



Bruxelles, den 2.3.2022  
C(2022) 1382 final

### **MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN**

**Retningslinjer om anvendelsen af forordning (EU, Euratom) 2020/2092 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget**

## 1. INDLEDNING

1. Den Europæiske Union bygger på retsstatsprincippet<sup>1</sup>. Respekt for retsstatsprincippet er en af de værdier, som Unionen bygger på, og som er fælles for medlemsstaterne, jf. artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og præambelen til TEU og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
2. Unionens budget er et af de vigtigste instrumenter til at udtrykke solidaritetsprincippet (artikel 2 i TEU), som er et af de grundlæggende principper i EU-retten, og som er baseret på den gensidige tillid mellem medlemsstaterne til på ansvarlig vis at anvende fælles midler fra Unionens budget. Denne gensidige tillid er imidlertid i sig selv baseret på hver enkelt medlemsstats forpligtelse til at overholde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EU-retten, og til løbende at respektere de værdier, der er indeholdt i artikel 2 i TEU, herunder retsstatsprincippet. En medlemsstats overholdelse af værdierne i artikel 2 i TEU er en betingelse for udøvelsen af alle de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på denne medlemsstat<sup>2</sup>.
3. Forordningen om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget<sup>3</sup> ("forordningen om konditionalitet") har til formål at beskytte Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde. Forordningen om konditionalitet er et permanent instrument, der finder anvendelse ud over grænserne for en given flerårig finansiell ramme<sup>4</sup>.
4. Formålet med disse retningslinjer er at forklare fem aspekter af forordningen om konditionalitet: i) betingelserne for vedtagelse af foranstaltninger, ii) forholdet mellem forordningen om konditionalitet og andre instrumenter, iii) forholdsmæssigheden af de foranstaltninger, der skal forelægges Rådet, iv) proceduren og vurderingsprocessen og v) beskyttelse af slutmodtageres eller tilskudsmodtageres rettigheder.
5. Disse retningslinjer er ikke juridisk bindende og skaber eller ændrer ikke rettigheder eller forpligtelser i forhold til dem, der er fastsat i TEU og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), finansforordningen<sup>5</sup>, forordningen om

---

<sup>1</sup> Se dom af 23. april 1986, *Les Verts mod Parlamentet*, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166, præmis 23. Se også dom af 20. april 2021, *Repubblika mod Il-Prim Ministru*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, præmis 61 til 65.

<sup>2</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 126 og 129.

<sup>3</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2092 af 16. december 2020 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget (EUT L 433I af 22.12.2020, s. 1).

<sup>4</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Polen mod Parlamentet og Rådet*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, præmis 188.

<sup>5</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (EUT L 193 af 30.7.2018, s. 1).

konditionalitet, OLAF-forordningen<sup>6</sup>, EPPO-forordningen<sup>7</sup> eller andre relevante EU-retsakter som fortolket af Domstolen og Retten ("Den Europæiske Unions Domstol"<sup>8</sup>).

## 2. BETINGELSER FOR VEDTAGELSE AF FORANSTALTNINGER

6. Formålet med forordningen om konditionalitet er at beskytte Unionens budget i tilfælde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat. I forordningen om konditionalitet fastsættes en række betingelser, som skal være opfyldt for at indlede den procedure, der er fastsat i forordningen.
7. I henhold til artikel 4, stk. 1, i forordningen om konditionalitet skal der "træffes passende foranstaltninger, hvor det i overensstemmelse med artikel 6 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 måde". I henhold til artikel 4, stk. 2, vedrører tilsidesættelser af retsstatsprincippet en eller flere af de situationer, der er omhandlet i nævnte artikel. Hvis dette er tilfældet, er disse tilsidesættelser omfattet af anvendelsesområdet for forordningen om konditionalitet.
8. Kommissionen indleder proceduren i artikel 6 i forordningen om konditionalitet, hvis den konstaterer, at betingelserne i artikel 4 er opfyldt. Domstolen har fastslået, at disse betingelser kun er opfyldt, hvis Kommissionen konstaterer, at der er rimelig grund til at antage, at i) mindst et af de retsstatsprincipper, der er omhandlet i artikel 2, litra a), i forordningen om konditionalitet, er blevet tilsidesat i en medlemsstat, ii) denne tilsidesættelse vedrører mindst én af de situationer, der kan tilskrives en myndighed i en medlemsstat, eller mindst én adfærd fra sådanne myndigheders side som omhandlet i nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, for så vidt som disse situationer eller denne adfærd er relevante for en forsvarlig økonomisk forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, iii) den pågældende tilsidesættelse påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning eller de pågældende finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde ved en reel<sup>9</sup> forbindelse mellem disse tilsidesættelser og denne påvirkning eller alvorlige risiko for påvirkning<sup>10</sup>. Når betingelserne i artikel 4 er opfyldt, indleder

---

<sup>6</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 af 11. september 2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (EUT L 248 af 18.9.2013, s. 1).

<sup>7</sup> Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12. oktober 2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed ("EPPO") (EUT L 283 af 31.10.2017, s. 1).

<sup>8</sup> Se artikel 19, stk. 1, i TEU.

<sup>9</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 165.

<sup>10</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Polen mod Parlamentet og Rådet*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, præmis 288.

Kommissionen proceduren, medmindre den mener, at andre procedurer, der er fastsat i EU-lovgivningen, vil gøre det muligt for den at beskytte Unionens budget mere effektivt. Denne procedure sikrer beskyttelsen af den pågældende medlemsstats processuelle rettigheder.

9. Ved vurderingen af sager i henhold til forordningen om konditionalitet vil Kommissionen anvende en omfattende, proaktiv, risikobaseret og målrettet tilgang, der har til formål at sikre en effektiv anvendelse heraf og dermed beskytte Unionens budget og Unionens finansielle interesser.

### **2.1. Relevante tilsidesættelser af retsstatsprincippet**

10. Domstolen har præciseret, at artikel 2, litra a), i forordningen om konditionalitet bestemmer, at begrebet "retsstatsprincippet" som defineret med henblik på anvendelsen af denne forordning forstås under hensyntagen til Unionens øvrige værdier og principper, der er nedfældet i artikel 2 i TEU. Det følger heraf, at overholdelsen af disse værdier og principper — for så vidt som de er en del af selve definitionen af værdien af "retsstatsprincippet" i artikel 2 i TEU eller, som det fremgår af denne artikels andet punktum, har nær tilknytning til et samfund, der respekterer retsstatsprincippet — kan kræves inden for rammerne af en ordning med horisontal konditionalitet som den, der er indført ved den anfægtede forordning<sup>11</sup>.
11. I artikel 2, litra a), i forordningen om konditionalitet fastsættes alene med henblik på denne forordning en række af de principper, som den omfatter, og som er de mest relevante i lyset af dens formål, som er at sikre beskyttelsen af Unionens budget<sup>12</sup>. Denne bestemmelse har ikke til formål at give en udtømmende definition af begrebet retsstat.
12. For så vidt angår de grundlæggende rettigheder har Domstolen præciseret, at henvisningen til dem kun foretages *"for at illustrere kravene til princippet om effektiv domstolsbeskyttelse"*. Princippet om forbud mod forskelsbehandling er derimod en del af definitionen af retsstatsprincippet i sig selv: *"[...] skal det nemlig fastslås, at en medlemsstat, hvis samfund er kendetegnet af forskelsbehandling, ikke kan anses for at sikre overholdelsen af retsstatsprincippet i denne fælles værdis forstand"*<sup>13</sup>.
13. I betragtning 15 i forordningen om konditionalitet henvises der til "individuelle tilsidesættelser" og til *"udbredte tilsidesættelser eller tilsidesættelser, der skyldes tilbagevendende praksis eller undladelser fra offentlige myndigheders side eller*

---

<sup>11</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Polen mod Parlamentet og Rådet*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, præmis 154.

<sup>12</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 227.

<sup>13</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 229, og dom af 16. februar 2022, *Polen mod Parlamentet og Rådet*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, præmis 324.

*generelle foranstaltninger vedtaget af sådanne myndigheder*". Forordningen om konditionalitet omfatter både individuelle og systemiske tilsidesættelser, som er omfattet, for så vidt som de er relevante for en forsvarlig økonomisk forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. Kommissionen kan således vurdere såvel handlinger som undladelser fra de offentlige myndigheders side.

14. Artikel 3 i forordningen om konditionalitet har til formål at lette anvendelsen af forordningen om konditionalitet ved at opstille en liste over situationer, der kan være tegn på tilsidesættelser af retsstatsprincippet<sup>14</sup>. Da denne liste kun er vejledende, kan andre offentlige myndigheders handlinger, praksis eller undladelser eller andre retlige situationer, der er omfattet af forordningens artikel 4, stk. 1, være relevante i henhold til forordningen om konditionalitet.
15. Domstolen har fastslået, at der er "*en klar forbindelse mellem dels overholdelsen af værdien retsstat, dels den effektive gennemførelse af Unionens budget i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning og beskyttelsen af Unionens finansielle interesser*"<sup>15</sup>. Domstolen har tilføjet, at den "*forsvarlige økonomiske forvaltning og disse finansielle interesser kan nemlig bringes alvorligt i fare af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat, eftersom disse tilsidesættelser navnlig kan bevirke, at det ikke er sikkert, at de udgifter, der dækkes af EU-budgettet, opfylder alle de betingelser for finansiering, som er fastsat i EU-retten [...]*"<sup>16</sup>.
16. Domstolen har fastslået, at overholdelsen af disse finansieringsbetingelser og -mål, som Unionen forfølger, når den finansierer udgifter, "*ikke [kan] sikres fuldt ud uden en effektiv domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af EU-retten, idet det præciseres, at eksistensen af en sådan kontrol i såvel medlemsstaterne som i Unionen foretaget af uafhængige retsinstanser er uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat.*"<sup>17</sup> Dette berører ikke kravet om en tilstrækkelig direkte forbindelse til Unionens budget.
17. Tilsidesættelser af retsstatsprincippet vedrører en eller flere af de situationer eller al anden adfærd fra de relevante myndigheders side, som er relevant i forbindelse med den

---

<sup>14</sup> Bilag I til retningslinjerne indeholder også en liste over vejledende tilsidesættelser af retsstatsprincippet.

<sup>15</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 130, og dom af 16. februar 2022, *Polen mod Parlamentet og Rådet*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, præmis 148.

<sup>16</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 131, og dom af 16. februar 2022, *Polen mod Parlamentet og Rådet*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, præmis 149.

<sup>17</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 132, og dom af 16. februar 2022, *Polen mod Parlamentet og Rådet*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, præmis 150.

forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser<sup>18</sup>.

18. Domstolen har fastslået, at en sådan relevans kan antages at foreligge med hensyn til aktiviteter hos de myndigheder, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, litra a) og b), i forordningen om konditionalitet, dvs. de myndigheder, der gennemfører Unionens budget og foretager finansiel kontrol, overvågning og revision<sup>19</sup>.
19. For så vidt angår efterforsknings- og anklagemyndigheder er disse tjenesters korrekte funktion i henhold til denne bestemmelses litra c) kun omfattet, for så vidt som den vedrører overtrædelser af EU-retten i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. Det samme gælder for de nationale domstoles eller administrative myndigheders forebyggelse og sanktionering af de overtrædelser af EU-retten, der er nævnt i litra e). For så vidt angår den i litra d) omhandlede domstolsprøvelse er den kun omfattet, for så vidt som den vedrører adfærd hos de myndigheder, der er omhandlet i litra a) til c). Tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte midler, jf. litra f), omfatter kun midler fra EU-budgettet, hvilket også er tilfældet for samarbejdet med OLAF og EPPO, jf. litra g). Endelig henviser litra h) udtrykkeligt til enhver anden situation eller enhver anden adfærd fra myndigheders side, som er relevant(e) i forbindelse med den forsvarlige økonomisk forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser<sup>20</sup>.
20. Konsekvensen af denne forståelse er, at for så vidt angår nationale myndigheder, hvis aktiviteter er generelle og ikke begrænset til gennemførelse eller beskyttelse af Unionens budget, vil deres adfærd eller situationer, der udgør en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, kun falde ind under forordningens anvendelsesområde, i det omfang den er relevant for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.
21. Kommissionen bemærker, at blandt disse specifikke situationer eller offentlige myndigheders adfærd udgør et ineffektivt eller urettidigt samarbejde med EPPO og OLAF en grund til at gribe ind i henhold til forordningen om konditionalitet<sup>21</sup>. For så vidt angår EPPO<sup>22</sup> omfatter dette samarbejde en forpligtelse for de kompetente nationale myndigheder i de medlemsstater, der deltager i EPPO, til aktivt at bistå og

---

<sup>18</sup> En vejledende liste over disse specifikke situationer findes også i bilag I til retningslinjerne.

