



Bruxelles, den 24. juni 2020
(OR. en)

9062/20

LIMITE

JUR 288	AGRISTR 49
ECOFIN 538	COMPET 290
FIN 404	RECH 240
UEM 230	ENER 215
EF 122	TRANS 279
FSTR 120	ENV 375
FC 51	EDUC 259
REGIO 157	TELECOM 99
CADREFIN 133	IA 35
RESPR 23	ACP 58
POLGEN 84	RELEX 475
CODEC 552	ASIM 41
DEVGEN 84	MAMA 78
SUSTDEV 77	COEST 126
SOC 418	COAFR 172
SAN 213	EMPL 329
PECHE 160	CLIMA 125
JAI 524	COHAFA 33
AGRI 190	PROCIV 43
AGRIFIN 52	PHARM 24
AGRILEG 71	MI 199
AGRIORG 46	

UDTALELSE FRA DEN JURIDISKE TJENESTE¹

Vedr.: Forslag vedrørende Next Generation EU

- Pakkens forenelighed med Unionens principper om budgetbalance og -disciplin i henhold til artikel 310 i TEUF
- Pakkens forenelighed med integriteten af ordningen for egne indtægter (artikel 311 i TEUF)
- Egnetheden af artikel 122 i TEUF som retsgrundlag for forslaget om et genopretningsinstrument
- Pakkens forenelighed med artikel 125, stk. 1, i TEUF ("no bail-out"-klausul)

¹ Dette dokument indeholder juridisk rådgivning, der er beskyttet i henhold til artikel 4, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, og som Rådet for Den Europæiske Union ikke har gjort offentligt tilgængelig. Rådet forbeholder sig alle sine rettigheder i tilfælde af uautoriseret offentliggørelse.

INDHOLDSFORTEGNELSE

I.	<u>INDLEDNING</u>	4
II.	<u>RÅDETS JURIDISKE TJENESTES RESULTATER</u>	6
A.	HVORVIDT NGEU ER FORENELIGT MED PRINCIPPERNE OM BUDGETBALANCE OG -DISCIPLIN (ARTIKEL 310 I TEUF) OG MED INTEGRITETEN AF ORDNINGEN FOR EGNE INDTÆGTER (ARTIKEL 311 I TEUF)	6
1.	<u>Indledende bemærkninger</u>	6
2.	<u>Er "låne for at bruge" foreneligt med Unionens principper om budgetbalance og -disciplin i henhold til artikel 310 i TEUF?</u>	7
	a) <u>Retlig ramme</u>	7
	b) <u>Juridisk analyse</u>	8
	i) Hvorvidt "låne for at bruge" inden for rammerne af NGEU har indvirkning på budgetbalancen	14
	ii) Hvorvidt "låne for at bruge" inden for rammerne af NGEU er budgetneutralt, dvs. behørigt opvejet af et aktiv	16
	c) <u>Foreløbige konklusioner</u>	21
3.	<u>Er den omfattende anvendelse af eksterne formålsbestemte indtægter i overensstemmelse med ordningen for Unionens egne indtægters integritet og med de grundlæggende budgetprincipper?</u>	21
	a) <u>Retlig ramme</u>	21
	b) <u>Juridisk analyse</u>	23
	c) <u>Foreløbige konklusioner</u>	29
4.	<u>Er artikel 311 i TEUF et egnet retsgrundlag til fastlæggelse af elementer vedrørende NGEU, navnlig elementer, der er forbundet med lån af midler?</u>	29
	a) <u>Retlig ramme</u>	30
	b) <u>Juridisk analyse</u>	31
	i) Indledende bemærkninger	31
	ii) Indhold af og formål med foranstaltningerne vedrørende tilbagebetaling af lån i forslaget til afgørelse om egne indtægter	33
	Medtagelse af beføjelsen til at låne midler i forslaget til afgørelse om egne indtægter 36	
	Medtagelse af likviditetsstyringsforanstaltninger i forslaget til afgørelse om egne indtægter (artikel 6, stk. 4)	39
	c) <u>Foreløbige konklusioner</u>	40

5.	<u>Hvorvidt artikel 6, stk. 4, i forslaget til afgørelse om egne indtægter – sådan som det i øjeblikket er affattet – som fastsætter de regler, der gælder i tilfælde af misligholdelse af lån eller utilstrækkelige budgetbevillinger, ved at henvise til overdragelsesforordningen, kan medføre solidarisk hæftelse for medlemsstaterne</u>	41
	a) <u>Retlig ramme</u>	41
	b) <u>Juridisk analyse</u>	43
	c) <u>Foreløbige konklusioner</u>	46
B.	HVORVIDT DET RETSGRUNDLAG, DER ER VALGT TIL GENOPRETNINGSINSTRUMENTET (ARTIKEL 122 I TEUF), ER EGNET	46
1.	<u>Indledende bemærkninger</u>	46
2.	<u>Retlig ramme</u>	47
3.	<u>Juridisk analyse</u>	47
	a) <u>Gennemgang af genopretningsinstrumentet</u>	50
	i) Genopretningsinstrumentets mål.....	50
	ii) Genopretningsinstrumentets indhold.....	50
	<i>Foranstaltningernes ekstraordinære karakter</i>	51
	<i>Foranstaltningernes midlertidige karakter</i>	55
	<i>Foranstaltningernes økonomiske karakter</i>	56
	b) <u>Gennemgang af de sektorspecifikke retsakter, der modtager midlerne</u>	57
	i) Indledende bemærkninger.....	57
	ii) Forslaget om oprettelse af en genopretnings- og resiliensfacilitet.....	58
	iii) Forslaget om en fond for retfærdig omstilling.....	60
	iv) Forslagene om EU4Health, Horisont 2020 og rescEU.....	61
4.	<u>Foreløbige konklusioner</u>	62
C.	HVORVIDT NGEU ER FORENELIGT MED ARTIKEL 125, STK. 1, I TEUF ("NO BAIL-OUT"-KLAUSULEN)	63
1.	<u>Retlig ramme</u>	63
2.	<u>Juridisk analyse</u>	63
3.	<u>Foreløbige konklusioner</u>	65
III.	<u>GENERELLE KONKLUSIONER</u>	66

I. INDLEDNING

1. Kommissionen forelagde den 28. maj 2020 en pakke af forslag med titlen "Next Generation EU" (i det følgende benævnt "NGEU"). Forslagene har til formål at imødekomme EU's og dets medlemsstaters genopretningsbehov som følge af covid-19-krisen. NGEU består af en midlertidig styrkelse af Unionens samlede flerårige finansielle ramme (FFR) med et beløb på i alt 750 mia. EUR. Dette beløb vil blive finansieret ved, at Unionen låner på markederne. Provenuet fra denne låntagning vil blive anvendt til udgifter til et beløb på 500 mia. EUR og lån til et beløb på 250 mia. EUR.
2. Pakken består af tre slags forslag: i) forslag, der indfører nye instrumenter (navnlig EU-genopretningsinstrumentet og genopretnings- og resiliensfaciliteten), ii) forslag, der ændrer en række forslag, som blev forelagt i 2018 i forbindelse med FFR (navnlig det ændrede forslag til afgørelse om egne indtægter), og iii) forslag, der ændrer gældende lovgivning (Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede, EU-civilbeskyttelsesmekanismen, Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling (EFSD), instrumentet for humanitær bistand og den gældende FFR-forordning).
3. NGEU's struktur bygger på tre søjler:
 - for det første det ændrede forslag til afgørelse om egne indtægter (i det følgende benævnt "forslaget til afgørelse om egne indtægter")², som fastsætter en ekstraordinær og midlertidig forhøjelse af loftet for egne indtægter på 0,6 % af EU's BNI. Loftet for egne indtægter forhøjes udelukkende med henblik på opfyldelsen af alle de forpligtelser, der påhviler Unionen som følge af låntagningen (artikel 3c i forslaget til afgørelse om egne indtægter). Ifølge forslaget tillægges Kommissionen beføjelse til på Unionens vegne at låne midler på kapitalmarkederne, og det fastsætter det samlede omfang af Unionens forpligtelser og de væsentlige betingelser for tilbagebetalingen heraf (artikel 3b, stk. 3)

² Kommissionens ændrede forslag til Rådets afgørelse om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter (COM(2020) 445 final), dokument ST 8140/20 INIT.

- for det andet forslaget om EU-genopretningsinstrumentet (i det følgende benævnt "genopretningsinstrumentet")³, som bygger på artikel 122 i TEUF og fastlægger genopretningsforanstaltninger (artikel 2 i genopretningsinstrumentet), fordeler de lånte midler til forskellige EU-programmer med henblik herpå (artikel 3) og karakteriserer den del af låntagningen, der afsættes til udgifter (500 mia. EUR), som eksterne formålsbestemte indtægter med henblik på finansforordningens artikel 21, stk. 5, (artikel 4, stk. 1, i genopretningsinstrumentet)
 - for det tredje de forskellige EU-programmer, som ressourcerne fordeles til, og som fastsætter regler for gennemførelse heraf, herunder programmerings-, støtteberettigelses- og tildelingskriterier.
4. På møder i en række af Rådets forberedende grupper (Ad Hoc-Gruppen vedrørende FFR, Gruppen af Finansråder og Gruppen vedrørende Strukturforanstaltninger) og i Coreper er følgende spørgsmål vedrørende lovligheden af NGEU blevet rejst:
- A. hvorvidt NGEU er foreneligt med principperne om budgetbalance og -disciplin (artikel 310 i TEUF) og med integriteten af ordningen for egne indtægter (artikel 311 i TEUF)
 - B. hvorvidt det retsgrundlag, der er valgt til genopretningsinstrumentet, nemlig artikel 122 i TEUF, er egnet
 - C. hvorvidt NGEU er foreneligt med artikel 125, stk. 1, i TEUF ("no bail-out"-klausulen).
5. Rådets Juridiske Tjeneste vil behandle ovenstående spørgsmål efter tur. For at sikre en passende struktur af analysen vil spørgsmålene efter behov blive opdelt i underspørgsmål. Da spørgsmålene vedrørende NGEU's overordnede retlige struktur er af horisontal art, kan Rådets Juridiske Tjeneste om nødvendigt behandle andre spørgsmål af mere teknisk karakter, som specifikt vedrører de enkelte forslag, når disse bliver drøftet i de relevante forberedende organer.

³ Kommissionens forslag til Rådets forordning om oprettelse af et EU-genopretningsinstrument til støtte for genopretningen efter covid-19-pandemien (COM(2020) 441 final), dokument ST 8141/20 INIT.

6. I betragtning af længden og kompleksiteten af hvert af de behandlede spørgsmål vil Rådets Juridiske Tjeneste behandle hvert af dem med deres egen juridiske baggrund og analyse og vil drage foreløbige konklusioner i slutningen af hver af analyserne, eftersom de vedrører hvert af spørgsmålene. Alle disse konklusioner vil derefter blive samlet i slutningen af udtalelsen til en generel konklusion.

II. RÅDETS JURIDISKE TJENESTES RESULTATER

A. HVORVIDT NGEU ER FORENELIGT MED PRINCIPPERNE OM BUDGETBALANCE OG -DISCIPLIN (ARTIKEL 310 I TEUF) OG MED INTEGRITETEN AF ORDNINGEN FOR EGNE INDTÆGTER (ARTIKEL 311 I TEUF)

1. Indledende bemærkninger

7. NGEU's budgetmæssige struktur og finansiering er uden fortilfælde og rejser nye og vanskelige retlige spørgsmål af budgetmæssig art.
8. Med henblik på den retlige vurdering af NGEU's budgetmæssige struktur er følgende relevante hovedelementer:
- NGEU trækker på et hidtil uset stort finansieringsbeløb, som tilvejebringes ved at låne på markederne.
 - Disse lån vil blive optaget af Kommissionen på Unionens vegne på grundlag af en beføjelse, der findes i forslaget til afgørelse om egne indtægter.
 - Størstedelen af provenuet fra denne låntagning vil udgøre eksterne formålsbestemte indtægter for Unionens budget.

- Dette provenu vil gennem en forordning, der bygger på artikel 122 i TEUF, genopretningsinstrumentet, blive tildelt forskellige udgiftsprogrammer og vil først og fremmest blive anvendt til udgifter, dvs. til former for støtte, der ikke skal tilbagebetales⁴, mens en forholdsvis mindre andel af provenuet fra låntagningen vil blive anvendt til at yde lån til medlemsstaterne.

9. Det nyeste element er anvendelse af låntagning til at finansiere budgetudgifter ("låne for at bruge") og den dertil hørende budgetmæssige struktur. Den retlige struktur bør navnlig vurderes i forhold til artikel 310 og 311 i TEUF.

10. Dette afsnit opdeles i fire dele.

I første del vurderes det, hvorvidt "låne for at bruge" som foreslået er i overensstemmelse med principperne om budgetbalance og -disciplin (del 2 nedenfor). I anden del vurderes det, om den foreslåede omfattende anvendelse af eksterne formålsbestemte indtægter er forenelig med integriteten af ordningen for Unionens egne indtægter og med andre grundlæggende budgetprincipper (del 3 nedenfor). Tredje del fokuserer på retsgrundlaget for anvendelsen af de lånte midler, samspillet mellem forslaget til afgørelse om egne indtægter på grundlag artikel 311 i TEUF og genopretningsinstrumentet på grundlag af artikel 122 i TEUF samt deres respektive roller i strukturen (del 4 nedenfor). Endelig undersøges det i fjerde del, om forslaget til afgørelse om egne indtægter kan medføre solidarisk hæftelse for medlemsstaterne (del 5 nedenfor).

2. **Er "låne for at bruge" foreneligt med Unionens principper om budgetbalance og -disciplin i henhold til artikel 310 i TEUF?**

a) **Retlig ramme**

11. Principperne om budgetbalance og budgetdisciplin er begge af forfatningsmæssig betydning i EU-traktaterne.

⁴ I denne udtalelse behandles finansiering, som tilvejebringes for at hensætte til budgetgarantier, som udgifter. Mens budgetgarantier udgør former for støtte, der skal tilbagebetales, indbetales hensættelser til dækning af tab i tilfælde af træk på garantier faktisk og udgør derfor udgifter for Unionens budget.

12. Princippet om budgetbalance er fastsat i artikel 310, stk. 1, tredje afsnit, i TEUF, som har følgende ordlyd:

"Indtægter og udgifter på budgettet skal balancere." (fremhævelse tilføjet)

13. Mens artikel 310, stk. 1, i TEUF vedrører den årlige budgetbalance, er den flerårige budgetdisciplin omtalt i artikel 310, stk. 4, i TEUF:

"For at sikre budgetdisciplin vedtager Unionen ingen retsakter, der kan have betydelig indvirkning på budgettet, uden at afgive forsikring om, at de udgifter, der følger af disse retsakter, kan finansieres inden for rammerne af Unionens egne indtægter og under overholdelse af den flerårige finansielle ramme, der er nævnt i artikel 312." (fremhævelse tilføjet)

14. Det er også relevant at nævne artikel 323 i TEUF, som fastsætter, at *"Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen sørger for, at der er tilstrækkelige finansielle midler til rådighed til, at Unionen kan opfylde sine juridiske forpligtelser over for tredjemand"* (fremhævelse tilføjet).

15. Endelig gentager artikel 17, stk. 1, i finansforordningen ("FF")⁵ princippet om budgetbalance: *"Der skal være balance mellem indtægter og betalingsbevillinger"*, og artikel 17, stk. 2, i FF, som er en naturlig følge af dette princip, har følgende ordlyd: *"Unionen (...) må ikke optage lån inden for rammerne af budgettet"* (fremhævelse tilføjet).

b) Juridisk analyse

16. Som forklaret ovenfor indebærer den struktur, som Kommissionen har foreslået for at imødekomme genopretningsbehovene efter den ekstraordinære situation, der er opstået som følge af covid-19-pandemien, at EU-udgifter vil blive finansieret af fremtidige indtægter.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT L 193 af 30.7.2018, s. 1).

17. Forslaget består i at give Unionen mulighed for at låne op til 750 mia. EUR (2018-priser) på kapitalmarkederne, hvoraf 500 mia. EUR afsættes til at dække EU-udgifter ("låne for at bruge") og 250 mia. EUR til at yde lån (artikel 3b, stk. 1, i forslaget til afgørelse om egne indtægter). Kommissionen vil have beføjelse til på Unionens vegne at udstede gæld, som skal tilbagebetales, når den forfalder.
18. Dette provenu fra låntagning, som vil blive anvendt til udgifter gennem EU-programmer, vil blive overført til disse programmer som eksterne formålsbestemte indtægter (de såkaldte andre indtægter, jf. artikel 311, stk. 2, i TEUF) med henblik på artikel 21, stk. 5, i FF, mens tilbagebetalingen af den hertil svarende gæld, når den forfalder, vil blive dækket af Unionens egne indtægter. Tilbagebetalingen vil blive garanteret via et øremærket segment, der er omhandlet i forslaget til afgørelse om egne indtægter (artikel 3c). Dette segment vil bestå af en særlig, ekstraordinær og midlertidig forhøjelse af lofterne for egne indtægter med 0,6 % af EU's BNI, som kun må anvendes til at dække alle Unionens forpligtelser som følge af låntagningen til finansiering af genopretningen efter covid-19-krisen.
19. Den nye struktur, hvorefter Unionen vil udstede gæld for at finansiere former for udgifter, der ikke skal tilbagebetales, rejser tvivl om overholdelse af princippet om budgetbalance i artikel 310 i TEUF, som kræver, at *"Indtægter og udgifter på budgettet skal balancere"*.
20. Dette princip er direkte forbundet med ordningen for Unionens egne indtægter, i henhold til hvilken medlemsstaterne tildeler egne indtægter til Unionen for at sikre finansiering af Unionens årlige budget (jf. artikel 1 i den gældende afgørelse om egne indtægter⁶). De samlede indtægter for et givet år fastlægges ud fra det beløb, der er nødvendigt for at dække de samlede budgetudgifter. Det BNI-baserede bidrag fungerer som en udligningsindtægt, der dækker forskellen mellem summen af alle andre indtægter⁷ og de udgifter, der er godkendt inden for rammerne af den årlige budgetprocedure (jf. artikel 2, stk. 1, litra c), i den gældende afgørelse om egne indtægter).

⁶ Rådets afgørelse 2014/335/EU, Euratom af 26. maj 2014 om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter (EUT L 168 af 7.6.2014, s. 105).

⁷ Dvs. provenuet af andre egne indtægter og af såkaldte andre indtægter.

Princippet om budgetbalance er strengt, og det eventuelle overskud eller underskud ved årets udgang skal fremføres til det følgende år for at sikre, at det endelige resultat hvert år er i balance⁸. Den budgetmæssige tekniske karakter af dette princip og dets tilknytning til egne indtægter bekræftes af den relevante retspraksis⁹.

21. Mens låntagning med henblik på videreudlån af provenuet (såkaldt back-to-back-udlån) er blevet en relativt etableret praksis, er låntagning med henblik på at finansiere EU-udgifter på samme måde som en stat, dvs. låntagning til finansiering af løbende udgifter eller driftsudgifter, ikke blevet anset for at være forenelig med princippet om budgetbalance¹⁰. Dette blev præciseret af Kommissionen i 2015 i svar på parlamentariske forespørgsler: "(...) *for så vidt angår forpligtelsen til at skabe balance i EU-budgettet, er den konsekvente fortolkning over tid af [artikel 310 i TEUF], at EU-budgettet ikke kan balanceres ved at udstede offentlig gæld*"¹¹.

⁸ Jf. artikel 7 i den gældende afgørelse om egne indtægter og artikel 18 i FF. I henhold til artikel 18 i FF gælder følgende: "*Saldoen for hvert regnskabsår opføres på budgettet for det følgende regnskabsår som indtægt, hvis der er tale om et overskud, eller som betalingsbevilling, hvis der er tale om et underskud.*"

⁹ Dom af 31. marts 1992, Rådet mod Europa-Parlamentet, C-284/90, ECLI:EU:C:1992:154, præmis 29 og 31.

