



UDENRIGSMINISTERIET

Notat til Folketingets Europaudvalg – orientering om intervention i sagerne for EU-Domstolen C-156/21, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, og C-157/21, Polen mod Parlamentet og Rådet

Enhed:
JTEU / EUP
Sagsbehandler:
Joachim Munkstrup
Dato:
31. maj 2021
Sagsnummer:
2019 - 45720

Indledning og baggrund

Ungarn og Polen har ved stævninger indleveret den 11. marts 2021 anlagt sager ved EU-Domstolen mod Europa-Parlamentet og Rådet med påstand om annullation af forordning 2020/2092¹, der fastsætter og regulerer den såkaldte retsstatsmekanisme. Forordningen blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i december 2020, og Polen og Ungarn stemte som de eneste medlemslande imod vedtagelsen af forordningen. Forordningen er vedtaget med hjemmel i artikel 322, stk. 1, litra a TEUF.

Med retsstatsmekanismen er det første gang i EU's historie, at EU-lovgiver etablerer en kobling mellem retsstatsprincippet og EU's budget. Det fremgår af forordningen, at Kommissionen – når det konstateres, at tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde² – kan aktivere retsstatsmekanismen ved at foreslå foranstaltninger, som vedtages af Rådet.

Tilsidesættelserne af retsstatsprincippet kan f.eks. vedrøre den korrekte funktion af de myndigheder, der gennemfører Unionens budget, af de myndigheder, der foretager finansiell kontrol, overvågning og revision, eller af efterforskende og retsforfølgende myndigheder i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af svig, herunder skattesvig, korruption og andre overtrædelser af EU-retten i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget eller med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. Tilsidesættelserne kan f.eks. også vedrøre effektiv domstolsprøvelse udøvet af uafhængige domstole af de nævnte myndigheders handlinger eller undladelser, eller andre situationer eller anden adfærd fra myndigheders side, som er relevant i forbindelse med den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.³ Foranstaltningerne kan f.eks. udgøre suspension af betalinger, forbud mod indgåelse af nye retlige forpligtelser, suspension af godkendelsen af programmer, eller en reduktion i forfinansiering.⁴

Det fremgår af konklusionsteksten fra mødet i Det Europæiske Råd den 10.-11. december 2020⁵, at Kommissionen først kan aktivere mekanismen, når Kommissionen har udarbejdet retningslinjer for dens anvendelse.

¹Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2092 af 16. december 2020 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2092 af 16. december 2020 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget, artikel 4, stk. 1.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2092 af 16. december 2020 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget, artikel 4, stk. 2.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2092 af 16. december 2020 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget, artikel 5, stk. 1.

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/47345/1011-12-20-euco-conclusions-da.pdf>

Det fremgår samtidig, at retningslinjerne skal tage højde for EU-Domstolens dom, såfremt retsstatsmekanismen prøves ved EU-Domstolen. Den situation er nu – med Ungarn og Polens annullationssøgsmål – aktuel. Retssagerne blev offentliggjort i EU-tidende den 19. april 2021.

Såvel Ungarn som Polen har nedlagt påstand om, at forordning 2020/2092 annulleres i sin helhed, og Ungarn har nedlagt subsidiære påstande om, at en række enkeltbestemmelser i forordningen annulleres. Til støtte for annullering i sin helhed, gør Ungarn overordnet set gældende;

- *at* forordningen mangler fornøden hjemmel,
- *at* forordningen er i strid med artikel 7 TEU sammenholdt med en række traktatbestemmelser om kompetencefordeling og kompetencetildeling, bl.a. ved at omgå proceduren fastlagt i artikel 7 TEU, og
- *at* forordningen er i strid med de generelle EU-retlige principper om retssikkerhed og om retsreglernes klarhed.

Til støtte for de subsidiære påstande om delvis annullation gør Ungarn navnlig gældende, at bestemmelserne er i strid med proportionalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet, princippet om lighed mellem medlemsstaterne, forordningens retsgrundlag og artikel 7 TEU.