<sup>19</sup> Se dom af 16. februar 2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 143.

<sup>20</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 143.

<sup>21</sup> Se artikel 4, stk. 2, litra g), i forordningen om konditionalitet.

<sup>22</sup> Se de relevante bestemmelser i Rådets forordning (EU) 2017/1939, nævnt ovenfor.

støtte EPPO's strafferetlige efterforskning og retsforfølgning<sup>23</sup>. For så vidt angår OLAF omfatter dette samarbejde OLAF's ret<sup>24</sup> til at foretage kontrol og inspektion på stedet med den bistand, der er nødvendig for at gennemføre dem effektivt, og til at få adgang til de relevante oplysninger, data og dokumenter med henblik på enten at beslutte, om der skal indledes en undersøgelse eller ej, eller at foretage undersøgelser effektivt og uden unødigt forsinkelse. Det omfatter også de tilknyttede forpligtelser for den berørte medlemsstat, herunder<sup>25</sup> til at: i) underrette OLAF<sup>26</sup>, ii) yde OLAF den bistand, der er nødvendig for, at det kan udføre sine opgaver effektivt i forbindelse med gennemførelsen af en sådan undersøgelse<sup>27</sup>, iii) træffe passende forebyggende foranstaltninger, navnlig foranstaltninger til sikring af relevant bevismateriale<sup>28</sup>, iv) træffe passende foranstaltninger på grundlag af oplysninger fra OLAF, inden OLAF træffer afgørelse om, hvorvidt der skal indledes en undersøgelse<sup>29</sup>, og v) sikre en passende og rettidig opfølgning på OLAF's rapporter og henstillinger efter afslutningen af sine undersøgelser og rapportere tilbage til OLAF om de truffene foranstaltninger<sup>30</sup>.

22. Det er afgørende, at den pågældende medlemsstat overholder disse forpligtelser for at sikre en effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser. Kommissionen vil derfor overvåge det effektive og rettidige samarbejde med OLAF i lyset af principperne i artikel 3 i forordningen om konditionalitet. Dette er særlig vigtigt for medlemsstater, der ikke deltager i det forstærkede samarbejde vedrørende EPPO, da OLAF i disse medlemsstater har kompetence til at undersøge påstande om svig, korruption eller enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser. Desuden kan en systematisk mangel på opfølgning på OLAF's henstillinger udgøre en adfærd fra de offentlige myndighedernes side, der kan være berørt af en tilsidesættelse af retsstatsprincippet i henhold til forordningen om konditionalitet.
23. Desuden dækker artikel 4, stk. 2, litra h), andre situationer eller anden adfærd fra myndighedens side, som er relevant(e) i forbindelse med den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. Domstolen har fastslået, at artikel 4, stk. 2, litra h), skal fortolkes i sammenhæng med artikel 4, stk. 1, som er "*selve kernen af den ordning med horisontal konditionalitet*,

---

<sup>23</sup> Dette berører ikke ikkedeltagende medlemsstaters forpligtelser til at samarbejde med EPPO i henhold til gældende EU-regler, når den udøver sine beføjelser i de deltagende medlemsstater, og kræver et sådant samarbejde.

<sup>24</sup> I overensstemmelse med bestemmelserne i ovennævnte forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

<sup>25</sup> Disse forpligtelser er fastsat i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013. Listen i disse retningslinjer er ikke udtømmende.

<sup>26</sup> Artikel 8 i forordning (EF, Euratom) nr. 883/2013.

<sup>27</sup> Artikel 3 i forordning (EF, Euratom) nr. 883/2013.

<sup>28</sup> Artikel 7, stk. 7, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

<sup>29</sup> Artikel 5, stk. 5, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

<sup>30</sup> Artikel 11, stk. 3 og 5, i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

som er indført ved nævnte forordning"<sup>31</sup>. Domstolen har ligeledes fastslået, at artikel 4, stk. 2, navnlig litra h), i forordningen om konditionalitet hverken kan bevirke, at de situationer, der er omfattet af den ordning med konditionalitet, der er indført ved den anfægtede forordning, får en ikke-udtømmende karakter, eller er tilstrækkelig præcise til at være en del heraf<sup>32</sup>.

24. For at give et eksempel kan en situation eller adfærd (eller undladelser fra) myndighedernes side som omhandlet i artikel 4, stk. 2, litra h), i forordningen om konditionalitet omfatte den korrekte funktion af de myndigheder, der er ansvarlige for matrikelregistre, og af den dermed forbundne kontrol med leasing og/eller ejerskab af landbrugsjord (herunder retshåndhævelsesforanstaltninger, hvor det er relevant), for så vidt som en sådan leasing og/eller ejendomsret er relevant for modtagelse af støtte under Unionens fælles landbrugspolitik.
25. Det er værd at minde om, at forordningen om konditionalitet finder anvendelse på alle EU-midler. I denne forbindelse har medlovgiverne også præciseret, at forordningen om konditionalitet kan udløses, hvis det ikke er sikret, at de myndigheder, der gennemfører deres genopretnings- og resiliensplaner, fungerer korrekt, jf. artikel 8 i forordning (EU) 2021/241 ("forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten")<sup>33</sup>. Domstolen præciserede også, at forordningen om konditionalitet også kan vedrøre tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der påvirker opkrævningen af Unionens egne indtægter<sup>34</sup>.

## **2.2. Virkninger for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser**

26. I artikel 4, stk. 1, i forordningen om konditionalitet fastsættes det, at for at en given adfærd eller situation kan falde ind under anvendelsesområdet for forordningen om konditionalitet, skal Kommissionen således identificere en tilsidesættelse af retsstatsprincippet og vurdere, om en sådan tilsidesættelse i) påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, ii) på en tilstrækkelig direkte måde. Vurderingen bør foretages fra sag til sag.
27. Den første betingelse i punkt 24 ovenfor (se nr. i): "påvirker"), kræver, at den konstaterede tilsidesættelse af retsstatsprincippet har indvirkning på den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller på Unionens finansielle interesser.

---

<sup>31</sup> Se dom af 16. februar 2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 294.

<sup>32</sup> Se dom af 16. februar 2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 301, og Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, præmis 173.

<sup>33</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17).

<sup>34</sup> Se dom af 16. februar 2022, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, præmis 186.



28. Denne indvirkning kan for det første bestå i at gennemføre Unionens budget på en måde, der ikke er i overensstemmelse med principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning som fastsat i artikel 317 i TEUF og i de regler, der vedtages for gennemførelsen af Unionens budget. Navnlig defineres "forsvarlig økonomisk forvaltning" i finansforordningens artikel 2, nr. 59), som "budgetgennemførelse i overensstemmelse med principperne om sparsommelighed, efficiens og effektivitet". Finansforordningens artikel 33-36 præciserer betydningen, rækkevidden og konsekvenserne af disse principper.
29. For det andet kan denne virkning ligeledes fastslås i forbindelse med tilsidesættelser af retsstatsprincippet, som er til skade for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, og som er fastsat i artikel 325 TEUF og i den relevante afledte ret. I henhold til finansforordningens artikel 63, stk. 2, omfatter dette navnlig alle lovgivningsmæssige, reguleringsmæssige og administrative foranstaltninger, der bl.a. har til formål at forebygge, opdage og korrigere uregelmæssigheder og svig i forbindelse med gennemførelsen af budgettet. "Unionens finansielle interesser" defineres i artikel 2, nr. 1), i forordning nr. 883/2013 som "de indtægter, udgifter og aktiver, der er omfattet af Den Europæiske Unions budget, og dem, der er omfattet af institutionernes, organernes, kontorernes og agenturernes budgetter, og de budgetter, som forvaltes og overvåges af dem". I henhold til Domstolens retspraksis omfatter begrebet "Unionens finansielle interesser" som omhandlet i artikel 325, stk. 1, i TEUF desuden både de indtægter, der stilles til rådighed for Unionens budget, men ligeledes de udgifter, der er dækket af dette budget<sup>35</sup>.
30. Når Kommissionen fastsætter omfanget af indvirkningen på Unionens budget eller Unionens finansielle interesser, vil den desuden tage behørigt hensyn til kriterier såsom arten, varigheden, alvoren og omfanget af de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet, som kan variere på grundlag af disse tilsidesættelsers kendetegn<sup>36</sup>. Desuden kan den pågældende medlemsstats hensigt om at bringe tilsidesættelsen af retsstatsprincippet til ophør, herunder dens "grad af samarbejde" med Kommissionen i henhold til forordningen om konditionalitet, bl.a. være relevant med henblik på at måle den pågældende tilsidesættelses indvirkning, varighed og omfang på den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 265, og dom af 16. februar 2022, *Polen mod Parlamentet og Rådet*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, præmis 297.

<sup>36</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 331, og dom af 16. februar 2022, *Polen mod Parlamentet og Rådet*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, præmis 361.

<sup>37</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 332.

31. For så vidt angår situationen, hvor tilsidesættelser af retsstatsprincippet udgør en "alvorlig risiko" for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser har Domstolen fastslået, at det ville *"være uforeneligt med kravene om forsvarlig økonomisk forvaltning af Unionens budget og beskyttelsen af Unionens finansielle interesser at begrænse vedtagelsen af passende foranstaltninger til allerede indtrufne påvirkninger af denne forsvarlige økonomiske forvaltning eller disse finansielle interesser [...]".*<sup>38</sup>. Forebyggelsen af de påvirkninger, der er omhandlet i forordningens artikel 4, stk. 1, er "et fast og horisontalt krav i Unionens finansielle regler"<sup>39</sup>. Der kan påvises en "alvorlig risiko" i tilfælde, hvor virkningerne af de relevante tilsidesættelser af retsstatsprincippet, selv om de endnu ikke er bevist, ikke desto mindre med rimelighed kan forudses, da der er stor sandsynlighed for, at de vil opstå<sup>40</sup>. Det skal derfor godtgøres, at der er stor sandsynlighed for, at risikoen opstår, i forhold til de situationer eller former for adfærd, som de myndigheder, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordningen om konditionalitet, udviser. Hvis f.eks. visse handlinger foretaget af nationale myndigheder, der gennemfører EU-midler gennem offentlige udbud eller opkræver Unionens egne indtægter eller udfører finansiell kontrol, overvågning og revision af EU-midler eller undersøger påstande om svig, korruption eller andre overtrædelser af EU-retten i forbindelse med gennemførelsen af EU-midler eller -indtægter, ikke kan kontrolleres effektivt af fuldt uafhængige domstole, kan dette indebære en alvorlig risiko for så vidt angår Unionens midler og Unionens finansielle interesser.
32. Endelig er det ikke tilstrækkeligt, at en tilsidesættelse af retsstatsprincippet påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. I henhold til artikel 4, stk. 1, i forordningen om konditionalitet skal tilsidesættelsen af retsstatsprincippet ske "på en tilstrækkelig direkte måde" (den anden betingelse i punkt 24 ovenfor (se nr. ii)).
33. I henhold til dette krav bør det fastslås, at der er en tilstrækkelig direkte forbindelse mellem tilsidesættelsen af retsstatsprincippet og dens virkninger eller alvorlige risici herfor for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. Domstolen har fastslået, at udtrykket

---

<sup>38</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 262.

<sup>39</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 266, og dom af 16. februar 2022, *Polen mod Parlamentet og Rådet*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, præmis 298.

