo do teh kršitev prišlo in da bodo imele neželene finančne posledice.

312. Sodna praksa Sodišča potrjuje uporabo merila resnega tveganja za sprejetje finančnih popravkov ali drugih ukrepov za zaščito proračuna Unije v zvezi z državami članicami, kadar te države izvajajo nezadostni nadzor, ne da bi bilo treba dokazati resnično in dejansko izgubo. [153]

313. Menim, da je v Uredbi 2020/2092 presoja resnega tveganja kršitve načela pravne države, ki je neposredno povezano z izvrševanjem proračuna, kot merilo za sprejetje popravnih ukrepov še posebej upoštevna glede na horizontalno naravo mehanizma pogojenosti.

314. Splošne pomanjkljivosti nacionalnih organov glede spoštovanja načel pravne države v zvezi s proračunom lahko same po sebi pomenijo tveganje za dobro upravljanje proračuna in za finančne interese Unije.

315. Člen 4(1) Uredbe 2020/2092 se nanaša na možnost *resnega* tveganja vpliva na proračun ali finančne interese Unije. Tako so izpolnjene zahteve v zvezi z načelom sorazmernosti, saj morajo biti ukrepi kot odziv na tveganje usklajeni z njegovo intenzivnostjo in vplivom na proračun ali finančne interese Unije. To je potrjeno s členom 5(3) Uredbe 2020/2092.

316. V nasprotju s tem, kar trdi madžarska vlada, ni določena vrsta domneve tveganja, ki bi zmanjšala povezavo med kršitvijo načel pravne države in izvrševanjem proračuna Unije. Komisija nikakor ni oproščena obveznosti dokazovanja obstoja nevarnosti ali tveganja, ki, ponavljam, mora biti resno, dejansko in ne le hipotetično.

317. Tako je člen 4(1) Uredbe 2020/2092 združljiv z načelom pravne varnosti, zato je treba četrti tožbeni razlog zavrniti.

[153] Sodba z dne 7. oktobra 2004, Španija/Komisija (C-153/01, EU:C:2004:589, točki 66 in 67).

B. Peti tožbeni razlog: člen 4(2)(h) Uredbe 2020/2092

318. Po mnenju madžarske vlade v členu 4(2)(h) Uredbe 2020/2092 niso natančno opredeljeni primeri, v katerih bi lahko prišlo do kršitve načel pravne države. Ta določba naj bi s tem, da se brez dodatnih pojasnil nanaša na „drug[e] primer[e] ali ravnanja organov“, kršila načelo pravne varnosti.

319. Tožbeni razlog je treba zavrniti iz razlogov, navedenih v odgovoru na tretji tožbeni razlog.

C. Šesti tožbeni razlog: člen 5(2) Uredbe 2020/2092

1. Trditve strank

320. Madžarska vlada meni, da obveznost iz člena 5(2) Uredbe 2020/2092 (v bistvenem, da država članica, proti kateri se ukrepi sprejmejo, še naprej financira končne upravičence iz programov):

– ni združljiva s pravno podlago uredbe, saj obveznost bremeni proračune držav članic;

– krši določbe prava Unije s področja proračunskega primanjkljaja in načelo enakosti držav članic.

321. Parlament in Svet izpodbijata te trditve s tem, da ponavljata – kot sta že storila v okviru prvega tožbenega razloga – da člen 5(2) Uredbe 2020/2092 ne nalaga nobene dodatne obveznosti poleg že obstoječih obveznosti in je nepogrešljiv za zagotovitev zaščite pravic, ki so jih pridobili upravičenci. Poleg tega poudarjata, da je za doseganje ciljev v zvezi s proračunskim primanjkljajem odgovorna država članica v skladu s svojimi zakonodajnimi odločitvami, pri čemer mora spoštovati pravila Unije (vključno z Uredbo 2020/2092).

2. Presoja

322. O združljivosti člena 5(2) Uredbe 2020/2092 s pravno podlago člena 322(1)(a) PDEU sem se že izrekel v okviru preučitve prvega tožbenega razloga.

323. Glede (ne)združljivosti te določbe s pravili Unije o nadzoru čezmernega javnega primanjkljaja se ne strinjam s tezo madžarske vlade.

324. Vsaka država članica (zlasti če ni članica euroobmočja) je pristojna za pripravo in nadzor svojih proračunov, pri čemer mora spoštovati zgolj omejitve, ki jih določa pravo Unije. Uredba 2020/2092 ne posega v svobodo držav članic, da v navedenem okviru sprejmejo svoje lastne proračunske odločitve za javne prihodke in odhodke.

325. Država članica mora pri izvajanju te proračunske pristojnosti sicer kriti stroške finančnih popravkov, naloženih v okviru Uredbe 2020/2092, in, konkretno, stroške, ki izhajajo iz obveznosti spoštovanja zahteve po nadaljnjem financiranju končnih upravičencev iz programov.

