

MRF 2026.2

EU-Domstolens dom af 22. januar 2026, 3. afd., sag C-554/24 P, Polen mod Kommissionen

Kommissionens afgørelser om inddrivelse ved modregning af tvangsbøder, der var pålagt Polen i MRF 2021.197 til efterlevelse af opsættende virkning af traktatbrudssøgsmål anlagt af Tjekkiet vedr. polsk brunkulsmine (MRF 2021.196), var ikke ugyldige, uanset at Tjekkiet og Polen i februar 2022 indgik udenretligt forlig, hvorefter hovedsagen blev hævet.

I marts 2020 traf de polske myndigheder afgørelse om at tillade en forlængelse af driftsperioden for en eksisterende brunkulsmine i byen Turów nær grænsen til Tjekkiet og Tyskland indtil 2026. Da Tjekkiet mente, at den fortsatte minedrift kunne have grænseoverskridende miljøpåvirkninger, og at tilladelsen var meddelt i strid med bl.a. VVM-direktivet, anlagde Tjekkiet i februar 2021 traktatbrudssøgsmål mod Polen i medfør af TEUF art. 259. Tjekkiet anmodede samtidig EU-Domstolen om at pålægge Polen at indstille minedriften i Turów straks som en foreløbig forholdsregel i medfør af TEUF art. 279 (opsættende virkning). Ved kendelse af 21. maj 2021 (**MRF 2021.196**) gav Domstolen Tjekkiet medhold i, at Polen straks skulle indstille minedriften, indtil der blev afsagt endelig dom i hovedsagen (sag C-121/21). Da minedriften ikke blev standset, anmodede Tjekkiet (støttet af Kommissionen) efterfølgende Domstolen om at idømme Polen daglige tvangsbøder, indtil kendelsen om foreløbige forholdsregler blev efterlevet. Ved kendelse af 20. september 2021 (**MRF 2021.197**) blev Polen pålagt daglige tvangsbøder på 500.000 euro (ca. 3,7 mio. DKK) fra 20. september 2021, og indtil Polen efterkom kendelsen af 21. maj 2021. Efter at generaladvokaten den 3. februar 2022 fremsatte forslag til afgørelse i hovedsagen, besluttede Tjekkiet og Polen at forlige tvisten vedr. brunkulsminen, hvilket den 4. februar 2022 blev meddelt EU-Domstolen, hvorefter sag C-121/21 blev slettet fra Domstolens register. Samme dag anmodede Polen om, at EU-Domstolen ophævede kendelsen af 20. september 2021 om pålæg af tvangsbøder, hvilket Domstolen afslog ved kendelse af 19. maj 2022, idet Domstolen bemærkede, at Polen fra 4. februar 2022 ikke længere havde været forpligtet til at indstille minedriften eller betale yderligere tvangsbøder, eftersom hovedsagen var afsluttet. Kommissionen var imidlertid af den opfattelse, at Polen uanset forliget fortsat var forpligtet til at betale de daglige tvangsbøder, der var påløbet fra Domstolens kendelse af 20. september 2021 til den 3. februar 2022, i alt 68,5 mio. euro (ca. 511

mio. DKK). Kommissionen traf derfor i februar, marts og maj 2022 afgørelser i medfør af finansforordningen (2018/1046) om, at tvangsbøderne skulle inddrives ved modregning i forskellige fordringer, som Polen havde over for EU. Polen anlagde herefter annullationssøgsmål mod Kommissionen med påstand om, at afgørelserne om modregning skulle ophæves, og gjorde til støtte herfor bl.a. gældende, at en inddrivelse af tvangsbøderne efter sletningen af sag C-121/21 gik videre end formålet med de foreløbige forholdsregler, og at afgørelserne led af begrundelsesmangler. Kommissionen påstod frifindelse. Retten bemærkede indledningsvis, at pålæg af tvangsbøder som tillæg til foreløbige forholdsregler har til formål at sikre den effektive anvendelse af EU-retten, og at der ikke er tale om en sanktion, men et instrument af tvangsmæssig karakter (præmis 31-34). Retten afviste, at forpligtelsen til at betale de tvangsbøder, der var påløbet, indtil hovedsagen blev hævet den 4. februar 2022, var bortfaldet som følge af parternes forlig og sletningen af sag C-121/21 fra Domstolens register, idet tvangsbøderne i den konkrete sag havde haft til formål at sikre overholdelsen af de foreløbige forholdsregler fastsat i kendelsen af 21. maj 2021, og deres bortfald ved sagens afslutning reelt ville gøre tvangsbødeinstituttet indholdsløst, da Polen i givet fald bevidst kunne tilsidesætte forpligtelsen til at efterkomme de foreløbige forholdsregler (præmis 42 og 47 f.). Retten kunne derfor ikke give Polen medhold i, at Kommissionens afgørelser om inddrivelse af de påløbne tvangsbøder ved modregning skulle ophæves, idet Retten bemærkede, at betingelserne i finansforordningen for modregning i øvrigt havde været opfyldt (præmis 50). Da afgørelserne heller ikke fandtes at lide af begrundelsesmangler, blev Kommissionen i det hele frifundet (**MRF 2024.9**). Polen ankede Rettens dom til Domstolen og gentog bl.a. synspunktet om, at Rettens resultat reelt betød, at tvangsbøderne mistede deres accessoriske og midlertidige karakter i forhold til hovedsagen og fik karakter af en selvstændig sanktion, som der ikke var hjemmel til. Domstolen bemærkede, at

selvom tvangsbøderne blev pålagt under et traktatbrudssøgsmål mellem Tjekkiet og Polen, tilfalder de EU's budget og har derfor ikke til formål at kompensere den ene part til sagen, men skal derimod sikre EU-rettens effektive anvendelse. Heraf følger dels, at parterne ikke bagudrettet har rådighed over de foreløbige forholdsregler, når først de er blevet vedtaget af Domstolen, og dels at deres retsvirkninger kun kan ophæves med virkning for fremtiden og ikke ophæves eller ændres med tilbagevirkende kraft (præmis 54 f. og

62). Domstolen afviste, at det forhold, at de ubetalte tvangsbøder ikke bortfaldt, når hovedsagen blev hævet, betød, at tvangsbøderne fik karakter af en selvstændig sanktion, idet formålet med tvangsbøderne var at styrke effektiviteten af de foreløbige forholdsregler, og en anden fortolkning ville give den forpligtede part mulighed for at anfægte tvangsbødernes lovlighed ved at påberåbe sig sin egen passivitet (præmis 66 f.). Da Polen heller ikke fik medhold i sine øvrige anbringender, blev anken forkastet.

Kommentar: Med denne dom har Domstolen i det hele tiltrådt Rettens dom, som tidligere er trykt i **MRF 2024.9**, og der henvises hertil for en kommentar til dommen. Det kan tilføjes, at Domstolens generaladvokat Kokott kom til det modsatte resultat i forslaget til afgørelse ud fra overvejelser, som flugtede med de polske synspunkter om tvangsbødernes accessoriske karakter i forhold til hovedsagen og parternes dispositionsfrihed. Modsat Domstolen mente generaladvokaten, at de ubetalte tvangsbøders manglende bortfald i en situation som den foreliggende ville indebære, at tvangsbøderne fik "en retsstridig selvstændig sanktionsvirkning" – et synspunkt, som også er udbredt i dansk ret, jf. **MRF 2024.83 V** med kommentar.



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Anden Udvidede Afdeling)

29. maj 2024*

»Miljø – brunkulsudvinding i et åbent brud – brunkulsminen i Turów (Polen) – regler for institutionerne – manglende gennemførelse af en kendelse afsagt af Domstolen om afsigelse om påbud – tvangsbøder – inddrivelse af fordringer ved modregning – artikel 101, stk. 1, og artikel 102 i forordning (EU, Euratom) 2018/1046 – sletning af hovedsagen – ingen tilbagevirkende kraft af de iværksatte foreløbige forholdsregler – begrundelsespligt«

I sagerne T-200/22 og T-314/22,

Republikken Polen ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved J. Estrada de Solà, O. Verheecke og K. Herrmann, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

RETTEN (Anden Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Marcoulli, og dommerne V. Tomljenović, R. Norkus, W. Valasidis (refererende dommer) og L. Spangsberg Grønfeldt,

justitssekretær: V. Di Bucci,

på grundlag af den skriftlige forhandling

og under henvisning til, at ingen af parterne har anmodet om afholdelse af retsmøde inden for fristen på tre uger efter, at det er forkyndt, at retsforhandlingernes skriftlige del er afsluttet, og at Retten i henhold til artikel 106, stk. 3, i Rettens procesreglement har besluttet at træffe afgørelse, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del,

afsagt følgende

* Processprog: polsk.

Dom

- 1 Republikken Polen har med sine søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF nedlagt påstand om annullation i sag T-200/22 af Europa-Kommissionens afgørelser af 7. og 8. februar 2022, af 16. og 31. marts 2022 og i sag T-314/22 af Kommissionens afgørelse af 16. maj 2022 (herefter samlet »de anfægtede afgørelser«), hvorved Kommissionen ved modregning opkrævede de beløb, som Republikken Polen skyldte i form af daglige tvangsbøder, som Domstolens vicepræsident havde pålagt denne medlemsstat ved kendelse af 20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752), for perioderne dels mellem den 20. september 2021 og den 17. januar 2022, dels mellem den 18. januar 2022 og den 3. februar 2022.

Sagens baggrund

Retsforhandlingerne ved Domstolen

- 2 Den 26. februar 2021 anlagde Den Tjekkiske Republik sag i henhold til artikel 259 TEUF med påstand om, at det blev fastslået, at Republikken Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten som følge af udvidelsen og forlængelsen af brunkulsminedriften i det åbne brud i Turów (Polen) i nærheden af Den Tjekkiske Republiks og Forbundsrepublikken Tysklands grænser (sag C-121/21).
- 3 Parallelt hermed indgav Den Tjekkiske Republik en anmodning om foreløbige forholdsregler anmodet Domstolen om at pålægge Republikken Polen, at denne, indtil Domstolen har truffet afgørelse om sagens realitet, straks indstiller brunkulsudvindingen fra minen i Turów (Polen).
- 4 Ved kendelse af 21. maj 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:420), imødekom Domstolens vicepræsident denne anmodning og pålagde Republikken Polen straks at ophøre med minedriften i denne mine indtil afsigelsen af dommen i sag C-121/21.
- 5 Da Den Tjekkiske Republik er af den opfattelse, at Republikken Polen ikke har opfyldt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til denne kendelse, har den fremsat en ny anmodning om foreløbige forholdsregler med henblik på, at Republikken Polen tilpligtes at betale en daglig tvangsbøde på 5 mio. EUR til Unionens budget for tilsidesættelse af sine forpligtelser.
- 6 Ved særskilt dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 29. juni 2021 har Republikken Polen anmodet om, at kendelsen af 21. maj 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:420), ophæves i henhold til artikel 163 i Domstolens procesreglement.
- 7 Ved kendelse af 20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752), forkastede Domstolens vicepræsident dels Republikken Polens anmodning om ophævelse af kendelse af 21. maj 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:420), dels pålagde han Republikken Polen at betale Kommissionen en daglig tvangsbøde på 500 000 EUR, regnet fra datoen for forkyndelsen af denne kendelse for Republikken Polen, og indtil denne medlemsstat efterkommer kendelse af 21. maj 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:420).