<sup>40</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 262.

"på en tilstrækkelig direkte måde" kræver, at forbindelsen mellem tilsidesættelsen af retsstatsprincippet og indvirkningen eller risiciene for Unionens budget skal være "reel"<sup>41</sup>. Det betyder, at proceduren i forordningen ikke bør udløses i situationer, hvor forbindelsen kun er hypotetisk, for usikker eller for vag.

### 3. FORHOLDET MELLEM FORORDNINGEN OM KONDITIONALITET OG ANDRE PROCEDURER, DER ER FASTSAT I EU-LOVGIVNINGEN

34. Hvis Kommissionen finder, at der er rimelig grund til at antage, at betingelserne for vedtagelse af foranstaltninger i henhold til forordningen om konditionalitet er opfyldt, vil den, inden den indleder proceduren, overveje, om der er behov for passende foranstaltninger, dvs. om andre procedurer, der er fastsat i EU-lovgivningen til beskyttelse af Unionens budget, ikke vil gøre det muligt for den at beskytte Unionens budget mere effektivt, jf. artikel 6, stk. 1, i forordningen om konditionalitet.
35. I realiteten indeholder Unionens finansielle lovgivning og de gældende sektorspecifikke regler allerede andre procedurer til beskyttelse af Unionens budget.
36. Finansforordningen indeholder f.eks. bestemmelser om et system til tidlig opdagelse og udelukkelse ("EDES")<sup>42</sup>, der gør det muligt for Kommissionen at opdage personer eller enheder, som udgør risici, der truer beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, på et tidligt tidspunkt og at udelukke dem fra at modtage midler fra Unionens budget, hvis visse betingelser er opfyldt.
37. Desuden kan Kommissionen pålægge medlemsstaterne at afbryde eller suspendere betalinger og pålægge medlemsstaterne finansielle korrektioner<sup>43</sup>, hvis de ikke overholder gældende ret og ikke beskytter Unionens finansielle interesser, når de gennemfører Unionens budget ved delt forvaltning<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Polen mod Parlamentet og Rådet*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, præmis 288.

<sup>42</sup> Se artikel 135 i finansforordningen.

<sup>43</sup> Se artikel 101, stk. 8, i finansforordningen. Se f.eks. også artikel 96, 97 og 104 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik ("forordningen om fælles bestemmelser") (EUT L 231 af 30.6.2021, s. 159), og artikel 52 i Europa-Parlamentets og Rådet forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 549).

<sup>44</sup> Se artikel 63, stk. 2, i finansforordningen. Se også f.eks. artikel 69, stk. 3, og artikel 103 i forordningen om fælles bestemmelser samt artikel 58 i forordning (EU) nr. 1306/2013 og fra den 1. januar 2023 artikel 57 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/2116 af 2. december 2021 om

38. I henhold til forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten og de finansierings- og låneaftaler, der er undertegnet i henhold hertil, har Kommissionen ret til at nedsætte støtten forholdsmæssigt og inddrive ethvert skyldigt beløb til Unionens budget i tilfælde af svig, korrupsion eller interessekonflikter, der skader Unionens interesser, og som ikke er blevet korrigeret af medlemsstaterne. Desuden omfatter en række genopretnings- og resiliensplaner foranstaltninger, der er direkte knyttet til retsstatsspørgsmål, og hvis tilfredsstillende opfyldelse er nødvendig for frigivelsen af betalinger under genopretnings- og resiliensfaciliteten.
39. Ikke desto mindre er det ikke altid muligt at udløse disse procedurer i forbindelse med situationer med tilsidesættelser af retsstatsprincippet som dem, der er opregnet i artikel 3 og artikel 4, stk. 2, i forordningen om konditionalitet. Der kan også være situationer, hvor foranstaltningerne i henhold til forordningen om konditionalitet kan være mere effektive med hensyn til at beskytte Unionens budget end procedurerne i forordning (EU) 2021/1060 (forordningen om fælles bestemmelser) eller forordning (EU) nr. 1306/2013 og fra den 1. januar 2023 forordning (EU) 2021/2116, da sidstnævnte kun kan iværksættes med de specifikke grunde, der er anført i disse forordninger<sup>45</sup>, og kun kan vedrøre udgifter, som medlemsstaten allerede har anmeldt til Kommissionen. For eksempel er en effektiv anvendelse og gennemførelse af EU's charter om grundlæggende rettigheder en horisontal grundforudsætning som omhandlet i artikel 15 i forordningen om fælles bestemmelser. Denne grundforudsætning er en forudsætning for en effektiv og virkningsfuld gennemførelse af et programs specifikke mål. Hvis en medlemsstat ikke opfylder en grundforudsætning, refunderer Kommissionen i henhold til forordningen om fælles bestemmelser ikke udgifterne til operationer, der er knyttet til den eller de pågældende specifikke målsætninger, med undtagelse af de udgifter, der bidrager til opfyldelsen af den tilsvarende grundforudsætning. Denne foranstaltning finder først anvendelse, efter at det relevante program eller ændringen heraf er blevet godkendt af Kommissionen. I tilfælde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i

---

finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1306/2013 (EUT L 435 af 6.12.2021, s. 187).

<sup>45</sup> Betalinger kan afbrydes, hvis: a) der er begrundet mistanke om en alvorlig mangel, som der ikke er truffet korrigerende foranstaltninger for, b) det er nødvendigt, at Kommissionen foretager supplerende verificeringer efter at have modtaget oplysninger om, at udgifterne i en betalingsanmodning muligvis knytter sig til en uregelmæssighed. Betalinger kan suspenderes, hvis: a) medlemsstaten har undladt at træffe de nødvendige foranstaltninger til at rette op på den situation, der gav anledning til en afbrydelse i henhold til artikel 96 i forordningen om fælles bestemmelser, b) der foreligger en alvorlig mangel, c) udgifterne i betalingsanmodninger knytter sig til en uregelmæssighed, der ikke er blevet korrigeret, d) der foreligger en begrundet udtalelse fra Kommissionen vedrørende en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 i TEUF om et forhold, som rejser tvivl om lovligheden og den formelle rigtighed af udgifter. Der foretages finansielle korrektioner, hvis: a) der foreligger en alvorlig mangel, der truer den støtte fra fondene, som allerede er betalt til programmet, b) udgifter i godkendte regnskaber er behæftet med uregelmæssigheder og ikke blev opdaget og indberettet af medlemsstaten, c) medlemsstaten ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 97 før Kommissionens indledning af proceduren for finansielle korrektioner.

forbindelse med EU's charter om grundlæggende rettigheder, der påvirker gennemførelsen af et EU-program, kan forordningen om konditionalitet være mere effektiv, for så vidt som den også giver mulighed for at suspendere godkendelsen eller ændringen af et program og som følge heraf yderligere styrke beskyttelsen af Unionens budget takket være dets forebyggende virkning.

40. Når Kommissionen vurderer, om den procedure, der er fastsat i forordningen om konditionalitet, beskytter Unionens budget mere effektivt end andre procedurer, vil den på grundlag af håndhævelsen af sektorspecifik lovgivning, og uden at det berører dens beføjelser og forpligtelser, tage hensyn til et åbent sæt kriterier, der skal anvendes i lyset af de særlige omstændigheder i hver enkelt situation. I visse situationer kunne Kommissionen anvende forordningen om konditionalitet sideløbende med eller efter vedtagelsen af sektorspecifikke eller finansielle foranstaltninger, som den måtte være forpligtet til at træffe, når forordningen om konditionalitet ville beskytte Unionens budget og Unionens finansielle interesser mere effektivt og derved demonstrere dens merværdi. Ellers ville forordningens merværdi og effektivitet som et generelt og horisontalt instrument, der har til formål at beskytte Unionens budget og Unionens finansielle interesser, blive frataget sin effektive virkning.
41. Kommissionen mener, at følgende vejledende kriterier kan anvendes til at bestemme effektiviteten af den beskyttelse, der ydes i henhold til forordningen om konditionalitet, sammenlignet med andre eksisterende instrumenter til beskyttelse af Unionens finansielle interesser.
42. Et første kriterium vedrører omfanget af indvirkningen på Unionens budget og/eller omfanget af den risiko, som en tilsidesættelse af retsstatsprincippet kan medføre for effektiviteten af dens forsvarlige økonomiske forvaltning eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. Navnlige kan procedurer i henhold til andre af Unionens finansielle regler kun finde anvendelse på specifikke udgiftsprogrammer og kan derfor i visse tilfælde være utilstrækkelige i forbindelse med tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der er "udbredte tilsidesættelser eller tilsidesættelser, der skyldes tilbagevendende praksis eller undladelser fra offentlige myndigheders side eller generelle foranstaltninger vedtaget af sådanne myndigheder"<sup>46</sup>. Dette kan også ske, hvis tilsidesættelser af retsstatsprincippet indebærer en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, mens andre af Unionens finansielle regler i stedet kan vedrøre allerede konstaterede virkninger for Unionens budget. Hvis nationale love f.eks. begrænser det strafferetlige ansvar for svig eller korruption eller svækker de retlige rammer for bekæmpelse af svig og korruption eller forebyggelsen af interessekonflikter, vil sager om svig, korruption eller interessekonflikter måske ikke blive efterforsket og

---

<sup>46</sup> Se betragtning 15 i forordningen om konditionalitet.

rettsforfulgt effektivt, og dette kan medføre alvorlige risici for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. I samme ræsonnement kan generelle love, der udelukker en effektiv domstolsprøvelse ved uafhængige domstole af afgørelser truffet af nationale myndigheder, der helt eller delvis forvalter EU-midler, også indebære alvorlige risici for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget. I sådanne situationer kan Kommissionen konkludere, at anvendelsen af forordningen om konditionalitet kan være mere effektiv end andre EU-instrumenter.

43. Et andet relevant kriterium vedrører de typer af retsmidler, der er til rådighed, og deres egnethed i forskellige situationer. Forordningen om konditionalitet giver en lang række muligheder for at tage højde for de særlige forhold ved den relevante tilsidesættelse af retsstatsprincippet, som kan anvendes kumulativt<sup>47</sup>. Hvis de retsmidler, der er til rådighed i henhold til anden EU-lovgivning, er mindre egnede til at afhjælpe den relevante tilsidesættelse af retsstatsprincippet, kan forordningen om konditionalitet anses for at være mere effektiv. Sådanne situationer kan opstå, når Unionens budget påvirkes eller risikerer at blive påvirket bredt, f.eks. på grund af national ret, der udelukker effektiv domstolsprøvelse af administrative afgørelser om gennemførelse af Unionens budget eller hindrer indbringelse af relevante sager for Den Europæiske Unions Domstol, eller på grund af de nationale domstoles manglende uafhængighed. I sådanne tilfælde kan suspensive eller prohibitive foranstaltninger i henhold til forordningen om konditionalitet, der pålægges kumulativt, indtil den relevante tilsidesættelse af retsstatsprincippet er bragt til ophør, beskytte Unionens budget mere effektivt, da de kan forhindre negative virkninger for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget og for Unionens finansielle interesser. Dette kan omfatte situationer, hvor de samlede finansielle risici for Unionens budget og Unionens finansielle interesser overstiger de risici, der kan imødegås med de foranstaltninger, der er rettet mod et særprogram, og som er tilgængelige under et sektorspecifikt instrument.

#### **4. FORANSTALTNINGER, DER KAN FORESLÅS AF KOMMISSIONEN — PROPORTIONALITET**

44. I henhold til artikel 5, stk. 3, i forordningen om konditionalitet skal Kommissionen, når den har fastslået, at betingelserne for at udløse anvendelsen af forordningen om konditionalitet er opfyldt, foreslå Rådet foranstaltninger, der er forholdsmæssige<sup>48</sup>, hvilket betyder, at de skal være egnede og nødvendige for at løse de konstaterede problemer og beskytte Unionens budget eller Unionens finansielle interesser uden at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå deres mål.

---

<sup>47</sup> Se artikel 5 i forordningen om konditionalitet.