¹⁰ I 1984 blev medlemsstaterne imidlertid enige om på grundlag af en mellemstatslig politisk aftale at stille tilbagebetalingspligtige forskud til rådighed for at finansiere et underskud på budgettet. Sådanne forskud for at finansiere budgetunderskud udgjorde i realiteten lån ydet af medlemsstaterne til Unionen.

¹¹ Jf. spørgsmål E-001662/2015 og E-005201/2015 om Unionens mulighed for at udstede offentlig gæld for at finansiere investeringsplanen. Kommissæren svarede som følger: "*Traktaten fastlægger princippet om et balanceret budget for EU. Det er således ikke muligt at dække en forskel mellem indtægter og udgifter ved at udstede offentlig gæld. Investeringsplanen kan derfor ikke anvendes til at finansiere EU-budgetudgifter ved at udstede offentlig gæld.*" Da kommissæren blev spurgt om at gøre nøjere rede for spørgsmålet, tilføjede hun: "*Artikel 310 i TEUF forbyder ganske vist ikke udstedelse af offentlig EU-gæld. Dette er for eksempel tilfældet for at tilvejebringe de midler, der er nødvendige med henblik på finansiell bistand til medlemsstater eller tredjelande, via back-to-back-lån. Disse låntagnings- og långivningstransaktioner er neutrale set ud fra et budgetmæssigt synspunkt, da der ikke anmodes om udbetaling, og den nye forpligtelse modsvares fuldt ud af et aktiv. Hvis en forsinkelse eller misligholdelse fra en låntagers side skal kompenseres af EU-budgettet, gøres dette ved at trække på Unionens egne indtægter. For så vidt angår forpligtelsen til at skabe balance i EU-budgettet, er den konsekvente fortolkning over tid af denne artikel imidlertid, at EU-budgettet ikke kan balanceres ved at udstede offentlig gæld.*" (fremhævelse tilføjet)

22. Det er forbudt for Unionen at vedtage et budget med underskud, og Unionen må følgelig ikke have driftsunderskud¹².
23. Traktaten kræver imidlertid kun, at det (årlige) budget er i balance. I modsætning til artikel 17, stk. 2, i FF¹³ forbyder (eller tillader¹⁴) den ikke udtrykkelig finansiering ved hjælp af lån. Som nævnt ovenfor har hverken artikel 310 i TEUF eller artikel 17, stk. 2, i FF faktisk forhindret Unionen i at benytte sig af lån, for så vidt som de er en neutral transaktion, der ikke er af en sådan art, at den forstyrrer budgetbalancen, og for så vidt der stilles tilstrækkelige garantier for at kunne indfri de opståede forpligtelser. Det er værd at nævne følgende tilfælde:

¹² Jf. også betragtning 9 i 2002-udgaven af finansforordningen, ifølge hvilken *"Princippet om balance er en grundlæggende budgetregel. I denne forbindelse bør det understreges, at lånoptagning ikke er forenelig med ordningen for Fællesskabernes egne indtægter. Balanceprincippet er dog ikke i sig selv til hinder for transaktioner vedrørende lånoptagelse og långivning, når disse garanteres af EU's almindelige budget."* (Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 248 af 16.9.2002, s. 1)).

¹³ Den tidligere affattelse af artikel 17, stk. 2, i FF var mere direkte med hensyn til at forbyde EU at optage lån: Artikel 14, stk. 2, i finansforordningen fra 2002 fastsatte direkte, at "(...) Fællesskabet (...) må ikke optage lån", mens den nuværende affattelse af artikel 17, stk. 2, som blev indført i 2012, fastsætter, at *"Unionen (...) må ikke optage lån inden for rammerne af budgettet"* (fremhævelse tilføjet), der sammenfatter praksissen med ikkebudgetmæssige transaktioner, som således anses for ikke at være *"inden for rammerne af budgettet"*.

¹⁴ Mens TEUF ikke siger noget om låntagning og lån, giver Euratomtraktaten derimod udtrykkelig Fællesskabet mulighed for at benytte sig af lån, men kun *"til finansiering af forskning eller investering"* (Euratomtraktatens artikel 172, stk. 4). Kul- og ståltraktaten gav også Fællesskabet mulighed for at låne midler, men kun for at yde lån (EKSF-traktatens artikel 51).

- a) back-to-back-udlån, hvor en basisretsakt bemyndiger Kommissionen til at optage lån på Unionens vegne med henblik på videreudlån til medlemsstater eller tredjelande (finansiell bistand)¹⁵, som f.eks. EFSM¹⁶, betalingsbalancemekanismen¹⁷, makrofinansiell bistand¹⁸ og af senere dato SURE-instrumentet¹⁹. I sådanne tilfælde giver lån anledning til såkaldte eventualforpligtelser²⁰, dvs. forpligtelser, som kun vil blive til virkelighed i tilfælde af misligholdelse af de pågældende lån
- b) ejendomserhvervelsesprojekter, som i henhold til artikel 266, stk. 6, i FF kan finansieres ved hjælp af et lån med forbehold af Europa-Parlamentets og Rådets godkendelse. Selv om eksemplet har en meget mindre finansiell indvirkning, er det interessant, da det drejer sig om finansiering af udgifter til erhvervelse af et aktiv (ikke til at videreudlåne pengene) ved hjælp af et lån. I modsætning til situationen med back-to-back-udlån er Unionens forpligtelse ikke kun eventuel, men sikker.

¹⁵ Muligheden for at yde finansiell bistand er nu direkte reguleret i FF, afsnit X, som vil finde anvendelse fra FFR for efter 2020, jf. navnlig artikel 220 heri.

¹⁶ Rådets forordning (EU) nr. 407/2010 af 11. maj 2010 om oprettelse af en europæisk finansiell stabiliseringsmekanisme (EUT L 118 af 12.5.2010, s. 1).

¹⁷ Rådets forordning (EF) nr. 332/2002 af 18. februar 2002 om indførelse af en mekanisme for mellemfristet betalingsbalancestøtte til medlemsstaterne (EFT L 53 af 23.2.2002, s. 1).

¹⁸ Vedtaget i overensstemmelse med artikel 212 i TEUF (jf. for eksempel Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2020/33 af 15. januar 2020 om supplerende makroøkonomisk bistand til Det Hashemitiske Kongerige Jordan (EUT L 14 af 17.1.2020, s. 1)).

¹⁹ Rådets forordning (EU) 2020/672 af 19. maj 2020 om oprettelse af et europæisk instrument for midlertidig støtte til mindskelse af risiciene for arbejdsløshed i en nødsituation (SURE) som følge af covid-19-udbruddet (EUT L 159 af 20.5.2020, s. 1).

²⁰ Artikel 2, nr. 15), i FF definerer "eventualforpligtelse" som følger: "*en potentiel finansiell forpligtelse, som afhængig af resultatet af en fremtidig begivenhed kan opstå*".

24. I begge ovennævnte tilfælde udgør lånene eller låntagningen en neutral og ikkebudgetmæssig transaktion. I tilfælde af back-to-back-udlån bogføres provenuet fra låntagningen ikke som budgetindtægt, og en udgift, der opstår som følge af videreudlån, bogføres ikke som udgift, da de to beløb udligner hinanden fuldt ud. I tilfælde af ejendomserhvervelser bogføres lånebeløbet eller låntagningen ikke i budgettet som indtægt, og ejendomsprisens fulde beløb bogføres ikke som udgift, da gælden modsvares af ejendommens værdi.
25. Det følger heraf, at den gæld, der opstår på grund af låntagningen, i begge ovenstående tilfælde modsvares af et aktiv, som berettiger dens ikkebudgetmæssige behandling, nemlig kravet over for modtageren af finansiel bistand eller, hvis der er tale om et ejendomserhvervelsesprojekt, ejendommens værdi²¹. Det årlige budget omfatter kun poster til henholdsvis misligholdelse (i tilfælde af back-to-back-udlån) og årlige afdrag på lån (i tilfælde af ejendomserhvervelser), men disse poster modsvares fuldt ud af budgetindtægter, eftersom Unionen skal indfri sine forpligtelser.
26. Den ikkebudgetmæssige behandling af ovennævnte låntagningstransaktioner betyder, at budgetbalancen ikke berøres.
27. Back-to-back-lån er ikke det eneste tilfælde, hvor Unionen foretager transaktioner, der kan give anledning til betydelige forpligtelser. Unionen kan også stille budgetgarantier²². Sådanne garantier kan medføre eventualforpligtelser, der kan overstige de finansielle aktiver, som er tilvejebragt for at dække Unionens forpligtelse (såkaldte hensættelser, jf. artikel 210, stk. 2, i FF).

²¹ Da bestemmelsen om låntagning til at erhverve ejendomme blev indført i 2012, fremsatte Kommissionen følgende erklæring: "*Kommissionen understreger, at anvendelse af lån til erhvervelse af ejendomme ikke er i modstrid med princippet om balance ifølge artikel 17 i finansforordningen. Lån af midler udgør en ikkebudgetmæssig transaktion. Lånebeløbet opføres ikke i budgettet som en indtægt, og hele ejendommens pris opføres ikke som en udgift. Det er kun de årlige afdrag, der skal betales til banken, der opføres som en udgift, hvilket modsvares af det årlige administrationsbudget (indtægt). Fra et regnskabsmæssigt synspunkt finansierer lånet ikke budgetudgifterne, men erhvervelsen af et aktiv. Lånet (gæld) kompenseres gennem ejendommens værdi (aktiv). Derfor skaber lån til erhvervelse af ejendomme ikke underskud.*"

²² Artikel 2, nr. 9), i FF indeholder følgende definition: "*""budgetgaranti": en retlig forpligtelse for Unionen til at støtte et program for foranstaltninger, ved at der over budgettet indgås en finansiell forpligtelse, som der kan trækkes på, hvis en nærmere angivet begivenhed opstår under gennemførelsen af programmet, og som forbliver gyldig i hele løbetiden for de forpligtelser, der er indgået under det støttede program*".

Budgetgarantier er et instrument til gennemførelse af budgettet og dermed til finansiering af EU-politikker (jf. artikel 62, stk. 2, i FF). De udgør tilbagebetalingspligtige former for bistand, og Unionens forpligtelse modsvares derfor af et krav over for de endelige modtagere, hvis aktiviteter har gavn af garantien.

28. Det følger af ovenstående, at de dele af genopretningsinstrumentet, der omfatter back-to-back-udlån, ikke vil give anledning til nye retlige spørgsmål, fordi den gæld, der hidrører fra låntagningen, udgør neutrale ikkebudgetmæssige transaktioner, som ikke rejser tvivl om overholdelsen af princippet om budgetbalance²³.
29. Anvendelse af provenu fra låntagning til at finansiere aktionsudgifter indebærer nogle væsentlige forskelle i forhold til ovennævnte tilfælde af låntagning, især det forhold, at den ikke vil give anledning til eventualforpligtelser, men til faktiske udgifter, som Unionen vil være forpligtet til at betale for at tilbagebetale gælden. På grundlag af ovenstående tilfælde (back-to-back-udlån, erhvervelse af ejendomme og garantier) skal det afklares, hvorvidt "låne for at bruge" inden for rammerne af NGEU er tilrettelagt på en sådan måde, at i) budgetbalancen ikke påvirkes, og ii) den forpligtelse (gæld), der opstår som følge af låntagningen, er budgetneutral, dvs. at den modsvares behørigt af et aktiv.
- i) Hvorvidt "låne for at bruge" inden for rammerne af NGEU har indvirkning på budgetbalancen**
30. "Låne for at bruge" omfatter to trin: Først låner Unionen pengene på markederne og overfører provenuet til de relevante udgiftsprogrammer som eksterne formålsbestemte indtægter. Derefter betaler Unionen pengene tilbage, når lånet forfalder, ved at anvende egne indtægter, der er tildelt Unionen.

²³ Det bemærkes, at back-to-back-udlån inden for rammerne af NGEU ikke indebærer finansiel bistand til medlemsstater af samme type som EFSM.

31. Det er første trin, hvor provenuet fra låntagningen anvendes til udgifter, som kræver yderligere vurdering. Andet trin, tilbagebetalingen, vil blive fuldt integreret i ordningen for egne indtægter og bygge på sædvanlige budgetmekanismer. Tilbagebetalingen vil således blive programmeret under FFR-lofterne og finansieret med egne indtægter, som i forvejen er tildelt under det segment, der er omhandlet i punkt 18 ovenfor.
32. For så vidt angår første trin er spørgsmålet, om budgetbalancen forstyrres, når provenuet fra låntagningen (indtægter) anvendes til udgifter, mens den hertil svarende forpligtelse (gælden) ikke budgetteres som en udgift.
33. Det skal i denne forbindelse erindres, at artikel 310 i TEUF kræver, at indtægter og udgifter "*på budgettet*" balancerer, og artikel 17, stk. 2, i FF forbyder lån "*inden for rammerne af budgettet*" (fremhævelse tilføjet). Eftersom pengene inden for rammerne af genopretningsinstrumentet vil blive overført til de forskellige programmer som eksterne formålsbestemte indtægter, jf. artikel 4, stk. 1, i genopretningsinstrumentet, vil ligevægten mellem indtægter og udgifter på budgettet ikke blive påvirket.
34. Dette skyldes, at beløb, der svarer til eksterne formålsbestemte indtægter, ikke er opført på budgettet og ikke besluttet under den årlige budgetprocedure. I henhold til artikel 7, stk. 2, litra e), i FF udgør eksterne formålsbestemte indtægter ganske vist godkendte udgifter ("bevillinger"), men de udgør ikke en del af de bevillinger, der er "opført" på budgettet, jf. artikel 7, stk. 2, litra a), i FF. Det er meningen, at de er af supplerende karakter og lægges oven i de vedtagne bevillinger²⁴. Budgettet indeholder en struktur for opførelse af formålsbestemte indtægter, men dette indebærer ikke, at beløbene opføres på de relevante budgetposter²⁵. Set ud fra en rent budgetteknisk synsvinkel kan eksterne formålsbestemte indtægter på grund af deres art ikke bringe budgetbalancen i fare.

²⁴ I henhold til artikel 22 i FF medfører formålsbestemte indtægter automatisk forpligtelses- og betalingsbevillinger på beløb, der svarer hertil.

²⁵ I oversigten over indtægter er der en budgetpost med et p.m. til at modtage indtægterne, og det anslåede beløb findes i anmærkningerne, men beløbet figurerer ikke på posterne i det vedtagne budget. På udgiftssiden angiver budgetanmærkningerne, hvilke budgetposter der kan modtage bevillinger svarende til formålsbestemte indtægter.

35. Denne situation kan med rette anses for at være sammenlignelig med den ikkebudgetmæssige karakter af back-to-back-udlånstransaktioner. Den er derfor i overensstemmelse med den praksis, der har udviklet sig i mange år med hensyn til lånte penge, og som er blevet anset for at være forenelig med ordlyden i artikel 17, stk. 2, i FF i affattelsen siden 2012, som forbyder Unionen at optage lån *"inden for rammerne af budgettet"*.
36. På grundlag af ovenstående må det konkluderes, at anvendelse af lån til finansiering af EU-udgifter gennem EU-programmer ved hjælp af eksterne formålsbestemte indtægter ikke berører indtægter og udgifter på budgettet og derfor ikke bringer budgetbalancen i fare.
37. Som det forklares nærmere nedenfor i del 3, er anvendelse af eksterne formålsbestemte indtægter dog underlagt klare restriktioner og kan ikke være ubegrænset. Mere specifikt kan "låne for at bruge" ikke blive et fast træk i forbindelse med budgettet – et forbud, der er fastsat i artikel 3a i forslaget til afgørelse om egne indtægter.
- ii) Hvorvidt "låne for at bruge" inden for rammerne af NGEU er budgetneutralt, dvs. behørigt opvejet af et aktiv**
38. Analysen kan ikke begrænses til at kontrollere, om princippet om budgetbalance overholdes set ud fra en rent budgetteknisk synsvinkel, jf. nr. i) ovenfor. En analyse, der er begrænset til en rent bogstavelig læsning af artikel 310, stk. 1, tredje afsnit, i TEUF – som kræver, at indtægter og udgifter på det årlige budget balancerer, men ikke finder anvendelse på ikkebudgetmæssige transaktioner – ville gøre det let at omgå princippet om budgetbalance ved at oprette adskillige låneprogrammer, som tilvejebringer finansiering gennem eksterne formålsbestemte indtægter. Dette ville være i modstrid med det mere grundlæggende princip, som ligger til grund for princippet om budgetbalance, dvs. at Unionen ikke må have driftsunderskud (jf. punkt 21 og 22 ovenfor).
39. Ud over at kontrollere overholdelsen af princippet om budgetbalance er det derfor også nødvendigt at vise, at "låne for at bruge" inden for rammerne af NGEU er budgetneutralt, dvs. at det opvejes behørigt af et aktiv.

Budgetneutralitet er uløseligt forbundet med artikel 310, stk. 4, i TEUF, som sammenfatter princippet om budgetdisciplin ved at forhindre Unionen i at vedtage retsakter, der kan have betydelig indvirkning på budgettet, uden at "*afgive forsikring om, at de udgifter, der følger af disse retsakter, kan finansieres inden for rammerne af Unionens egne indtægter*"

(fremhævelse tilføjet)²⁶. Denne bestemmelse har til formål at sikre, at Unionen ikke påtager sig finansielle forpligtelser, som den ikke vil være i stand til at indfri. Den skal sikre flerårig finansiell disciplin²⁷.

Artikel 310, stk. 4, i TEUF er også en naturlig følge af princippet om budgetbalance, da det sikrer behørig overensstemmelse mellem indtægter og udgifter over tid. Budgetneutralitet er afgørende for, at Unionens budgetsystem kan fungere tilfredsstillende, idet det er helt afhængigt de indtægter, som det tildeles i henhold til afgørelsen om egne indtægter, der vedtages på grundlag af artikel 311 i TEUF.

²⁶ Jf. også betragtning 13f i forslaget til afgørelse om egne indtægter: "*Tilbagebetalingen af lån, der er optaget med henblik på at yde ikketilbagebetalingspligtig såvel som tilbagebetalingspligtig støtte gennem finansielle instrumenter eller med henblik på at yde budgetgarantier, bør ligesom påløbne renter finansieres over EU-budgettet. De lånte midler, der ydes som lån til medlemsstaterne, bør tilbagebetales af de beløb, som modtages fra de støttemodtagende medlemsstater. Det er nødvendigt at tildele Unionen de fornødne midler og stille dem til rådighed, således at den i et givet år og under alle omstændigheder er i stand til at opfylde de finansielle forpligtelser og eventualforpligtelser, der følger af de ekstraordinære og midlertidige beføjelser til at låne, jf. artikel 310, stk. 4, og artikel 323 i TEUF." (fremhævelse tilføjet)*

²⁷ Det forhold, at fordringen højst sandsynligt ikke vil blive aktiveret (som i tilfælde af eventualforpligtelser i forbindelse med back-to-back-udlånstransaktioner) eller helt sikkert vil blive aktiveret (som i tilfælde af forpligtelser i forbindelse med "låne for at bruge"), har ingen relevans for undersøgelsen af den budgetneutrale virkning af fordringen.

40. EU-låntagning er budgetneutral, hvis den deraf følgende gæld modsvares af en fordring, som giver Unionen mulighed for at dække hovedstol, renter og omkostninger i forbindelse med den pågældende låntagning, og hvis tilstrækkelige aktiver er afsat til dette formål²⁸. Denne fordring udgør den "*forsikring*" for finansiering af udgifter, som artikel 310, stk. 4, i TEUF henviser til, og er væsentlig for at garantere fremtidige årlige afdrag på gælden og dermed for at sikre budgetbalance i hele tilbagebetalingsperioden (som tidligere forklaret skal afdrag integreres i de sædvanlige budgetmekanismer)²⁹.
41. Det er i lyset af ovenstående, at det bør vurderes, om den struktur, der foreslås inden for rammerne af NGEU, i tilstrækkelig grad sikrer budgetneutralitet i forbindelse med "låne for at bruge"-transaktioner.