Om den procedure, der gav anledning til vedtagelsen af de anfægtede afgørelser

- 8 Ved skrivelse af 19. oktober 2021 anmodede Kommissionen de polske myndigheder om at fremlægge dokumentation for, at brunkulsudvindingen fra minen i Turów var ophørt. Kommissionen præciserede i samme skrivelse, at i tilfælde af manglende fremlæggelse af disse beviser ville den fra den 3. november 2021 og efter hver periode på 30 kalenderdage fremsende betalingsanmodninger til opfyldelse af kendelse af 20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752).
- 9 Ved forskellige skrivelser fremsendt mellem den 5. november 2021 og den 8. marts 2022 anmodede Kommissionen Republikken Polen om at betale de forskellige skyldige beløb i form af daglige tvangsbøder.
- 10 Kommissionen pålagde herefter Republikken Polen at betale de nævnte beløb med tillæg af morarenter og meddelte Republikken Polen, at den i tilfælde af manglende betaling ville foretage inddrivelse ved modregning i henhold til artikel 101, stk. 1, og artikel 102 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og 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 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT 2018, L 193, s. 1) (herefter »finansforordningen«).
- 11 Kommissionen meddelte ved de anfægtede afgørelser Polen, at den ville modregne denne medlemsstats gæld i forskellige fordringer, som Polen havde over for EU. Det beløb, der således skulle inddrives ved modregning, beløber sig som hovedstol til 68 500 000 EUR og svarer til de daglige tvangsbøder, der skyldes for perioden fra den 20. september 2021 til den 3. februar 2022.

Indgåelse af en mindelig løsning og sletning af sag C-121/21

- 12 Den 3. februar 2022 indgik Den Tjekkiske Republik og Republikken Polen en aftale med henblik på at afslutte den tvist, der gav anledning til sag C-121/21 (herefter »aftalen om en mindelig løsning«).
- 13 Den 4. februar 2022 meddelte de to medlemsstater Domstolen, at de frafaldt ethvert krav i sag C-121/21, efter at der var fundet en mindelig løsning. Samme dag anmodede de polske myndigheder Kommissionen om at afslutte fuldbyrdelsesproceduren vedrørende de tvangsbøder, som Domstolen havde pålagt, idet aftalen om en mindelig løsning var vedlagt deres anmodning.
- 14 Sag C-121/21 blev slettet ved kendelse af 4. februar 2022, Den Tjekkiske Republik mod Polen (Minen i Turów) (C-121/21, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:82). Denne kendelse om sletning blev forkyndt for Kommissionen den 8. februar 2022.
- 15 Samme dag indgav Republikken Polen en anmodning i henhold til artikel 163 i Domstolens procesreglement om ophævelse af kendelsen af 20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752).
- 16 Den 11. februar 2022 anmodede de polske myndigheder på ny Kommissionen om at afslutte proceduren med henblik på fuldbyrdelse af tvangsbøder og om at trække den første og den anden anfægtede afgørelse tilbage på grund af slettelsen af sag C-121/21 fra Domstolens register.

- 17 Som svar på skrivelserne af 4. og 11. februar 2022 meddelte Kommissionen den 22. februar 2022 de polske myndigheder, at så længe kendelsen af 20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752), ikke var »ophævet«, havde den til hensigt at fortsætte inddrivelsen ved modregning af de skyldige beløb pr. 3. februar 2022.
- 18 Ved kendelse af 19. maj 2022, Den Tjekkiske Republik mod Polen (Minen i Turów) (C-121/21 R, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:408), blev Republikken Polens anmodning om ophævelse af kendelse af 20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752), ikke taget til følge.

Parternes påstande

- 19 Republikken Polen har nedlagt følgende påstande:
- De anfægtede afgørelser annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 20 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Den retlige bedømmelse

- 21 Efter at have hørt parterne har Retten besluttet, at sagerne bør forenes med henblik på dommen i henhold til artikel 68, stk. 1, i Rettens procesreglement.
- 22 Til støtte for annulationssøgsmålet har Republikken Polen fremsat to anbringender, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af finansforordningens artikel 101, stk. 1, og artikel 102, sammenholdt med samme forordnings artikel 98, og for det andet tilsidesættelse af artikel 296 TEUF samt af artikel 41, stk. 2, litra c), og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Det første anbringende om tilsidesættelse af artikel 101 og 102 i finansforordningen, sammenholdt med samme forordnings artikel 98

- 23 Republikken Polen har gjort gældende, at Kommissionen ved at vedtage de anfægtede afgørelser har overskredet sine beføjelser i henhold til finansforordningens artikel 101 og 102, sammenholdt med samme forordnings artikel 98.
- 24 Republikken Polen har navnlig gjort gældende, at indgåelsen af aftalen om en mindelige løsning og slettelsen af sag C-121/21 har medført, at virkningerne af de foreløbige forholdsregler, der blev anordnet i den pågældende sag, ophørte med tilbagevirkende kraft. Republikken Polen er af den opfattelse, at en sådan fortolkning understøttes af Domstolens praksis, hvorefter Unionens retsinstansers annulation af en retsakt har virkning ex tunc og således medfører, at den annullerede retsakt fjernes med tilbagevirkende kraft fra retsordenen. Denne fortolkning støttes

ifølge Republikken Polen af de forfatningsmæssige traditioner, der er fælles for medlemsstaterne. Republikken Polen har tilføjet, at den fortsatte gennemførelse af de foreløbige forholdsregler på trods af slettelsen af sag C-121/21 ville gå videre end det formål, der forfølges med disse foranstaltninger.

- 25 Republikken Polen har desuden gjort gældende, at eftersom den foreløbige forholdsregel, der blev iværksat ved kendelse af 20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752), ikke længere finder anvendelse, udgør de beløb, der fremgår af betalingsanmodningerne, ikke en eksisterende gæld som omhandlet i finansforordningens artikel 98, stk. 1, litra a). Kommissionen burde derfor have annulleret den konstaterede gæld og undladt at inddrive den.
- 26 Republikken Polen er af den opfattelse, at såfremt Kommissionen var forpligtet til at fortsætte inddrivelsesproceduren til trods for opnåelsen af en mindelig løsning og slettelsen af sag C-121/21 fra Domstolens register, ville dette afskrække parterne fra at finde en mindelig løsning på deres tvister. Debitorstaten ville således bære virkningerne både af den mindelige løsning og af de omkostninger, der er forbundet med inddrivelsen af den fordring, der svarer til de pålagte tvangsbøder.
- 27 Endelig har Republikken Polen gjort gældende, at finansforordningens artikel 101, stk. 6, kan fortolkes således, at den ansvarlige anvisningsberettigede kan annullere en fastlagt fordring under hensyntagen til de omstændigheder, der er indtrådt mellem fastlæggelsen af fordringen og vedtagelsen af afgørelsen om inddrivelse af de skyldige beløb.
- 28 Kommissionen har bestridt Republikken Polens argumenter.

Indledende bemærkninger

- 29 Det bemærkes, at Republikken Polen med sit søgsmål ønsker, at det fastslås, at de økonomiske konsekvenser af de foreløbige forholdsregler, der blev anordnet i denne sag, er ophørt med tilbagevirkende kraft som følge af slettelsen af sag C-121/21 den 4. februar 2022. Dette vil medføre, at gælden bliver en nullitet, og dermed, at inddrivelse i henhold til finansforordningens artikel 101 og 102 vil være ulovlig.
- 30 Inden det undersøges, om Republikken Polens argumenter skal tages til følge, skal der fremsættes betragtninger vedrørende dels karakteren af og formålet med de tvangsbøder, der er knyttet til de foreløbige forholdsregler, dels rækkevidden af sager om foreløbige forholdsregler i forhold til artikel 279 TEUF.

– Om karakteren af og formålet med de tvangsbøder, der pålægges i henhold til artikel 279 TEUF

- 31 Artikel 279 TEUF giver Domstolen kompetence til at foreskrive de foreløbige forholdsregler, som den finder nødvendige for at sikre den fulde virkning af den endelige afgørelse (kendelse af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 97, og af 27.10.2021, Kommissionen mod Polen, C-204/21 R, EU:C:2021:878, præmis 19). I sager om foreløbige forholdsregler skal Domstolen navnlig kunne sikre virkningen af et påbud rettet mod en part i henhold til artikel 279 TEUF ved at anordne enhver forholdsregel, således at denne part efterlever de pligter, som fremgår af kendelsen om foreløbige forholdsregler. En sådan

forholdsregel kan bl.a. pålægge betaling af en tvangsbøde i tilfælde af manglende overholdelse af det påbudte påbud (jf. i denne retning kendelse af 27.10.2021, Kommissionen mod Polen, C-204/21 R, EU:C:2021:878, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

- 32 Pålæggelsen af en tvangsbøde for at sikre overholdelsen af de foreløbige forholdsregler, som er fastsat af Domstolen, har endvidere til formål at sikre den effektive anvendelse af EU-retten, som er en af retsstatens værdier, der er sikret ved artikel 2 TEU, og som danner grundlag for Unionen (jf. i denne retning kendelse af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 102).
- 33 Det følger heraf, at en tvangsbøde, der pålægges som tillæg til de foreløbige foranstaltninger, ikke kan anses for at være en sanktion, men for at være et instrument af tvangsmæssig karakter, hvilket de to parter i den foreliggende tvist udtrykkeligt har anerkendt.
- 34 I den foreliggende sag var det således med henblik på at »afskrække [Republikken Polen] fra at forhale efterlevelsen af denne kendelse« af 21. maj 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:420), at Domstolens vicepræsident pålagde en tvangsbøde.