<sup>48</sup> Se artikel 5, stk. 3, i forordningen om konditionalitet.

45. Domstolen har fastslået, at foranstaltningerne i henhold til forordningens artikel 5, stk. 3, skal være strengt forholdsmæssige, dvs. "begrænsede til, hvad der er strengt nødvendigt, henset til den reelle eller potentielle indvirkning af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet på den økonomiske forvaltning af Unionens budget eller på Unionens finansielle interesser"<sup>49</sup>.
46. I den forbindelse vil Kommissionen tage behørigt hensyn til arten, varigheden, alvoren og omfanget af de pågældende tilsidesættelser af retsstatsprincippet<sup>50</sup>. Da disse kriterier bidrager til at bestemme omfanget af virkningerne, som kan variere afhængigt af de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet's kendetegn, påvirker deres hensyntagen vurderingen af foranstaltningernes proportionalitet<sup>51</sup>. Selv om det ikke er muligt på forhånd at definere og afveje alle mulige typer tilsidesættelser af retsstatsprincippet og deres nøjagtige indvirkning på Unionens budget eller Unionens finansielle interesser, vil Kommissionen på nuværende tidspunkt og i mangel af erfaringer med anvendelsen af forordningen om konditionalitet undersøge nedenstående elementer i forbindelse med hvert af disse kendetegn.
47. Med hensyn til arten af en tilsidesættelse er alle tilsidesættelser af retsstatsprincippet relevante for anvendelsen af forordningen om konditionalitet, i det omfang de påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser. De situationer, der er nævnt i artikel 3 i forordningen om konditionalitet, har imidlertid en særlig betydning, da de udtrykkeligt er nævnt heri. Dette betyder imidlertid ikke, at andre tilsidesættelser af retsstatsprincippet af lignende art vil blive betragtet som mindre væsentlige. I sin vurdering vil Kommissionen også tage behørigt hensyn til andre aspekter af tilsidesættelsen af retsstatsprincippet, f.eks. om den er uløseligt forbundet med eller tæt forbundet med den proces, hvorunder EU-midler anvendes af den pågældende medlemsstat (f.eks. i tilfælde af ukorrekt funktion af de offentlige myndigheder, der træffer afgørelse om tildeling af tilskud eller kontrakter, der finansieres over Unionens budget), i hvilket tilfælde indvirkningen på Unionens budget eller Unionens finansielle interesser kan være særlig betydelig.
48. For så vidt angår varigheden er det sandsynligt, at jo længere en tilsidesættelse af retsstatsprincippet varer, eller jo mere tilbagevendende den er, jo mere vil den generelt have en negativ påvirkning af eller udgøre en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller Unionens finansielle

---

<sup>49</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 112.

<sup>50</sup> Se artikel 5, stk. 3, i forordningen om konditionalitet.

<sup>51</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 331, og dom af 16. februar 2022, *Polen mod Parlamentet og Rådet*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, præmis 361.

interesser. Denne konklusion vil således også have betydning for Kommissionens vurdering af proportionaliteten af de foranstaltninger, den måtte foreslå.

49. Med hensyn til alvoren af en tilsidesættelse af retsstatsprincippet mener Kommissionen, at når en eller flere tilsidesættelser af retsstatsprincippet vedrører vigtige dele af den offentlige sektor i en medlemsstat, såsom den lovgivende magt og/eller retsvæsenet, som kan have en potentiel negativ indvirkning på de nationale myndigheders forvaltning af EU-budgettet, eller hvis tilsidesættelsen/tilsidesættelserne af retsstatsprincippet er systemiske eller udbredte, bør der tages hensyn til disse faktorer for så vidt angår foranstaltningernes proportionalitet. Med hensyn til omfanget af tilsidesættelsen af retsstatsprincippet finder Kommissionen, at når en tilsidesættelse af retsstatsprincippet påvirker eller udgør en risiko for at påvirke flere af Unionens programmer eller fonde, kan dens indvirkning på Unionens budget eller Unionens finansielle interesser forventes at være betydelig. Alvoren af tilsidesættelsen af retsstatsprincippet i henhold til forordningen om konditionalitet vil normalt afspejle sig i alvoren af dens faktiske eller potentielle indvirkning på den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser.
50. Kommissionen mener, at den kumulative tilstedeværelse eller fraværet af ovennævnte elementer i lyset af den faktiske eller potentielle indvirkning af den relevante tilsidesættelse af retsstatsprincippet på Unionens budget eller på beskyttelsen af Unionens finansielle interesser kan være retningsgivende for proportionalitetsvurderingen af de foranstaltninger, der skal foreslås i henhold til forordningen. En systemisk tilsidesættelse af retsstatsprincippet, der på en kumulativ måde og/eller i en betydelig periode påvirker den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser, kan derfor berettige til at foreslå foranstaltninger, der har betydelige finansielle virkninger for den pågældende medlemsstat.
51. Ud over disse elementer kan Kommissionen også tage hensyn til andre faktorer, navnlig medlemsstatens hensigt om at bringe tilsidesættelsen af retsstatsprincippet til ophør, omfanget af den pågældende medlemsstats samarbejde<sup>52</sup> eller dens afvisning af at samarbejde loyalt med Kommissionen i forbindelse med procedurerne i henhold til forordningen om konditionalitet eller eventuelt vedvarende eller gentagelse af lignende tilsidesættelser af retsstatsprincippet på trods af Kommissionens tidligere henstillinger eller forslag til foranstaltninger. Medlemsstatens hensigt og graden af samarbejde er også relevant for fastlæggelsen af en tilsidesættelse af retsstatsprincippets varighed og

---

<sup>52</sup> Se betragtning 18 i forordningen om konditionalitet.



omfang<sup>53</sup>. Kommissionen vil sikre en objektiv og upartisk vurdering, når den overvejer disse faktorer.

52. I henhold til forordningen om konditionalitet skal foranstaltningerne så vidt muligt være rettet mod de "EU-tiltag, der berøres af tilsidesættelserne"<sup>54</sup>. Kommissionen vil i sit forslag angive specifikke programmer eller fonde, der er berørt af tilsidesættelser af retsstatsprincippet, eller som risikerer at blive berørt, og så vidt muligt foreslå foranstaltninger rettet mod disse programmer eller fonde. I tilfælde, hvor dette ikke er muligt, herunder i tilfælde, hvor tilsidesættelsen af retsstatsprincippet har indvirkning på opkrævningen af Unionens egne indtægter, giver forordningen om konditionalitet imidlertid mulighed for at vedtage foranstaltninger vedrørende andre EU-tiltag end dem, der er berørt af tilsidesættelsen af retsstatsprincippet. Domstolen har fastslået, at dette kan vedrøre situationer, hvor sidstnævnte foranstaltninger ikke kan<sup>55</sup> eller ikke længere kan målrettes eller kun kan målrettes utilstrækkeligt med henblik på at nå formålet med forordningen om konditionalitet, som er at sikre beskyttelsen af Unionens budget som helhed, hvorfor disse foranstaltninger viser sig at være nødvendige for at nå dette formål<sup>56</sup>. I modsat fald ville forordningen om konditionalitet ikke kunne opfylde sit formål. I tilfælde, hvor forordningen om konditionalitet anvendes som supplement eller efterfølgende på anden EU-lovgivning, vil Kommissionen desuden tage hensyn til den samlede virkning af foranstaltningerne for at sikre overholdelse af proportionalitetsprincippet.
53. Ved vurdering af forholdsmæssigheden af de foreslåede foranstaltninger skal Kommissionen i henhold til artikel 6, stk. 8, i forordningen om konditionalitet også tage hensyn til de samme kilder, der anvendes til at afdække tilsidesættelser af retsstatsprincippet, som nævnt i afsnit 5.2 i disse retningslinjer.

## 5. VURDERINGSPROCESSENS PROCEDURE OG METODE

### 5.1. Kommissionens foreløbige vurdering

54. For at identificere og vurdere tilsidesættelser af retsstatsprincippet i henhold til forordningen om konditionalitet vil Kommissionen foretage en grundig kvalitativ individuel vurdering under behørig hensyntagen til de specifikke omstændigheder og sammenhænge, som vil bygge på principperne og kendetegnene ved den metode, der er beskrevet i de følgende afsnit i disse retningslinjer.

---

<sup>53</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 332.

<sup>54</sup> Se artikel 5, stk. 3, i forordningen om konditionalitet.

<sup>55</sup> F.eks. i tilfælde, hvor virkningen af tilsidesættelsen af retsstatsprincippet vil blive fastslået for indtægterne på Unionens budget.

<sup>56</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 275.

55. Kommissionen vil foretage sin vurdering på en objektiv, upartisk og fair<sup>57</sup> måde.
56. Objektivitet kræver, at vurderingen baseres på faktiske kendsgerninger eller beviser, som Kommissionen råder over. Ud over de forskellige kontakter mellem Kommissionen, andre organer og medlemsstaterne præciseres det også i artikel 6, stk. 4, i forordningen om konditionalitet, at Kommissionen kan anmode om yderligere oplysninger, som den har brug for til at foretage sin vurdering, og at den vil gøre dette, når den finder det hensigtsmæssigt. Den kan f.eks. anmode om yderligere oplysninger med henblik på at bekræfte opfyldelsen af betingelserne for anvendelse af forordningen om konditionalitet, vurdere omfanget af indvirkningen på Unionens budget eller på beskyttelsen af Unionens finansielle interesser (eller risikoen herfor) eller foretage en mere detaljeret vurdering af eventuelle afhjælpende foranstaltninger, som medlemsstaten har truffet eller planlægger at indføre. Eftersom et af hovedformålene med forordningen om konditionalitet er at anvende den som et forebyggende redskab til at beskytte Unionens budget og Unionens finansielle interesser, bestræber Kommissionen sig på at sikre en oprigtig dialog og et loyalt samarbejde med den pågældende medlemsstat, samtidig med at proceduren holdes i det rette tempo.
57. Upartiskhed i vurderingen af sager i henhold til forordningen om konditionalitet indebærer ligebehandling af medlemsstaterne. I henhold til artikel 4, stk. 2, i TEU skal Unionen også respektere medlemsstaternes lighed over for traktaterne. I overensstemmelse med Den Europæiske Unions Domstols faste retspraksis betyder dette først og fremmest, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet<sup>58</sup> på grundlag af de særlige omstændigheder, der kendetegner den konkrete situation. Selv om Kommissionen skal foretage sine vurderinger under hensyntagen til de særlige kendetegn ved den pågældende medlemsstats retssystem og det skøn, den råder over ved gennemførelsen af retsstatsprincippet, betyder dette ikke, at de resultatforpligtelser, der følger heraf, kan variere fra den ene medlemsstat til den anden. Domstolen har fastslået, at overholdelsen af retsstatsprincippet skal vurderes på grundlag af ensartede kriterier, og at indholdet af retsstatsprincippet er klart, fastsætter klare og præcise bindende resultatforpligtelser og er velkendt af medlemsstaterne<sup>59</sup>. Domstolen fastslog, at medlemsstaterne er i stand til med tilstrækkelig præcision at

---

<sup>57</sup> Se betragtning 16 i forordningen om konditionalitet.

<sup>58</sup> Se bl.a. dom af 20. september 1988, *Kongeriget Spanien mod Rådet for De Europæiske Fællesskaber*, 203/86, ECLI:EU:C:1988:420, præmis 25. For en nyere sag, se dom af 8. oktober 2020, *Universitatea "Lucian Blaga" Sibiu m.fl.*, C-644/19, ECLI:EU:C:2020:810, præmis 44.

<sup>59</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 233 og 235, og dom af 16. februar 2022, *Polen mod Parlamentet og Rådet*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, præmis 265 og 283.

fastlægge det væsentlige indhold og de krav, der følger af hvert af de principper, der er opregnet i forordningens artikel 2, litra a)<sup>60</sup>.