²⁸ I denne henseende bør det også bemærkes, at EU-programmers flerårige karakter regelmæssigt indebærer situationer, hvor Unionen påtager sig et forpligtelse i form af en juridisk bindende forpligtelse, uden at en sådan forpligtelse opvejes af noget andet aktiv end forsikring om, at de efterfølgende forpligtelser kan dækkes under loftet for egne indtægter. Dette er for eksempel tilfældet med store projekter som ITER og Galileo, som også strækker sig langt ud over én FFR-periode. På samhørighedsområdet gælder det ligeledes, at den fulde retlige forpligtelse for hele FFR-perioden påtages på forhånd ved Kommissionens meddelelse til en medlemsstat om, at den har vedtaget et program, jf. artikel 76 i forordning (EU) nr. 1303/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320). Desuden er begrebet "*uindfriele forpligtelser*" (UF) netop et resultat af budgetforpligtelser, der er indgået, og som vil give anledning til efterfølgende betalingsanmodninger.

²⁹ Forbindelsen mellem disponible egne indtægter og budgetbalance er også blevet bekræftet af Domstolen, jf. dom af 15. november 2005, Kommissionen mod Kongeriget Danmark, C-392/02, ECLI:EU:C:2005:683, præmis 54.

42. Den struktur, som Kommissionen har foreslået, og som er forankret i forslaget til afgørelse om egne indtægter, består af følgende vigtige elementer:
- Den indfører en særlig og midlertidig forhøjelse³⁰ af lofterne for egne indtægter udelukkende med henblik på at dække de forpligtelser, der følger af transaktionerne inden for rammerne af NGEU (artikel 3c i forslaget til afgørelse om egne indtægter)³¹.
 - Den omfatter et maksimalt låntagningsbeløb og yderligere bestemmelser om tilbagebetaling (artikel 3b).
 - Den indeholder en bestemmelse om likviditetsstyring for at sikre, at likvide midler stilles til rådighed rettidigt i tilfælde af, at de godkendte bevillinger på budgettet ikke er tilstrækkelige til, at Unionen kan indfri de forpligtelser, der følger af låntagningen til finansiering af NGEU (artikel 6, stk. 4).
 - Genopretningsinstrumentet fastsætter, at de forpligtelsesbevillinger, der svarer til de eksterne formålsbestemte indtægter, genereres fra datoen for ikrafttrædelsen af afgørelsen om egne indtægter (artikel 4, stk. 3, i genopretningsinstrumentet).

³⁰ På baggrund af oplysninger fra Kommissionen er den særlige forhøjelse på 0,6 % af alle medlemsstaternes BNI mere end tilstrækkelig til at opfylde forpligtelserne (hovedstol, renter og dermed forbundne omkostninger) i løbet af den tilbagebetalingsperiode, der er fastsat i artikel 3b, stk. 2, andet afsnit, i forslaget til afgørelse om egne indtægter (dvs. den 1. januar 2028 til den 31. december 2058).

³¹ Af artikel 3c fremgår: "*De beløb, der er fastsat i artikel 3, stk. 1 og 2, forhøjes midlertidigt med 0,6 procentpoint udelukkende med henblik på opfyldelsen af alle de forpligtelser, der påhviler Unionen som følge af den låntagning, der er omhandlet i artikel 3b, indtil alle forpligtelser er indfriet, dvs. senest indtil den 31. december 2058. De forhøjede beløb må ikke anvendes til at indfri andre af Unionens forpligtelser*" (fremhævelse tilføjet).

43. Den kombinerede virkning af ovennævnte bestemmelser i forslaget til afgørelse om egne indtægter, og navnlig det særlige segment kombineret med angivelsen af det maksimale låntagningsbeløb, udgør et krav over for medlemsstaterne, som, når afgørelsen om egne indtægter er trådt i kraft i overensstemmelse med artikel 311, stk. 3, i TEUF (og medmindre den ændres eller ophæves), bliver en uigenkaldelig, definitiv og realisabel betalingsgaranti, som medlemsstaterne giver på forhånd. I den forbindelse mindes der om, at afgørelsen om egne indtægter i modsætning til FFR-forordningen ikke vedtages for en begrænset periode³².
44. Rådets Juridiske Tjeneste mener, at de nye og vigtige bestemmelser i forslaget til afgørelse om egne indtægter som omhandlet ovenfor skaber et troværdigt og solidt aktiv og dermed sikrer foranstaltningens budgetneutralitet og afgiver yderligere "*forsikring*" om, at Unionens udgifter inden for rammerne af NGEU kan finansieres som krævet i medfør af artikel 310, stk. 4, i TEUF. Foranstaltningerne i artikel 6, stk. 4, i forslaget til afgørelse om egne indtægter bidrager yderligere til at beskytte Unionens kapacitet til rettidigt at opfylde sine juridiske forpligtelser i medfør af artikel 323 i TEUF³³.
45. Det forhold, at det fulde låntagningsbeløb er fastsat i forslaget til afgørelse om egne indtægter, sikrer desuden, at det aktiv, der består af medlemsstaternes forpligtelser, udligner gælden fuldt ud, selv om det maksimale årlige beløb, der svarer til forhøjelsen af lofterne, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at dække den samlede gæld. Dette kan sammenlignes med tilfælde af back-to-back-udlån, hvor det aktiv, dvs. det samlede krav over for den medlemsstat eller det tredjeland, som der ydes finansiel bistand til, også opstår fra starten, men tilbagebetalingerne foretages gradvist i overensstemmelse med den underliggende låneaftale.

³² Selv om det er korrekt, at afgørelsen om egne indtægter traditionelt erstattes for hver efterfølgende FFR, er dette ikke et krav, der følger af den primære ret. Eftersom en sådan afgørelse vedtages med enstemmighed og skal godkendes af alle medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser, ligger tilbagekaldelsen af de forpligtelser, som alle medlemsstaterne har indgået i afgørelsen om egne indtægter, ikke hos en enkelt eller endda størstedelen af medlemsstater. Den ville kræve, at alle medlemsstaterne er enige.

³³ Indholdet i og anvendelsesområdet for artikel 6, stk. 4, vil blive vurderet særskilt nedenfor (jf. del 4 i afsnit A).

c) **Foreløbige konklusioner**

46. På baggrund af ovenstående kan der drages følgende foreløbige konklusioner:

- Traktaterne giver EU-lovgiveren mulighed for at etablere en mekanisme som den, der foreslås i NGEU, forudsat at den omfatter en række garantier, der har til formål at bevare dens budgetneutralitet og i sidste ende at overholde princippet om budgetbalance:
 - Lånte beløb overføres til udgiftsprogrammer ved hjælp af eksterne formålsbestemte indtægter, der på grund af deres art er supplerende og ikke har indvirkning på indtægter og udgifter på det årlige budget, og som derfor set ud fra et budgetteknisk synspunkt ikke skaber ubalance i det årlige budget.
 - Tilbagebetalingen af Unionens gæld garanteres inden for lofterne for egne indtægter af et særligt segment, der kun kan tjene dette formål, og af yderligere bestemmelser, i henhold til hvilke medlemsstaterne forpligter sig til at stille midler til rådighed op til det maksimale låntagningsbeløb, der er fastsat i forslaget til afgørelse om egne indtægter, og hvis kombinerede virkning vil udgøre en uigenkaldelig, definitiv og realisabel betalingsgaranti.

47. Det er imidlertid fortsat nødvendigt at undersøge, hvorvidt de betydelige eksterne formålsbestemte indtægter, som foreslås inden for rammerne af NGEU, er i overensstemmelse med reglerne for ordningen for Unionens egne indtægter, navnlig dennes integritet, og med de grundlæggende budgetprincipper om enhed og bruttoopgørelse.

3. **Er den omfattende anvendelse af eksterne formålsbestemte indtægter i overensstemmelse med integriteten af ordningen for Unionens egne indtægter og med grundlæggende budgetprincipper?**

a) **Retlig ramme**

48. Ordningen for Unionens egne indtægter og dens integritet samt budgetprincippet om enhed har for begge vedkommende forfatningsmæssig betydning i EU-traktaterne.

49. Artikel 311, stk. 1, i TEUF, der vedrører egne indtægter, bestemmer:

"Unionen tilvejebringer de nødvendige midler med henblik på at nå sine mål og gennemføre sin politik."

Artikel 311, stk. 2, i TEUF foreskriver:

"Budgettet finansieres med forbehold af andre indtægter fuldt ud af egne indtægter"
(fremhævelse tilføjet).

50. Princippet om enhed er fastsat i artikel 310, stk. 1, første afsnit, i TEUF:

"Alle Unionens indtægter og udgifter skal anslås for hvert regnskabsår og optages i budgettet" (fremhævelse tilføjet).

Dette gentages i artikel 8, stk. 1, i FF:

"Enhver indtægt og udgift skal konteres en budgetpost."

51. Princippet om bruttoopgørelse, også kaldet princippet om ikkeformålsbestemt anvendelse, defineres i finansforordningen og betyder, at alle indtægter finansierer alle udgifter uden sontring. I artikel 20 i FF defineres anvendelsesområdet for dette princip på følgende måde³⁴:

"De samlede indtægter skal dække de samlede betalingsbevillinger, jf. dog artikel 21. Alle indtægter og udgifter opføres i budgettet uden indbyrdes modregning, jf. dog artikel 27"
(fremhævelse tilføjet).

52. Som en undtagelse fra princippet om bruttoopgørelse indeholder artikel 21 i FF en liste over interne og eksterne formålsbestemte indtægter. Artikel 21, stk. 5, i FF fastsætter navnlig:

"I en basisretsakt kan det foreskrives, at indtægter, som følger af basisretsakten, er formålsbestemt til bestemte udgiftsposter. Medmindre andet er fastsat i basisretsakten, udgør sådanne indtægter interne formålsbestemte indtægter."

³⁴ Princippet om bruttoopgørelse er også fastsat i artikel 6 i den gældende afgørelse om egne indtægter: "Det i artikel 2 nævnte provenu [egne indtægter] anvendes uden sontring til finansiering af alle udgifter, der er opført på Unionens årlige budget."

b) Juridisk analyse

53. NGEU foreslås finansieret med 500 mia. EUR (i 2018-priser) af eksterne formålsbestemte indtægter, der svarer til de beløb, der er afsat til "låne for at bruge". Eksterne formålsbestemte indtægter udgør såkaldte andre indtægter, som nævnes i artikel 311, stk. 2, i TEUF, og ikke egne indtægter. I henhold til den foreslåede struktur tildeles og fordeles beløbene gennem genopretningsinstrumentet, som er baseret på artikel 122 i TEUF³⁵.
54. Så betydelige eksterne formålsbestemte indtægter er uden fortilfælde i såvel absolutte som relative tal³⁶. Det ville svare til næsten halvdelen af det beløb, der foreslås til det næste FFR-"grundscenarie" (2021-2027), og ville blive udrullet i en kortere periode³⁷.
55. I denne del analyseres den foreslåede anvendelse af eksterne formålsbestemte indtægter på baggrund af ordningen for Unionens egne indtægter, som er underlagt artikel 311 i TEUF, og navnlig ordningens integritet, og af de grundlæggende budgetprincipper om enhed og bruttoopgørelse.

³⁵ I artikel 4, stk. 1, i genopretningsinstrumentet betragtes en del af den samlede finansiering som eksterne formålsbestemte indtægter: "*Med henblik på artikel 21, stk. 5, i [finansforordningen] skal 433 200 000 000 EUR i 2018-priser af de midler, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, udgøre eksterne formålsbestemte indtægter til de EU-programmer, der er omhandlet i nærværende forordnings artikel 3, stk. 2, litra a), og 66 800 000 000 EUR i 2018-priser af disse midler skal udgøre eksterne formålsbestemte indtægter til de EU-programmer, der er omhandlet i nærværende forordnings artikel 3, stk. 2, litra c).*"

³⁶ Ifølge arbejdsdokument V, der ledsager budgetforslaget for 2020, beløb de samlede forpligtelsesbevillinger, der følger af formålsbestemte indtægter (interne og eksterne), sig til sammenligning til 16 437,4 mio. EUR i 2018 (og 19 174,8 mio. EUR i betalingsbevillinger). De vigtigste kilder til eksterne formålsbestemte indtægter omfattede bidrag fra EFTA, kandidatlande og tredjelande til EU-programmer og -aktiviteter og medlemsstaternes bidrag til faciliteten for flygtninge i Tyrkiet, jf. COM(2019) 400.

³⁷ I overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, i genopretningsinstrumentet: "*Kommissionen eller dens gennemførelsesorganer indgår senest den 31. december 2024 retlige forpligtelser, der giver anledning til udgifter til støtte som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a), og i givet fald artikel 3, stk. 2, litra c), nr. i). Der indgås senest den 31. december 2022 retlige forpligtelser for et beløb på mindst 60 % af det beløb, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a).*" Artikel 4, stk. 5-7, i genopretningsinstrumentet indeholder lignende frister for lån og budgetgarantier, som er tilpasset til disses særlige karakteristika, og i artikel 4, stk. 8, fastsættes det, at fristerne ikke finder anvendelse på teknisk og administrativ bistand.

56. Som allerede anført i denne udtalelses afsnit A, del 2, vedrørende budgetbalance vil den gæld, der følger af optagelse af lån, blive tilbagebetalt gennem egne indtægter, og tilbagebetalingerne vil blive integreret i FFR og fuldt ud overholde de almindelige budgetmekanismer. Denne analyse vil derfor ikke beskæftige sig med tilbagebetalinger, der ikke giver anledning til de samme spørgsmål som eksterne formålsbestemte indtægter.
57. Som nævnt ovenfor udgør formålsbestemte indtægter ikke egne indtægter, men indgår i de såkaldte andre indtægter, som tilfalder Unionen³⁸. I artikel 311, stk. 2, i TEUF anerkendes det udtrykkeligt, at Unionens budget også kan finansieres af "*andre indtægter*": "*Budgettet finansieres med forbehold af andre indtægter fuldt ud af egne indtægter*" (fremhævelse tilføjet). Det er juridisk muligt at integrere bestemmelserne om et specifikt segment og låntagning på markederne i forslaget til afgørelse om egne indtægter, selv om provenuet fra låntagning ikke betragtes som egne indtægter³⁹.

Begrebet "*fuldt ud*", som anvendes i artikel 311 i TEUF, indikerer imidlertid også, at den primære kilde til finansiering af Unionens budget skal hidrøre fra egne indtægter og ikke fra andre indtægter. At egne indtægter vejer tungere, skyldes de stærke garantier forankret i den nationale budgetmæssige suverænitet, som ledsager afgørelsen om egne indtægter, der udgør grundlaget for medlemsstaternes tildeling af egne indtægter til Unionens budget på en definitiv måde. Afhængigheden af egne indtægter som den primære kilde til finansiering af budgettet er også en naturlig følge af kravet om, at Unionen skal have tilstrækkelige midler med henblik på at nå sine mål og gennemføre sin politik som fastlagt i artikel 311, stk. 1, i TEUF og i sidste ende om, at Unionen skal have finansiell autonomi.

³⁸ Se Kommissionens datablad nr. 10 og 47 i dokumenterne WK 7294/2018 INIT og WK 10842/2018 INIT for en yderligere beskrivelse af andre indtægter. I datablad nr. 47 fremføres følgende: "*Der er ikke fastsat andre indtægtskilder i afgørelsen om egne indtægter. De kan i princippet skabes gennem en bred vifte af lovgivning og forankres i forskellige retsgrundlag i traktaterne. De kan derfor bygge på afledt ret under anvendelse af forskellige beslutningsprocedurer. Det primære formål med en sådan lovgivning er ikke at skabe indtægter; det er en sideeffekt eller naturlig følge heraf. Andre indtægter kan enten opføres som ordinære indtægter (dvs. de er fungible med egne indtægter på grundlag af bruttonationalindkomsten) eller fordeles.*"

³⁹ Det ville desuden set ud fra et juridisk synspunkt være problematisk at integrere provenuet fra låntagning som en ny kategori af egne indtægter i ordningen for Unionens egne indtægter, eftersom provenuet i realiteten udgør en forpligtelse, som skal tilbagebetales og derfor ikke er egentlige indtægter, der kan tildeles Unionen på en endegyldig og definitiv måde, som det er tilfældet med egentlige egne indtægter.

Enhver struktur, der omfatter andre indtægter, skal derfor fuldt ud beskytte integriteten af ordningen for Unionens egne indtægter.

58. Som en undtagelse fra princippet om bruttoopgørelse fastsættes det i artikel 21 i FF, at indtægter kan tildeles bestemte udgiftsposter⁴⁰. I medfør af artikel 21, stk. 5, i FF kan det navnlig i en basisretsakt foreskrives, at "*indtægter, som følger af basisretsakten, er formålsbestemt til bestemte udgiftsposter*". Dette er også den struktur, der foreslås til NGEU.
59. Mens formålsbestemte indtægter tillades i henhold til FF og derfor indgår i budgetsystemet, fremgår det imidlertid også af ovenstående, at det er hele essensen af eksterne formålsbestemte indtægter at tjene til at styrke bestemte udgiftsposter på budgettet. Sådanne formålsbestemte indtægter er derfor supplerende eller komplementære til de bevillinger, der er opført på budgettet, og kan ikke blive en generel metode til at finansiere Unionens behov, der ville omgå og erstatte de almindelige budgetprocedurer. Budgetmyndigheden stemmer inden for rammerne af den årlige budgetprocedure⁴¹ ikke om formålsbestemte indtægter som følge af deres supplerende karakter og den måde, de skabes på, og de modregnes ikke FFR-lofterne⁴²⁴³.
60. Formålsbestemte indtægter afsvækker derfor også princippet om enhed, som indebærer, at samtlige indtægter og udgifter skal opføres i et enkelt dokument, nemlig budgettet. Nævnte princip har til formål at bevare Europa-Parlamentets og Rådets beføjelser i deres egenskab af budgetmyndighed, jf. artikel 14, stk. 1, og artikel 16, stk. 1, i TEU, med ansvar for at vedtage det årlige budget efter den procedure, der er fastlagt i artikel 314 i TEUF.

⁴⁰ Artikel 21, stk. 1, fastsætter følgende: "*Eksterne formålsbestemte indtægter og interne formålsbestemte indtægter anvendes til finansiering af bestemte udgiftsposter.*"

⁴¹ For så vidt angår artikel 21, stk. 5, i FF fastsættes formålsbestemte indtægter ved en basisretsakt, jf. artikel 310, stk. 3, i TEUF og som defineret i artikel 2, stk. 4, i FF, og de medfører automatisk forpligtelses- og betalingsbevillinger (artikel 22, stk. 2, i FF).

⁴² Dette bekræftes ligeledes i betragtning 8 i den gældende FFR-forordning: "*I FFR'en bør der ikke tages hensyn til budgetposter finansieret af formålsbestemte indtægter (...).*" Jf. Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 1311/2013 af 2. december 2013 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2014-2020 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 884).

⁴³ De tekniske aspekter af eksterne formålsbestemte indtægter, og hvordan det ville fungere inden for rammerne af NGEU, beskrives også i Kommissionens datablad nr. 69, jf. dokument WK 6112/2020 INIT.