– *Om rækkevidden af sager om foreløbige forholdsregler i forhold til artikel 279 TEUF*

- 35 I henhold til artikel 162, stk. 3, i Domstolens procesreglement ophører en foreløbig forholdsregel med at finde anvendelse på den dato, der er fastsat i den kendelse, hvorved den anordnes, eller i mangel heraf fra afsigelsen af den dom, hvormed sagens behandling afsluttes.
- 36 Da en sag om foreløbige forholdsregler, således som det fremgår af artikel 160, stk. 1 og 2, i Domstolens procesreglement, er accessorisk i forhold til en hovedsag, ophører de foreløbige forholdsregler, der er vedtaget inden for rammerne af en sag om foreløbige forholdsregler, med at finde anvendelse, når hovedsagen afsluttes, bl.a. når sagen vedrørende sidstnævnte sag har været genstand for en kendelse om sletning (jf. i denne retning kendelse af 19.5.2022, Den Tjekkiske Republik mod Polen (Minen i Turów), C-121/21 R, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:408, præmis 25).
- 37 Henset til den accessoriske karakter af en sag om foreløbige forholdsregler i forhold til hovedsagen har kendelse af 21. maj 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:420), og af 20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752), ikke fundet anvendelse siden den 4. februar 2022. Endvidere fremgår det udtrykkeligt af kendelse af 19. maj 2022, Den Tjekkiske Republik mod Polen (Minen i Turów) (C-121/21 R, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:408, præmis 26), at Republikken Polen fra den 4. februar 2022, som er datoen for afsigelsen af kendelsen om sletning af sag C-121/21 fra Domstolens register, ikke længere er forpligtet til øjeblikkeligt at indstille brunkulsudvindingen fra minen i Turów. Da denne foreløbige forholdsregel ikke længere er gyldig, skal det forhold, at denne medlemsstat tilpligtes at betale Kommissionen en daglig tvangsbøde på 500 000 EUR, indtil disse aktiviteter er ophørt, anses for bortfaldet fra denne dato.
- 38 Det er i lyset af disse betragtninger, at Republikken Polens argumenter skal undersøges.

Om konsekvenserne af slettelsen af hovedsagen med hensyn til Republikken Polens gæld

- 39 De anfægtede afgørelser er afgørelser om modregning af de beløb, som Republikken Polen skyldte i form af den daglige tvangsbøde, som Domstolens vicepræsident fastsatte i sin kendelse af 20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752), for perioden fra den 20. september 2021 til den 3. februar 2022. Kommissionen har navnlig præciseret, at så længe denne kendelse ikke var blevet »ophævet«, var den forpligtet til at gennemføre den for perioden fra den 20. september 2021 til og med den 3. februar 2022.
- 40 Det skal i denne henseende for det første fastslås, at kendelse af 4. februar 2022, Den Tjekkiske Republik mod Polen (Minen i Turów) (C-121/21, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:82), hverken nævner de foreløbige forholdsregler, der er foreskrevet ved kendelse af 21. maj 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:420), eller den daglige tvangsbøde, der blev pålagt i henhold til artikel 279 TEUF. For det andet er Republikken Polens søgsmål med påstand om ophævelse af kendelse af 20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752), blevet forkastet. For det tredje fremgår det udtrykkeligt af præmis 26 i kendelse af 19. maj 2022, Den Tjekkiske Republik mod Polen (Minen i Turów) (C-121/21 R, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:408), at den omstændighed, at Republikken Polen tilpligtes at betale Kommissionen en daglig tvangsbøde på 500 000 EUR, indtil disse aktiviteter er ophørt, skal anses for bortfaldet fra den 4. februar 2022. Med andre ord ophørte den daglige tvangsbøde, som Domstolens vicepræsident havde fastsat i sin kendelse af 20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752), med at have virkning fra den 4. februar 2022.
- 41 Den daglige tvangsbøde løb derfor faktisk i perioden mellem forkyndelsen af kendelse af 20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752), og datoen for slettelse af sag C-121/21 fra registret.
- 42 Det følger heraf, at selv om slettelsen af hovedsagen har haft indvirkning på tvangsbødens forløb, har den i modsætning til, hvad Republikken Polen har gjort gældende, ikke medført, at denne medlemsstats forpligtelse til at betale det beløb, der skyldes i form af tvangsbøden, bortfalder. Hvis der drages en anden konklusion, vil det svare til at fravige formålet med tvangsbøden, som er at sikre en effektiv anvendelse af EU-retten, der er uløseligt forbundet med retsstatens værdier, som er fastsat i artikel 2 TEU (jf. præmis 32 ovenfor).
- 43 Ingen af de argumenter, der er fremsat af Republikken Polen, kan rejse tvivl om denne konklusion.
- 44 Hvad for det første angår den analoge anvendelse af retspraksis vedrørende virkningerne af Unionens retsinstansters annulation af en retsakt, der er nævnt i præmis 24 ovenfor, skal det fastslås, at den ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, eftersom kendelse af 20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752), ikke kan appelleres og derfor ikke kan ophæves med tilbagevirkende kraft.
- 45 Hvad for det andet angår argumentet om, at det i størstedelen af de nationale retssystemer gælder, at retsbevarende foranstaltninger, der iværksættes i afventning af en endelig afgørelse, med tilbagevirkende kraft ophører med at have virkning, når hovedsagen bliver uden genstand, skal det fastslås, at henvisningen til nationale processuelle regler er uden relevans, for så vidt som lovligheden af de anfægtede afgørelser udelukkende skal undersøges i lyset af de EU-retlige regler. Som Republikken Polen i øvrigt selv har medgivet, er medlemsstaternes processuelle regler ikke bindende for Unionens retsinstanter.

- 46 Selv hvis det antages, at de retsbevarende foranstaltninger, der træffes i afventning af en endelig afgørelse, i visse nationale retssystemer med tilbagevirkende kraft ophører med at have virkning, når hovedsagen bliver uden genstand, er denne konstatering under alle omstændigheder ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at disse processuelle regler udgør en del af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og derfor som retskilde kan udgøre en del af Unionens retsorden.
- 47 Hvad for det tredje angår Republikken Polens argumentation om, at den fortsatte gennemførelse af de foreløbige forholdsregler på trods af slettelsen af sag C-121/21 ville gå ud over det ene formål, der forfølges med disse foranstaltninger, nemlig at sikre effektiviteten af dommen i hovedsagen, skal det fastslås, at de tvangsbøder, der pålægges i henhold til artikel 279 TEUF, i det foreliggende tilfælde og i modsætning til, hvad Republikken Polen har gjort gældende, ikke alene havde til formål at sikre effektiviteten af dommen om sagens realitet, men ligeledes havde til formål at sikre overholdelsen af de foreløbige forholdsregler, der blev fastsat i kendelse af 21. maj 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:420), og at afskrække Republikken Polen fra at forhale efterlevelsen af denne kendelse.
- 48 Såfremt Republikken Polens argumentation skulle tages til følge, ville det gøre ordningen med tvangsbøder pålagt i henhold til artikel 279 TEUF indholdsløs, eftersom det ville føre til en accept af, at den forpligtede part, i det foreliggende tilfælde Republikken Polen, bevidst tilsidesætter forpligtelsen til at efterkomme de foreløbige forholdsregler, der er anordnet som en foreløbig forholdsregel indtil afslutningen af tvisten i hovedsagen, og således skade EU-rettens effektivitet.
- 49 For det fjerde kan Republikken Polens argument om, at fuldbyrdelse af tvangsbøder gør det mindre attraktivt at indgå en mindelig aftale og således hæmmer udviklingen af gode naboskabsforbindelser, ikke tiltrædes. Det skal nemlig fastslås, at formålet med tvangsbøder, der er ledsaget af foreløbige forholdsregler, ikke er at fremme en mindelig løsning eller gode naboskabsforbindelser, men, som det blev fastslået i præmis 47 ovenfor, at sikre overholdelsen af de foreløbige forholdsregler. Det skal ligeledes bemærkes, at indgåelsen af den mindelige løsning og slettelsen af sag C-121/21 har haft gavnlige virkninger for Republikken Polen, idet de daglige tvangsbøder ophørte med at løbe den 4. februar 2022 og ikke på tidspunktet for afsigelsen af en dom fra Domstolen i sag C-121/21.
- 50 For det femte kan Republikken Polens argument vedrørende finansforordningens artikel 101, stk. 6, første afsnit, ikke tiltrædes. Det fremgår således af denne bestemmelse, at »[d]en ansvarlige anvisningsberettigede kan annullere en fastlagt fordring helt eller delvist«. Der er således ikke tale om en forpligtelse for Kommissionen til at annullere en fastlagt fordring. Det skal i øvrigt bemærkes, at betingelserne for inddrivelse ved modregning var opfyldt i det foreliggende tilfælde. Kommissionens ansvarlige anvisningsberettigede havde nemlig kontrolleret Republikken Polens gæld og fastsatte størrelsen på fordringen.
- 51 Det følger heraf, at Kommissionen ikke har tilsidesat finansforordningens artikel 101 og 102, sammenholdt med samme forordnings artikel 98.
- 52 Følgelig må det første anbringende forkastes som ugrundet.

Det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 296 TEUF, artikel 41, stk. 2, litra c), og artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder

- 53 Republikken Polen har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat sin begrundelsespligt i henhold til artikel 296 TEUF. Republikken Polen har anført, at de anfægtede afgørelser ikke gør det muligt for den at forstå grundene til, at Kommissionen fortsatte inddrivelsesproceduren ved modregning på trods af indgåelsen af aftalen om en mindelige løsning og slettelsen af sag C-121/21.
- 54 Republikken Polen har tilføjet, at de anfægtede afgørelser ikke indgår i en afgørelsespraksis fra Kommissionen, eftersom Kommissionen indtil da aldrig havde inddrevet tvangsbøder i henhold til artikel 279 TEUF. De anfægtede afgørelser krævede derfor en udtrykkelig begrundelse. Ifølge Republikken Polen angiver de anfægtede afgørelser imidlertid ikke det retsgrundlag, der bemyndiger Kommissionen til at inddrive de daglige tvangsbøder, der blev pålagt ved kendelse af 20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752), selv om denne kendelse er ophørt med at have virkninger. Republikken Polen har desuden fremhævet, at der er en tæt forbindelse mellem på den ene side begrundelsespligten og på den anden side den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse og adgangen til effektive retsmidler, der er sikret ved artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder.
- 55 Kommissionen har bestridt Republikken Polens argumenter.
- 56 Det følger i denne henseende af fast retspraksis, at den begrundelse, som i henhold til artikel 296 TEUF og artikel 41, stk. 2, litra c), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder kræves i EU-institutionernes retsakter, skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt, og klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at Unionens retsinstanser kan udøve deres prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, de anførte grundenes art og den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for berørt af retsakten i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 263, stk. 4, TEUF, kan have i begrundelsen (jf. dom af 10.3.2016, HeidelbergCement mod Kommissionen, C-247/14 P, EU:C:2016:149, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Kravet om en angivelse af retsgrundlaget for en retsakt følger af dette begrundelseskrav (jf. dom af 1.10.2009, Kommissionen mod Rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en afgørelses begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dom af 11.6.2020, Kommissionen mod Di Bernardo, C-114/19 P, EU:C:2020:457, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