58. Med hensyn til rimeligheden af vurderingen i henhold til forordningen om konditionalitet mener Kommissionen, at den indebærer, at der tages et samlet overblik over alle de omstændigheder, der overvejes, for at identificere tilsidesættelser af retsstatsprincippet, som er relevante i henhold til forordningen om konditionalitet.
59. Kommissionens tjenestegrene vil først undersøge, om de relevante kilder henviser til en allerede konstateret tilsidesættelse af retsstatsprincippet, eller, hvis det ikke tidligere er konstateret, om der er rimelig grund til at antage, at en sådan tilsidesættelse af retsstatsprincippet har fundet sted. Med henblik herpå finder Kommissionen, at Den Europæiske Unions Domstols endelige afgørelser er afgørende. Den undersøger derefter, om tilsidesættelsen af retsstatsprincippet vedrører en situation eller en adfærd fra myndighedernes side, der er relevant for en forsvarlig økonomisk forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, jf. forordningens artikel 4, stk. 1 og 2.
60. Da den blotte konstatering af, at der foreligger en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, ikke er tilstrækkelig til at udløse forordningen om konditionalitet, vil Kommissionens tjenestegrene for det andet vurdere, om tilsidesættelsen af retsstatsprincippet påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser, under hensyntagen til de kriterier, der er analyseret i afsnit 2.2 i disse retningslinjer. Kommissionen vil lægge særlig vægt på korrigerende foranstaltninger eller andre afhjælpende foranstaltninger, som den allerede har truffet i lignende sager i henhold til de procedurer, der er omhandlet i afsnit 3 ovenfor, eller andre procedurer i EU-retten, forudsat at de havde en forbindelse til situationer, der er tegn på tilsidesættelser af retsstatsprincippet i henhold til forordningen om konditionalitet.
61. Kommissionens tjenestegrene vil endelig vurdere, om den konstaterede tilsidesættelse af retsstatsprincippet har en tilstrækkelig direkte forbindelse med virkningerne for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser. Med henblik herpå finder Kommissionen, at Den Europæiske Unions Domstols endelige afgørelser og tidligere korrigerende foranstaltninger eller andre afhjælpende foranstaltninger, som den allerede har truffet i lignende sager i henhold til de procedurer, der er omhandlet i afsnit 3 ovenfor, er særligt relevante.

## **5.2. Informationskilder**

62. Kommissionen bestræber sig på at vurdere spørgsmål, der er relevante for anvendelsen af forordningen om konditionalitet, på en omhyggelig og grundig måde på grundlag af

---

<sup>60</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 240.

en bred vifte af dokumentation, i det omfang det er relevant for at opfylde betingelserne for anvendelse af forordningen om konditionalitet. Omfanget af beviserne vil blive vurderet på grundlag af hver enkelt sags forhold under hensyntagen til alle relevante omstændigheder. Kommissionen vil sikre, at de oplysninger, den anvender, er relevante, og at kilderne til disse oplysninger er pålidelige.

### **5.2.1. Generelle informationskilder**

63. Kommissionen vil bestræbe sig på at anvende flere kilder til at identificere, krydstjekke og vurdere relevante tilsidesættelser af retsstatsprincippet med henblik på at nå frem til sine egne konklusioner om, hvorvidt forordningens betingelser er opfyldt. I betragtning 16 i forordningen om konditionalitet henvises der til specifikke kilder såsom "domme afsagt af EU-Domstolen, beretninger fra Revisionsretten, Kommissionens årlige rapport om retsstatsprincippet og EU's resultatavle for retlige anliggender, rapporter fra Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO), alt efter hvad der er relevant, samt konklusioner og henstillinger fra relevante internationale organisationer og netværk, herunder Europarådets organer såsom Europarådets Sæmmenslutning af Stater mod Korruption (Greco) og Venedigkommissionen, navnlig dens liste over retsstatskriterier, og de europæiske netværk af højesteretter og domstolsadministrationer".
64. Ud over de kilder, der ikke har nogen specifik eller absolut bevisværdi, vil Kommissionen også tage hensyn til andre relevante oplysninger, hvis det er relevant. Dette kan f.eks. omfatte Kommissionens årlige rapporter om "Beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser — Bekæmpelse af svig" ("PIF-rapporter") og de tilhørende årlige beslutninger fra Europa-Parlamentet, de oplysninger, som Kommissionens, OLAF's og EPPO's relevante rapporter var baseret på, oplysninger i Kommissionens tjenestegrenes revisionsrapporter samt oplysninger modtaget fra nationale myndigheder og interessenter og andre oplysninger, der er offentligt tilgængelige, såsom domme afsagt af nationale domstole eller afgørelser truffet af nationale myndigheder.
65. Kommissionen har også mulighed for direkte at kontakte andre organer og anerkendte institutioner, såsom den nationale koordineringstjeneste for bekæmpelse af svig ("AFCOS"). Mens det i betragtning 16 til forordningen om konditionalitet hedder, at Kommissionen "[h]vis det er nødvendigt for at udarbejde en grundig kvalitativ vurdering vil [...] kunne høre Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og Venedigkommissionen", er muligheden for sådanne høringer ikke begrænset til disse to organer, og Kommissionen vil kontakte enhver institution eller ethvert organ, som den anser for nødvendigt med henblik på at identificere tilsidesættelser af retsstatsprincippet og forbedre vurderingen af sager i henhold til forordningen om konditionalitet.

### **5.2.2. Klager**

66. En anden værdifuld informationskilde er indgivelse af begrundede klager fra enhver tredjepart, der måtte være bekendt med relevante oplysninger og beviser om

tilsidesættelser af retsstatsprincippet, som kan påvirke eller udgøre en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde.

67. Som et budgetværktøj giver forordningen om konditionalitet ikke retsmidler eller klageadgang, som en klager kan søge<sup>61</sup>. Klagere, der søger afhjælpende foranstaltninger rettet til dem, herunder skadeserstatning, kan ikke opnå dem fra Kommissionen, men kan overveje at indgive klager til nationale myndigheder eller anlægge sag ved nationale domstole. Den Europæiske Union tilbyder mulighed for at indgive klager på EU-plan. Navnlig for så vidt angår en medlemsstat, der ikke overholder EU-retten, kan enhver borger, virksomhed eller anden interessent indberette en overtrædelse til Kommissionen<sup>62</sup>.
68. Efter at have modtaget en klage vedrørende forordningen om konditionalitet vil Kommissionens tjenestegrene vurdere, om den indeholder underbyggede oplysninger og beviser, som Kommissionen kan anvende til sin vurdering i henhold til forordningen om konditionalitet. I denne forbindelse skal det bemærkes, at klager, der henviser til tilsidesættelser af retsstatsprincippet uden nogen angivelse af, hvilken virkning de kan have, eller hvilke risici de kan indebære for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, ikke vil være tilstrækkelige til at antage, at betingelserne i forordningen er opfyldt, medmindre Kommissionen fastslår denne virkning eller disse risici af yderligere grunde. Afhængigt af omstændighederne i den enkelte sag kan Kommissionens tjenestegrene opfordre klageren til at fremlægge yderligere oplysninger for at underbygge klagen inden for en bestemt frist. Hvis der ikke fremsendes yderligere oplysninger inden for den fastsatte frist, registrerer Kommissionen de indsendte oplysninger, men kan ikke følge op på klagen.
69. Hvis de indsendte oplysninger er tilstrækkeligt underbyggede og relevante for Kommissionens vurdering, kan Kommissionens tjenestegrene om nødvendigt anmode om yderligere oplysninger eller dokumentation. Hvis det anses for hensigtsmæssigt, kan Kommissionens tjenestegrene også mødes med klageren eller deres repræsentanter for at afklare de fremsatte påstande og drøfte specifikke spørgsmål i forbindelse med klagen. Kommissionens tjenestegrene kan også kontakte andre organer eller institutioner i forbindelse med de oplysninger, som klageren har indsendt, for at underbygge eller supplere de oplysninger og den dokumentation, som klageren har fremlagt, i overensstemmelse med artikel 6, stk. 4, i forordningen om konditionalitet.

---

<sup>61</sup> Dette berører ikke beskyttelsen af de legitime rettigheder for slutmodtagere og modtagere af EU-midler i henhold til forordningen om konditionalitet, se afsnit 6 nedenfor.

<sup>62</sup> En liste over disse andre ressourcer, herunder klageformularen for overtrædelse af EU-retten, findes på [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level\\_da](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_da).

70. Kommissionen bestræber sig på at underrette klageren om de foranstaltninger, den planlægger at træffe vedrørende en klage, inden for en vejledende tidsramme på [otte måneder] fra modtagelsen af klagen. Dette afhænger imidlertid af omstændighederne i den enkelte sag og afhænger navnlig af, om Kommissionen har modtaget tilstrækkelige oplysninger fra klageren. Hvis Kommissionen beslutter at indlede proceduren i artikel 6 i forordningen om konditionalitet og foreslå Rådet passende foranstaltninger, underretter den i princippet klageren 1) efter at have sendt meddelelsen til medlemsstaten og 2) efter at have sendt sit forslag til Rådet.
71. For at gøre det lettere at indgive klager i henhold til forordningen om konditionalitet har Kommissionen i sin centrale finanstjeneste under Generaldirektoratet for Budget oprettet en særlig mailboks BUDG-CONDITIONALITY-REGIME-COMPLAINTS@ec.europa.eu, hvorigennem en tredjepart kan henlede Kommissionens opmærksomhed på påståede tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der er relevante for forordningen om konditionalitet. Bilag II til retningslinjerne indeholder de oplysninger, der kan indgå i kontakten til Kommissionen, samt en anbefalet formular, der kan anvendes til indgivelse af sådanne klager. Medmindre andet aftales, vil klagerens identitet blive holdt strengt fortrolig, og Kommissionen vil sikre, at reglerne i direktiv (EU) 2019/1937 overholdes<sup>63</sup>.

### **5.2.3. Indledende kontakter med den pågældende medlemsstat**

72. Kommissionen kan kontakte den pågældende medlemsstat, inden den sender den skriftlige meddelelse i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordningen om konditionalitet, hvis dette er nødvendigt for dens foreløbige vurdering. Hvis Kommissionen således som følge af en klage eller på grundlag af andre indsamlede oplysninger endnu ikke er i stand til at afgøre, om den har rimelig grund til at antage, at betingelserne i forordningens artikel 4 er opfyldt, bør den kunne kontakte den pågældende medlemsstat for at indsamle de oplysninger eller forklaringer, den måtte have brug for, inden for en rimelig og passende frist. Inden for samme frist kan medlemsstaten benytte lejligheden til at rette op på situationen.
73. I sådanne tilfælde vil Kommissionen bestræbe sig på at føre en åben dialog med den pågældende medlemsstat med henblik på at muliggøre et forstærket samarbejde og eventuelt behandle spørgsmål på et tidligt tidspunkt. Denne tilgang afspejler også princippet om loyalt samarbejde som fastsat i artikel 4, stk. 3, i TEU, og at et af hovedformålene med forordningen om konditionalitet er forebyggelse. Hvis Kommissionen anmoder om indledende skriftlige præciseringer fra en medlemsstat, vil den fastsætte frister, der afspejler omfanget og kompleksiteten af de ønskede præciseringer.

---

<sup>63</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (EUT L 305 af 26.11.2019, s. 17).

74. Hvis den pågældende medlemsstat ikke reagerer eller samarbejder inden for den frist, som Kommissionen har fastsat, afslutter Kommissionen straks sin foreløbige vurdering på grundlag af de oplysninger, den råder over.
75. Kommissionen vil anvende de samme principper om objektivitet, upartiskhed og retfærdighed for alle medlemsstater under alle indledende kontakter med medlemsstaterne i tilfælde, hvor sådanne indledende kontakter anses for nødvendige, således som den vil gøre under hele proceduren og sin vurdering.