Polen gør først og fremmest gældende, at forordningen ikke kan vedtages med hjemmel i artikel 322, stk. 1, litra a TEUF, og at EU-lovgiver dermed har overskredet sine kompetencer. Subsidiært – såfremt Domstolen måtte finde, at EU-lovgiver havde kompetence til at vedtage forordningen – gør Polen gældende, at forordningen skulle have været vedtaget på grundlag af en anden hjemmel. Mere subsidiært at forordningen bl.a. er i strid med traktaternes protokol nr. 2 om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet, artikel 7 TEU, princippet om kompetencetildeling, princippet om ligebehandling af medlemsstaterne, samt at begrundelsen for forslaget til forordningen er utilstrækkelig. Det anføres også, at vedtagelsen af mekanismen udgør magtmisbrug ved reelt at have til formål at omgå proceduren efter artikel 7 TEU.

Regeringens interesse i de forelagte sager

Regeringen vil intervenere i sagerne til støtte for Europa-Parlamentet og Rådet, idet der fra dansk side er interesse i, at retsstatsmekanismen forsvares ved EU-Domstolen, og at retssagerne afgøres hurtigst muligt med henblik på klarhed om det juridiske grundlag, således at mekanismen kan tages i anvendelse.

Der lægges i den forbindelse vægt på, at retsstatsprincippet er afgørende for EU's troværdighed. Der er tale om et grundlæggende, bærende princip for EU-samarbejdet i form af helt basale demokratiske spilleregler, som alle EU-lande har tilsluttet sig, og som er et klart krav ved optagelse. Overholdelse af retsstatsprincippet er en nødvendig grundforudsætning for samarbejdet og den gensidige tillid mellem EU's medlemslande. En overtrædelse af retsstatsprincippet har også helt konkrete, praktiske konsekvenser for danske interesser. Der er flere eksempler på, at stigende politisk indflydelse på

domstole og retlige organer i enkelte EU-lande har medført ulige behandling af danske virksomheder til fordel for lokale konkurrenter. Det risikerer at få konsekvenser for danske arbejdspladser.

Det var under forhandlingerne om vedtagelsen af retsstatsmekanismen afgørende for regeringen, at retsstatsmekanismen etablerede en kobling mellem retsstatsprincippet og EU's budget. Dét lykkedes, blandt andet på baggrund af en aktiv dansk forhandlingsindsats.

Det ligger i naturlig forlængelse heraf, at regeringen også deltager i de nu anlagte retssager, hvor mekanismen er til prøvelse, og dermed støtter de sagsøgte, Rådet og Europa-Parlamentet, og bakker op om, at mekanismen er i overensstemmelse med EU-retten.

Europa-Parlamentet har oplyst, at Parlamentet vil anmode Domstolen om, at sagerne behandles efter den fremskyndede procedure. Rådets juridiske tjeneste har derimod oplyst, at man fra Rådets side ikke forventer at anmode om fremskyndet procedure.

Når sagens karakter kræver det, kan Domstolens præsident beslutte at undergive en sag en fremskyndet procedure, der på visse punkter fraviger Domstolens sædvanlige procesreglement.⁶ Beslutningen vil normalt blive truffet efter anmodning fra sagsøgeren eller sagsøgte og efter at have hørt modparten, den refererende dommer og generaladvokaten.⁷ For direkte sager er de væsentligste forskelle ved at anvende den fremskyndede procedure følgende:

- Fristerne kan og vil sædvanligvis være kortere end sager, der behandles efter den almindelige procedure,⁸ og stævning og svarskrift kan kun suppleres med replik og duplik, hvis præsidenten efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten finder det nødvendigt.⁹
- Intervenienter kan kun afgive et skriftligt indlæg, hvis præsidenten efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten finder det nødvendigt.^{10 11}

Retsstatsmekanismen kan reelt ikke aktiveres, før EU-Domstolen har afsagt dom i sagerne, der giver Parlamentet og Rådet medhold i, at der ikke er grundlag for at annullere forordningen. Af den årsag, samt af hensyn til hurtigst muligt at opnå klarhed om det juridiske grundlag, vil regeringen opfordre Rådets juridiske tjeneste til at anmode om fremskyndet procedure.

⁶ Statutten for Den Europæiske Unions Domstol, artikel 23a, samt Domstolens procesreglement, artikel 133-136.

⁷ Domstolens procesreglement, artikel 133.

⁸ Statutten for Den Europæiske Unions Domstol, artikel 23a.

⁹ Domstolens Procesreglement, artikel 134, stk. 1.

¹⁰ Domstolens Procesreglement, artikel 134, stk. 2.

¹¹ Såfremt alle intervenienter afgiver indlæg i en sag, kan dette forlænge sagsbehandlingstiden, bl.a. som følge af, at indlæggene skal oversættes.