- 59 I tilfælde af en afgørelse om modregning skal begrundelsen gøre det muligt præcist at identificere de fordringer, der modregnes i, uden at det kan kræves, at den begrundelse, der oprindeligt blev givet til støtte for fastlæggelsen af hver af disse fordringer, gentages i afgørelsen om modregning (jf. dom af 6.10.2015, Technion og Technion Research & Development Foundation mod Kommissionen, T-216/12, EU:T:2015:746, præmis 98 og den deri nævnte retspraksis).
- 60 Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsespligten er blevet overholdt, skal principielt vurderes i forhold til de oplysninger, som sagsøgeren rådede over senest på tidspunktet for sagens anlæg. Det kan nemlig ikke tillades, at begrundelsen først gives efterfølgende under retssagen, medmindre der foreligger særlige omstændigheder (jf. i denne retning dom af 4.7.2017, European Dynamics Luxembourg m.fl. mod Den Europæiske Unions Jernbaneagentur, T-392/15, EU:T:2017:462, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 Det skal i lyset af disse betragtninger afgøres, om de anfægtede afgørelser er tilstrækkeligt begrundede.
- 62 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Republikken Polen på datoen for anlæggelsen af søgsmålene i sagerne T-200/22 og T-314/22 henholdsvis den 19. april og den 25. maj 2022 havde kendskab til skrivelse af 22. februar 2022, som den havde modtaget som svar på sine skrivelser af 4. og 11. februar 2022 (jf. præmis 17 ovenfor).
- 63 I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 60 ovenfor, skal det i lyset af de anfægtede afgørelser og skrivelser af 22. februar 2022 vurderes, om Kommissionen har overholdt den begrundelsespligt, som påhviler den.
- 64 I det foreliggende tilfælde skal det for det første fastslås, at Republikken Polen med de anfægtede afgørelser præcist har kunnet identificere de modregnede fordringer. Afgørelserne er nemlig vedlagt et dokument som bilag, der indeholder beregningen af modregningen og beregningen af morarenter. Det skal ligeledes bemærkes, at de anfægtede afgørelser indeholder en angivelse af det retsgrundlag, som de er baseret på, i det foreliggende tilfælde finansforordningens artikel 101 og 102.
- 65 I modsætning til, hvad Republikken Polen har gjort gældende, gør skrivelsen af 22. februar 2022 det for det andet muligt for den at forstå grundene til, at Kommissionen havde besluttet at fortsætte fuldbyrdelsen af den gæld, der fulgte af forpligtelsen til betaling af de daglige tvangsbøder, der var blevet pålagt ved kendelse af 20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752), til trods for indgåelsen af den mindelige løsning og slettelsen af sag C-121/21 fra Domstolens register. I denne skrivelse tilkendegav Kommissionen således, at den havde til hensigt at fortsætte inddrivelsen ved modregning af de skyldige beløb indtil den 3. februar 2022, eftersom den foreløbige forholdsregel, der var blevet anordnet ved kendelse af 21. maj 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:420), løb frem til den 4. februar 2022, og at Kommissionen ikke på grundlag af de dokumenter, som Republikken Polen havde fremlagt for den, kunne være forvisset om, at de foranstaltninger, som gennemførelsen af denne kendelse indebar, var blevet vedtaget. Kommissionen tilføjede, at den, så længe kendelsen af 20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752), ikke var blevet »ophævet«, var forpligtet til at opfylde den for perioden fra den 20. september 2021 til og med den 3. februar 2022.

- 66 Hvad for det tredje angår Republikken Polens argument om, at de anfægtede afgørelser i mangel af tidligere afgørelsespraksis fra Kommissionen burde have været genstand for en særlig begrundelse, skal det bemærkes, således som det er anført i præmis 65 ovenfor, at begrundelserne for inddrivelsen ved modregning af de skyldige beløb pr. 3. februar 2022 til trods for slettelsen af sag C-121/21 fra Domstolens register fremgik tilstrækkeligt klart af skrivelsen af 22. februar 2022.
- 67 Det skal derfor fastslås, at de anfægtede afgørelser, der bl.a. blev overvejet i lyset af skrivelsen af 22. februar 2022, gjorde det muligt for Republikken Polen at få kendskab til grundene til, at Kommissionen til trods for slettelsen af sag C-121/21 fra Domstolens register fortsatte inddrivelsen af den gæld, der fulgte af pligten til betaling af de daglige tvangsbøder, der var blevet pålagt ved kendelse af 20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752).
- 68 For så vidt som de anfægtede afgørelser er tilstrækkeligt begrundede, er Republikken Polens argument om den tætte forbindelse mellem begrundelsespligten og den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse og adgangen til effektive retsmidler, der er sikret ved chartrets artikel 47, uden relevans.
- 69 På baggrund af det ovenstående skal det andet anbringende forkastes, og dermed frifindes Kommissionen i det hele.

Sagsomkostninger

- 70 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 71 Da Republikken Polen har tabt sagen, bør det pålægges den at bære sine egne omkostninger og at betale de af Kommissionen afholdte omkostninger i overensstemmelse med dennes påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Anden Udvidede Afdeling):

1) Sagerne T-200/22 og T-314/22 forenes med henblik på dommen.

2) Europa-Kommissionen frifindes.

3) Republikken Polen betaler sagsomkostningerne.

Marcoulli

Tomljenović

Norkus

Valasidis

Spangsberg Grønfeldt

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. maj 2024.

Underskrifter

Foreløbig udgave

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

22. januar 2026 (*)

» Appel – artikel 259 TEUF, 260 TEUF og 279 TEUF – en medlemsstats gennemførelse af en kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident, som foreskriver foreløbige forholdsregler – pålæggelse af betaling af en daglig tvangsbøde indtil gennemførelsen af kendelsen – undladelse af at træffe de nødvendige foranstaltninger for at overholde kendelsen og betale tvangsbøden – slettelse af hovedsagen – inddrivelse ved modregning af fordringer, som følger af manglende betaling af tvangsbøden – annulationssøgsmål «

I sag C-554/24 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 14. august 2024,

Republikken Polen ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved J. Estrada de Solà, K. Herrmann og O. Verheecke, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, F. Biltgen (refererende dommer), og dommerne I. Ziemele, A. Kumin, S. Gervasoni og M. Bošnjak,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. juli 2025,

afsagt følgende

Dom

- 1 I appelskriftet har Republikken Polen nedlagt påstand om dels ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 29. maj 2024, Polen mod Kommissionen (T-200/22 og T-314/22, herefter »den appellerede dom«), hvorved appellanten ikke fik medhold i sin påstand om annulation af Europa-Kommissionens afgørelser af 7. og 8. februar 2022, af 16. og 31. marts 2022 samt af 16. maj 2022 (herefter samlet »de omtvistede afgørelser«), hvorved Kommissionen ved modregning inddrev de beløb, som Republikken Polen skyldte i medfør af den daglige tvangsbøde, som Domstolens vicepræsident havde pålagt ved sin kendelse af

20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, herefter »kendelsen af 20. september 2021«, EU:C:2021:752), dels annullation af de omtvistede afgørelser.

Retsforskrifter

EUF-traktaten

2 Artikel 259 TEUF bestemmer:

»En medlemsstat, der finder, at en anden medlemsstat ikke har overholdt en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaterne, kan indbringe sagen for Den Europæiske Unions Domstol.

Før en medlemsstat indbringer en klage over en anden medlemsstat på grund af en påstået overtrædelse af de forpligtelser, der påhviler denne i henhold til traktaterne, skal den forelægge sagen for Kommissionen.

Efter at de pågældende stater har haft lejlighed til skriftligt og mundtligt at fremsætte deres bemærkninger i sagen og til det af modparten anførte, afgiver Kommissionen en begrundet udtalelse.

Såfremt Kommissionen ikke har afgivet sin udtalelse inden tre måneder efter sagens forelæggelse, skal dette ikke være til hinder for, at klagen indbringes for Domstolen.«

3 Artikel 260 TEUF foreskriver:

»1. Såfremt Den Europæiske Unions Domstol fastslår, at en medlemsstat ikke har overholdt en forpligtelse, som påhviler den i henhold til traktaterne, skal denne stat gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger.

2. Hvis Kommissionen finder, at den pågældende medlemsstat ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af Domstolens dom, kan den indbringe sagen for Den Europæiske Unions Domstol efter at have givet denne stat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger. Den angiver i denne forbindelse størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, som den under omstændighederne finder det passende, at den pågældende medlemsstat betaler.

Hvis Domstolen fastslår, at den pågældende medlemsstat ikke har efterkommet dens dom, kan den pålægge den betaling af et fast beløb eller en tvangsbøde.

Denne fremgangsmåde berører ikke bestemmelserne i artikel 259.

[...]«

4 Artikel 279 TEUF bestemmer:

»I sager, der er indbragt for Den Europæiske Unions Domstol, kan den foreskrive de nødvendige foreløbige forholdsregler.«

Statutten for Den Europæiske Unions Domstol

5 Artikel 36 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol bestemmer:

»Dommene skal begrundes. [...]«

6 Artikel 39, stk. 4, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol foreskriver:

»Afgørelser, der træffes af præsidenten eller af dennes stedfortræder, er kun foreløbige og foregriber på ingen måde Domstolens afgørelse i hovedsagen.«

Domstolens procesreglement

- 7 Artikel 147 i Domstolens procesreglement med overskriften »Indgåelse af forlig« bestemmer i stk. 1:
- »Indgår parterne forlig, inden Domstolen har truffet afgørelse, og meddeler de Domstolen, at de frafalder ethvert krav, bestemmer præsidenten ved kendelse, at sagen skal slettes af registret, og træffer afgørelse om sagsomkostninger i overensstemmelse med dette reglements artikel 141, i givet fald under hensyn til parternes forslag herom.«
- 8 Dette reglements artikel 160 med overskriften »Anmodning om udsættelse af gennemførelsen eller andre foreløbige forholdsregler« foreskriver:
- »1. Anmodninger i henhold til artikel 278 TEUF og 157 TEA om udsættelse af gennemførelsen af en retsakt, der er udstedt af en institution, kan kun antages til realitetsbehandling, hvis den, der fremsætter anmodningen, har anlagt sag til prøvelse af retsaktens ved Domstolen.
2. En anmodning, der vedrører en af de øvrige foreløbige forholdsregler, som er omhandlet i artikel 279 TEUF, kan kun antages til realitetsbehandling, hvis den hidrører fra en part i en sag, som verserer for Domstolen, og vedrører denne sag.
3. De i stk. 1 og 2 omhandlede anmodninger skal angive sagens genstand, de omstændigheder, der medfører uopsættelighed, og de faktiske og retlige grunde til, at den foreløbige forholdsregel, anmodningen vedrører, umiddelbart forekommer begrundet.
- [...]«
- 9 Nævnte reglements artikel 162 bestemmer:
- »1. Afgørelsen vedrørende anmodningen træffes ved en begrundet kendelse, der er endelig. Kendelsen forkyndes straks for parterne.
2. Fuldbgyrdelse af kendelsen kan gøres betinget af, at den part, der har fremsat anmodningen, stiller en sikkerhed, hvis størrelse og art fastsættes under hensyn til omstændighederne.
3. I kendelsen kan der fastsættes en frist, efter hvis udløb den foreløbige forholdsregel ikke længere finder anvendelse. Er der ikke fastsat nogen frist, ophører forholdsreglens retsvirkninger ved afsigelsen af den dom, hvormed sagens behandling ved Domstolen afsluttes.
4. Kendelsen er kun foreløbig og foregriber på ingen måde Domstolens afgørelse i hovedsagen.«
- 10 Procesreglementets artikel 163 foreskriver:
- »Efter anmodning fra en af parterne kan kendelsen til enhver tid ændres eller ophæves på grund af ændrede forhold.«
- Tvistens baggrund**
- 11 Den 26. februar 2021 anlagde Den Tjekkiske Republik sag i henhold til artikel 259 TEUF med påstand om, at det blev fastslået, at Republikken Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten som følge af udvidelsen og forlængelsen af brunkulsminedriften i det åbne brud i Turów (Polen), som er beliggende i nærheden af Den Tjekkiske Republiks og Forbundsrepublikken Tysklands grænser (sag C-121/21).