### **5.3. Formel procedure i henhold til artikel 6 i forordningen om konditionalitet**

76. Hvis Kommissionen finder, at den har rimelige grunde til at antage, at betingelserne for vedtagelse af foranstaltninger i henhold til forordningen om konditionalitet er opfyldt, og at andre procedurer, der er fastsat i EU-lovgivningen, ikke vil gøre det muligt for den at beskytte Unionens budget mere effektivt, sender den en skriftlig meddelelse til den berørte medlemsstat, hvori den redegør for de faktuelle elementer og specifikke forhold, på hvilke den baserede sine konstateringer, og indleder proceduren i henhold til artikel 6 i forordningen om konditionalitet ("proceduren").
77. Den pågældende medlemsstat bør fremlægge de nødvendige oplysninger og kan foreslå eller vedtage afhjælpende foranstaltninger for at tage fat på Kommissionens konklusioner i den skriftlige meddelelse eller anmodningen om bemærkninger i overensstemmelse med artikel 6, stk. 7, i forordningen om konditionalitet inden for en frist, der fastsættes af Kommissionen, og som skal være på mindst en måned og højst tre måneder fra datoen for meddelelsen eller anmodningen om bemærkninger<sup>64</sup>. Efter udvekslingen i henhold til artikel 6, stk. 1-7, i forordningen om konditionalitet vil Kommissionen, hvis den finder, at betingelserne for anvendelse af forordningen om konditionalitet er opfyldt, og finder, at de afhjælpende foranstaltninger, der eventuelt er blevet tilbudt, ikke er tilstrækkelige, foreslå Rådet at vedtage foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser.
78. Når Kommissionen beslutter, om den vil foreslå foranstaltninger, vil den behørigt vurdere de modtagne oplysninger og eventuelle bemærkninger fra den pågældende medlemsstat under hele proceduren<sup>65</sup> samt tilstrækkeligheden af eventuelle afhjælpende foranstaltninger, der foreslås i løbet af proceduren. For at kunne foretage sin vurdering af de foreslåede foranstaltninger vil Kommissionen også basere sig på alle de oplysninger, der er indsamlet i forbindelse med eventuelle indledende kontakter med den pågældende medlemsstat, herunder inden indledningen af proceduren, hvor det er relevant, samt alle relevante oplysninger fra tilgængelige kilder, herunder afgørelser, konklusioner og henstillinger fra EU-institutioner og -organer, andre relevante internationale organisationer og andre anerkendte institutioner.

---

<sup>64</sup> Se artikel 6, stk. 5, i forordningen om konditionalitet.

<sup>65</sup> Se artikel 6, stk. 7, i forordningen om konditionalitet.

79. Ud over at sikre den pågældende medlemsstats proceduremæssige rettigheder vil proceduren også blive gennemført i overensstemmelse med principperne om objektivitet, ikkeforskelsbehandling og ligebehandling i den pågældende medlemsstat og vil blive gennemført efter en upartisk og evidensbaseret tilgang<sup>66</sup>. I overensstemmelse med betragtning 23 i forordningen om konditionalitet forpligter Kommissionen sig til at gøre den mest hensigtsmæssige brug af sine rettigheder i henhold til artikel 237 i TEUF og Rådets forretningsorden<sup>67</sup> med henblik på at sikre, at Rådet træffer en rettidig afgørelse om forslaget til foranstaltninger<sup>68</sup>.

#### **5.4. Procedure for ophævelse af foranstaltninger**

80. Når Rådet har vedtaget foranstaltningerne, vil Kommissionen regelmæssigt overvåge situationen i den pågældende medlemsstat. I henhold til artikel 7, stk. 2, i forordningen om konditionalitet foretager Kommissionen på anmodning af den berørte medlemsstat eller på eget initiativ og senest et år efter Rådets vedtagelse af foranstaltninger en revurdering af situationen i den berørte medlemsstat under hensyntagen til enhver dokumentation, der er forelagt af den berørte medlemsstat, samt af tilstrækkeligheden af eventuelle nye afhjælpende foranstaltninger vedtaget af den berørte medlemsstat.

81. Den berørte medlemsstat kan til enhver tid vedtage nye afhjælpende foranstaltninger og forelægge Kommissionen en skriftlig meddelelse med dokumentation for, at betingelserne for vedtagelse af foranstaltningerne ikke længere er opfyldt.

82. Ved vurderingen af den skriftlige meddelelse fra den berørte medlemsstat eller andre oplysninger, som Kommissionen har indsamlet efter Rådets vedtagelse af foranstaltningerne, vil Kommissionen handle i overensstemmelse med den metode og de principper om objektivitet, upartiskhed og retfærdighed, der er beskrevet i afsnit 5.1 i disse retningslinjer. Ved vurderingen vil Kommissionen basere sig på alle de informationskilder, der er nævnt i disse retningslinjers afsnit 5.2<sup>69</sup>, og som indsamles efter Rådets vedtagelse af foranstaltningerne.

83. Hvis Kommissionen efter en vurdering af den skriftlige meddelelse fra medlemsstaten eller en vurdering af andre oplysninger, som Kommissionen har indsamlet efter Rådets vedtagelse af foranstaltningerne, ikke med rimelighed kan fastslå, at den situation, der førte til vedtagelsen af foranstaltninger, er blevet afhjulpet, kan den anmode om yderligere oplysninger fra den pågældende medlemsstat eller enhver tredjepart, der kan råde over relevante oplysninger, inden den afslutter sin vurdering i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, sidste afsnit, og artikel 6, stk. 4, i forordningen om konditionalitet.

---

<sup>66</sup> Se betragtning 26 i forordningen om konditionalitet.

<sup>67</sup> Rådets afgørelse 2009/937/EU af 1. december 2009 om vedtagelse af Rådets forretningsorden (EUT L 325 af 11.12.2009, s. 35).

<sup>68</sup> Se artikel 6, stk. 10, i forordningen om konditionalitet.

<sup>69</sup> I overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, sidste afsnit, og artikel 6, stk. 3, i forordningen om konditionalitet.



84. Den berørte medlemsstat bør fremlægge de nødvendige oplysninger og kan foreslå eller tilpasse de oprindeligt foreslåede afhjælpende foranstaltninger for at imødekomme Kommissionens betænkeligheder inden for en frist, der fastsættes af Kommissionen, og som skal være mindst en måned og højst tre måneder fra datoen for meddelelsen eller anmodningen om bemærkninger<sup>70</sup>. Efter disse udvekslinger og Kommissionens endelige vurdering vil Kommissionen, hvis den mener, at den situation, der førte til vedtagelsen af foranstaltningerne, er blevet afhjulpet, forelægge Rådet et forslag til gennemførelsesafgørelse om ophævelse af de vedtagne foranstaltninger i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, i forordningen om konditionalitet. Finder Kommissionen, at den situation, der førte til vedtagelsen af foranstaltninger, er delvis afhjulpet, forelægger den Rådet et forslag til en gennemførelsesafgørelse om tilpasning af de vedtagne foranstaltninger.
85. Foranstaltningerne kan ophæves eller tilpasses, hvis tilsidesættelserne af retsstatsprincippet, selv om de fortsat består, ikke længere har nogen indvirkning på Unionens budget eller på beskyttelsen af Unionens finansielle interesser<sup>71</sup>. Finder Kommissionen, at den situation, der førte til vedtagelsen af foranstaltninger, ikke er afhjulpet, retter den en begrundet afgørelse til den berørte medlemsstat og underretter Rådet herom.
86. Ud over at sikre den pågældende medlemsstats proceduremæssige rettigheder vil proceduren også blive gennemført i overensstemmelse med principperne om objektivitet, ikkeforskelsbehandling og ligebehandling i den pågældende medlemsstat og vil blive gennemført efter en upartisk og evidensbaseret tilgang<sup>72</sup>. I overensstemmelse med betragtning 23 i forordningen om konditionalitet forpligter Kommissionen sig til at gøre den mest hensigtsmæssige brug af sine rettigheder i henhold til artikel 237 i TEUF og Rådets forretningsorden<sup>73</sup> med henblik på at sikre, at Rådet træffer en rettidig afgørelse om forslaget om ophævelse eller tilpasning af foranstaltninger<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> Se artikel 7, stk. 2, sidste punktum, sammenholdt med artikel 6, stk. 5, i forordningen om konditionalitet.

<sup>71</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 178, og dom af 16. februar 2022, *Polen mod Parlamentet og Rådet*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, præmis 217.

<sup>72</sup> Se betragtning 26 i forordningen om konditionalitet.

<sup>73</sup> Rådets afgørelse 2009/937/EU af 1. december 2009 om vedtagelse af Rådets forretningsorden (EUT L 325 af 11.12.2009, s. 35).

<sup>74</sup> Se artikel 6, stk. 10, i forordningen om konditionalitet.

## **6. BESKYTTELSE AF DE LEGITIME RETTIGHEDER FOR SLUTMODTAGERE OG MODTAGERE AF EU-MIDLER I HENHOLD TIL FORORDNINGEN OM KONDITIONALITET**

87. Foranstaltninger, der vedtages i henhold til forordningen om konditionalitet, vil få finansielle eller økonomiske virkninger. En sådan virkning bør dog begrænses til den pågældende medlemsstat eller i særlige tilfælde til visse nationale enheder, der forvalter midlerne. Medmindre andet er fastsat i afgørelsen om vedtagelse af foranstaltningerne på grundlag af behørigt begrundede årsager i overensstemmelse med gældende EU-regler, bør indførelsen af disse foranstaltninger ikke berøre offentlige enheders eller medlemsstaternes tidligere forpligtelser til at foretage betalinger til de slutmodtagere eller tilskudsmodtagere, der er berettiget til sådanne betalinger under det tilsvarende EU-program eller den tilsvarende EU-fond.
88. Foranstaltningerne kan vedrøre EU-midler eller EU-programmer under alle forvaltningsmetoder i EU-budgettet, dvs. gennemføres direkte (forvaltes af Kommissionens tjenestegrene eller gennem forvaltningsorganer<sup>75</sup>), indirekte (af en af de enheder, der er omhandlet i finansforordningens artikel 62, stk. 1, litra c)) eller sammen med medlemsstaterne (delt forvaltning<sup>76</sup>).
89. Indførelsen af foranstaltninger ændrer ikke de allerede eksisterende forpligtelser for offentlige enheder eller medlemsstater til at gennemføre programmet eller fonden under nogen form for forvaltning, navnlig deres retlige forpligtelser til at foretage betalinger til slutmodtagere eller tilskudsmodtagere, som fastsat i de gældende EU-instrumenter og de specifikke retsakter, der skabte sådanne forpligtelser, medmindre andet er fastsat i afgørelsen om indførelse af foranstaltningerne.
90. Med andre ord kan offentlige enheder eller medlemsstater ikke anvende de passende foranstaltninger, som Rådet har vedtaget, som begrundelse for at frigøre sig fra deres eksisterende forpligtelser over for slutmodtagere eller tilskudsmodtagere i forbindelse med betalinger i henhold til de relevante gældende regler.
91. I artikel 5, stk. 2, i forordningen om konditionalitet fastsættes det, at offentlige enheders eller medlemsstaters forpligtelser til at gennemføre programmet eller fonden ikke berøres af indførelsen af passende foranstaltninger, navnlig ikke de forpligtelser, som de har over for slutmodtagere eller tilskudsmodtagere, medmindre andet er fastsat i afgørelsen om vedtagelse af foranstaltningerne. Kommissionen mener, at konklusionen om, hvorvidt tilskudsmodtagernes eller slutmodtagernes rettigheder lovligt kan blive berørt af de passende foranstaltninger, kræver en individuel analyse, og Kommissionen vil vurdere alle relevante oplysninger i denne henseende. På nuværende tidspunkt mener Kommissionen, at når tilskudsmodtageren eller slutmodtageren har været

---

<sup>75</sup> Se artikel 62, stk. 1, litra a), i finansforordningen.

<sup>76</sup> Se artikel 63 i finansforordningen.

involveret i en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, f.eks. i tilfælde af korrupsion, systemisk svig og interessekonflikter, kan de foranstaltninger, der skal vedtages i henhold til forordningen om konditionalitet, også have en indvirkning på den pågældende tilskudsmodtager eller slutmodtager. Hvis Kommissionen er bekendt med sådanne tilfælde, vil den i sit forslag til Rådet medtage i) sin konklusion om, hvorvidt bestemte slutmodtagere eller tilskudsmodtagere bør berøres af de foreslåede foranstaltninger, ii) begrundelsen for denne konklusion og iii) sit specifikke forslag for så vidt angår disse slutmodtagere eller tilskudsmodtagere.