326. Glede (domnevno) lažje zmogljivosti *velikih* držav članic, da to obveznost izpolnjujejo, enakost med državami članicami ne nasprotuje temu, da Uredba 2020/2092 nalaga vsem državam enako obveznost, da ohranijo financiranje končnih upravičencev.

327. Poleg tega je financiranje, ki ga država članica prejme iz proračuna Unije, praviloma vezano na gospodarsko težo in prebivalstvo te države kot upoštevna dejavnika. Države z manjšo gospodarsko težo in prebivalstvom so prejemnice iz programov Unije glede na njihove posebne značilnosti. Finančni popravki zaradi kršitve načel pravne države bodo zato nanje vplivali v enaki meri.

328. Okoliščina, da je država ne glede na svojo gospodarsko težo in prebivalstvo neto plačnica ali prejemnica sredstev Unije, ne spremeni tega položaja. Logično bodo neto prejemnice sredstev iz proračuna Unije sorazmerno bolj izpostavljene mehanizmu finančne pogojenosti kot neto plačnice, vendar je ta okoliščina neizogibna in ne povzroča diskriminacije med državami članicami.

329. Šesti tožbeni razlog je zato treba zavrniti.

D. Sedmi tožbeni razlog: člen 5(3)(h), predzadnji stavek, Uredbe 2020/2092

330. Madžarska vlada meni, da člen 5(3), tretji stavek, Uredbe 2020/2092 (v skladu s katerim se „[u]strezno […] upoštevajo narava, trajanje, resnost in obseg kršitve načel pravne države“) ni združljiv s pravno podlago Uredbe in členom 7 PEU. Trdi, da ta določba ni povezana s proračunom ali finančnimi interesi Unije, poleg tega pa ni natančna, kot to zahteva načelo pravne varnosti.

331. Te trditve je treba zavrniti iz razlogov, navedenih v okviru preučitve prvega in tretjega tožbenega razloga.

E. Osmi tožbeni razlog: člen 5(3)(h), zadnji stavek, Uredbe 2020/2029

332. Madžarska vlada trdi, da člen 5(3), zadnji stavek, Uredbe 2020/2092 („[u]krepi so, kolikor je mogoče, usmerjeni v ukrepe Unije, na katere kršitev vpliva“) ne zagotavlja obstoja neposredne povezave med konkretno ugotovljeno kršitvijo načel pravne države in navedenimi ukrepi. Meni, da določba krši tako načelo sorazmernosti kot načelo pravne varnosti.

333. Zavrnitev tega tožbenega razloga temelji na trditvah, navedenih v okviru obravnave prvega in tretjega tožbenega razloga.

F. Deveti tožbeni razlog: člen 6(3) in (8) Uredbe 2020/2092

334. Madžarska vlada meni, da člen 6(3) in (8) Uredbe 2020/2092 (na podlagi katerega mora Komisija upoštevati „ustrezne informacije iz razpoložljivih virov, vključno z odločitvami, sklepi in priporočili institucij Unije ter drugih ustreznih mednarodnih organizacij in drugih priznanih institucij“) krši načelo pravne varnosti, ker ne opredeljuje ustrezno referenc in virov, ki jih je treba uporabiti.

335. Zavrnitev tega tožbenega razloga temelji na ugotovitvah, predstavljenih v okviru obravnave tretjega tožbenega razloga.

IX. Stroški

336. V skladu s členom 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Parlament in Svet sta predlagala, naj se Madžarski naloži plačilo stroškov, in ker ta s tožbo ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

337. V skladu s členom 140(1) Poslovnika Evropska komisija, Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Irska, Kraljevina Španija, Francoska republika, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Republika Finska in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

X. Predlog

338. Glede na zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Procesni predlog Sveta, naj se ne upoštevajo odlomki iz tožbe Madžarske in njenih prilog, zlasti priloga A.3, ki se sklicujejo na, povzemajo vsebino ali odražajo analizo, podano v mnenju pravne službe Sveta (dokument Sveta 13593/18) z dne 25. oktobra 2018, se zavrne.

2. Prvi, drugi in tretji razlog tožbe, ki jo je Madžarska vložila zoper Uredbo (EU, Euratom) 2020/2092 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2020 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije in v katerih se zahteva razglasitev njene ničnosti, se zavrnejo.

3. Četrti, sedmi in osmi tožbeni razlog so nedopustni, peti, šesti in deveti tožbeni razlog, v katerih se podredno zahteva razglasitev ničnosti členov 4(1), 4(2) (h), 5(2), 5(3), predzadnji stavek, 5(3), zadnji stavek, ter 6(3) in (8) Uredbe 2020/2092, se zavrnejo.

4. Madžarska poleg svojih stroškov nosi stroške Evropskega parlamenta in Sveta.

5. Evropska komisija, Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Irska, Kraljevina Španija, Francoska republika, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Republika Finska in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.