- 12 Parallelt hermed indgav Den Tjekkiske Republik en anmodning om foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 279 TEUF, hvorved den anmodede Domstolen om at pålægge Republikken Polen straks at indstille brunkulsudvindingen fra minen i Turów (Polen), indtil Domstolen havde truffet afgørelse om sagens realitet.
- 13 Ved kendelse af 21. maj 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, herefter »kendelsen af 21. maj 2021«, EU:C:2021:420), imødekom Domstolens vicepræsident denne anmodning om foreløbige forholdsregler og pålagde Republikken Polen straks at ophøre med minedriften i den nævnte mine indtil afsigelsen af dommen i sag C-121/21.
- 14 Da Den Tjekkiske Republik var af den opfattelse, at Republikken Polen ikke havde efterkommet kendelsen af 21. maj 2021, indgav den den 7. juni 2021 en ny anmodning om foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 279 TEUF med påstand om, at denne medlemsstat blev pålagt at betale en daglig tvangsbøde på 5 mio. EUR til Unionens budget, indtil den efterkom denne kendelse.
- 15 Den 29. juni 2021 indgav Republikken Polen en anmodning i henhold til artikel 163 i Domstolens procesreglement om ophævelse af kendelsen af 21. maj 2021.
- 16 Ved kendelsen af 20. september 2021 forkastede Domstolens vicepræsident dels Republikken Polens anmodning om ophævelse af kendelse af 21. maj 2021, dels pålagde vicepræsidenten denne medlemsstat at betale Kommissionen en daglig tvangsbøde på 500 000 EUR, regnet fra datoen for forkyndelsen af kendelsen af 20. september 2021, og indtil denne medlemsstat efterkommer kendelsen af 21. maj 2021.
- 17 Den 19. oktober 2021 anmodede Kommissionen de polske myndigheder om at fremlægge dokumentation for, at brunkulsudvindingen fra minen i Turów var ophørt. Da Republikken Polen ikke fremlagde sådanne beviser, fremsendte Kommissionen i tidsrummet fra den 5. november 2021 til den 8. marts 2022 anmodninger til denne medlemsstat om betaling af de skyldige beløb for de daglige tvangsbøder ved udløbet af hver periode på 30 kalenderdage.
- 18 Den 3. februar 2022 indgik Den Tjekkiske Republik og Republikken Polen en aftale om at afslutte den tvist, der gav anledning til sag C-121/21 (herefter »forliget«).
- 19 Den 4. februar 2022 meddelte de to medlemsstater Domstolen, at de efter forliget frafaldt ethvert krav i sag C-121/21, og de polske myndigheder anmodede Kommissionen om at indstille fuldbyrdelsesproceduren for de tvangsbøder, der var blevet pålagt ved kendelsen af 20. september 2021.
- 20 Sag C-121/21 blev slettet af Domstolens register ved kendelse af 4. februar 2022, Den Tjekkiske Republik mod Polen (Minen i Turów) (C-121/21, herefter »kendelsen af 4. februar 2022«, EU:C:2022:82).
- 21 Samme dag indgav Republikken Polen en anmodning i henhold til procesreglementets artikel 163 om ophævelse af kendelsen af 20. september 2021.
- 22 Den 11. februar 2022 anmodede de polske myndigheder på ny Kommissionen om at indstille fuldbyrdelsesproceduren for de tvangsbøder, Domstolen havde pålagt ved denne kendelse.
- 23 Den 22. februar 2022 besvarede Kommissionen Republikken Polens skrivelser af 4. og 11. februar 2022, idet den anførte, at så længe kendelsen af 20. september 2021 ikke var »ophævet«, havde den til hensigt at fortsætte inddrivelsen af de beløb, der skyldtes den 3. februar 2022.
- 24 Ved kendelse af 19. maj 2022, Den Tjekkiske Republik mod Polen (Minen i Turów) (C-121/21 R-RAP, herefter »kendelsen af 19. maj 2022«, EU:C:2022:408), gav Domstolens vicepræsident ikke medhold i Republikken Polens anmodning om ophævelse af kendelsen af 20. september 2021. Denne kendelses præmis 26 har følgende ordlyd: »Følgelig er Republikken Polen fra den 4. februar 2022, som er datoen for afsigelsen af Domstolens

præsidents kendelse, Den Tjekkiske Republik mod Polen (Minen i Turów) (C-121/21 [...]) EU:C:2022:82), om slettelse af sag C-121/21 fra Domstolens register, ikke længere er forpligtet til øjeblikkeligt at indstille brunkulsudvindingen fra minen i Turów. Den daglige tvangsbøde på 500 000 EUR, som denne medlemsstat er pålagt at betale Kommissionen, indtil disse aktiviteter ophører, skal ligeledes anses for bortfaldet fra denne dato.»

- 25 Efter at have pålagt Republikken Polen at betale de beløb, der skyldtes den 3. februar 2022 med tillæg af morarenter, og efter at have meddelt Republikken Polen, at Kommissionen i tilfælde af manglende betaling ville foretage inddrivelse ved modregning i henhold til artikel 101, stk. 1, og artikel 102 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og 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 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT 2018, L 193, s. 1, herefter »finansforordningen«), traf Kommissionen afgørelse om at foretage modregning af de skyldige beløb i henhold til den af Domstolen i kendelsen af 20. september 2021 anordnede tvangsbøde. Ved afgørelser af 7. og 8. februar 2022 samt af 16. og 31. marts 2022 foretog Kommissionen modregning af de skyldige beløb for perioden fra den 20. september 2021 til den 17. januar 2022, og ved afgørelse af 16. maj 2022 foretog den modregning af de skyldige beløb for perioden fra og med den 18. januar 2022 til og med den 3. februar 2022. Det beløb, der således blev inddrevet ved modregning, udgjorde for hovedstolens vedkommende ca. 68 500 000 EUR.

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 26 Ved stævninger registreret på Rettens Justitskontor henholdsvis den 19. april og den 25. maj 2022 anlagde Republikken Polen to søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation dels af afgørelserne af 7. og 8. februar 2022 samt af 16. og 31. marts 2022, dels af afgørelsen af 16. maj 2022.
- 27 Til støtte for annullationssøgsmålene fremsatte Republikken Polen to anbringender, hvoraf det første vedrørte en tilsidesættelse af finansforordningens artikel 101, stk. 1, og artikel 102, sammenholdt med denne forordnings artikel 98, og det andet vedrørte en tilsidesættelse af artikel 296 TEUF samt af artikel 41, stk. 2, litra c), og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- 28 I den appellerede dom forkastede Retten disse to anbringender som ugrundede og frifandt følgelig Kommissionen i det hele.
- 29 Hvad nærmere bestemt angår konsekvenserne af slettelsen af sag C-121/21 for den daglige tvangsbøde, som Republikken Polen var blevet pålagt, bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 40 i det væsentlige indledningsvis, at kendelsen af 4. februar 2022 hverken nævnte de foreløbige forholdsregler, der var fastsat ved kendelsen af 21. maj 2021, eller denne tvangsbøde, pålagt i henhold til artikel 279 TEUF, dernæst at Republikken Polens påstand om ophævelse af kendelsen af 20. september 2021 var blevet forkastet ved kendelsen af 19. maj 2022, og endelig at det udtrykkeligt fremgik af sidstnævnte kendelses præmis 26, at den tvangsbøde på 500 000 EUR pr. dag, som Republikken Polen var blevet pålagt at betale Kommissionen, indtil brunkulsudvindingen fra minen i Turów ophørte, skulle anses for bortfaldet fra den 4. februar 2022, således at denne tvangsbøde ophørte med at have virkning fra denne dato.
- 30 I den appellerede doms præmis 41 fastslog Retten, at den nævnte tvangsbøde faktisk havde løbet i perioden mellem forkyndelsen af kendelsen af 20. september 2021 og datoen for slettelsen af sag C-121/21 fra Domstolens register, og i denne doms præmis 42 fastslog Retten i det væsentlige, at selv om slettelsen af denne sag ganske vist havde haft indvirkning på tvangsbødens forløb, havde den derimod ikke medført, at Republikken Polens forpligtelse til at betale det beløb, der skyldtes i form af samme tvangsbøde, bortfaldt, idet enhver anden

konklusion ville bringe formålet med den daglige tvangsbøde, nemlig at sikre den effektive anvendelse af EU-retten, som er en af retsstatens værdier, der er sikret ved artikel 2 TEU, i fare.

- 31 Retten fandt, at de argumenter, som Republikken Polen havde fremsat, ikke kunne rejse tvivl om denne konklusion.
- 32 For det første bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 44, at kendelsen af 20. september 2021 ikke kunne appelleres og derfor ikke kunne ophæves med tilbagevirkende kraft.
- 33 For det andet fastslog Retten som svar på Republikken Polens argument om, at det i størstedelen af de nationale retssystemer gælder, at iværksatte retsbevarende foranstaltninger ophører med at have virkning med tilbagevirkende kraft, når hovedsagen bliver uden genstand, at henvisningen til nationale processuelle regler var uden relevans, for så vidt som lovligheden af de omtvistede afgørelser udelukkende skulle undersøges i lyset af de EU-retlige regler. I den appellerede doms præmis 45 konstaterede Retten, at denne medlemsstat havde medgivet, at medlemsstaternes processuelle regler ikke var bindende for Unionens retsinstanser, og Retten præciserede i nævnte doms præmis 46, at selv hvis det antages, at de retsbevarende foranstaltninger, der træffes i afventning af en endelig afgørelse, i visse nationale retssystemer med tilbagevirkende kraft ophører med at have virkning, når hovedsagen mister sin genstand, er denne konstatering ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at disse processuelle regler udgør en del af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og derfor som retskilde kan udgøre en del af Unionens retsorden.
- 34 For det tredje forkastede Retten i den appellerede doms præmis 47 argumentationen om, at den fortsatte gennemførelse af den daglige tvangsbøde på trods af slettelsen af sag C-121/21 gik ud over det ene formål, der blev forfulgt med denne tvangsbøde, nemlig at sikre effektiviteten af dommen i hovedsagen. I denne henseende fastslog Retten, at de daglige tvangsbøder, der blev pålagt i henhold til artikel 279 TEUF, i det foreliggende tilfælde ikke alene havde til formål at sikre effektiviteten af dommen om sagens realitet, men ligeledes havde til formål at sikre overholdelsen af de foreløbige forholdsregler, der blev fastsat ved kendelsen af 21. maj 2021, og at afskrække Republikken Polen fra at forhale efterlevelsen af denne kendelse. I den appellerede doms præmis 48 tilføjede Retten i det væsentlige, at den argumentation, som denne medlemsstat havde fremført, ikke kunne tages til følge, idet det ville gøre ordningen med tvangsbøder pålagt i henhold til artikel 279 TEUF indholdsløs, eftersom det ville føre til en accept af, at den forpligtede part bevidst tilsidesatte sin forpligtelse til at efterkomme de anordnende foreløbige forholdsregler indtil afslutningen af hovedsagen, og således ville skade EU-rettens effektivitet.
- 35 Da Retten heller ikke tiltrådte de to andre argumenter, som Republikken Polen havde fremført vedrørende konsekvenserne af slettelsen af sag C-121/21, fastslog den i den appellerede doms præmis 51, at Kommissionen ikke havde tilsidesat finansforordningens artikel 101 og 102, sammenholdt med denne forordnings artikel 98.