### **Informationsværktøjer og rapportering**

92. Tilskudsmodtagere eller slutmodtagere af EU-programmer eller -fonde bør gøres opmærksomme på deres rettigheder i henhold til forordningen om konditionalitet. Med henblik herpå har Kommissionen oprettet et særligt websted [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation\\_da](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_da), hvor borgere, herunder tilskudsmodtagere eller slutmodtagere, kan søge uformel vejledning. De kan også indsende oplysninger til Kommissionen om spørgsmål, der er relevante for anvendelsen af forordningen om konditionalitet, ved at udfylde og indsende den klageformular, der findes på dette websted, til den særlige mailboks [BUDG-CONDITIONALITY-REGIME-COMPLAINTS@ec.europa.eu](mailto:BUDG-CONDITIONALITY-REGIME-COMPLAINTS@ec.europa.eu). Kommissionen vil på sit websted offentliggøre oplysninger om de foranstaltninger, som Rådet har vedtaget på Kommissionens forslag, så tilskudsmodtagerne og slutmodtagerne er bekendt med de foranstaltninger, der pålægges hver enkelt medlemsstat.
93. Hvis den pågældende medlemsstat, efter at Rådet har indført passende foranstaltninger i henhold til forordningen om konditionalitet, nægter at foretage sine betalinger til tilskudsmodtagere eller slutmodtagere af EU-programmer eller -fonde, der er berørt af foranstaltningerne, bør de pågældende tilskudsmodtagere eller slutmodtagere først indbringe sagen for de kompetente nationale myndigheder ved at gøre brug af alle de foranstaltninger, de har til rådighed i henhold til de gældende nationale regler, herunder klager til den relevante myndighed i den pågældende medlemsstat. Hvis en sådan foranstaltning ikke er til rådighed eller ikke er effektiv<sup>77</sup>, bør modtagerne underrette Kommissionen og om muligt fremlægge relevant dokumentation i denne henseende. Medlemsstaterne bør sikre, at der følges tilstrækkeligt op på retlige foranstaltninger i overensstemmelse med de gældende retlige rammer.
94. Tilskudsmodtagere eller slutmodtagere kan underrette Kommissionen om potentielle overtrædelser af artikel 5, stk. 2, i forordningen om konditionalitet, hvis de er direkte berørt. Tilskudsmodtagerne eller slutmodtagerne bør i deres indlæg klart angive i)

---

<sup>77</sup> F.eks. i tilfælde, hvor de nationale myndigheder urimeligt forsinker deres svar/beslutning vedrørende tilskudsmodtagerens foranstaltninger.

retsgrundlaget for deres ret til at modtage betaling fra medlemsstaten, ii) medlemsstatens manglende opfyldelse af sin betalingsforpligtelse i henhold til reglerne for det relevante EU-program eller den relevante EU-fond, iii) de retlige foranstaltninger, der allerede er truffet, og det dermed forbundne resultat, hvis det er relevant, og fremlægge al nødvendig dokumentation og dokumentation, der viser, at de relevante retlige foranstaltninger er iværksat, samt medlemsstatens manglende overholdelse af sine forpligtelser i henhold til artikel 5 i forordningen om konditionalitet (hvis den foreligger). De indsendte oplysninger skal indeholde alle de oplysninger, der anmodes om i bilag III til disse retningslinjer.

95. I henhold til artikel 339 i TEUF og vedtægtens artikel 17 må Den Europæiske Unions tjenestemænd og øvrige ansatte ikke videregive oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt. Kommissionen vil også sikre, at reglerne i direktiv (EU) 2019/1937 overholdes<sup>78</sup>.
96. Ved gennemførelsen af EU-midler under delt forvaltning er medlemsstater, der er berørt af foranstaltninger vedtaget i henhold til forordningen om konditionalitet, forpligtet til at aflægge rapport til Kommissionen om de konkrete skridt, de har taget for at opfylde deres forpligtelser til at betale slutmodtagere eller tilskudsmodtagere under den berørte EU-fond eller det berørte EU-program. En sådan rapportering bør omfatte oplysninger og dokumentation for denne overholdelse (f.eks. relevante regnskaber og bilag) og bør finde sted hver tredje måned efter vedtagelsen af foranstaltningerne<sup>79</sup>.
97. På grundlag af den rapportering, der er omhandlet i artikel 5, stk. 2, i forordningen om konditionalitet, og enhver anden dokumentation fra den berørte medlemsstat eller andre indsamlede oplysninger, herunder gennem oplysninger fra slutmodtagere eller tilskudsmodtagere, kontrollerer Kommissionen, om betalingsforpligtelserne over for slutmodtagere eller tilskudsmodtagere, der er fastsat i henhold til forordningen om konditionalitet og anden gældende EU-ret med hensyn til gennemførelse af finansiering ved delt forvaltning, er opfyldt. Den vil om nødvendigt gøre sit yderste for at sikre, at ethvert beløb, som offentlige enheder eller medlemsstater skylder, rent faktisk udbetales til slutmodtagere eller tilskudsmodtagere i overensstemmelse med de relevante sektorspecifikke regler. Dette kan f.eks. omfatte finansielle korrektioner i overensstemmelse med gældende EU-ret<sup>80</sup>. Kommissionen kan også beslutte at indlede en traktatbrudssag mod den pågældende medlemsstat for at sikre overholdelse af medlemsstatens forpligtelse, jf. forordningens artikel 5, stk. 2. Inden Kommissionen træffer foranstaltninger til at sikre, at medlemsstaterne overholder deres forpligtelse til

---

<sup>78</sup> Yderligere oplysninger om, hvordan Kommissionen behandler klager, kan findes på: [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level\\_da](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_da).

<sup>79</sup> Se artikel 5, stk. 2, og betragtning 19 i forordningen om konditionalitet.

<sup>80</sup> Se betragtning 19 i forordningen om konditionalitet.

at betale slutmodtagerne eller tilskudsmodtagerne, vil den sikre, at den pågældende medlemsstats proceduremæssige rettigheder respekteres.

## **7. REVISION AF DISSE RETNINGSLINJER**

98. Kommissionen kan til sin tid revidere disse retningslinjer for at tage hensyn til udviklingen i dens praksis, relevante ændringer af EU-retten eller Den Europæiske Unions Domstols relevante retspraksis, samtidig med at retssikkerheden sikres. Når Kommissionen reviderer retningslinjerne, vil den høre medlemsstaterne og Europa-Parlamentet.

## BILAG I

### Tilsidesættelser af retsstatsprincippet

#### *Eksempler på tilsidesættelser af retsstatsprincippet (artikel 3 i forordningen om konditionalitet)*

*a) at bringe retsvæsenets uafhængighed i fare. I denne forbindelse anføres det i betragtning 10 i forordningen om konditionalitet, at "[r]etsvæsenets uafhængighed forudsætter navnlig, at det berørte retslige organ både i henhold til de relevante regler og i praksis kan udføre sine retslige funktioner fuldstændig uafhængigt og uden at være underlagt noget hierarkisk forhold eller stå i afhængighedsforhold til nogen og uden at modtage ordrer eller instrukser fra nogen, og at det således er beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dets medlemmers uafhængige bedømmelse i fare og påvirke deres afgørelser. Garantierne for uafhængighed og upartiskhed forudsætter, at der findes regler, navnlig om organets sammensætning, medlemmernes udnævnelse og funktionsperiode, tilfælde, hvor organets medlemmer har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de kan afsættes, som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at det nævnte organ er uimodtageligt for påvirkninger udefra og neutralt i forhold til de interesser, som står over for hinanden."*

*I henhold til Domstolens retspraksis indebærer "[b]egrebet uafhængighed [...] bl.a., at den pågældende ret udøver sit juridiske hverv helt uafhængigt og uden at være underlagt noget hierarkisk forhold eller stå i afhængighedsforhold til nogen og uden at modtage ordrer eller instrukser fra nogen, og at den således er beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dens medlemmers uafhængige bedømmelse i fare og påvirke deres afgørelser"<sup>81</sup>.*

*b) at undlade at forhindre, korrigere eller sanktionere vilkårlige eller ulovlige afgørelser truffet af offentlige myndigheder, herunder*

*— retshåndhævende myndigheder*

*— at tilbageholde finansielle og menneskelige ressourcer til skade for deres korrekte funktionsmåde*

---

<sup>81</sup> Dom af 27. februar 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses mod Tribunal de Contas, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, præmis 44. Se også bl.a. dom af 24. juni 2019, Kommissionen mod Republikken Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, og af 20. april 2021, Repubblika mod Il-Prim Ministru, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

— at undlade at sikre fravær af interessekonflikter.

Ifølge Den Europæiske Unions Domstols retspraksis "kan disse situationer føre til en tilsidesættelse af princippet om forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning eller princippet om effektiv domstolsbeskyttelse"<sup>82</sup>.

c) at begrænse adgangen til og effektiviteten af retsmidler, herunder gennem

— restriktive procedureregler

— manglende opfyldelse af retsafgørelser

— at begrænse effektiv efterforskning, retsforfølgning eller sanktionering af overtrædelser af lovgivningen.

I forbindelse med ovenstående fremgår det af betragtning 8 og 9 i forordningen om konditionalitet, at:

"(8) Medlemsstaterne kan kun sikre forsvarlig økonomisk forvaltning, hvis de offentlige myndigheder agerer i overensstemmelse med loven, hvis tilfælde af svig, herunder skattesvig, skatteunddragelse, korruption, interessekonflikter og andre lovbrud, forfølges effektivt af efterforskende og retsforfølgende myndigheder, og hvis vilkårlige eller ulovlige afgørelser truffet af offentlige myndigheder, herunder de retshåndhævende myndigheder, kan gøres til genstand for effektiv domstolsprøvelse udøvet af uafhængige domstole og af EU-Domstolen."

"(9) Retsvæsenets uafhængighed og upartiskhed bør altid garanteres, og efterforskende og retsforfølgende myndigheder bør være i stand til at udøve deres funktioner korrekt. (...) Retsvæsenet og de efterforskende og retsforfølgende myndigheder bør tildeles tilstrækkelige finansielle og menneskelige ressourcer og procedurer til at handle effektivt og på en måde, der fuldt ud respekterer retten til en retfærdig rettergang, herunder respekt for retten til et forsvar. Endelige domme bør gennemføres effektivt. Disse betingelser forudsættes som en minimumsgaranti mod ulovlige og vilkårlige afgørelser truffet af offentlige myndigheder, der kunne skade Unionens finansielle interesser."

**Eksempler på specifikke situationer eller adfærd hos myndigheder<sup>83</sup>, der kan være berørt af tilsidesættelser af retsstatsprincippet (artikel 4, stk. 2, i forordningen om konditionalitet)**

a) den korrekte funktion af de myndigheder, der gennemfører Unionens budget, herunder lån

<sup>82</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 245, og den deri nævnte retspraksis.

<sup>83</sup> Disse eksempler er kun vejledende, da andre situationer eller myndigheders adfærd, der er relevante for en forsvarlig økonomisk forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, også kan falde ind under anvendelsesområdet for forordningen om konditionalitet (jf. artikel 4, stk. 2, litra h)).

og andre instrumenter med sikkerhedsstillelse over Unionens budget, navnlig i forbindelse med offentlige udbuds- eller tilskudsprocedurer

b) den korrekte funktion af de myndigheder, der foretager finansiel kontrol, overvågning og revision, og af effektive og gennemsigtige systemer for finansiel forvaltning og ansvarlighed — i denne forbindelse præciserede Domstolen, at udtrykket effektive og gennemsigtige systemer for økonomisk forvaltning og ansvarlighed [...] henviser til begrebet "økonomisk forvaltning", der falder ind under begrebet "forsvarlig økonomisk forvaltning" i selve traktaterne, navnlig i artikel 310, stk. 5, og artikel 317, første afsnit, i TEUF, og som i finansforordningens artikel 2, nr. 59), defineres som budgetgennemførelse i overensstemmelse med principperne om sparsommelighed, efficiens og effektivitet. Udtrykket "økonomisk ansvarlighed" afspejler for sin del navnlig de forpligtelser til finansiel kontrol, overvågning og revision, der er nævnt i [...] artikel 4, stk. 2, litra b), [i forordningen om konditionalitet], mens udtrykket "effektive og gennemsigtige systemer" indebærer, at der indføres et fastsat regelsæt, som på en effektiv og gennemsigtig måde sikrer nævnte økonomiske forvaltning og ansvarlighed<sup>84</sup>.