61. Det traktatbaserede princip om enhed og princippet om bruttoopgørelse indgår i de grundlæggende budgetprincipper, der er anført i afsnit II i FF. Deres grundlæggende rolle og særlige status afspejles endvidere i artikel 3, stk. 2, i FF, som fastsætter, at de ikke må fraviges i henhold til andre lovgivningsmæssige retsakter.
62. Det fremgår af ovenstående, at anvendelsen af eksterne formålsbestemte indtægter er underlagt betydelige restriktioner, som navnlig har til formål at bevare den interinstitutionelle balance ved at beskytte Europa-Parlamentets og Rådets beføjelser, herunder deres budgetmæssige beføjelser. Eksterne formålsbestemte indtægter skal derfor fortsat være af supplerende eller komplementær karakter for at undgå at dekonstruere ordningen for egne indtægter og de almindelige budgetmekanismer og derved omgå de gældende procedurer.
63. Det foreslåede omfang af eksterne formålsbestemte indtægter til NGEU er uden fortilfælde og betydeligt. Afgørelsen om, hvorvidt mekanismen fortsat er inden for de tilladte grænser, kan imidlertid ikke udelukkende baseres på kvantitet, men skal også tage højde for kvalitative aspekter, herunder de specifikke økonomiske omstændigheder og den kontekst, hvori en sådan mekanisme indgår, samt de indførte garantier. Sådanne garantier skal omfatte forsikringer, der i tilstrækkelig grad afgrænser strukturen med henblik på at sikre, at mekanismen ikke kan blive af permanent karakter eller udgøre et paradigmeskift i EU's budgetprocedurer og -metoder, hvilket ville udgøre en risiko for ordningen for egne indtægter som fastsat ved traktaterne.
64. NGEU har sit udspring i den ekstraordinære situation, der er opstået som følge af covid-19-pandemien, og det efterfølgende presserende behov for at støtte en hurtig genopretning. Det er derfor på ingen måde et traditionelt udgiftsprogram. Derimod foreslås det som et ekstraordinært, midlertidigt og enkeltstående instrument, som skal bidrage til den økonomiske genopretning i en ånd af solidaritet⁴⁴. Solidaritet er et centralt princip, der ligger til grund for traktaterne. I præamblen til TEU bekræftes det, at medlemsstaterne ønsker at "*styrke solidariteten mellem deres folk, samtidig med at de respekterer disses historie, kultur og traditioner*" (6. betragtning). I artikel 2 i TEU er solidaritet desuden anført blandt de værdier, som Unionen bygger på.

⁴⁴ Ånden af solidaritet er et element, der udtrykkeligt nævnes i artikel 122, stk. 1, i TEUF (denne ordlyd blev tilføjet i 2009 ved Lissabontraktaten), som er retsgrundlaget for genopretningsinstrumentet. Det indgår derfor i NGEU's specifikke struktur.

65. I denne henseende mindes der om, at Unionen i overensstemmelse med artikel 311, stk. 1, i TEUF skal tilvejebringe "*de nødvendige midler med henblik på at nå sine mål.*" På samme måde fastsætter artikel 3, stk. 6, i TEU, at "*Unionen forfølger sine mål med passende midler inden for de beføjelser, der er tildelt den i traktaterne.*". Endelig fastsættes det i artikel 323 i TEUF, at "*Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen sørger for, at der er tilstrækkelige finansielle midler til rådighed til, at Unionen kan opfylde sine juridiske forpligtelser over for tredjemand.*"
66. For at kunne reagere på den ekstraordinære situation kræves det derfor også, at der er finansielle midler til rådighed, som står i et rimeligt forhold til den udfordring, som Unionen og dens medlemsstater står over for. Det er under de gældende procedurer op til EU-lovgiveren at beslutte, hvad der anses for at være passende og for at stå i et rimeligt forhold til den specifikke situation. I forbindelse med en sådan beslutning har lovgiveren vide skønsmagbeføjelser, forudsat at de garantier, der omhandles i punkt 67-69 nedenfor, som i det væsentlige sigter mod at beskytte integriteten af ordningen for egne indtægter samt principperne om enhed og bruttoopgørelse, der finder anvendelse på Unionens budget, overholdes.
67. Rådets Juridiske Tjeneste mener, at en mekanisme som den, der foreslås, som har til formål at yde et ekstraordinært, midlertidigt og enkeltstående bidrag til at støtte genopretningen gennem målrettede udgifter, som kommer oven i de budgetmidler, der skal stilles til rådighed under den næste FFR, er i overensstemmelse med formålsbestemte indtægters supplerende og komplementære karakter. De betydelige eksterne formålsbestemte indtægter kan derfor undtagelsesvis anses for at være berettigede, i det omfang de afgrænses strengt til at dække foranstaltninger, der vedrører covid-19-pandemien⁴⁵, og i størrelse og varighed begrænses til det, der er nødvendigt med henblik herpå.

⁴⁵ I afsnit B nedenfor gives der en detaljeret vurdering af, hvorvidt de foranstaltninger, der foreslås finansieret, er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 122 i TEUF og det specifikke mål om at støtte genopretningen som følge af covid-19-pandemien.

68. Rådets Juridiske Tjeneste mener, at NGEU's struktur på passende vis omfatter ovennævnte garantier:

- I henhold til forslaget til afgørelse om egne indtægter er anvendelsen af lån på kapitalmarkederne til finansiering af Unionens aktionsudgifter i princippet udelukket (artikel 3a og betragtning 13h). Uanset dette tillades en sådan struktur imidlertid undtagelsesvis "med det ene formål at afhjælpe konsekvenserne af covid-19-krisen" (artikel 3b, stk. 1, i forslaget til afgørelse om egne indtægter, fremhævelse tilføjet).
- Den finansielle struktur støtter sig på et forslag, der er baseret på artikel 122 i TEUF, et retsgrundlag, der forudsætter ekstraordinære situationer, og som omfatter målrettede og midlertidige foranstaltninger (jf. artikel 2 og artikel 4, stk. 4-7, i genopretningsinstrumentet).

69. I betragtning af de betydelige eksterne formålsbestemte indtægter, det drejer sig om, og det forhold, som forklaret ovenfor, at eksterne formålsbestemte indtægter ikke indgår i den årlige budgetprocedure, mener Rådets Juridiske Tjeneste også, at den juridiske holdbarhed af den mekanisme, der foreslås inden for rammerne af NGEU, kan styrkes yderligere ved at indføre ordninger med henblik på et interinstitutionelt samarbejde, som vil garantere, at både Europa-Parlamentet og Rådet som budgetmyndighedens to parter⁴⁶ inddrages på en måde, der vil være i overensstemmelse med formålsbestemte indtægter og respektere deres specifikke karakter⁴⁷. Dette bør ikke være ensbetydende med, at der indføres en form for parallel budgetprocedure.

⁴⁶ Kommissionen opfordrer i sin meddelelse "EU-budgettet som drivkraft bag genopretningsplanen for Europa" Europa-Parlamentet og Rådet til "*årligt at gennemgå de udgifter, der finansieres med eksterne formålsbestemte indtægter under Next Generation EU*", jf. side 2 i meddelelsen (COM(2020) 442 final), dokument ST 8137/20 INIT.

⁴⁷ Der mindes i denne henseende om, at det årlige budget allerede indeholder en struktur til eksterne formålsbestemte indtægter, navnlig ved hjælp af angivelser i budgetanmærkningerne som forklaret i fodnote 25. Kommissionen foreslår allerede at øge gennemsigtigheden ved at medtage oplysninger om de forventede årlige retlige forpligtelser, jf. Statement of estimates of the European Commission for the financial year 2021 (SEC(2020) 250).

c) **Foreløbige konklusioner**

70. På baggrund af ovenstående kan der drages følgende konklusioner:

- Det er op til EU-lovgiveren at fastlægge, hvilke finansielle midler der er nødvendige for på passende vis at nå det mål, der forfølges af NGEU, og ved fastlæggelsen har den en skønsmargen, der omfatter muligheden for at optage lån, hvis provenu udgør eksterne formålsbestemte indtægter. Denne skønsmargen er imidlertid begrænset af behovet for at respektere integriteten af ordningen for Unionens egne indtægter.
- I betragtning af det betydelige beløb, som de eksterne formålsbestemte indtægter, der er planlagt i forbindelse med NGEU, vil udgøre, bør der ydes passende garantier med henblik på at beskytte integriteten af ordningen for Unionens egne indtægter og af budgetsystemet. Den ekstraordinære karakter af den situation, som NGEU har til hensigt at afhjælpe, og dens enkeltstående karakter og begrænsede varighed, således som det fremgår af de relevante forslag, udgør sådanne passende garantier.
- Med henblik på at styrke sammenhængen mellem de eksterne formålsbestemte indtægter og ordningen for egne indtægter og budgetmekanismerne tilrådes det at indføre supplerende og specifikke ordninger, der har til formål at sikre en passende inddragelse af Europa-Parlamentet og Rådet i den årlige proces.

4. **Er artikel 311 i TEUF et egnet retsgrundlag til fastlæggelse af elementer vedrørende NGEU, navnlig elementer, der er forbundet med at låne midler?**

71. Som det allerede er nævnt ovenfor, indeholder forslaget til afgørelse om egne indtægter nye elementer, som vedrører låntagning inden for rammerne af NGEU.

I denne del vurderes det, om artikel 311 i TEUF er et passende retsgrundlag for disse elementer og navnlig for bemyndigelsen af Kommissionen til at optage lån på kapitalmarkederne. Som det vil blive påvist nedenfor, er dette spørgsmål også relevant for at definere den specifikke rolle, som genopretningsinstrumentet har i den generelle struktur (som er baseret på artikel 122 i TEUF).

a) **Retlig ramme**

72. Det retsgrundlag, der skal tages stilling til, er artikel 311, stk. 3, i TEUF:

"Rådet vedtager efter en særlig lovgivningsprocedure med enstemmighed og efter høring af Europa-Parlamentet en afgørelse, der fastlægger bestemmelser vedrørende ordningen for Unionens egne indtægter. Inden for denne ramme kan der også indføres nye kategorier af egne indtægter, og en eksisterende kategori kan ophæves. Denne afgørelse træder først i kraft, når medlemsstaterne har godkendt den i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser." (fremhævelse tilføjet)

73. Afgørelsen om egne indtægter suppleres af gennemførelsesforanstaltninger i forbindelse med ordningen for egne indtægter, for så vidt dette er fastsat i afgørelsen om egne indtægter (jf. artikel 311, stk. 4, i TEUF⁴⁸), og af en retsakt, der fastsætter retningslinjerne og fremgangsmåden for, hvordan egne indtægter stilles til rådighed for Unionen, en såkaldt overdragelsesforordning⁴⁹ vedtaget på grundlag af artikel 322, stk. 2, i TEUF, som lyder:

"På forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og Revisionsretten skal Rådet fastsætte de retningslinjer og den fremgangsmåde, hvorefter de i ordningen om Unionens egne indtægter fastsatte budgetindtægter stilles til rådighed for Kommissionen, samt fastlægge de foranstaltninger, der skal træffes for i givet fald at imødekomme likviditetsbehovet". (fremhævelse tilføjet)

⁴⁸ "Rådet fastsætter ved forordning efter en særlig lovgivningsprocedure gennemførelsesforanstaltningerne i forbindelse med ordningen for Unionens egne indtægter, for så vidt dette er fastsat i den afgørelse, der er vedtaget på grundlag af stk. 3 [af afgørelsen om egne indtægter]. Rådet træffer afgørelse efter at have indhentet Europa-Parlamentets godkendelse."

⁴⁹ Den gældende overdragelsesforordning er Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 609/2014 af 26. maj 2014 om metoderne og proceduren for overdragelse af de traditionelle egne indtægter og egne indtægter fra moms og BNI og om foranstaltningerne for at opfylde likviditetskrav (EUT L 168 af 7.6.2014, s. 39).

b) Juridisk analyse

i) Indledende bemærkninger

74. Ifølge Den Europæiske Unions Domstols ("Domstolen") faste retspraksis skal valget af retsgrundlag for en EU-retsakt ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage domstolskontrol, herunder navnlig af retsaktens formål og indhold⁵⁰.
75. Endvidere fremgår det af retspraksis, at hvis en retsakt har et dobbelt formål eller består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er subsidiært, skal retsaktens være baseret på den traktatbestemmelse, der svarer til retsaktens primære formål eller primære led. Hvis en retsakt imidlertid samtidig har flere formål eller består af flere led, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål er sekundært og indirekte i forhold til et andet, skal en sådan foranstaltning undtagelsesvis være baseret på de forskellige retsgrundlag. Anvendelsen af en dobbelt hjemmel er imidlertid udelukket, når de procedurer, der er fastlagt i de respektive hjemmelsbestemmelser, er uforenelige⁵¹.

⁵⁰ Jf. dom af 11. juni 1991, Kommissionen mod Rådet ("titandioxid"), C-300/89, ECLI:EU:C:1991:244, præmis 10, dom af 5. maj 2015, Spanien mod Rådet, C-147/13, ECLI:EU:C:2015:299, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis.

⁵¹ Jf. dom, Kommissionen mod Rådet ("titandioxid"), der er citeret ovenfor, præmis 17-21, Spanien mod Rådet, der er citeret ovenfor, præmis 59, dom af 11. september 2003, Kommissionen mod Rådet, C-211/01, ECLI:EU:C:2003:452, præmis 39, dom af 19. september 2002, Huber, C-336/00, ECLI:EU:C:2002:509, præmis 31, dom af 29. april 2004, Kommissionen mod Rådet, C-338/01, ECLI:EU:C:2004:253, præmis 55 ff., dom af 8. september 2009, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, C-411/06, ECLI:EU:C:2009:518, præmis 46 og 47, og dom af 6. november 2008, Parlamentet mod Rådet, C-155/07, ECLI:EU:C:2008:605, præmis 36 ff.

76. I retspraksis understreges det også, at de procedurer, der er involveret i de forskellige retsgrundlag, er resultatet af det valg, som traktaternes ophavsmænd traf⁵². Domstolen har påpeget, at: "*Det er traktaten, som regulerer spørgsmålet om, hvorledes Fællesskabets institutioner træffer afgørelse, og bestemmelserne herom kan hverken ændres af medlemsstaterne eller af institutionerne selv.*"⁵³. Valget af retsgrundlag må således ikke træffes ud fra kriterier, der er begrundet i ren politisk bekvemmelighed forbundet med den specifikke procedure, det medfører (f.eks. af hensyn til anvendelse af afstemningsreglen om enstemmighed i stedet for afstemningsreglen om kvalificeret flertal), eller være motiveret af, hvilken type national procedure et bestemt retsgrundlag medfører.
77. Der bør fremsættes to supplerende indledende bemærkninger vedrørende anvendelsen af artikel 311, stk. 3, i TEUF.
- For det første skal anvendelsesområdet for afgørelsen om egne indtægter regulere foranstaltninger forbundet med indtægter. Dette fremgår tydeligt af formuleringen i artikel 311, stk. 3, i TEUF, hvori der henvises til "*bestemmelser vedrørende ordningen for Unionens egne indtægter*" (fremhævelse tilføjet).
 - For det andet bemyndiger artikel 311, stk. 3, i TEUF Rådet til at vedtage en afgørelse om "*ordningen for Unionens egne indtægter*". Indførelse eller ophævelse af kategorier af egne indtægter som nævnt længere nede i den pågældende bestemmelse kan vedtages "*inden for denne ramme*", dvs. rammen for de bestemmelser, der vedrører ordningen for egne indtægter. Derfor er Rådets beføjelse i henhold til artikel 311, stk. 3, i TEUF ikke begrænset til at indføre eller ophæve kategorier af egne indtægter, men omfatter beføjelsen til at vedtage enhver bestemmelse vedrørende ordningen for egne indtægter, hvilket er et bredere begreb. Det er allerede tilfældet i forbindelse med bestemmelserne i den gældende afgørelse om egne indtægter, som går videre end blot at indføre kategorier af egne indtægter ved f.eks. at omhandle emner som rabatter, overskud og princippet om bruttoopgørelse.

⁵² Jf. dom af 19. juli 2012, Europa-Parlamentet mod Rådet, C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472, præmis 80-82.

⁵³ Jf. dom af 23. februar 1988, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland mod Rådet, C-68/86, ECLI:EU:C:1988:85, præmis 38.

78. Ovenstående har umiddelbart følger i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt forslaget til afgørelse om egne indtægter kan indeholde bestemmelser vedrørende fremtidig tilbagebetaling af lån inden for rammerne af NGEU. For det første er det ikke nødvendigt, at provenuet fra låntagning indføres som en ny kategori af egne indtægter, for at det er muligt at lade sådanne bestemmelser indgå i forslaget til afgørelse om egne indtægter. For det andet ville indførelsen af provenuet fra låntagning som en ny kategori af egne indtægter være juridisk problematisk, eftersom provenuet udgør indtægter, der ikke er endelige og definitive, men skaber en forpligtelse for Unionen. Deres retlige karakter er således forskellig fra begrebet egne indtægter, som tilkommer Unionen på endelig og definitiv vis, og som ikke medfører en forpligtelse for Unionen⁵⁴.
79. Spørgsmålet er derfor, om foranstaltninger, der er fastsat i forslaget til afgørelse om egne indtægter, som vedrører den fremtidige tilbagebetaling af provenuet fra låntagning, er omfattet af begrebet "*ordningen for Unionens egne indtægter*" som omhandlet i artikel 311, stk. 3, i TEUF, på trods af at provenuet fra låntagning ikke er en kategori af egne indtægter. Dette spørgsmål skal behandles under hensyntagen til foranstaltningernes formål og indhold.
- ii) Indhold af og formål med foranstaltningerne vedrørende tilbagebetaling af lån, der er fastsat i forslaget til afgørelse om egne indtægter**
80. For så vidt angår indholdet af disse bestemmelser, fastlægger forslaget til afgørelse om egne indtægter grundlaget for lånoptagelsestransaktioner inden for rammerne af NGEU på følgende måde:
- Det fastlægger princippet om, at Unionen ikke må låne på markederne til at finansiere aktionsudgifter (jf. artikel 3a i forslaget til afgørelse om egne indtægter).
 - Uanset nævnte princip tillægger det undtagelsesvis Kommissionen beføjelser til på vegne af Unionen at låne midler op til 750 mia. EUR på kapitalmarkederne "*med det ene formål at afhjælpe konsekvenserne af covid-19-krisen*", og det fastsætter fordelingen mellem henholdsvis lån og udgifter (jf. artikel 3b, stk. 1, litra a) og b)).

⁵⁴ Jf. også fodnote 39 ovenfor. I overensstemmelse med fast retspraksis er medlemsstaternes forpligtelse til at stille egne indtægter til rådighed for Unionen baseret direkte på rammen for egne indtægter og forudsætter ikke yderligere retsakter, jf. dom af 21. juni 2007, Republikken Finland mod Kommissionen, C-163/06 P, ECLI:EU:C:2007:371, præmis 30-32 og 35.

- Det fastsætter et øremærket segment i form af en ekstraordinær og midlertidig forhøjelse af lofterne for egne indtægter til at opfylde de forpligtelser, der følger af låntagningen (jf. artikel 3c).
- Det fastsætter yderligere bestemmelser for tilbagebetaling af lånene, navnlig for tilbagebetalingsperioden (jf. artikel 3b, stk. 2, og artikel 3c) og et loft over de maksimale årlige tilbagebetalinger (jf. artikel 3b, stk. 2⁵⁵), og det bemyndiger Kommissionen til at fastlægge de nødvendige ordninger for lånoptagelsestransaktioner (jf. artikel 3b, stk. 3).
- Endelig omfatter det en bestemmelse om likvide midler, som henviser til de gældende bestemmelser i overdragelsesforordningen (jf. artikel 6, stk. 4).

81. Målet med de foreslåede bestemmelser og den specifikke sammenhæng er beskrevet i den begrundelse, der ledsager forslaget til afgørelse om egne indtægter, og er yderligere defineret i betragtningerne.
82. Der henvises i begrundelsen navnlig til artikel 310, stk. 4, og artikel 323 i TEUF⁵⁶, og det angives, at "*[f]or at sikre at disse bestemmelser overholdes i et givet år og under alle omstændigheder, bør medlemsstaterne tildele Unionen de midler, den har brug for til at opfylde de finansielle forpligtelser og eventualforpligtelser, der følger af disse ekstraordinære og midlertidige beføjelser til at låne midler.*"
83. Af betragtning 13d fremgår det, at medtagelsen af bemyndigelsen af Kommissionen til at låne midler på markederne i forslaget til afgørelse om egne indtægter er tæt knyttet til forhøjelsen af loftet for egne indtægter og "*i sidste ende til den måde, som ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter fungerer på*". Endvidere fremgår det, at der, eftersom der er tale om en hidtil uset foranstaltning, kræves "*sikkerhed*" med hensyn til det samlede omfang af Unionens forpligtelser, de væsentlige betingelser for tilbagebetaling og forfølgelsen af en samlet låntagningsstrategi.