Parternes påstande i appelsagen

- 36 Republikken Polen har ved appelskriftet nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves i sin helhed.
 - De omtvistede afgørelser annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne i begge instanser.
- 37 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes som åbenbart ugrundet.
- Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Om appellen

- 38 Til støtte for appellen har Republikken Polen fremsat to anbringender vedrørende for det første en tilsidesættelse af artikel 279 TEUF og for det andet en tilsidesættelse af artikel 36 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol.

Det første anbringende om en tilsidesættelse af artikel 279 TEUF

- 39 Det første anbringende, som Republikken Polen har gjort gældende, består af fire led. For så vidt som de argumenter, der er fremført til støtte for det første til det tredje led, overlapper hinanden, skal disse led undersøges samlet.

Det første anbringendes første til tredje led

- *Parternes argumenter*

- 40 Med det første anbringendes første led har Republikken Polen kritiseret Retten for at have anlagt en urigtig fortolkning af princippet om, at sager om foreløbige forholdsregler har en accessorisk og foreløbig karakter i forhold til hovedsagen, og for at have tillagt princippet om EU-retten effektivitet en større vægt end princippet om beskyttelse af interesserne for den part, der har fremsat anmodningen om foreløbige forholdsregler. Den tilgang, der er anvendt i den appellerede doms præmis 42 og 47, svarer nemlig til at tillægge de foreløbige forholdsregler, der består i pålæggelse af en daglig tvangsbøde, en selvstændig karakter, for så vidt som disse forholdsregler tjener andre interesser end dem, af hensyn til hvilke de »almindelige« foreløbige forholdsregler anordnes. Artikel 279 TEUF tillader imidlertid ikke vedtagelsen af midlertidige foranstaltninger, der har en sådan selvstændig karakter. Henset til sin karakter kan en foreløbig forholdsregel, der består i pålæggelse af en daglig tvangsbøde, kun have det formål, der følger af artikel 279 TEUF, nemlig at sikre effektiviteten af en fremtidig dom vedrørende realiteten. En foreløbig forholdsregel, der består i pålæggelse af en sådan tvangsbøde, er ligeledes underlagt formålet om at beskytte interesserne hos den part, der har anmodet om denne foreløbige forholdsregel.
- 41 Retten fastslog ganske vist i den appellerede doms præmis 47, at formålet med tvangsbøden, som er at sikre overholdelsen af de foreløbige forholdsregler, skal sidestilles med formålet om at sikre den effektive virkning af dommen i hovedsagen. Den konklusion, som Retten nåede frem til efter sin analyse, har imidlertid en anden virkning, eftersom Retten lagde vægt på det første af disse formål frem for det andet. Republikken Polen har gjort gældende, at når en kendelse om de »primære« foreløbige forholdsregler mister sin genstand på grund af slettelsen af den sag, som sagen om foreløbige forholdsregler er knyttet til, bliver den »accessoriske« foreløbige forholdsregel – i det foreliggende tilfælde pålæggelsen af en daglig tvangsbøde – ligeledes uden genstand. Det, at grunden til, at de foreløbige foranstaltninger var blevet anordnet, bortfaldt, fjernede således enhver begrundelse for at forfølge deres fuldbyrdelse.
- 42 Princippet om EU-retten effektive virkning, som for så vidt angår den appellerede dom vedrører kendelsen af 20. september 2021, dvs. et sekundært element i forhold til kendelsen af 21. maj 2021, hvorved de primære foreløbige forholdsregler – som bestod i en øjeblikkelig indstilling af brunkulsudvindingen fra minen i Turów – blev truffet, kan ikke have større vægt end det almindelige princip, der ligger til grund for de foranstaltninger, der træffes på grundlag af artikel 279 TEUF, nemlig princippet om, at disse foranstaltninger er foreløbige og accessoriske i forhold til afgørelsen af hovedsagen. I den appellerede doms præmis 42 tilsidesatte Retten de foreløbige forholdsreglers primære funktion, som hviler på princippet om, at en procedure om foreløbige forholdsregler er af accessorisk og foreløbig karakter i forhold til hovedsagen.

- 43 Med det første anbringendes andet led har Republikken Polen foreholdt Retten, at den tilsidesatte princippet om, at de foranstaltninger, der træffes på grundlag af artikel 279 TEUF, er foreløbige og accessoriske, idet den anlagde en fortolkning, der forhindrer en part i en sag i at genindtræde i sine økonomiske rettigheder ved afslutningen af hovedsagen.
- 44 I denne henseende har Republikken Polen for det første gjort gældende, at det følger af fast retspraksis, at et økonomisk tab ikke, bortset fra ganske usædvanlige tilfælde, kan anses for uopretteligt eller endog vanskeligt afhjælpeligt, eftersom det normalt kan være genstand for en senere økonomisk erstatning. Det tilkommer dommeren i sager om foreløbige forholdsregler at afgøre, om en part kan genindsættes i sine økonomiske rettigheder ved afslutningen af hovedsagen, og det er i overensstemmelse med procesreglementets artikel 162, stk. 2, muligt at betinge fuldbyrdelsen af en kendelse om foreløbige forholdsregler af, at den part, der har anmodet derom, stiller sikkerhed. Denne mulighed tjener til at sikre, at sagsøgte kan genindsættes i sine økonomiske rettigheder, når sagsøgte får medhold i hovedsagen. Rettens tilgang i den appellerede dom indebærer imidlertid, at den anordnede daglige tvangsbøde tillægges en irreversibel karakter.
- 45 Republikken Polen har for det andet gjort gældende, at betragtningen i den appellerede doms præmis 42, hvorefter slettelsen af hovedsagen ikke bevirker, at de foreløbige forholdsregler, der består i en forpligtelse til at betale en tvangsbøde, bortfalder med tilbagevirkende kraft, ikke har noget grundlag i artikel 279 TEUF. Den fortsatte forfølgelse af tvangsfuldbyrdelsen af denne forpligtelse ophæver virkningerne af sagens afslutning som følge af slettelsen af hovedsagen fra Domstolens register. Den fortolkning, som Retten anlagde i den appellerede dom, gør det imidlertid ikke muligt at afhjælpe virkningerne af de foreløbige forholdsregler, og den fastholder de foreløbige forholdsreglers negative virkninger for den forpligtede part, uafhængigt af udfaldet af hovedsagen. En sådan fortolkning medfører, at de fordringer, der udspringer af forpligtelsen til at betale den i den foreliggende sag omhandlede daglige tvangsbøde, ikke kan tilbagesøges under nogen form og navnlig ikke kan gøres til genstand for noget erstatningssøgsmål.
- 46 Med det første anbringendes tredje led, der er rettet mod den appellerede doms præmis 47 og 48, har Republikken Polen anført, at Retten anlagde en fortolkning af artikel 279 TEUF, som omdanner en foreløbig foranstaltning, der består i en forpligtelse til at betale en daglig tvangsbøde, til en selvstændig foranstaltning, der har karakter af en sanktion. Artikel 279 TEUF giver imidlertid ikke dommeren i sager om foreløbige forholdsregler beføjelse til at pålægge sanktioner. Eftersom det er åbenbart, at opfyldelsen af en forpligtelse, der følger af en kendelse om foreløbige forholdsregler, som er blevet uden genstand, ikke længere kan forfølge et præventivt formål, har en sådan fuldbyrdelse åbenbart et repressivt formål, der består i at straffe den forpligtede part for at have unddraget sig denne forpligtelse.
- 47 I øvrigt kan det formål, der består i at sikre den effektive anvendelse af EU-retten, som er uløseligt forbundet med det retsstatsprincip, der er fastsat i artikel 2 TEU, og som er nævnt i den appellerede doms præmis 32 og 42, ikke begrunde Rettens fortolkning af artikel 279 TEUF, eftersom dette formål effektivt kan forfølges inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure indledt i henhold til artikel 258 TEUF og gennemført ved hjælp af de sanktioner, der er fastsat i artikel 260, stk. 2, TEUF.
- 48 Kommissionen er af den opfattelse, at disse tre led i det første anbringende er ugrundede og derfor skal forkastes.

– *Domstolens bemærkninger*

- 49 Det bemærkes, at formålet med at tvinge en medlemsstat til at overholde de foreløbige forholdsregler, som er fastsat af Domstolen i sager om foreløbige forholdsregler, ved at pålægge den en tvangsbøde, såfremt forholdsreglerne ikke overholdes, er at sikre den effektive anvendelse af EU-retten, som er en af retsstatens værdier, der er sikret ved artikel 2 TEU, og som danner grundlag for Unionen (kendelse af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 102).