Domstolen præciserede også, at udtrykket "finansiel ansvarlighed" navnlig afspejler de forpligtelser til finansiel kontrol, overvågning og revision, der er nævnt i nævnte artikel 4, stk. 2, litra b), mens "effektive og gennemsigtige systemer" indebærer, at der indføres et bindende regelsæt, der på en effektiv og gennemsigtig måde sikrer den nævnte økonomiske forvaltning og ansvarlighed<sup>85</sup>.

c) den korrekte funktion af efterforskende og retsforfølgende myndigheder i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af:

— svig, herunder skattesvig, navnlig når sådan svig kan føre til manglende opkrævning af afgifter såsom moms og told, der direkte påvirker de ressourcer, som er nødvendige for, at Unionen kan nå sine mål og gennemføre sine politikker

— korrupsion og andre overtrædelser af EU-retten i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser

— d) effektiv domstolsprøvelse udøvet af uafhængige domstole af de i artikel 4, stk. 2, litra a), b og c) i forordningen om konditionalitet omhandlede myndigheders handlinger og undladelser

Navnlig anføres det i betragtning 9 i forordningen om konditionalitet, at "[r]etsvæsenet og de efterforskende og retsforfølgende myndigheder bør tildeles tilstrækkelige finansielle og menneskelige ressourcer og procedurer til at handle effektivt og på en måde, der fuldt ud

---

<sup>84</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Polen mod Parlamentet og Rådet*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, præmis 333.

<sup>85</sup> Se dom af 16. februar 2022, *Polen mod Parlamentet og Rådet*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, præmis 333.



*respekterer retten til en retfærdig rettergang, herunder respekt for retten til et forsvar. Endelige domme bør gennemføres effektivt. Disse betingelser forudsættes som en minimumsgaranti mod ulovlige og vilkårlige afgørelser truffet af offentlige myndigheder, der kunne skade Unionens finansielle interesser."*

*e) forebyggelse og sanktionering af svig, herunder skattesvig, korrupcion og andre overtrædelser af EU-retten i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget eller med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser og nationale domstoles eller administrative myndigheders indførelse af virkningsfulde og afskrækkende sanktioner over for modtagere*

*f) tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte midler*

*g) effektivt og rettidigt samarbejde med Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig ("OLAF") og, under forudsætning af den berørte medlemsstats deltagelse, med Den Europæiske Anklagemyndighed ("EPPO") i forbindelse med deres efterforskninger eller retsforfølgninger i henhold til de gældende EU-retsakter i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde.*

## BILAG II

### **Elementer, der bør medtages i klagen over påståede tilsidesættelser af retsstatsprincippet i henhold til forordningen om konditionalitet**

Klagere bør medtage følgende oplysninger, når de kontakter Kommissionen om påståede tilsidesættelser af retsstatsprincippet i henhold til forordningen om konditionalitet:

- Navn og kontaktoplysninger<sup>86</sup>
- Oplysninger om, hvordan retsstatsprincippet angiveligt er blevet overtrådt (herunder hvilke handlinger eller undladelser fra offentlige myndigheders side der angiveligt tilsidesætter retsstatsprincippet) og relevant bevismateriale
- Oplysninger om, hvordan den påståede tilsidesættelse er relevant for forordningen om konditionalitet (beskrivelse af, hvordan den påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke Unionens budget eller Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde) og relevant dokumentation
- Liste over bilag, der — hvis der anmodes herom — kan sendes til Kommissionen.

For at lette indgivelsen af oplysninger, der er relevante for anvendelsen af forordningen om konditionalitet, og sikre, at Kommissionen modtager relevante og strukturerede oplysninger, kan nedenstående skabelon, som findes på webstedet [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation\\_da](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_da), anvendes.

---

<sup>86</sup> Offentliggørelse af klagernes identitet og oplysninger, som de indgiver til den pågældende medlemsstat, er betinget af deres forudgående samtykke og skal bl.a. være i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1725 af 23. oktober 2018 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af forordning (EF) nr. 45/2001 og afgørelse 1247/2002/EF.



## Klage — tilsidesættelse af retsstatsprincippet, der påvirker Unionens budget eller finansielle interesser

Forordning 2020/2092 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget ("forordningen om konditionalitet")

Denne klageformular har til formål at underrette Kommissionen om tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde.

For at underrette Europa-Kommissionen om enhver anden klage vedrørende retsstatsprincippet bedes du i stedet anvende klageformularen på [https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints\\_da/](https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_da/)

Alle felter, der er markeret med \*, er obligatoriske. Formulér dig klart og tydeligt, og fortsæt om nødvendigt på en separat side.

### 1. Identitet og kontaktoplysninger

	Klager*	Din repræsentant ( <i>hvis relevant</i> )
Titel* Hr./Fr.		
Fornavn*		
Efternavn*		
Organisation:		
Adresse*		
By*		
Postnummer*		
Land*		
Tlf.		
E-mail		
Sprog*		
Skal vi rette vores henvendelser til dig eller din repræsentant?*	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 2. Hvad handler tilsidesættelsen af retsstatsprincippet om?\*

at bringe retsvæsenets uafhængighed i fare	<input type="checkbox"/>
undladelse af at forebygge, korrigere eller sanktionere vilkårlige eller ulovlige afgørelser truffet af offentlige myndigheder, herunder	<input type="checkbox"/>

retshåndhævende myndigheder, og herunder ved at tilbageholde finansielle og menneskelige ressourcer, der påvirker deres korrekte funktion	
manglende sikring af, at der ikke foreligger interessekonflikter	<input type="checkbox"/>
begrænsning af adgangen til og effektiviteten af retsmidler, herunder gennem restriktive procedureregler og manglende fuldbyrdelse af retsafgørelser	<input type="checkbox"/>
begrænsning af effektiv efterforskning, retsforfølgning eller sanktionering af lovovertrædelser	<input type="checkbox"/>
andre	Angiv nærmere.

### 3. Hvad påvirker den påståede tilsidesættelse af retsstatsprincippet i punkt 2 ovenfor efter din mening?\*

(mere end ét svar er muligt)

den korrekte funktion af de myndigheder, der gennemfører Unionens budget, herunder lån og andre instrumenter med sikkerhedsstilling over Unionens budget, navnlig i forbindelse med offentlige udbuds- eller tilskudsprocedurer	<input type="checkbox"/>
den korrekte funktion af de myndigheder, der foretager finansiell kontrol, overvågning og revision, og af effektive og gennemsigtige systemer for finansiell forvaltning og ansvarlighed	<input type="checkbox"/>
den korrekte funktion af efterforskende og retsforfølgende myndigheder i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af svig, herunder skattesvig, korrupsion og andre overtrædelser af EU-retten i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget eller med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser	<input type="checkbox"/>
effektiv domstolsprøvelse ved uafhængige domstole af handlinger eller undladelser fra ovennævnte myndigheders side	<input type="checkbox"/>
forebyggelse og sanktionering af svig, herunder skattesvig, korrupsion og andre overtrædelser af EU-retten i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget eller med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser og nationale domstoles eller administrative myndigheders indførelse af virkningsfulde og afskrækkende sanktioner over for modtagere	<input type="checkbox"/>
tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte midler	<input type="checkbox"/>
effektivt og rettidigt samarbejde med OLAF i forbindelse med deres efterforskninger eller retsforfølgninger i henhold til de gældende EU-retsakter i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde	<input type="checkbox"/>
[under forudsætning af den berørte medlemsstats deltagelse] effektivt og rettidigt samarbejde med EPPO i forbindelse med deres efterforskninger eller retsforfølgninger i henhold til de gældende EU-retsakter i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde	<input type="checkbox"/>
andre situationer eller anden adfærd fra myndigheders side, som er relevant(e) i forbindelse med den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.	<input type="checkbox"/>

### 4 Hvilke nationale foranstaltninger eller praksis mener du udgør en tilsidesættelse af retsstatsprincippet i henhold til forordningen om konditionalitet, og hvorfor?\*

5 Beskriv problemet og grunden til samt forhold vedrørende din klage\* (højest 10 000 tegn):

6 Hvordan påvirker den påståede tilsidesættelse af retsstatsprincippet, eller hvordan udgør den en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde?

**HVIS JA**, var de da:  Administrative  Juridiske?

7.1 Beskriv gerne: a) organet/myndigheden/domstolen, der var involveret, og det resultat, der kom ud af det  
b) eventuelle andre foranstaltninger, du er bekendt med.

7.2 Blev din klage afgjort af organet/myndigheden/domstolen, eller er sagen stadig verserende? Hvis den er verserende, hvornår kan en afgørelse da forventes?\*

**HVIS NEJ**, angiv nærmere herunder

- Der verserer en lignende sag om samme problem ved en national eller europæisk domstol
- Der er ingen retsmidler til at løse problemet
- Der findes et retsmiddel, men det er for dyrt, eller det ville være for langvarigt at bruge det
- Tidsfristen for at indlede en sag er udløbet
- Ingen søgsmålskompetence (jeg har ikke retligt grundlag for at indbringe sagen for en domstol). Fortæl hvorfor:

- Ingen juridisk bistand/ingen advokat
- Jeg ved ikke, hvilke retsmidler der kan løse problemet
- Andet, anfør nærmere

**8. Hvis du allerede har kontaktet en EU-institution, der tager sig af problemer af denne art, bedes du angive referencenummer på din sag/korrespondance:**

- Andragende til Europa-Parlamentet — Referencenummer:.....
- Europa-Kommissionen — Referencenummer:.....
- Den Europæiske Ombudsmand — Referencenummer:.....
- Andet — angiv navnet på den institution eller det organ, du har kontaktet, og referencenummer for din klage (F.eks. SOLVIT, FIN-Net, Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre)


9. Liste over yderligere bilag/dokumentation, der — hvis der anmodes herom — kan sendes til Kommissionen.

 Du skal ikke sende nogen dokumenter endnu.

## 10. Personoplysninger\*

Giver du Kommissionen tilladelse til at oplyse din identitet i sin kommunikation med de myndigheder, din klage er rettet mod?

Ja  Nej

 *Dit svar vil ikke påvirke den måde, din klage behandles på. I nogle tilfælde er det dog lettere for os at behandle din klage, hvis vi må oplyse din identitet.*



### BILAG III

#### Elementer, der bør indgå i oplysningerne fra tilskudsmodtagere/slutmodtagere af EU-midler

Følgende elementer bør i princippet indgå i de oplysninger, som tilskudsmodtagere eller slutmodtagere indsender til Kommissionen om potentielle overtrædelser af artikel 5, stk. 2, i forordningen om konditionalitet:

- Navn og kontaktoplysninger<sup>87</sup>
- Oplysninger om det pågældende program/den pågældende fond
- Oplysninger om den påståede overtrædelse af artikel 5, stk. 2, i forordningen om konditionalitet
- Dokumentation (herunder bevis for, at den pågældende slutmodtager eller tilskudsmodtager har indgivet en formel klage til den relevante myndighed i den berørte medlemsstat og eventuelle oplysninger og dokumenter vedrørende resultatet af en sådan klage).

---

<sup>87</sup> Offentliggørelse af klagernes identitet og oplysninger, som de indgiver til den pågældende medlemsstat, er betinget af deres forudgående samtykke og skal bl.a. være i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1725 af 23. oktober 2018 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af forordning (EF) nr. 45/2001 og afgørelse nr. 1247/2002/EF.