⁵⁵ Kommissionen har præciseret, at loftet på 7,5 % for de årlige tilbagebetalinger kun gælder de beløb, der skal betales tilbage for låntagning, som er anvendt til at finansiere udgifter, og det omfatter således ikke udlånskomponenten. Dette skal afspejles bedre i artikel 3b, stk. 2, andet afsnit, som på nuværende tidspunkt henviser til den bestemmelse, hvori det fulde beløb på 750 mia. EUR er angivet.

⁵⁶ Citeret i punkt 14 ovenfor.

84. I tråd hermed forklares rationalet for at medtage elementerne i forslaget til afgørelse om egne indtægter yderligere i betragtning 13f på følgende måde: *"Tilbagebetalingen af lån, der er optaget (...), bør (...) finansieres over EU-budgettet. De lånte midler, der ydes som lån til medlemsstaterne, bør tilbagebetales af de beløb, som modtages fra de støttemodtagende medlemsstater. Det er nødvendigt at tildele Unionen de fornødne midler og stille dem til rådighed, således at den i et givet år og under alle omstændigheder er i stand til at opfylde de finansielle forpligtelser og eventualforpligtelser, der følger af de ekstraordinære og midlertidige beføjelser til at låne, jf. artikel 310, stk. 4, og artikel 323 i TEUF."*
85. I lyset af ovenstående kan det konkluderes, at målet med de målrettede ændringer af forslaget til afgørelse om egne indtægter er at sikre, at Unionen til enhver tid kan tilbagebetale den gæld, der følger af ekstraordinært stor låntagning, herunder de eventualforpligtelser, som udlånskomponenten medfører. Med andre ord er målet med bestemmelserne om låntagning og tilbagebetaling forbundet med indførelsen i forslaget til afgørelse om egne indtægter af det nødvendige råderum for tilbagebetalinger og i sidste ende med den rette funktion af det segment af egne indtægter, som har dette mål for øje. Behovet for stærke garantier med dette formål er fremhævet ovenfor som en nødvendig garanti til at sikre den juridiske holdbarhed af NGEU's foreslåede struktur.
86. Det skal nu undersøges, om indholdet af de bestemmelser, der vedrører låntagning og den fremtidige tilbagebetaling af lånene, er i behørig overensstemmelse med disse mål.
87. Det gælder den midlertidige forhøjelse af loftet for egne indtægter som den centrale bestemmelse, der skal garantere Unionens evne til at betale tilbage, men også de væsentlige betingelser for tilbagebetaling og låntagningsstrategien, som udgør en integrerende del af forhøjelsen af loftet. Disse bestemmelser afspejler de betingelser, hvorunder medlemsstaterne indvilliger i at stille de nødvendige egne indtægter til rådighed. De bestemmelser, der regulerer, i hvilket omfang medlemsstaterne indvilliger i at stille midler til rådighed for specifikke lånoptagelsestransaktioner, og de dermed forbundne betingelser, falder derfor fuldstændig inden for anvendelsesområdet for artikel 311 i TEUF som *"bestemmelser vedrørende ordningen for Unionens egne indtægter."* Disse elementer er endvidere direkte forbundet med princippet om budgetdisciplin, som er fastsat i artikel 310, stk. 4, i TEUF, i henhold til hvilket det skal afgives *"forsikring"* om, at udgifter kan finansieres inden for rammerne af Unions egne indtægter.

88. Selv om angivelsen af låntagningens endelige anvendelse (dvs. med det ene formål at afhjælpe konsekvenserne af covid-19-krisen, jf. artikel 3b, stk. 1) og det generelle forbud mod at optage lån til at finansiere ordinære aktionsudgifter (artikel 3a) ikke er direkte relevante for Unionens tilbagebetalingsevne og kan fremstå mere udgiftsrelaterede, bidrager de til at fastsætte de endelige begrænsninger og betingelser for at stille finansieringen til rådighed, og de kan derfor betragtes som accessoriske i forhold til den generelle ordning i den betydning, der er anvendt i den i punkt 75 ovenfor nævnte retspraksis, som anerkender muligheden for at medtage led, der er af subsidiær karakter i forhold til dem, der er omfattet af det "primære" retsgrundlag.
89. To bestemmelser i forslaget til afgørelse om egne indtægter fortjener imidlertid en grundigere vurdering, nemlig bemyndigelsen af Kommissionen til at optage lån på markederne (artikel 3b, stk. 1, litra a)) og likviditetsstyringsforanstaltningerne (artikel 6, stk. 4).

Medtagelse af beføjelsen til at låne midler i forslaget til afgørelse om egne indtægter

90. Forslaget til afgørelse om egne indtægter bemyndiger i artikel 3b, stk. 1, litra a), Kommissionen til på vegne af Unionen at låne på kapitalmarkederne.
91. Medtagelsen af denne bestemmelse i afgørelsen om egne indtægter udgør en afvigelse fra tidligere praksis, hvorved de bestemmelser, der har bemyndiget Kommissionen til at låne midler på markederne, er blevet indsat i de retsakter, der er baseret på det politiske retsgrundlag, idet sidstnævnte udgør den krævede "*juridisk bindende EU-retsakt, der giver et retsgrundlag for Unionens tiltag*" som nævnt i artikel 310, stk. 3, i TEUF⁵⁷. Den går under navnet "basisretsakt" i budgetterminologi (jf. artikel 2, nr. 4), i FF).

⁵⁷ Jf. f.eks. de forskellige instrumenter, der er oprettet med tiden for at bistå de medlemsstater, der har betalingsbalanceproblemer. Artikel 122 i TEUF er også allerede blevet brugt ved tidligere lejligheder til at yde forskellige former for bistand til medlemsstater i tilfælde af begivenheder, der fører til alvorlige vanskeligheder med hensyn til deres økonomiske situation: Dette er navnlig tilfældet for EFSM-forordningen (hvortil der er henvist i fodnote 16 ovenfor), som er baseret på artikel 122, stk. 2, nødhjælpsinstrumentforordningen (Rådets forordning (EU) 2016/369 om ydelse af nødhjælp i Unionen), som for nylig er blevet aktiveret for foranstaltninger forbundet med covid-19-krisen, og som er baseret på artikel 122, stk. 1, og SURE-instrumentet (hvortil der er henvist i fodnote 19 ovenfor), som er baseret på artikel 122, stk. 1 og 2, i TEUF.

92. I nærværende tilfælde ville det derfor have været juridisk muligt og i overensstemmelse med FF at medtage bemyndigelsen af Kommissionen til at låne midler på kapitalmarkederne i genopretningsinstrumentet, som er baseret på artikel 122 i TEUF.
93. Praksis alene er imidlertid ikke nok til at fastslå lovligheden af en retsakt⁵⁸, og den må ikke indirekte betragtes som et udtryk for, hvad der er retligt påkrævet.
94. Det er derfor nødvendigt at undersøge, om medtagelsen af beføjelsen i forslaget til afgørelse om egne indtægter kan anses for at være en del af "*ordningen for Unionens egne indtægter*" som fastsat i artikel 311, stk. 3, i TEUF eller kan indsættes som et accessorisk element dertil.
95. Betragtning 13d i forslaget til afgørelse om egne indtægter, hvortil der henvises i punkt 83 ovenfor, retfærdiggør medtagelsen af bemyndigelsen af Kommissionen i forslaget til afgørelse om egne indtægter ved at anføre, at den er tæt knyttet til indførelsen af det nye segment og i sidste ende til den måde, som ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter fungerer på. Bemyndigelsen opfattes derfor som værende tæt knyttet til den særlige forhøjelse af loftet for egne indtægter og i sidste ende til Unionens evne til at betale sin gæld tilbage. I den forbindelse må det erkendes, at "låne for at bruge", fordi det genererer gæld, som skal dækkes af fremtidige egne indtægter, involverer et stort indtægtsselement. Det er dette forhold, sammen med det betydelige beløb, der er involveret, samt behovet for at sikre Unionens evne til at tilbagebetale gælden, der retfærdiggør det særlige segment i forslaget til afgørelse om egne indtægter, et træk, der ikke går igen i nogen af de eksisterende lånoptagelsestransaktioner.
96. Selv om det særlige segment samt de specifikke tilbagebetalingsbestemmelser og det maksimale beløb alle er direkte forbundet med de betingelser, hvorpå medlemsstaterne forpligter sig til at tilbagebetale den gæld, der opstår som følge af låntagningen, kan det samme på den anden side ikke siges om bemyndigelsen. Bemyndigelsen er snarere et element, der er forbundet med en specifik handling og de deraf følgende udgifter. Det kan derfor betragtes som temmelig fremmed i forhold til "*ordningen for egne indtægter*" i henhold til artikel 311 i TEUF.

⁵⁸ Jf. dom af 6. maj 2008, Europa-Parlamentet mod Rådet, C-133/06, ECLI:EU:C:2008:257, præmis 60.

97. Imidlertid anerkendes i den retspraksis, der henvises til i punkt 75 ovenfor, muligheden for i en retsakt at medtage led, der er af subsidier karakter i forhold til retsaktens vigtigste led og dens "primære" retsgrundlag. Dette forudsætter, at sådanne led er sekundære og indirekte i forhold til det fremherskende led.
98. I dette tilfælde kan beføjelsen til at låne med rette anses for at udgøre et subsidieret led i forslaget til afgørelse om egne indtægter, fordi en sådan beføjelse uden direkte at være en del af ordningen for egne indtægter udgør en logisk og nødvendig del af den specifikke og nye struktur, der skal finansiere NGEU⁵⁹.

Det bør præciseres, at det i den foreslåede arkitektur, selv om det er forslaget til afgørelse om egne indtægter, der indeholder bemyndigelsen af Kommissionen til at låne på markederne, er genopretningsinstrumentet, som skal vedtages i henhold til artikel 122 i TEUF, der vil udgøre retsgrundlaget for Unionens tiltag i henhold til artikel 310, stk. 3, i TEUF, og fastsætte anvendelsesområdet og gennemførelsesperioden herfor. Det vil derfor udgøre "*basisretsakten*" for afholdelsen af udgifterne. Dette vil medføre visse tilpasninger af forslaget om et genopretningsinstrument, der er baseret på artikel 122 i TEUF, for at bringe det i overensstemmelse med FF. Disse tilpasninger skyldes, at der, selv om det fremgår af artikel 21, stk. 5, i FF, at det i en basisretsakt kan foreskrives, at indtægter, som følger af basisretsakten er formålsbestemt til bestemte udgiftsposter (som eksterne indtægter), ikke følger nogen indtægter⁶⁰ af forslaget om et genopretningsinstrument.

⁵⁹ Den konklusion, der drages på baggrund af de specifikke forhold vedrørende NGEU, kan ikke overføres direkte på "almindelige" låneoptagelsestransaktioner.

⁶⁰ Rådets Juridiske Tjeneste er derfor ikke enig i den vurdering, der fremgår af Kommissionens spørgsmål og svar, som er offentliggjort på dens websted om NGEU's juridiske konstruktion: "*Afgørelsen om egne indtægter er en retsakt om fastsættelse af EU's indtægter (EU's egne indtægter). Hvordan kan afgørelsen udgøre et retsgrundlag for udgifter (tilbagebetaling af lån)? I artikel 310, stk. 3, i TEUF fastsættes det, at "før der kan afholdes udgifter på budgettet, skal der vedtages en juridisk bindende EU-retsakt, der giver et retsgrundlag for Unionens tiltag og for afholdelsen af den dertil svarende udgift i overensstemmelse med [finansforordningen]*". Afgørelsen om egne indtægter er en "*juridisk bindende EU-retsakt*" som defineret i artikel 2, stk. 4, i finansforordningen. Så længe låntagning og tilbagebetalingen heraf (jf. foregående spørgsmål) med gyldighed kan godkendes på grundlag af afgørelsen, vil det nødvendigvis følge heraf, at den udgør en basisretsakt for de udgifter, der er uløseligt forbundet med låntagningen, dvs. afdragene. Spørgsmålet vedrører derfor "*ordningen for Unionens egne indtægter*" [artikel 311, stk. 3, i TEUF]." Der er adgang til dokumentet via følgende link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/qanda_20_1024.

Eftersom disse spørgsmål er af meget teknisk karakter, foreslår Rådets Juridiske Tjeneste, at de behandles under drøftelserne i det relevante forberedende organ.

Medtagelse af likviditetsstyringsforanstaltninger i forslaget til afgørelse om egne indtægter (artikel 6, stk. 4)⁶¹

99. Artikel 6, stk. 4, i forslaget til afgørelse om egne indtægter omfatter foranstaltninger, der skal sikre, at der er likvide midler til at opfylde de af Unionens forpligtelser, der hidrører fra låntagning i forbindelse med NGEU.

Selv om disse foranstaltninger er indtægtsrelaterede og derfor er omfattet af begrebet "*ordning for egne indtægter*", er spørgsmålet, om en sådan bestemmelse kan indføres i forslaget til afgørelse om egne indtægter, eller om den snarere bør indgå i overdragelsesforordningen, hvortil der imidlertid ikke er fremsat noget ændringsforslag⁶².

100. Overdragelsesforordningen er baseret på artikel 322, stk. 2, i TEUF, hvori der udtrykkeligt henvises til "*foranstaltninger, der skal træffes for i givet fald at imødekomme likviditetsbehovet*". Eftersom artikel 6, stk. 4, i forslaget til afgørelse om egne indtægter er en foranstaltning, der har til formål at imødekomme likviditetsbehov, er der ingen tvivl om, at der er mulighed for at medtage en sådan bestemmelse i overdragelsesforordningen, hvilket også fremgår af henvisningen i artikel 6, stk. 4, i forslaget til afgørelse om egne indtægter til overdragelsesforordningen, som allerede indeholder bestemmelser om likviditetsstyringsforanstaltninger i artikel 14.

⁶¹ Indholdet af artikel 6, stk. 4, og spørgsmålet om, hvorvidt det kan medføre solidarisk hæftelse, undersøges nærmere nedenfor i del 5.

⁶² Citeret i punkt 73 og fodnote 49 ovenfor. Kommissionen har fremsat et særskilt forslag til forordning om overdragelse af de foreslåede nye egne indtægter og et forslag om ændring af Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89 om den endelige ordning for ensartet opkrævning af egne indtægter hidrørende fra merværdiafgiften, som begge er baseret på artikel 322, stk. 2, i TEUF.

101. Spørgsmålet er imidlertid, om dette forhold i sig selv udelukker muligheden for at medtage artikel 6, stk. 4, i forslaget til afgørelse om egne indtægter. Rådets Juridiske Tjeneste har allerede afgivet en udtalelse, hvori de specifikke træk ved rammen for egne indtægter, som består af adskillige lag med afgørelsen om egne indtægter på toppen af pyramiden, forklares. Afgørelsen om egne indtægter omfatter de bestemmelser, det betragtes som de væsentligste for, hvordan rammen for egne indtægter fungerer, og lovgiveren har et meget vidt skøn for så vidt angår væsentlige elementer, der skal indgå i afgørelsen om egne indtægter, forudsat at dette ikke medfører, at den effektive virkning⁶³ af andre retsakter, der indgår i rammen for egne indtægter, fjernes.
102. Derfor kan lovgiveren i lyset af låntagningens omfang og dens konsekvenser med hensyn til tilbagebetaling være af den opfattelse, at artikel 6, stk. 4, tilhører forslaget til afgørelse om egne indtægter snarere end overdragelsesforordningen, så længe der søges overensstemmelse med overdragelsesforordningens artikel 14, som allerede i det mindste delvis dækker den retlige situation, der foregives at være reguleret af artikel 6, stk. 4, i forslaget til afgørelse om egne indtægter. En sådan medtagelse i forslaget til afgørelse om egne indtægter ville også være berettiget af den direkte forbindelse til de andre elementer vedrørende tilbagebetaling. Endelig indeholder den gældende afgørelse om egne indtægter og Kommissionens forslag til afgørelse om egne indtægter fra 2018 allerede et begrænset antal bestemmelser om overdragelse af egne indtægter.

c) **Foreløbige konklusioner**

103. På baggrund af ovenstående konkluderer Rådets Juridiske Tjeneste følgende:

- Artikel 311 i TEUF er et egnet retsgrundlag for de nye elementer, der er indført i forslaget til afgørelse om egne indtægter med henblik på den tilbagebetaling af lån, der er planlagt inden for rammerne af NGEU.

⁶³ Rådets Juridiske Tjenestes udtalelse, dok. 6198/12, punkt 10: "*it will be recalled, on the other hand, that the legislator has a wide discretionary margin in order to determine what is an essential element to include in the ORD, and is therefore not bound to follow the proposed legal architecture in all its particular detail.* (På den anden side mindes der om, at lovgiveren har vide skønsmagter til at fastsætte, hvilke elementer der er væsentlige at medtage i afgørelsen om egne indtægter, og derfor ikke er bundet til at følge den foreslåede juridiske arkitektur i alle detaljer.) *However, while in theory all provisions, essential as well as non-essential, could be included in the ORD, account must also be taken of the useful effect of the provisions of 311(4) and 322 (2) TFUE, - insofar those two legal bases indicate an intention of the Contracting Parties, confirmed by Treaty preparatory works, to have a number of issues decided by the legislator, but with different procedural requirements than those of the Own Resources decision.*" (Selv om alle bestemmelser, både essentielle og ikkeessentielle, i teorien kan medtages i afgørelsen om egne indtægter, skal der imidlertid også tages hensyn til den effektive virkning af bestemmelserne i artikel 311, stk. 4, og artikel 322, stk. 2, i TEUF for så vidt som disse to retsgrundlag angiver de kontraherende parterers hensigt, som bekræftet af det forberedende arbejde til traktaten, om at lade lovgiveren tage stilling til en række spørgsmål, men med andre proceduremæssige krav end dem i afgørelsen om egne indtægter.).

- Bemyndigelsen af Kommissionen til at optage lån på kapitalmarkederne kan betragtes som accessorisk i forhold til de øvrige bestemmelser i forslaget til afgørelse om egne indtægter.
- EU-lovgiveren kan være af den opfattelse, at artikel 6, stk. 4, i forslaget til afgørelse om egne indtægter er et væsentligt element i ordningen for egne indtægter, som snarere bør medtages i forslaget til afgørelse om egne indtægter end i overdragelsesforordningen.

5. **Hvorvidt artikel 6, stk. 4, i forslaget til afgørelse om egne indtægter – sådan som det i øjeblikket er affattet – som fastsætter de regler, der gælder i tilfælde af misligholdelse af lån eller utilstrækkelige budgetbevillinger, ved at henvise til overdragelsesforordningen, kan medføre solidarisk hæftelse for medlemsstaterne**

a) **Retlig ramme**

104. I henhold til artikel 6, stk. 4, i forslaget til afgørelse om egne indtægter er medlemsstaterne, hvis de godkendte bevillinger, der er opført på budgettet, ikke skulle være tilstrækkelige til, at Unionen kan indfri de forpligtelser, der følger af låntagningen som omhandlet i artikel 3b, forpligtet til at stille de midler, der er nødvendige herfor, til rådighed for Kommissionen "*i henhold til forordninger vedtaget i medfør af artikel 322, stk. 2, i TEUF, hvis det er relevant på det pågældende tidspunkt, på samme betingelser som dem, der gælder i tilfælde af misligholdelse af lån, der er optaget*" af Unionen.

Den formulering i artikel 6, stk. 4, i forslaget til afgørelse om egne indtægter skal forstås som en henvisning til den gældende overdragelsesforordnings artikel 14, særlig stk. 3 og 4.

105. Overdragelsesforordningens artikel 14 indgår i kapitel IV "*Likviditetsstyring*" og har følgende ordlyd:

"1. Kommissionen kan disponere over de beløb, der er krediteret de i artikel 9, stk. 1, omhandlede konti, i det omfang det er nødvendigt for at dække dens likviditetsbehov i forbindelse med gennemførelsen af budgettet.