- 50 Selv om det er korrekt, at en sag om foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 279 TEUF har begrænset rækkevidde på grund af sin accessoriske funktion i forhold til hovedsagen og den foreløbige karakter af de forholdsregler, der kan pålægges ved en sådan sag, er den ikke desto mindre kendetegnet ved rækkevidden af de beføjelser, som er tillagt Domstolen i sager om foreløbige forholdsregler, for at denne kan sikre den fulde virkning af den endelige afgørelse (kendelse af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 103).
- 51 Hvis Domstolen i sager om foreløbige forholdsregler finder, at sagen kræver supplerende forholdsregler for at sikre virkningen af de foreløbige forholdsregler, der er blevet anmodet om, har denne derfor i henhold til artikel 279 TEUF bl.a. beføjelse til at træffe afgørelse om, at medlemsstaten pålægges en tvangsbøde, såfremt den ikke overholder de anordnede foreløbige forholdsregler (kendelse af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 104).
- 52 Eftersom udsigten til pålægget af en tvangsbøde i dette tilfælde bidrager til at afskrække den pågældende medlemsstat fra at undlade at overholde de anordnede foreløbige forholdsregler, styrker den nemlig dissens virkning og garanterer samtidig den endelige afgørelses fulde virkning, hvorved den til fulde er omfattet af formålet med artikel 279 TEUF (kendelse af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 105).
- 53 Det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 49-52, at anordningen af en daglig tvangsbøde, der pålægges af dommeren i en sag om foreløbige forholdsregler, i tilfælde af at en medlemsstat ikke overholder en foreløbig forholdsregel, der er truffet over for denne medlemsstat, skal anses for at udgøre en accessorisk foreløbig foranstaltning, der skal sikre den fulde virkning dels af den kendelse, hvorved denne primære foreløbige forholdsregel blev pålagt, dels den endelige afgørelse, der skal træffes, og dermed EU-rettens effektive anvendelse.
- 54 Hvad angår Republikken Polens argument om, at princippet om EU-rettens effektivitet i sager om foreløbige forholdsregler skal tillægges samme vægt som princippet om beskyttelse af interesserne for den part, der har anmodet om de foreløbige forholdsregler, skal det bemærkes, at det ganske vist i henhold til procesreglementets artikel 160, stk. 3, påhviler sagsøgeren at anmode om de foreløbige forholdsregler, som denne finder nødvendige, og at godtgøre, at betingelserne for at anordne dem er opfyldt. Det forholder sig imidlertid ikke desto mindre således, at den daglige tvangsbøde i en sag som den, der ligger til grund for den foreliggende tvist, ikke udbetales til den part, der har nedlagt påstand om pålæggelse heraf, og at den ikke har til formål at kompensere denne for modpartens manglende overholdelse af de primære foreløbige forholdsregler, som dommeren i sager om foreløbige forholdsregler har pålagt i henhold til artikel 279 TEUF. Denne tvangsbøde betales til Unionens budget, hvilket godtgør, at den har til formål at sikre en effektiv anvendelse af EU-retten i almenhedens interesse.
- 55 I øvrigt skal Domstolen i sager om foreløbige forholdsregler sikre, at de forholdsregler, som den påtænker at anordne, er tilstrækkeligt effektive til at opfylde deres formål, og inden for rammerne af den vide skønsmagt, som Domstolen er tildelt i henhold til artikel 279 TEUF, og i givet fald på eget initiativ vedtage de accessoriske foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre virkningen af de anordnede foreløbige forholdsregler (jf. i denne retning kendelse af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 98 og 99). Når dommeren i sager om foreløbige forholdsregler først har truffet en afgørelse, hvorved der anordnes en foreløbig forholdsregel, uanset om denne er af primær eller accessorisk karakter, er den part, der har anmodet om denne foreløbige forholdsregel, følgelig ikke længere i stand til at ændre sin anmodning med tilbagevirkende kraft, men alene med virkning for fremtiden.
- 56 Den fortolkning, hvorefter sagens parter kun med virkning for fremtiden og ikke for fortiden kan gribe ind over for en foreløbig forholdsregel, der er anmodet om og anordnet i henhold til artikel 279 TEUF, understøttes af såvel procesreglementets artikel 163 som artikel 162.

- 57 Hvad angår procesreglementets artikel 163 bemærkes, at en begæring fremsat i henhold til denne bestemmelse ifølge Domstolens praksis ikke har til formål at opnå, at dommeren i sager om foreløbige forholdsregler ophæver en kendelse, der har anordnet foreløbige forholdsregler, med tilbagevirkende kraft, men alene, at kendelsen ændres eller ophæves, idet dommeren i sager om foreløbige forholdsregler alene for fremtiden kan tage en sådan kendelse op til fornyet overvejelse, herunder i givet fald ved på ny – henset til de omstændigheder, der foreligger på tidspunktet for afgørelsen – at vurdere de faktiske og retlige grunde, der førte til, at den omhandlede foreløbige forholdsregel umiddelbart forekom begrundet (kendelsen af 19. maj 2022, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis). Det er imidlertid åbenbart, at hvis dommeren i sager om foreløbige forholdsregler kun kan tage en sådan kendelse op til fornyet overvejelse med virkning for fremtiden, kan sagens parter handlinger, herunder et forlig, heller ikke kan have til virkning at ændre, ugyldiggøre eller ophæve en kendelse om sådanne foreløbige forholdsregler eller dens virkninger med tilbagevirkende kraft.
- 58 Hvad angår procesreglementets artikel 162 må det konstateres, at denne bestemmelse, idet den foreskriver, at kendelser om foreløbige forholdsregler »er endelig[e]«, heller ikke giver plads til en eventuel ændring, ugyldighed eller ophævelse med tilbagevirkende kraft af de foreløbige forholdsregler, der er anordnet af dommeren i sager om foreløbige forholdsregler.
- 59 Ovenstående fortolkning understøttes desuden af Domstolens praksis, hvorefter det fremgår, at selv om en daglig tvangsbøde, der pålægges som en accessorisk foreløbig foranstaltning med det ene formål at sikre overholdelsen af de primære foreløbige forholdsregler, er irreversibel, foregriber pålæggelsen af en sådan tvangsbøde ikke afgørelsen i hovedsagen og henhører derfor under anvendelsesområdet for artikel 279 TEUF (jf. i denne retning kendelse af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 106-108)
- 60 Når det, at dommeren i sager om foreløbige forholdsregler pålægger en sådan tvangsbøde, kan anses for ikke at foregribe afgørelsen i hovedsagen, skyldes dette den omstændighed, at denne accessoriske foreløbige forholdsregel, dvs. den omhandlede daglige tvangsbøde, pålægges for dels at sikre overholdelsen af de omhandlede foreløbige forholdsregler, dels at sikre den fulde virkning af den endelige afgørelse, der skal træffes, og således sikre den effektive anvendelse af EU-retten, som er en af retsstatens værdier, der er sikret ved artikel 2 TEU, og som danner grundlag for Unionen.
- 61 Den fortolkning, der fremgår af denne doms præmis 54, afkræftes desuden ikke af argumentet om, at de foreløbige forholdsregler kun er accessoriske i forhold til hovedsagen. Som det fremgår af nærværende doms præmis 51 og 52, fastslog Domstolen, idet den anerkendte, at rækkevidden af en sag om foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 279 TEUF er begrænset af dens accessoriske karakter i forhold til hovedsagen og af den foreløbige karakter af de forholdsregler, der kan anordnes i en sag om foreløbige forholdsregler, ikke desto mindre, at dommeren i sager om foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 279 TEUF bl.a. har beføjelse til at træffe afgørelse om, at en medlemsstat pålægges en tvangsbøde, såfremt den ikke overholder de anordnede foreløbige forholdsregler. Den omstændighed, at de foreløbige forholdsregler er accessoriske i forhold til hovedsagen, er imidlertid ikke til hinder for, at visse af disse foranstaltninger, selv om de finder anvendelse i en bestemt periode, har irreversible virkninger for denne periode, for så vidt som de i overensstemmelse med procesreglementets artikel 162 og med forbehold af dette reglements artikel 163 har disse virkninger indtil den dato, der er fastsat i den kendelse, hvorved de er blevet anordnet, eller indtil der er truffet endelig afgørelse i sagen.
- 62 Hvad angår Republikken Polens argument om, at kendelsen af 21. maj 2021, hvorved de primære foreløbige forholdsregler blev anordnet, efter det forlig, som denne medlemsstat indgik med Den Tjekkiske Republik, mistede sin genstand, således at der ikke længere er noget behov for at sikre kendelsens effektivitet ved en daglig tvangsbøde, og at kendelsen af 20. september 2021, hvorved denne tvangsbøde blev pålagt, således ligeledes er blevet uden genstand, er det tilstrækkeligt at fastslå, at virkningerne af en accessorisk foreløbig

foranstaltning, således som det fremgår af ovenstående betragtninger, kun kan ophæves med virkning for fremtiden og ikke kan ophæves eller ændres med tilbagevirkende kraft.

- 63 Det skal tilføjes, at Domstolen ligeledes har fastslået, at den omstændighed, at dommeren i sager om foreløbige forholdsregler pålægger en tvangsbøde med det formål at sikre overholdelsen af de foreløbige forholdsregler, på ingen måde foregriber den fremtidige afgørelse i hovedsagen, således at en accessorisk foranstaltning, der består i pålæggelse af en daglig tvangsbøde i tilfælde af en medlemsstats manglende overholdelse af de foreløbige foranstaltninger, der er truffet over for den, er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 279 TEUF (jf. i denne retning kendelse af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 107 og 108).
- 64 I modsætning til hvad Republikken Polen har gjort gældende, er opretholdelsen af forpligtelsen til at betale det skyldige beløb for den daglige tvangsbøde, der blev pålagt ved kendelsen af 20. september 2021, til trods for forliget ikke i strid med formålet med denne tvangsbøde, nemlig at sikre den effektive anvendelse af EU-retten. I det foreliggende tilfælde er det nemlig ubestridt, at Republikken Polen indtil indgåelsen af forliget hverken havde overholdt de primære foreløbige forholdsregler, der blev pålagt ved kendelsen af 21. maj 2021, eller den accessoriske foreløbige foranstaltning, der blev pålagt ved kendelsen af 20. september 2021, således at dette formål ikke var blevet nået.
- 65 Hvad angår Republikken Polens argument om, at Rettens tilgang i den appellerede doms præmis 47 og 48 indebærer, at den daglige tvangsbøde får karakter af en sanktion, selv om dommeren i sager om foreløbige forholdsregler i overensstemmelse med artikel 279 TEUF ikke har beføjelse til at pålægge sanktioner, skal det bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at en daglig tvangsbøde, der pålægges for at sikre effektiviteten af et påbud, der er rettet til en part i henhold til artikel 279 TEUF, ikke kan anses for at være en sanktion (kendelse af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 102).
- 66 Eftersom en daglig tvangsbøde, der pålægges af dommeren i sager om foreløbige forholdsregler for at sikre den effektive anvendelse af en kendelse, hvorved de primære foreløbige forholdsregler pålægges, styrker effektiviteten af disse ved at tilskynde den pågældende medlemsstat til at bringe den manglende opfyldelse af de forpligtelser, der påhviler den i henhold til denne kendelse, til ophør, sikrer denne tvangsbøde fra det tidspunkt, hvor den fastsættes, den fulde virkning af den endelige afgørelse, der skal træffes, samt den effektive anvendelse af EU-retten, som er en af retsstatens værdier, der er sikret ved artikel 2 TEU, og som danner grundlag for Unionen, og den er således uden tvivl omfattet af formålet med artikel 279 TEUF (jf. i denne retning kendelse af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 105, og dom af 18.12.2025, Kommissionen mod Polen (Kontrol ultra vires af Domstolens praksis – EU-rettens forrang), C-448/23, EU:C:2025:975, præmis 130). En sådan daglig tvangsbøde har således en præventiv og ikke en repressiv karakter.
- 67 Den omstændighed alene, at den pågældende medlemsstat, som det er tilfældet i den foreliggende sag, hverken har overholdt kendelsen om de primære foreløbige forholdsregler eller kendelsen om anordning af den accessoriske foreløbige forholdsregel, dvs. betaling af en daglig tvangsbøde, inden behandlingen af hovedsagen afsluttes, kan ikke ændre den præventive karakter af den daglige tvangsbøde, som dommeren i sager om foreløbige forholdsregler har pålagt i henhold til artikel 279 TEUF. Enhver anden fortolkning ville nemlig bringe den effektive virkning af en sådan accessorisk foreløbig foranstaltning i fare, idet den forpligtede part ville kunne påberåbe sig sin egen passivitet for at anfægte lovligheden af den anordnede foranstaltning.
- 68 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at Retten anlagde en fortolkning af artikel 279 TEUF, som er i overensstemmelse med Domstolens praksis, og som ikke er behæftet med retlige fejl, da den i den appellerede doms præmis 47 fastslog, at den daglige tvangsbøde, der var blevet pålagt i henhold til artikel 279 TEUF, i det foreliggende tilfælde ikke alene havde

til formål at sikre den effektive virkning af dommen i hovedsagen, men ligeledes havde til formål at sikre overholdelsen af de foreløbige forholdsregler, der var blevet foreskrevet ved kendelsen af 21. maj 2021, og at afskrække Republikken Polen fra at forhale efterlevelsen af denne kendelse, og da den i nævnte doms præmis 48 fastslog, at den argumentation, som Kommissionen havde fremført, ikke kunne tiltrædes, eftersom den ville gøre ordningen med tvangsbøder anordnet i henhold til artikel 279 TEUF indholdsløs.

69 Hvad angår Republikken Polens argument om, at Retten anlagde en fortolkning af artikel 279 TEUF, som forhindrede sagsøgte i at blive genindsat i sine økonomiske rettigheder ved hovedsagens afslutning, er det ubestridt, at Republikken Polen efter slettelsen af hovedsagen efter forliget mellem Den Tjekkiske Republik og Republikken Polen ikke kunne få medhold i hovedsagen.

70 Hvad endelig angår Republikken Polens argument om, at formålet om at sikre den effektive anvendelse af EU-retten effektivt kan forfølges inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure indledt i henhold til artikel 258 TEUF og gennemført ved hjælp af de sanktioner, der er fastsat i artikel 260, stk. 2, TEUF, skal det bemærkes, at Domstolen har fastslået, at en sådan fortolkning af det EU-retlige retsmiddelsystem i almindelighed og proceduren om foreløbige forholdsregler i særdeleshed ville være til skade for formålet med denne procedure, som er at sikre, at den pågældende medlemsstat overholder de foreløbige forholdsregler, der er truffet over for den, og at sikre den effektive anvendelse af EU-retten, som er en af retsstatens værdier, der er sikret ved artikel 2 TEU, og som danner grundlag for Unionen (jf. i denne retning kendelse af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 102).

71 Det følger heraf, at Retten anlagde en fortolkning af artikel 279 TEUF, som er i overensstemmelse med Domstolens praksis, og ikke begik nogen retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 32, 42 og 48 fastslog, at hvis den tilgang, som Republikken Polen havde argumenteret for – hvorefter slettelsen af hovedsagen i det foreliggende tilfælde ville medføre, at denne medlemsstats forpligtelse til at betale det skyldige beløb for den daglige tvangsbøde, der var blevet anordnet ved kendelsen af 20. september 2021, bortfaldt – blev fulgt, ville dette indebære en tilsidesættelse af denne tvangsbødes formål, som består i at sikre den effektive anvendelse af EU-retten, som er en af retsstatens værdier, der er sikret ved artikel 2 TEU.

72 Det første anbringendes første til tredje led skal derfor forkastes som ugrundede.

Det første anbringendes fjerde led

– Parternes argumenter

73 Med det første anbringendes fjerde led, der er rettet mod den appellerede doms præmis 40 og 42, har Republikken Polen foreholdt Retten, at den anlagde en urigtig fortolkning af kendelsen af 19. maj 2022, idet den på grundlag af denne kendelse fastslog, at slettelsen af hovedsagen ikke havde medført, at Republikken Polens forpligtelse til at betale det skyldige beløb for tvangsbøden bortfaldt. Kendelsen af 19. maj 2022 vedrørte nemlig ikke virkninger med tilbagevirkende kraft af de foreløbige forholdsreglers ophør, og den er uden betydning for besvarelsen af spørgsmålet om, hvilke virkninger slettelsen af hovedsagen i sag C-121/21 havde på den forpligtelse, der blev pålagt Republikken Polen til at betale det skyldige beløb for de daglige tvangsbøder for perioden forud for slettelsen af denne sag fra Domstolens register. Denne medlemsstat har derfor gjort gældende, at Retten ikke med føje kunne udlede nogen form for oplysninger af kendelsen af 19. maj 2022, der gjorde det muligt for den at vurdere dette spørgsmål.

74 Kommissionen har nedlagt påstand om, at dette led af det første anbringende skal forkastes.

– Domstolens bemærkninger

- 75 Hvad angår det første anbringendes fjerde led skal det bemærkes, at Retten, således som Republikken Polen med rette har anført, i den appellerede doms præmis 40 udtrykkeligt henviste til præmis 26 i kendelsen af 19. maj 2022 og heraf udledte, at den daglige tvangsbøde, der var blevet pålagt ved kendelsen af 20. september 2021, »[var] ophørt med at have virkning fra den 4. februar 2022«. I samme doms præmis 40 fastslog Retten imidlertid ligeledes dels, at kendelsen af 4. februar 2022 hverken nævnte de foreløbige forholdsregler, der var fastsat ved kendelsen af 21. maj 2021, eller den daglige tvangsbøde, der var blevet pålagt i henhold til artikel 279 TEUF, dels at Republikken Polens påstand om ophævelse af kendelsen af 20. september 2021 var blevet forkastet ved kendelsen af 19. maj 2022.
- 76 Som det fremgår af anvendelsen af udtrykket »derfor« i begyndelsen af den appellerede doms præmis 41, fastslog Retten på grundlag af de tre konstateringer i nævnte doms præmis 40, som er gengivet i nærværende doms foregående præmis, at »[d]en daglige tvangsbøde [...] faktisk [løb] i perioden mellem forkyndelsen af kendelse af 20. september 2021 [...] og datoen for slettelse af sag C-121/21 fra registret«.
- 77 For så vidt som Republikken Polen ikke har anfægtet den appellerede doms præmis 41 og dermed den delkonklusion, der er anført deri, skal det fastslås, at konstateringerne i nævnte doms præmis 40 og 41 er tilstrækkelige til at begrunde den bedømmelse, som Retten foretog i nævnte doms præmis 42, hvorefter slettelsen af hovedsagen ikke havde til virkning, at denne medlemsstats forpligtelse til at betale det skyldige beløb for den pågældende tvangsbøde bortfaldt, idet denne bedømmelse kun delvist er baseret på præmis 26 i kendelsen af 19. maj 2022, som Retten i øvrigt blot gentog i den appellerede doms præmis 40.
- 78 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at den argumentation, som Republikken Polen har påberåbt sig til støtte for det første anbringendes fjerde led, hviler på en urigtig forståelse af den appellerede doms præmis 40 og 42.
- 79 Det første anbringendes fjerde led skal således forkastes som ugrundet.
- 80 Henset til ovenstående betragtninger skal det første anbringende forkastes som ugrundet.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 36 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol

Parternes argumenter

- 81 Med det andet anbringende, der i det væsentlige er rettet mod den appellerede doms præmis 46, har Republikken Polen foreholdt Retten, at den tilsidesatte sin begrundelsespligt, idet den ikke behørigt redegjorde for grundene til, at den forkastede argumentet om, at de nationale processuelle regler, hvorefter foreløbige retsmidler, der anordnes, indtil der foreligger en endelig afgørelse, ophører med at have virkning med tilbagevirkende kraft, når hovedsagen bliver uden genstand, udgør en del af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og som sådan kan udgøre en del af Unionens retsorden som retskilde.
- 82 Efter at Retten i den appellerede doms præmis 45 havde forkastet Republikken Polens argumentation med den begrundelse, at lovligheden af de omtvistede afgørelser udelukkende skulle undersøges i lyset af de EU-retlige regler, konstaterede Retten nemlig blot i nævnte doms præmis 46, at argumentet om, at de nationale bestemmelser, som denne medlemsstat havde påberåbt sig, kunne anses for at udgøre en del af Unionens retsorden som retskilde som omhandlet i artikel 6, stk. 3, TEU, skulle forkastes, uden at Retten identificerede en bestemmelse i traktaterne eller et almindeligt EU-retligt princip, der var til hinder for en sådan kvalificering. Denne konstatering gør det således ikke muligt for Republikken Polen at få kendskab til begrundelsen for Rettens afgørelse.
- 83 Kommissionen har gjort gældende, at dette anbringende skal forkastes.

Domstolens bemærkninger

- 84 Det andet anbringende vedrører en begrundelsesmangel i den appellerede doms præmis 46.
- 85 Det bemærkes i denne henseende, at det følger af Domstolens faste praksis, at begrundelsen for Rettens domme klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som Retten har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne beslutning, og således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret (dom af 23.1.2025, Parlamentet mod Axa Assurances Luxembourg m.fl., C-766/21 P, EU:C:2025:31, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).
- 86 I den appellerede doms præmis 46 fastslog Retten, at »[s]elv hvis det antages, at de retsbevarende foranstaltninger, der træffes i afventning af en endelig afgørelse, i visse nationale retssystemer med tilbagevirkende kraft ophører med at have virkning, når hovedsagen bliver uden genstand, er denne konstatering [...] ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at disse processuelle regler udgør en del af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og derfor som retskilde kan udgøre en del af Unionens retsorden«.
- 87 Det fremgår således utvetydigt af denne begrundelse, at Retten i overensstemmelse med kravene til bevisførelse fandt, at de processuelle regler, som Republikken Polen havde påberåbt sig til støtte for sin argumentation, ikke kunne anses for at udgøre en del af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner. Det følger heraf, at den appellerede dom for så vidt angår dens præmis 46 på ingen måde er behæftet med en manglende eller utilstrækkelig begrundelse.
- 88 Det følger heraf, at det andet anbringende skal forkastes som ugrundet.
- 89 Appellen skal derfor forkastes i sin helhed.

Sagsomkostninger

- 90 I henhold til procesreglementets artikel 184, stk. 2, træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen ikke tages til følge.
- 91 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 92 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da Republikken Polen har tabt sagen, bør det pålægges sidstnævnte at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) Appellen forkastes.

2) Republikken Polen bærer sine egne omkostninger og betaler Europa-Kommissionens omkostninger.

Underskrifter