2. Overskrider likviditetsbehovet indeståendet på disse konti, kan Kommissionen hæve beløb ud over de samlede indeståender, såfremt de fornødne budgetbevillinger er disponible, og inden for rammerne af de egne indtægter som fastsat i budgettet. I så fald giver den på forhånd medlemsstaterne meddelelse om de forventede overskridelser.

3. Alene i tilfælde af misligholdelse af lån, som er optaget, eller som der er stillet garanti for i medfør af forordninger og afgørelser vedtaget af Rådet eller af Europa-Parlamentet og Rådet, under sådanne omstændigheder, at Kommissionen ikke har mulighed for at træffe andre foranstaltninger i henhold til de finansielle ordninger, der finder anvendelse på sådanne lån, i så god tid, at Unionens retlige forpligtelser over for långiverne kan overholdes, kan stk. 2 og 4 finde midlertidig anvendelse uanset betingelserne i stk. 2, for at sikre betalingen af afdrag og renter på Unionens gæld.

4. Med forbehold af andet afsnit fordeles forskellen mellem de samlede indeståender og likviditetsbehovet mellem medlemsstaterne, så vidt muligt i forhold til overslaget over indtægterne på budgettet fra hver enkelt stat.

I dækningen af sit likviditetsbehov tilstræber Kommissionen at mindske virkningen på medlemsstaternes forpligtelse til at kreditere negative rentebeløb i henhold til artikel 9, stk. 1, tredje afsnit, ved med prioritet at disponere over de beløb, der er krediteret de pågældende konti."

106. I tilfælde af at Unionen ikke kan opfylde sine forpligtelser over for kreditorerne i forbindelse med lån som omhandlet i artikel 3b i forslaget til afgørelse om egne indtægter, kan Kommissionen som følge af henvisningen til overdragelsesforordningens artikel 14 kræve, at de enkelte medlemsstater stiller de likvide midler til rådighed, som er nødvendige for at dække de behov, der består i at tilbagebetale den pågældende hovedstol, renter eller omkostninger. Behovene fordeles mellem medlemsstaterne – så vidt muligt – pro rata. Sådanne likviditetsforanstaltninger er kun midlertidige og kan aldrig føre til, at der indkaldes beløb, der overstiger lofterne for egne indtægter.

b) Juridisk analyse

107. Under drøftelserne om forslaget til afgørelse om egne indtægter er der under henvisning til overdragelsesforordningens artikel 14 blevet rejst spørgsmål om, hvorvidt artikel 6, stk. 4, i forslaget til afgørelse om egne indtægter vil bane vej for en "gensidiggørelse af gæld" gennem ordningen for egne indtægter, nemlig om det vil føre til en ordning med solidarisk hæftelse for medlemsstaterne i forbindelse med gæld udstedt med henblik på NGEU, hvor hver medlemsstat kan være forpligtet til at stille manglende likvide midler til rådighed, uanset hvor store dens forpligtelser over for Unionen er i forhold til de øvrige medlemsstaters forpligtelser.
108. Det bør understreges, at den enkelte medlemsstats finansielle forpligtelse i henhold til ordningen for Unionens egne indtægter er individuel og ikke solidarisk. Ordningen for egne indtægter bygger på fuld respekt for medlemsstaternes budgetmæssige suverænitet. Dette er grunden til, at traktaternes ophavsmænd har fastsat, at afgørelsen om egne indtægter i henhold til artikel 311, stk. 3, i TEUF, først kan træde i kraft, når den enkelte medlemsstat har godkendt den i overensstemmelse med sine nationale forfatningsmæssige bestemmelser. Selv om medlemsstaterne er forpligtet til at påtage sig den finansielle forpligtelse, de har accepteret, når de godkender afgørelsen om egne indtægter, kan der kun pålægges yderligere finansielle forpligtelser ud over midlertidige foranstaltninger, forudsat at afgørelsen om egne indtægter inden da er blevet ændret i overensstemmelse hermed.

Derfor er ordningen for Unionens egne indtægter i princippet baseret på proportionalitetssystemet, hvor bidragene fra hver medlemsstat fastsættes pro rata i forhold til de bidragssatser, der er fastsat i selve afgørelsen om egne indtægter (navnlig de såkaldte BNI-baserede bidrag), og hvor medlemsstaternes bidrag er forudsigelige og sikre og ikke kan ændres, medmindre afgørelsen om egne indtægter ændres.

109. Overdragelsesforordningens artikel 14, stk. 3 og 4, medfører således ikke en gensidiggørelse af gæld, men indfører snarere et system med midlertidig udligning mellem medlemsstaterne, hvor hver medlemsstat bærer det fulde ansvar for at overføre de skyldige beløb ved anvendelse af afgørelsen om egne indtægter. Overdragelsesforordningens artikel 14, stk. 3, og 4, fastsætter en sidste udvej, der skal anvendes i tilfælde af misligholdelse af et lån optaget af Unionen, når "*Kommissionen ikke har mulighed for at træffe andre foranstaltninger i henhold til de finansielle ordninger, der finder anvendelse på sådanne lån, i så god tid, at Unionens retlige forpligtelser over for långiverne kan overholdes*". Der lægges vægt på rettidig betaling af Unionens gæld, idet den opførelse på budgettet af nødvendige ekstrabeløb, som under alle omstændigheder skal foretages, risikerer at føre til, at Unionen overskrider betalingsfristen. Medlemsstaternes forpligtelse til midlertidigt at stille de manglende likviditetsbehov til rådighed er baseret på proportionalitetssystemet (pro rata).

Selv om overdragelsesforordningens artikel 14, stk. 3, teoretisk set muliggør, at fordelingen af forpligtelsen mellem medlemsstaterne, når en sådan forholdsmæssig fordeling ikke er mulig, undtagelsesvis kan føre til, at nogle medlemsstater yder et højere bidrag end det beløb, der beregnes pro rata, kan dette ikke betragtes som solidarisk hæftelse, idet tilvejebringelsen af manglende likvide midler under alle omstændigheder kun ville finde anvendelse midlertidigt som ikkebudgetmæssige transaktioner⁶⁴.

110. Overdragelsesforordningens artikel 14, stk. 3 og 4, er imidlertid blevet udformet med henblik på at afhjælpe manglen på likvide midler i tilfælde af lån, hvor i) de pågældende beløb hidtil har været langt mere beskedne end den låntagning, der er planlagt inden for rammerne af NGEU, og ii) de pågældende lån kun giver anledning til en eventualforpligtelse.

NGEU, derimod, er en meget anderledes struktur. Det indebærer meget større beløb, hvor medlemsstaternes hæftelse nødvendigvis opstår i forbindelse med en situation, hvor der er tale om at "låne for at bruge".

⁶⁴ Pengetransaktionerne ville efterfølgende skulle reguleres i Unionens årlige budget (typisk ved hjælp af et ændringsbudget). Det er også underforstået, at Kommissionen vil iværksætte foranstaltninger til at inddrive gælden fra den misligholdende debitor, og at disse inddrevne beløb vil blive opført på budgettet som indtægter.

111. I betragtning af NGEU's meget anderledes struktur og de involverede beløbs størrelse er det i lyset af de bemærkninger, der indtil videre er fremsat i forbindelse med drøftelserne om forslaget til afgørelse om egne indtægter, muligt, at anvendelsen af overdragelsesforordningens artikel 14 på den foreliggende sag i forbindelse med NGEU er uhensigtsmæssig. Dette skyldes især "låne for at bruge"-leddet, navnlig hvad angår de ekstraordinære situationer, hvor udligning i henhold til den bestemmelse kan føre til midlertidig omfordeling af beløb på et andet grundlag end pro rata, og som i NGEU kan indebære, at et begrænset antal medlemsstater anmodes om meget store beløb som følge af manglende likvide midler⁶⁵.
112. Desuden er den generelle henvisning i artikel 6, stk. 4, i forslaget til afgørelse om egne indtægter til bestemmelserne om forvaltning af likvide midler i overdragelsesforordningen og den dynamiske karakter af denne henvisning, dvs. henvisning til bestemmelser i den udgave, der finder anvendelse på det pågældende tidspunkt, og som således er underkastet eventuelle fremtidige ændringer og lovgivningsmæssig udvikling⁶⁶, vanskelig at forene med idéen om stabilitet og forudsigelighed, som ligger til grund for oprettelsen af et specifikt segment i forslaget til afgørelse om egne indtægter for at håndtere gældsudstedelse med meget lange løbetider.
113. For at tage hensyn til ovennævnte betænkeligheder anbefales det, at selve forslaget til afgørelse om egne indtægter indeholder en passende ordlyd, som er specifik for forvaltningen af likvide midler i forbindelse med NGEU. Forslaget til afgørelse om egne indtægter kunne tydeligt fastlægge princippet om en pro rata-fordeling af manglende likvide midler såvel som princippet om, at hver medlemsstats endelige forpligtelse til at overføre midler til Unionen under alle omstændigheder er begrænset af det beløb, som medlemsstaten har forpligtet sig til at overføre til Unionen. Rådets Juridiske Tjeneste er parat til at foreslå en passende ordlyd for at løse disse problemer.

⁶⁵ Samtidig bør det bemærkes, at utilstrækkelige midler i forbindelse med "låne for at udlåne"-leddet sandsynligvis vil være ganske usædvanlige, da tilbagebetalingerne er fuldt forudsigelige og programmerbare, eftersom EU påtager sig en sikker (sammenlignet med kun eventuel) forpligtelse. Kommissionen har henvist til situationen med foreløbige tolvte dele, som muligvis ikke kan sikre de nødvendige bevillingsbeløb.

⁶⁶ I den forbindelse mindes der om, at overdragelsesforordningen kan ændres af Rådet med kvalificeret flertal.

c) **Foreløbige konklusioner**

114. På baggrund af ovenstående drages følgende konklusioner:

- Ordningen for Unionens egne indtægter er i princippet baseret på et proportionalitetssystem, hvor bidragene fra hver medlemsstat fastsættes pro rata i forhold til de bidragssatser, der er fastsat i selve afgørelsen om egne indtægter (navnlig de såkaldte BNI-baserede bidrag), og hvor medlemsstaternes bidrag er forudsigelige og sikre og ikke kan ændres, medmindre afgørelsen om egne indtægter ændres.
- Selv om overdragelsesforordningens artikel 14, stk. 3 og 4, hvortil der henvises i artikel 6, stk. 4, i forslaget til afgørelse om egne indtægter, ikke omfatter en gensidiggørelse af gæld, men udgør et system med midlertidig udligning mellem medlemsstaterne i tilfælde af misligholdelse af lån optaget af Unionen, er de pågældende bestemmelser udformet med henblik på situationer, der adskiller sig fra den planlagte "låne for at bruge" inden for rammerne af NGEU og det særlige omfang og den specifikke karakter af sidstnævntes operationer. Men henblik på at håndtere disse særlige forhold og de betænkeligheder, som delegationerne har givet udtryk for, tilrådes det, at teksten i forslaget til afgørelse om egne indtægter ændres, således at der indsættes en ordlyd, der er specifik for likviditetsstyringen i forbindelse med NGEU.

**B. HVORVIDT DET RETSGRUNDLAG, DER ER VALGT TIL
GENOPRETNINGSINSTRUMENTET (ARTIKEL 122 I TEUF), ER EGNET**

1. Indledende bemærkninger

115. Genopretningsinstrumentet⁶⁷ fordeler provenuet fra låntagning på markederne i henhold til den nye bemyndigelse af Kommissionen, der er fastsat i forslaget til afgørelse om egne indtægter, til en række genopretningsforanstaltninger, for hvilke det definerer anvendelsesområdet (artikel 2 og 3 i genopretningsinstrumentet).

⁶⁷ Kommissionens forslag til Rådets forordning om oprettelse af et EU-genopretningsinstrument til støtte for genopretningen efter covid-19-pandemien (COM(2020) 441 final), dokument ST 8141/20 INIT.

116. Genopretningsinstrumentet fastlægger også, hvilke former støtten skal have (støtte, der ikke skal tilbagebetales, lån og tilførsler til garantier, artikel 3, stk. 2), og fastsætter specifikke regler for den budgetmæssige gennemførelse af instrumentet, herunder udpegelsen af provenuet fra låntagning som eksterne formålsbestemte indtægter (artikel 4, stk. 1).

Genopretningsinstrumentet fastsætter imidlertid ikke genopretningsforanstaltningerne som sådan, men foreskriver, at de skal gennemføres inden for rammerne af specifikke programmer, som genopretningsinstrumentet finansierer (artikel 2, stk. 2). De endelige mål for genopretningsinstrumentet følges således via gennemførelsen af selvstændige udgiftsprogrammer og i henhold til deres særlige karakteristika og regler som fastsat i de relevante EU-retsakter.

2. Retlig ramme

117. Artikel 122 i TEUF har følgende ordlyd:

"1. Med forbehold af de øvrige procedurer i traktaterne kan Rådet, der træffer afgørelse på forslag af Kommissionen, i en ånd af solidaritet mellem medlemsstaterne vedtage foranstaltninger, der er afpasset efter den økonomiske situation, navnlig hvis der opstår alvorlige forsyningsvanskeligheder med hensyn til visse produkter, især på energiområdet.

2. I tilfælde af vanskeligheder eller alvorlig risiko for store vanskeligheder i en medlemsstat som følge af naturkatastrofer eller usædvanlige begivenheder, som den ikke selv er herre over, kan Rådet, på forslag af Kommissionen, på bestemte betingelser yde den pågældende medlemsstat finansiell støtte fra Unionen. Formanden for Rådet underretter Europa-Parlamentet om den afgørelse, der er truffet."

3. Juridisk analyse

118. Ifølge Domstolens faste retspraksis, der er omhandlet i punkt 74 ovenfor, skal valget af retsgrundlag for en EU-retsakt ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage domstolskontrol, herunder navnlig af retsaktens formål og indhold.

119. Genopretningsinstrumentet angiver ikke, om dets retsgrundlag er stk. 1 eller stk. 2 i artikel 122 i TEUF, eller om de to stykker udgør forslagets retsgrundlag samtidig.

Det bemærkes, at det i artikel 122, stk. 2, i TEUF fastsættes, at Rådet på bestemte betingelser kan yde finansiel støtte fra Unionen til medlemsstater. Genopretningsinstrumentet yder imidlertid ikke finansiel støtte til medlemsstater. Det fastlægger generelle ordninger for anvendelsen af provenuet fra Unionens låntagning i en række EU-programmer.

Rådets Juridiske Tjeneste er derfor af den opfattelse, at genopretningsinstrumentet er baseret på artikel 122, stk. 1, i TEUF og ikke på stk. 2. Den formulering, der er anvendt i stk. 2, hvor der henvises til de vanskeligheder eller usædvanlige begivenheder, der kan begrunde dets anvendelse, er imidlertid med til at give et fingerpeg om de usædvanlige omstændigheder, som artikel 122 som helhed er beregnet til at håndtere.

120. Artikel 122, stk. 1, TEUF bemyndiger Rådet til at vedtage "*foranstaltninger, der er afpasset efter den økonomiske situation*", i en "*ånd af solidaritet*" uden at præcisere, hvilke situationer der giver mulighed for at anvende denne bestemmelse, eller formen, arten og indholdet af de foranstaltninger, der kan vedtages på grundlag heraf. Artikel 122, stk. 1, i TEUF henviser ganske enkelt "*navnlig*" til alvorlige forsyningsvanskeligheder med hensyn til visse produkter, især på energiområdet, men præciserer ikke udtømmende de situationer, der kan udløse denne bestemmelse, eller de særlige foranstaltninger, som Rådet har beføjelse til at vedtage.

121. I betragtning af bestemmelsens brede formulering har Rådet vide skønsbeføjelser, når det handler på grundlag af artikel 122, stk. 1, i TEUF. Skønsmargenen skal imidlertid udøves under hensyntagen til følgende parametre:

- For det første forudsætter anvendelsen af artikel 122, stk. 1, i TEUF, at der foreligger en hastende eller ekstraordinær situation⁶⁸, der kan føre til store vanskeligheder⁶⁹ med hensyn til medlemsstaternes økonomiske situation, som ikke kan afhjælpes ved hjælp af de almindelige EU-foranstaltninger. De "*afpassede*" foranstaltninger, der henvises til i artikel 122, stk. 1, i TEUF, skal stå i et rimeligt forhold til situationens alvor. Som det desuden er bekræftet af retspraksis, skal foranstaltninger, der vedtages i henhold til artikel 122, stk. 1, i TEUF, være midlertidige⁷⁰. Det kan ikke anvendes til at regulere et anliggende permanent eller til at erstatte den almindelige finansiering af EU-politikker, da dette ville gribe ind i de relevante materielle retsgrundlag, der er fastsat i traktaterne. Indledningen "*med forbehold af de øvrige procedurer i traktaterne*" understreger, at foranstaltninger i henhold til artikel 122, stk. 1, i TEUF har en ekstraordinær og midlertidig karakter, idet anvendelsen af denne bestemmelse ikke må undergrave eller omgå anvendelsen af andre af de i traktaterne fastsatte retsgrundlag til brug i "normale tider".
- For det andet henhører artikel 122, stk. 1, i TEUF under afsnit VIII, kapitel 1, i TEUF, som omhandler den økonomiske politik. Foranstaltninger i henhold til artikel 122, stk. 1, i TEUF skal derfor være af økonomisk karakter.

⁶⁸ Ordlyden i artikel 122, stk. 1, nævner ikke udtrykkeligt betingelsen om uopsættelighed, som det er tilfældet med artikel 122, stk. 2. De to stykker skal imidlertid læses sammen og på grundlag af det specifikke formål med artikel 122 i traktatsystemet: Både kontekstuelle og systemiske fortolkningsmetoder peger derfor på et "kriserationale", som gælder for hele artiklen.

⁶⁹ Artikel 122, stk. 1, i TEUF henviser til "*alvorlige forsyningsvanskeligheder med hensyn til visse produkter*". Selv om henvisningen kun tjener som eksempel og ikke har til formål at begrænse de typer af vanskeligheder, som kan imødegås ved hjælp af artiklen, fastsætter bestemmelsen en relevanstærskel ("*alvorlige vanskeligheder*"), der skal nås for at berettige vedtagelsen af foranstaltninger i henhold til dette retsgrundlag, og giver således Rådet en skønsmargen, når foranstaltningerne vedtages. Det bemærkes, at begrebet "*alvorlige vanskeligheder*" også anvendes til at definere betingelsen for anvendelse af finansiel støtte i henhold til artikel 122, stk. 2.

⁷⁰ Disse betingelser er identificeret af Domstolen for så vidt angår anvendelse af artikel 103 i EØF-traktaten, der er forgængeren for artikel 122 i TEUF. Jf. ovennævnte dom, Balkan Import, præmis 13-17.

122. Det skal nu undersøges, om genopretningsinstrumentets formål og indhold passer ind i artikel 122, stk. 1, i TEUF på baggrund af ovennævnte kriterier. Denne undersøgelse skal suppleres med en efterfølgende undersøgelse: Eftersom målene for genopretningsinstrumentet forfølges via gennemførelse af selvstændige udgiftsprogrammer, skal det også vurderes, om disse programmers grundlæggende karakteristika behørigt afspejler kravene, som de foranstaltninger, der vedtages i henhold til artikel 122 i TEUF, bør opfylde.

a) Gennemgang af genopretningsinstrumentet

i) Genopretningsinstrumentets mål

123. I artikel 1 i genopretningsinstrumentet fastsættes det, at formålet med instrumentet er, at det skal være *"til støtte for genopretningen efter covid-19-pandemien"*. I betragtning 1 og 2 i præamblen til genopretningsinstrumentet identificeres covid-19-pandemien som kilde til en ekstraordinær økonomisk situation. For at håndtere denne ekstraordinære situation redegøres der i betragtning 5 for genopretningsinstrumentets mål, nemlig at indføre et ekstraordinært program for økonomisk og social støtte i en ånd af solidaritet mellem medlemsstaterne, og navnlig for dem, der er særlig hårdt ramt, og at sætte gang i en koordineret, holdbar og modstandsdygtig genopretning af den økonomiske aktivitet. Det fremhæves endvidere i betragtning 6, at støtte inden for rammerne af genopretningsinstrumentet kun bør stilles til rådighed med henblik på at afhjælpe konsekvenserne af covid-19-pandemien eller dække de umiddelbare behov for midler for at undgå, at der kommer endnu en pandemi.

124. Målene med forslaget som beskrevet ovenfor svarer på behørig vis til dem, der er fastsat i artikel 122, stk. 1, i TEUF, nemlig at håndtere ekstraordinære situationer i en ånd af solidaritet, navnlig hvis der opstår alvorlige vanskeligheder.

ii) Genopretningsinstrumentets indhold

125. Det næste spørgsmål er, om de erklærede mål med genopretningsinstrumentet er behørigt afspejlet i dets indhold. Som præciseret ovenfor skal et sådant indhold bestå af foranstaltninger, der er ekstraordinære, midlertidige og af økonomisk karakter.

Foranstaltningernes ekstraordinære karakter

126. Den ekstraordinære karakter af foranstaltningerne indebærer først en undersøgelse af, om de er knyttet til den situation, der er forårsaget af covid-19-pandemien. Med andre ord indebærer kravet om, at der er tale om noget ekstraordinært, at anvendelsesområdet for genopretningsinstrumentet skal begrænses til foranstaltninger, der har til formål at afhjælpe konsekvenserne af covid-19-pandemien.
127. Forslagets artikel 2 om anvendelsesområdet for genopretningsinstrumentet fastsætter, at det skal støtte genopretningen i Unionen efter covid-19-pandemien, og til det formål fastsætter det "*navnlig*" en række foranstaltninger med henblik på at bekæmpe dens negative konsekvenser (forslagets artikel 2, stk. 1, litra a)-i), samt artikel 2, stk. 1, andet afsnit):
- a) foranstaltninger, der tager sigte på at imødegå krisens umiddelbare konsekvenser for beskæftigelsen, sundhedssektorerne og de erhvervsdrivende (foranstaltninger i henhold til litra a), c), d) og i))⁷¹
 - b) foranstaltninger, der støtter genopretningen af medlemsstaternes økonomier, især ved at støtte reformer og investeringer og målet om retfærdig omstilling til klimaneutral økonomi (foranstaltninger under litra b) og h))⁷²
 - c) foranstaltninger, der styrker Unionens beredskab over for fremtidige sundhedskriser (litra e), f) og g))⁷³
 - d) foranstaltninger, som yder støtte til tredjelande, der er berørt af covid-19-krisen (artikel 2, stk. 1, andet afsnit)⁷⁴.
128. Rådets Juridiske Tjeneste mener, at den første kategori af foranstaltninger, der er nævnt i litra a) ovenfor, klart er forbundet med covid-19-pandemien.

⁷¹ Skal gennemføres via REACT EU, solvensstøtteinstrumentet og den strategiske investeringsfacilitet.

⁷² Skal gennemføres via genopretnings- og resiliensfaciliteten og yderligere midler til Fonden for Retfærdig Omstilling.

⁷³ Skal gennemføres via EU4Health og yderligere midler til Horisont 2020 og rescEU.

⁷⁴ Skal gennemføres ved hjælp af yderligere midler til humanitær bistand og instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde.

129. Den anden kategori af foranstaltninger (litra b)) er i forslaget begrundet med det forhold, at covid-19-krisen har forskellig indvirkning på de nationale økonomier og forstærker allerede eksisterende forskelle i medlemsstaternes finanspolitiske kapacitet til at støtte genopretningen: Uden en ensartet tilgang til genopretningen ville dette bevirke, at de nationale økonomier udvikler sig i forskellig retning, hvilket i sidste ende ville bringe såvel det indre marked som den sociale og territoriale samhørighed i Unionen i fare (betragtning 3 og 4).

Selv om det ikke tilkommer Rådets Juridiske Tjeneste at vurdere den økonomiske begrundelse, der ligger til grund for den anden kategori af foranstaltninger, er det i betragtning af de vide skønsebeføjelser, som Rådet har i henhold til artikel 122 i TEUF, rimeligt at konkludere, at den støtte, der har til formål at kickstarte økonomien i de medlemsstater, som er blevet hårdt ramt af den nedlukning, der skulle bremse spredningen af virusset, ved at fremme strukturreformer og investeringer, der sigter mod at genetablere en sund økonomi i de medlemsstater, der er hårdest ramt af covid-19-krisen, indgår i det overordnede rationale om noget ekstraordinært i artikel 122 i TEUF.

130. To typer foranstaltninger – dem, der vedrører beredskabet over for fremtidige kriser (punkt 127, litra c)), og dem, der yder støtte til tredjelande (litra d)) – fortjener også særlig opmærksomhed.
131. Med hensyn til at inddrage foranstaltninger, der har til formål at styrke beredskabet over for fremtidige kriser (artikel 2, stk. 1, litra e)-g)), i anvendelsesområdet for genopretningsinstrumentet, skal det præciseres, at artikel 122, stk. 1, i TEUF i princippet omhandler "reaktive" foranstaltninger i den forstand, at det giver mulighed for at reagere på eksisterende vanskeligheder, men ikke støtter forebyggende foranstaltninger med henblik på at undgå fremtidige hypotetiske kriser, for hvilke der findes andre retsgrundlag (og almindelige finansieringsformer).

132. Samtidig er covid-19-pandemien imidlertid endnu ikke overstået, og det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at forudsige, hvordan den udvikler sig fremover (f.eks. nye bølger). Hvis de vanskeligheder, der i begyndelsen af krisen opstod på visse områder (f.eks. utilstrækkelig autonomi i EU's forsyningskæder, utilstrækkeligt beredskab i sundhedssektoren til behandling af infektionssygdomme, mangel på medicinsk udstyr og lægemidler, forskning osv.), ikke afhjælpes, kan de forværre den økonomiske situation yderligere i tilfælde af pandemiens genopblussen. Det er derfor muligt at antage, at beredskabsforanstaltninger er egnede til at håndtere den situation, der er forårsaget af covid-19-krisen, dog under forudsætning af, at beredskabsforanstaltningerne er tydeligt forbundet med vanskelighederne under krisen.
133. Medtagelsen af former for støtte til tredjelande i de foranstaltninger, der støttes af genopretningsinstrumentet, giver også anledning til betænkeligheder (artikel 2, stk. 1, andet afsnit). Ifølge forslaget vil denne direkte støtte være berettiget i betragtning af betydningen af de økonomiske forbindelser med tredjelande og de fordele, som støtten vil medføre for Unionen ved at styrke de handelsmæssige og økonomiske forbindelser, som krisen har haft negativ indvirkning på (betragtning 7). Dette mål afspejles i indholdet i forslagets artikel 2, stk. 1, andet afsnit, som anfører, at "*via genopretningsinstrumentet ydes der også krisestøtte til partnerlande med henblik på at genoprette og øge deres handelsmæssige og økonomiske forbindelser med Unionen og øge deres modstandsdygtighed*".
134. I den forbindelse skal det understreges, at den kompetence, der er fastsat i artikel 122, stk. 1, i TEUF, er baseret på den særlige ånd af solidaritet, der findes mellem medlemsstaterne⁷⁵, og som berettiger, at der træffes ekstraordinære foranstaltninger, når medlemsstaterne oplever situationer med alvorlige økonomiske vanskeligheder. Tredjelandes stilling adskiller sig i den henseende fundamentalt.

⁷⁵ Retten har præciseret, at "*den ånd af solidaritet mellem medlemsstaterne, der kræves i forbindelse med, at Rådet vedtager foranstaltninger, der er afpasset efter den økonomiske situation som omhandlet i artikel 122, stk. 1, TEUF, [angiver,] at disse foranstaltninger er baseret på bistand medlemsstaterne imellem*", dom af 30. september 2015, Anagnostakis mod Kommissionen, T-450/12, ECLI:EU:T:2015:739, præmis 42. Denne konklusion er blevet bekræftet af Domstolen i en appelsag, dom af 12. september 2017, C-589/15 P, ECLI:EU:C:2017:663, præmis 71.

Selv om de vanskeligheder, som en medlemsstat oplever som følge af en eventuel gensidig afhængighed af tredjelandes økonomier, er relevante med hensyn til at udløse artikel 122 i TEUF⁷⁶, kan de således ikke begrunde, at der ydes direkte bistand til tredjelande til foranstaltninger, der har til formål at støtte deres modstandsdygtighed, for så vidt disse foranstaltninger ikke har direkte konsekvenser for medlemsstaternes økonomier. Dette forbehold bør afspejles i bestemmelsen, og begrundelsen bør uddybes yderligere, eller anvendelsesområdet bør reduceres til tredjelande med særlig relevans.

135. Foranstaltningernes ekstraordinære karakter kræver også en vurdering af, hvorvidt de er afpasset efter den økonomiske situation, som de skal håndtere. I denne henseende fastsætter forslagets artikel 3 den samlede finansiering af genopretningsinstrumentet (750 mia. EUR) og fordelingen af dette beløb på støtte, der ikke skal tilbagebetales, lån og garantier, herunder tildeling til specifikke programmer. Under drøftelserne i Coreper og de relevante forberedende organer har flere delegationer rejst spørgsmålet om nødvendigheden og forholdsmæssigheden af det samlede beløb og de specifikke fordelinger af midler.
136. Som præciseret i det foregående har Rådet vide skønsmålinger, når det træffer afgørelse om indholdet af de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 122, stk. 1, i TEUF. I dette konkrete tilfælde kan disse skønsmålinger udøves i lyset af den detaljerede vurdering af genopretningsbehovene som følge af covid-19-krisen, som Kommissionen har fremlagt til støtte for NGEU⁷⁷. På dette grundlag forekommer de tal, som Kommissionen har foreslået, ikke uforholdsmæssige i forhold til krisens hidtil usete karakter og de ekstraordinært store konsekvenser som konstateret i Kommissionens ovennævnte vurdering. Der mindes også om, at de foreslåede tal er de maksimalt mulige beløb, og at de faktiske udgifter vil afhænge af indgivelsen af antagelige ansøgninger om støtte inden for rammerne af de specifikke EU-programmer, hvilket garanterer, at midlerne kun vil blive anvendt, hvis de relevante kriterier for støtteberettigelse er opfyldt.

⁷⁶ De første anvendelser af artikel 122 i TEUF vedrørte faktisk situationer, hvor medlemsstaterne havde vanskeligheder med deres betalingsbalance på grund af eksponering for international handel eller udefra kommende chok med hensyn til forsyningen med produkter, navnlig olie.

⁷⁷ Jf. arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene: "Identifying Europe's recovery needs", dokument ST 8136/20 ADD 1 REV1.

Foranstaltningernes midlertidige karakter

137. Som præciseret tidligere i denne udtalelse skal foranstaltninger, der vedtages i henhold til artikel 122, stk. 1, i TEUF, være midlertidige. De kan ikke blive til permanente EU-foranstaltninger.
138. Selv om genopretningsinstrumentet ikke er omfattet af en eksplicit udløbsklausul⁷⁸, kan det ud fra en række elementer deri konkluderes, at det er af midlertidig karakter, navnlig:
- Den budgetmæssige strukturs engangskarakter som følge af, at de midler, der mobiliseres i form af støtte, der ikke skal tilbagebetales, betegnes som eksterne formålsbestemte indtægter (artikel 4, stk. 1, i genopretningsinstrumentet).
 - Reglerne for budgetmæssig gennemførelse af genopretningsinstrumentet fastsætter et system af frister for indgåelse af retlige forpligtelser vedrørende de midler, der mobiliseres inden for rammerne af genopretningsinstrumentet. Disse frister fastsætter tidsmæssige begrænsninger for, hvornår støtten er til rådighed, og hvornår foranstaltningerne er støtteberettigede.

⁷⁸ Udløbsklausuler, der begrænser foranstaltningernes virkning tidsmæssigt, findes i andre instrumenter, der er vedtaget på grundlag af artikel 122 (senest f.eks. i SURE-instrumentet omhandlet i fodnote 19 i det foregående). Indførelsen af en sådan klausul er imidlertid ikke nødvendig for at fastsætte instrumentets midlertidige karakter, forudsat at dets begrænsede varighed klart fremgår af den overordnede udformning af det.

- Fristerne strækker sig over en periode på 4 år, hvor der for en betydelig del af midlerne – 60 % af de beløb, der er til rådighed som støtte, der ikke skal tilbagebetales – skal være indgået en retlig forpligtelse allerede inden for 2 år (artikel 4, stk. 4-7). En sådan tidsplan forekommer ikke urimelig i lyset af omfanget af de midler, der er til rådighed, ambitionsniveauet for målene i genopretningsinstrumentet og den kendsgerning, at covid-19-pandemien endnu ikke er overstået. Desuden kan en sådan tidsplan sammenlignes med tidsplanen i andre instrumenter, der allerede er vedtaget på grundlag af artikel 122 i TEUF, og hvis omfang og ambitionsniveau er langt mindre⁷⁹.

Foranstaltningernes økonomiske karakter

139. Endelig skal de foranstaltninger, der vedtages i henhold til artikel 122, stk. 1, i TEUF, være af økonomisk karakter, hvilket kan indebære oprettelse af udgiftsprogrammer (som det er tilfældet med ESI), en back-to-back-lånefacilitet baseret på en garantiordning (SURE) eller endda blot en lovgivningsmæssig ramme, der tager højde for en økonomisk situation. Genopretningsinstrumentet har en anden form, idet det mobiliserer midler, der er indhentet på grundlag af Kommissionens beføjelse til at optage lån på markederne, og tildeler de lånte midler til række foranstaltninger, som skal gennemføres på grundlag af Unionens programmer. Instrumentet er tydeligvis af økonomisk karakter, da det finansierer et omfattende sæt foranstaltninger med henblik på økonomisk genopretning (betragtning 4), som skal bekæmpe de økonomiske konsekvenser af pandemien ved hjælp af foranstaltninger, der vedrører krisens økonomiske dimension (artikel 2, stk. 1).

⁷⁹ F.eks. havde det økonomiske tilpasningsprogram for Portugal, der blev vedtaget på grundlag af EFSM-forordningen, jf. fodnote 16 i det foregående, en tidsplan på 3 år for en samlet finansiel bistand på 26 mia. Konklusionen om, at foranstaltningerne i henhold til forslaget om et genopretningsinstrument er af midlertidig karakter, ændres ikke af den omstændighed, at betalingerne af de forpligtede beløb og gennemførelsen af de finansierede aktiviteter (samt tilbagebetalingen af forfaldne beløb i henhold til forslaget til afgørelse om egne indtægter) strækker sig over en meget længere periode, da denne anderledes tidsplan følger den anderledes logik, der gælder for gennemførelsen af foranstaltningerne.

b) Gennemgang af de sektorspecifikke retsakter, der modtager midlerne

i) Indledende bemærkninger

140. I det omfang de foranstaltninger, der er fastlagt i genopretningsinstrumentet, gennemføres via specifikke EU-programmer, er det nødvendigt at sikre, at de midler, der stilles til rådighed via genopretningsinstrumentet, i henhold til reglerne i disse programmer anvendes i overensstemmelse med den ekstraordinære og midlertidige karakter af støtten i medfør af artikel 122 i TEUF som beskrevet i det foregående⁸⁰. Dette indebærer navnlig at kontrollere, om støtten har til formål at afhjælpe behovene som følge af covid-19-krisen som fastsat i reglerne i det relevante program vedrørende tildeling af midler, operationernes støtteberettigelse, vurderingskriterier og tidsmæssig begrænsning af støtten. Et positivt svar er en forudsætning for at sikre lovligheden af anvendelsen af de midler, der mobiliseres i henhold til genopretningsinstrumentet.
141. Rådets Juridiske Tjeneste er af den opfattelse, at sektorprogrammerne som fastsat i de forskellige forslag overordnet set omsætter de krav, der følger af artikel 122, stk. 1, i TEUF, korrekt. For kortheds skyld fokuseres der i gennemgangen i det følgende kun på de instrumenter, der fortjener særlig opmærksomhed, eller som delegationerne har stillet spørgsmål til. Rådets Juridiske Tjeneste kan senere gennemgå specifikke aspekter af hvert forslag, når det drøftes specifikt i de relevante forberedende organer.

⁸⁰ Inden for rammerne af artikel 122-instrumentet kan Rådet ikke fastsætte reglerne for de særskilte udgiftsprogrammer, der vedtages i henhold til det relevante materielle retsgrundlag i traktaten, og som generelt forudsætter den almindelige lovgivningsprocedure. Det er imidlertid en forudsætning for udgifternes lovlighed, at de betingelser, der er fastsat for anvendelse af artikel 122 i TEUF, opfyldes.

ii) Forslag om oprettelse af en genopretnings- og resiliensfacilitet

142. Genopretnings- og resiliensfaciliteten ("GRF"⁸¹) har til formål at støtte reformer og investeringer, der skal afhjælpe strukturelle svagheder i medlemsstaternes økonomier og styrke deres resiliens i en situation, hvor covid-19-krisen i alvorlig grad påvirker deres investeringskapacitet og risikerer at skabe økonomiske forskelle (GRF-forslagets betragtning 4-6). Dette formål udmøntes derefter i programmets overordnede og specifikke mål (artikel 4), i kriterierne for støtteberettigelse med hensyn til den støtte, der skal ydes til medlemsstaterne på grundlag af genopretnings- og resiliensplaner (artikel 14), og i kriterierne for vurdering af disse planer (artikel 16). I disse bestemmelser lægges særlig vægt på opfyldelsen af de nationale reformprioriteter, udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, og støtte til den grønne og den digitale omstilling.
143. Formålet med og indholdet af GRF falder derfor inden for rammerne af genopretningsinstrumentet som beskrevet ovenfor og navnlig den kategori af foranstaltninger, der er fastlagt i artikel 2, stk. 1, litra b), i genopretningsinstrumentet. Navnlig følger GRF's fokus på strukturelle reformer og langsigtede mål som den grønne og den digitale omstilling logikken i punkt 129 ovenfor, og den skaber en plausibel forbindelse mellem den økonomiske situation, der er opstået som følge af krisen, og dens indvirkning på medlemsstaternes genopretningskapacitet og dermed begrundelsen for støtte. Et andet spørgsmål er, hvorvidt de foreslåede kriterier for tildeling af de maksimale finansielle bidrag til medlemsstaterne også er i overensstemmelse med rationalet i artikel 122 i TEUF. Den tildelingsmetode, som Kommissionen foreslår i bilag I til GRF-forslaget, er baseret på følgende:
- befolkningen i den støttemodtagende medlemsstat som en andel af den samlede befolkning i EU i 2019
 - reciprokværdien af forholdet mellem den støttemodtagende medlemsstats bruttonationalprodukt (BNP) pr. indbygger og det gennemsnitlige BNP pr. indbygger i EU i 2019

⁸¹ Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af en genopretnings- og resiliensfacilitet (COM(2020) 408 final), dokument ST 8403/20 INIT.

- den gennemsnitlige arbejdsløshedsprocent i 2015-2019 i den støttemodtagende medlemsstat i forhold til den gennemsnitlige arbejdsløshedsprocent for hele EU i samme periode
- begrænsninger med hensyn til andet og tredje kriterium for at undgå overdreven koncentration af midler.

144. De kriterier, som Kommissionen foreslår, er indikatorer for forskellen i velstand mellem medlemsstaterne og for deres underliggende økonomiske svagheder. Ved at tildele flere midler til de medlemsstater, der er mindre velstående, og som skal tackle en højere strukturel arbejdsløshed, sigter metoden på midler til de medlemsstater, der har større behov for investeringer og økonomiske reformer.
145. Forskellige delegationer har rejst spørgsmål vedrørende relevansen af referenceperioden for beregningen af de maksimale finansielle bidrag. Der er navnlig blevet spurgt, om de data, der vedrører 2019 – dvs. før covid-19-udbruddet – er relevante i lyset af programmets formål, som er at støtte genopretningen efter krisen.
146. I den forbindelse har Kommissionen understreget, at de medlemsstater, der allerede havde påviste økonomiske svagheder, er dem, der er mest udsat for krisen og for risikoen for forskelle. Deres genopretningskapacitet var allerede mindsket, og de formodes nu at blive hårdest ramt. Da pandemien desuden er ny og endnu ikke er overstået, er de økonomiske data vedrørende dens indvirkning ufuldstændige og afspejler ikke nødvendigvis den endelige samlede indvirkning for så vidt angår genopretningsbehov.
147. Det tilkommer ikke Rådets Juridiske Tjeneste at vurdere den økonomiske begrundelse, der ligger til grund for tildelingsmetoden. Det er tilstrækkeligt at bemærke, at en sådan formodning ikke forekommer åbenbart urimelig, og at den derfor ikke strider mod rationalet for støtte inden for rammerne af genopretningsinstrumentet, selv om den kun giver en indirekte vurdering af krisens indvirkning.

For at styrke udgifternes kriserationale kan Rådet overveje at supplere den planlagte metode – der anvender parametre, der ligger forud for pandemien – med andre parametre eller kriterier, der er knyttet til krisens faktiske eller skønnede indvirkning på medlemsstaternes velstand, eller med en mekanisme til graduering af tildelingerne under hensyntagen til pandemiens udvikling over tid og dens økonomiske indvirkning.

iii) Forslag om en Fond for Retfærdig Omstilling

148. Fonden for Retfærdig Omstilling ("FRO"⁸²) er et samhørighedsinstrument, som Kommissionen fremsatte forslag om før covid-19-krisen, og som har til formål at tackle de socioøkonomiske udfordringer i forbindelse med omstillingen til en klimaneutral økonomi. Kommissionen foreslår nu at forhøje FRO betydeligt med yderligere midler, der mobiliseres gennem genopretningsinstrumentet via et ændret FRO-forslag.
149. Med hensyn til dens formål og anvendelsesområde falder FRO ind under det generelle begreb i Kommissionens meddelelse⁸³ og lader de to tilhørende begreber omstilling og genopretning eksistere side om side i én retsakt. FRO er navnlig omfattet af anvendelsesområdet for artikel 2, stk. 1, litra h), i genopretningsinstrumentet, hvorved støtten inden for rammerne af genopretningsinstrumentet skal sikre, at bestræbelserne for at skabe en retfærdig omstilling til en klimaneutral økonomi ikke undergraves af covid-19-pandemien. Ligeledes kan FRO's sociale dimension anses for at svare til anvendelsesområdet for genopretningsinstrumentet, for så vidt som sidstnævnte har til formål at genoprette beskæftigelsen og skabe job.

⁸² Kommissionens ændrede forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Fonden for Retfærdig Omstilling (COM(2020) 460 final), dokument ST 8386/20 INIT.

⁸³ Ifølge Kommissionens meddelelse "*skal solidaritet, samhørighed og konvergens være drivkraften i Europas genopretning*" (COM(2020) 456 final, s. 1), dokument ST 8136/20 INIT.

150. Alligevel tildeles medlemsstaterne yderligere midler efter den metode, der er fastsat i det oprindelige FRO-forslag. Formålet med metoden er at tildele midler i lyset af medlemsstaternes relative kapacitet til at foretage investeringer for at klare omstillingen til klimaneutralitet på grundlag af en række kriterier. Disse kriterier vedrører imidlertid situationen før pandemien⁸⁴, hvis betydning for vurderingen af covid-19-pandemiens indvirkning på medlemsstaternes nævnte kapacitet er uklar.
151. Det følger heraf, at selv om mobiliseringen af yderligere midler bygger på den antagelse, at covid-19-krisen har indvirket negativt på kapaciteten til at håndtere omstillingsudfordringen, udmøntes denne antagelse ikke i relevante parametre, der er i stand til at opfange de yderligere behov som følge af krisen for regionerne, de økonomiske sektorer og medlemsstaterne med henblik på at muliggøre en målrettet og effektiv finansiering af omstillingen, navnlig i den første periode efter covid-19-pandemien. Disse parametre bør tilpasses, så der er tilstrækkelig sammenhæng mellem tildelingen af midler og de behov, der opstår som følge af covid-19-krisen.

iv) Forslagene om EU4Health, Horisont 2020 og rescEU

152. I Kommissionens forslag vil genopretningsinstrumentet yde yderligere støtte til forskellige programmer, der har en permanent karakter og bredere mål end håndtering af konsekvenserne af pandemien. Det er tilfældet med EU4Health⁸⁵, Horisont 2020⁸⁶ og rescEU⁸⁷, som støtter en række tiltag inden for sundhedssamarbejde, forskning og innovation og civilbeskyttelse.

⁸⁴ Kriterierne omfatter parametre for omfanget af omstillingsudfordringen på regionalt plan (gennem de tilsvarende industrielle CO₂-emissioner), de sociale udfordrings omfang i lyset af det potentielle tab af arbejdspladser i industrien, kul- og brunkulminedrift og produktion af tørv og olieskifer. Metoden tager også hensyn til medlemsstaternes økonomiske udviklingsniveau og den dertil knyttede investeringskapacitet, som fremgår af økonomiske indikatorer for perioden 2015-2017. Jf. bilag I til FRO-forslaget.

⁸⁵ Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et EU-handlingsprogram for sundhed – for perioden 2021-2027 og om ophævelse af forordning (EU) nr. 282/2014 (COM(2020) 405 final), dokument ST 8595/20 INIT.

⁸⁶ Kommissionens forslag til en omnibusforordning om ændring af sektorforordningerne for Horisont Europa, instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde, den fælles landbrugspolitik, EGFL og ELFUL (COM(2020) 459 final), dokument ST 8555/20 INIT.

⁸⁷ Kommissionens forslag til afgørelse om ændring af afgørelse nr. 1313/2013/EU om en EU-civilbeskyttelsesmekanisme (COM(2020) 220 final), dokument ST 8330/20 INIT.

153. Som præciseret ovenfor er en sådan form for støtte til beredskabsforanstaltninger kun i overensstemmelse med rationalet i artikel 122, stk. 1, i TEUF, i det omfang der kan etableres en tilstrækkelig forbindelse mellem de foranstaltninger, der finansieres, og den aktuelle pandemi. For at sikre udgifternes rigtighed skal denne forbindelse omsættes i passende bestemmelser, så det undgås, at de yderligere midler tilføres foranstaltninger, der ikke har noget at gøre med den aktuelle igangværende krise, som det ville være tilfældet med civilbeskyttelsesforanstaltninger, der vedrører katastrofer af anden art end en pandemi, eller forskningsprogrammer og sundhedsforanstaltninger, der ikke har noget at gøre med pandemien eller dens virkninger.

4. Foreløbige konklusioner

154. På baggrund af ovenstående kan der drages følgende konklusioner:

- Artikel 122 i TEUF er i betragtning af den ekstraordinære og midlertidige karakter af de foranstaltninger, som den omhandler, det korrekte retsgrundlag for det foreslåede genopretningsinstrument.
- Artikel 122 i TEUF giver ikke mulighed for at yde direkte støtte til tredjelande, hvad angår foranstaltninger, der har til formål at støtte deres resiliens, i det omfang disse foranstaltninger ikke har direkte konsekvenser for medlemsstaternes økonomier. De relevante forslag bør tilpasses i denne henseende.
- De sektorprogrammer, der modtager lånte midler inden for rammerne af NGEU, omsætter generelt behørigt de krav, der følger af artikel 122 i TEUF, om at være af ekstraordinær og midlertidig karakter. Kriterierne i henhold til FRO om tildeling af NGEU-midler samt anvendelsesområdet for EU4Health-, Horisont 2020- og rescEU-forslagene defineres imidlertid for bredt; de bør fastlægges nærmere, så de er tilstrækkelig forbundet med covid-19-pandemiens økonomiske indvirkning.

C. HVORVIDT NGEU ER FORENELIGT MED ARTIKEL 125, STK. 1, I TEUF ("NO BAIL-OUT"-KLAUSULEN)

1. Retlig ramme

155. Artikel 125, stk. 1, i TEUF har følgende ordlyd:

"Unionen hæfter ikke for og må heller ikke påtage sig forpligtelser indgået af centralregeringer, regionale, lokale eller andre offentlige myndigheder, andre organer inden for den offentlige sektor eller offentlige foretagender i en medlemsstat, idet dette dog ikke gælder for gensidige finansielle garantier for gennemførelsen af et bestemt projekt i fællesskab. En medlemsstat hæfter ikke for og påtager sig ikke forpligtelser indgået af centralregeringer, regionale, lokale eller andre offentlige myndigheder, andre organer inden for den offentlige sektor eller offentlige foretagender i en anden medlemsstat, idet dette dog ikke gælder for gensidige finansielle garantier for gennemførelsen af et bestemt projekt i fællesskab." (fremhævelse tilføjet)

2. Juridisk analyse

156. Der er blevet spurgt om, hvorvidt den retlige struktur inden for rammerne af NGEU er forenelig med artikel 125, stk. 1, i TEUF, den såkaldte "no bail-out"-klausul.

157. Dette spørgsmål kan analyseres ud fra to forskellige vinkler. Den første vedrører spørgsmålet om, hvorvidt de bidrag, som medlemsstaterne skylder gennem ordningen for egne indtægter for at tilbagebetale Unionens gæld til markederne, indebærer, at de pågældende medlemsstater solidarisk påtager sig de øvrige medlemsstaters forpligtelser over for Unionens egne indtægter. Den anden vedrører spørgsmålet om, hvorvidt finansiering gennem NGEU vil være ensbetydende med, at Unionen hæfter for medlemsstaternes forpligtelser.

158. For det første er forslaget til afgørelse om egne indtægter som præciseret ovenfor (punkt 108 og 109) baseret på et system med pro rata-hæftelse, dvs. på princippet om, at hver medlemsstat forbliver eneansvarlig for sin andel af de forpligtelser, den har påtaget sig over for Unionen med henblik på fremtidig tilbagebetaling af gæld udstedt inden for rammerne af NGEU. Dette er i overensstemmelse med ordningen for Unionens egne indtægter, hvor den enkelte medlemsstats finansielle forpligtelse er pro rata, individuel og ikke solidarisk. Medlemsstaternes hæftelse i henhold til forslaget til afgørelse om egne indtægter indebærer derfor ikke, at de påtager sig de øvrige medlemsstats forpligtelser i den i artikel 125, stk. 1, i TEUF anvendte betydning.
159. For det andet skal det, hvad angår foreneligheden af finansieringen gennem NGEU med "no bail-out"-klausulen, bemærkes, at Domstolen i Pringlesagen⁸⁸, der omhandlede ESM-traktatens forenelighed med artikel 125, stk. 1, i TEUF, konkluderede, at formålet med denne bestemmelse er at sikre, at medlemsstaterne følger en sund budgetpolitik, nærmere bestemt at de fortsat er underlagt markedets logik, når de stifter gæld, hvilket skal tilskynde dem til at opretholde budgetdisciplin⁸⁹. Der erindres om, at den finansielle støtte til medlemsstaterne i henhold til ESM-traktaten havde til formål at erstatte de markeder, som den pågældende medlemsstat ikke kunne få adgang til på grund af sin finansielle og budgetmæssige situation. Det var derfor behovet for ikke at svække medlemsstaternes tilskyndelse til at føre en sund budgetpolitik, der var baggrund for den strenge konditionalitet, som var knyttet til stabilitetsstøtten fra ESM til medlemsstaterne⁹⁰. Det er denne konditionalitet, der tillader, at ESM-støtten kan betragtes som forenelig med artikel 125, stk. 1, i TEUF.
160. Anvendelsesområdet for artikel 125, stk. 1, i TEUF omfatter således ikke finansieringsformer, der til forskel fra støtten i henhold til ESM-traktaten ikke har til formål at indebære påtagelse af forpligtelser indgået af medlemsstater over for eller i stedet for markederne.

⁸⁸ Jf. dom af 27. november 2012, Pringle, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756.

⁸⁹ Jf. ovennævnte dom, Pringle, præmis 135. Jf. også Rådets Juridiske Tjenestes udtalelse i dok. 7197/20.

⁹⁰ Jf. ovennævnte dom, Pringle, præmis 143.

161. Set ud fra dette synspunkt vil NGEU være grundlæggende forskelligt fra den støtte, der ydes i henhold til ESM-traktaten. NGEU vil omfatte et stort udgiftsprogram, der har til formål at kickstarte økonomien som en reaktion på det alvorlige økonomiske chok, som covid-19-pandemien har forårsaget. Modsat den retlige og faktiske situation, der er analyseret i Pringlesagen, består NGEU og Unionens programmer, som de lånte midler skal overføres gennem, ikke i ydelse af finansiel støtte til medlemsstaterne, der vil erstatte markederne. NGEU er ikke en mekanisme til påtagelse af forpligtelser indgået af medlemsstaterne over for eller i stedet for markederne i den i artikel 125, stk. 1, i TEUF anvendte betydning som fortolket af Domstolen i Pringlesagen.
162. NGEU vil bestå i en række instrumenter i forbindelse med EU-udgifter gennem programmer, både eksisterende og nye, med henblik på at nå målene for forskellige EU-politikker (navnlig målene for samhørighedspolitikken). I betragtning af sin struktur fører NGEU således ikke til, at Unionen påtager sig medlemsstaternes forpligtelser som et middel til likviditetsfinansiering, og NGEU tager heller ikke sigte på at erstatte eller supplere medlemsstaternes finansiering på markederne med EU-finansiering.
163. Der erindres desuden om, at alle retsgrundlag i traktaterne efter deres natur er forenelige med hinanden. Der er ingen indbyrdes rangorden. De skal alle anvendes harmonisk i overensstemmelse med de fortolkningsmetoder, Domstolen følger. De mål, der forfølges med Unionens forskellige politikker på grundlag af den primære ret, anses derfor for at være forenelige med artikel 125, stk. 1, i TEUF. Navnlig er finansiering med henblik på at forfølge EU-politikker, særlig samhørighedspolitikken, efter deres natur forenelig med artikel 125, stk. 1, i TEUF.
164. NGEU falder derfor uden for anvendelsesområdet for artikel 125, stk. 1, i TEUF.

3. Foreløbige konklusioner

165. På baggrund af ovenstående kan der drages følgende konklusion:

- NGEU's generelle struktur og mere specifikt forslaget til afgørelse om egne indtægter samt dets finansieringsstruktur er forenelig med artikel 125, stk. 1, i TEUF.

III. GENERELLE KONKLUSIONER

166. På baggrund af ovenstående konkluderer Rådets Juridiske Tjeneste følgende:

Hvorvidt NGEU er foreneligt med Unionens principper om budgetbalance og -disciplin (artikel 310 i TEUF) og med integriteten af ordningen for egne indtægter (artikel 311 i TEUF)

167. Traktaterne giver EU-lovgiveren mulighed for at etablere en mekanisme som den, der foreslås i NGEU, forudsat at den omfatter en række garantier, som har til formål at bevare dens budgetneutralitet og i sidste ende at overholde princippet om budgetbalance:

- Lånte beløb overføres til udgiftsprogrammer ved hjælp af eksterne formålsbestemte indtægter, der på grund af deres art er supplerende og ikke har indvirkning på indtægter og udgifter på det årlige budget, og som derfor set ud fra et budgetteknisk synspunkt ikke skaber ubalance i det årlige budget.
- Tilbagebetalingen af Unionens gæld garanteres inden for lofterne for egne indtægter af et særligt segment, der kun kan tjene dette formål, og af yderligere bestemmelser, i henhold til hvilke medlemsstaterne forpligter sig til at stille midler til rådighed op til det maksimale låntagningsbeløb, der er fastsat i forslaget til afgørelse om egne indtægter, og hvis kombinerede virkning vil udgøre en uigenkaldelig, definitiv og realisabel betalingsgaranti.

168. Det er op til EU-lovgiveren at fastlægge, hvilke finansielle midler der er nødvendige for på passende vis at nå det mål, der forfølges af NGEU, og ved fastlæggelsen har den en skønsmargin, der omfatter muligheden for at optage lån, hvis provenu udgør eksterne formålsbestemte indtægter. Denne skønsmargin er imidlertid begrænset af behovet for at respektere integriteten af ordningen for Unionens egne indtægter.

169. I betragtning af det betydelige beløb, som de eksterne formålsbestemte indtægter, der er planlagt i forbindelse med NGEU, vil udgøre, bør der ydes passende garantier med henblik på at beskytte integriteten af Unionens ordning for egne indtægter og af budgetsystemet. Den ekstraordinære karakter af den situation, som NGEU har til hensigt at afhjælpe, og dens enkeltstående karakter og begrænsede varighed, således som det fremgår af de relevante forslag, udgør sådanne passende garantier.
170. Med henblik på at styrke sammenhængen mellem de eksterne formålsbestemte indtægter og ordningen for egne indtægter og budgetmekanismerne tilrådes det at indføre supplerende og specifikke ordninger, der har til formål at sikre en passende inddragelse af Europa-Parlamentet og Rådet i den årlige proces.
171. Artikel 311 i TEUF er et egnet retsgrundlag for de nye elementer, der er indført i forslaget til afgørelse om egne indtægter med henblik på den tilbagebetaling af lån, der er planlagt inden for rammerne af NGEU. Bemyndigelsen af Kommissionen til at optage lån på kapitalmarkederne kan betragtes som accessorisk i forhold til de øvrige bestemmelser i forslaget til afgørelse om egne indtægter. EU-lovgiveren kan være af den opfattelse, at artikel 6, stk. 4, i forslaget til afgørelse om egne indtægter er et væsentligt element i ordningen for egne indtægter, som snarere bør indsættes i forslaget til afgørelse om egne indtægter end i overdragelsesforordningen.
172. Ordningen for Unionens egne indtægter er i princippet baseret på et proportionalitetssystem, hvor bidragene fra hver medlemsstat fastsættes pro rata i forhold til de bidragssatser, der er fastsat i selve afgørelsen om egne indtægter (navnlig de såkaldte BNI-baserede bidrag), og hvor medlemsstaternes bidrag er forudsigelige og sikre og ikke kan ændres, medmindre afgørelsen om egne indtægter ændres.

I betragtning af det særlige omfang og den specifikke karakter af den planlagte "låne for at bruge" samt de betænkeligheder, som delegationerne har givet udtryk for, tilrådes det, at teksten i artikel 6, stk. 4, i forslaget til afgørelse om egne indtægter ændres, således at der indsættes en ordlyd, der er specifik for likviditetsstyringen i forbindelse med NGEU.

Hvorvidt det retsgrundlag, der er valgt til genopretningsinstrumentet (artikel 122 i TEUF), er egnet

173. Artikel 122 i TEUF er i betragtning af den ekstraordinære og midlertidige karakter af de foranstaltninger, som den omhandler, det korrekte retsgrundlag for det foreslåede genopretningsinstrument.
174. Artikel 122 i TEUF giver ikke mulighed for at yde direkte støtte til tredjelande, hvad angår foranstaltninger, der har til formål at støtte deres resiliens, i det omfang disse foranstaltninger ikke har direkte konsekvenser for medlemsstaternes økonomier. De relevante forslag bør tilpasses i denne henseende.
175. De sektorprogrammer, der modtager lånte midler inden for rammerne af NGEU, omsætter generelt behørigt de krav, der følger af artikel 122 i TEUF, om at være af ekstraordinær og midlertidig karakter. Kriterierne i henhold til FRO om tildeling af NGEU-midler samt anvendelsesområdet for EU4Health-, Horisont 2020- og rescEU-forslagene defineres imidlertid for bredt; de bør fastlægges nærmere, så de er tilstrækkelig forbundet med covid-19-pandemiens økonomiske indvirkning.

Hvorvidt NGEU er foreneligt med artikel 125, stk. 1, i TEUF ("no bail-out"-klausulen)

176. NGEU's generelle struktur og mere specifikt forslaget til afgørelse om egne indtægter samt dets finansieringsstruktur er forenelig med artikel 125, stk. 1, i TEUF.
-