

Bruxelles, den 19. september 2022
(OR. en)

12551/22

**Interinstitutionel sag:
2022/0295(NLE)**

**FIN 931
RESPR 27
CADREFIN 139
POLGEN 122**

FORSLAG

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	18. september 2022
til:	Generalsekretariatet for Rådet
Komm. dok. nr.:	COM(2022) 485 final
Vedr.:	Forslag til RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE om foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet i Ungarn

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2022) 485 final.

Bilag: COM(2022) 485 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 18.9.2022
COM(2022) 485 final

2022/0295 (NLE)

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

**om foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget mod tilsidesættelser af
retsstatsprincippet i Ungarn**

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

- (1) I Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2092 af 16. december 2020 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget¹ (forordningen om konditionalitet"), fastsættes det i artikel 4, stk. 1, at "der skal træffes passende foranstaltninger, hvor det i overensstemmelse med artikel 6 konstateres, at tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde."
- (2) Det fastsættes i artikel 6, stk. 1, i forordningen om konditionalitet, at "hvor Kommissionen finder, at den har rimelige grunde til at antage, at betingelserne i artikel 4 er opfyldt, sender den, medmindre den mener, at andre procedurer fastsat i EU-lovgivningen vil gøre det muligt at beskytte Unionens budget mere effektivt, en skriftlig meddelelse herom til den berørte medlemsstat, hvori den redegør for de faktuelle elementer og specifikke forhold, på hvilke den baserede sine konstateringer."
- (3) Det fastsættes i artikel 6, stk. 9, i forordningen om konditionalitet, at "hvor Kommissionen finder, at betingelserne i artikel 4 er opfyldt, og at de afhjælpende foranstaltninger, som medlemsstaten eventuelt måtte have foreslået i henhold til stk. 5, ikke i tilstrækkelig grad tager hensyn til konstateringerne indeholdt i Kommissionens meddelelse, forelægger den Rådet et forslag til en gennemførelsesafgørelse om passende foranstaltninger inden for en måned fra modtagelsen af medlemsstatens bemærkninger eller, hvis der ikke er fremsat bemærkninger, uden unødigt ophold og under alle omstændigheder inden for en måned fra fristen."
- (4) Den 24. november 2021 sendte Kommissionen en anmodning om oplysninger ("anmodning om oplysninger") til Ungarn i henhold til artikel 6, stk. 4, i forordningen om konditionalitet, som de ungarske myndigheder besvarede den 27. januar 2022.
- (5) Den 27. april 2022 sendte Kommissionen en skriftlig meddelelse ("meddelelse") til Ungarn i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordningen om konditionalitet. Meddelelsen indeholdt oplysninger om Kommissionens konstateringer med hensyn til en række problemer vedrørende systemet for offentlige udbud i Ungarn, bl.a. systemiske uregelmæssigheder, mangler og svagheder i procedurerne for offentlige udbud; en høj andel af udbudsprocedurer med én tilbudsgiver og en ringe grad af konkurrence i udbudsprocedurer; problemer vedrørende anvendelsen af rammeaftaler; problemer med afsløring, forebyggelse og løsning af interessekonflikter og betænkeligheder ved den brug af EU-midler, som truster af offentlig interesse står for. Disse problemer, og det forhold, at de opstod flere gange over tid, viser at de ungarske myndigheder af systemiske årsager ikke har været i stand til, har undladt eller ikke været villige til at forhindre, at der træffes beslutninger, som er i strid med gældende ret hvad angår offentlige udbud og interessekonflikter, og dermed til at tackle risici for korruption hensigtsmæssigt. Disse tilsidesættelser udgør en tilsidesættelse af retsstatsprincippet,

¹ EUT L 433I af 22.12.2020, s. 1.

især princippet om retssikkerhed og forbuddet mod vilkårlighed i den udøvende magt, og skaber tvivl om magtens tredeling. Derudover indeholdt meddelelsen konstateringer vedrørende efterforskning og retsforfølgning og reglerne om korruptionsbekæmpelse: Der er flere problemer med effektiviteten af efterforskningen og retsforfølgningen af påståede kriminelle aktiviteter, anklagemyndighedens organisation og mangel på en velfungerende og effektiv ramme for korruptionsbekæmpelse. Disse problemer udgør også tilsidesættelser af retsstatsprincippet, især princippet om retssikkerhed og forbuddet mod vilkårlighed i den udøvende magt og effektiv retsbeskyttelse. Som anført i meddelelsen vil disse tilsidesættelser påvirke eller udgøre en alvorlig risiko for at påvirke Unionens finansielle interesser, og der er ikke andre procedurer i EU-lovgivningen, der gør det muligt at beskytte dem mere effektivt end forordningen om konditionalitet. I sin meddelelse anmodede Kommissionen også Ungarn om i sit svar på anmodningen om spørgsmål at fremlægge visse oplysninger og data om de faktuelle elementer og grunde, som den havde baseret sine konstateringer på. Der blev også stillet spørgsmål vedrørende potentielt beslægtede problemer, der vedrører domstolenes uafhængighed. Kommissionen gav i meddelelsen de ungarske myndigheder to måneder til at fremsætte bemærkninger.

- (6) Den 27. juni 2022 besvarede Ungarn meddelelsen ("første svar"). Ved brev af 30. juni og 5. juli 2022 fremsendte den ungarske justitsminister yderligere oplysninger som supplement til det første svar. Den 19. juli 2022 sendte Ungarn en supplerende skrivelse med forslag til en række foranstaltninger, der skulle afhjælpe konstateringerne i meddelelsen. Grundet fremsendelsen på det meget sene tidspunkt i proceduren kunne Kommissionen dog ikke tage hensyn hertil i sin vurdering af det første svar. Kommissionen tog alle relevante elementer i disse supplerende skrivelser i betragtning i løbet af næste fase af den procedure, der er fastsat i forordningen om konditionalitet, i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde med medlemsstaterne.
- (7) Kommissionen fandt, at det første svar og de supplerende skrivelser af 30. juni og 5. juli 2022 ikke indeholdt passende afhjælpende og tilstrækkeligt forpligtende foranstaltninger i forhold til forordningen om konditionalitet.
- (8) Som følge af denne mangel på passende afhjælpende foranstaltninger sendte Kommissionen i overensstemmelse med artikel 6, stk. 7, i forordningen om konditionalitet den 20. juli 2022 et brev til Ungarn ("hensigtserklæring") for at underrette den pågældende medlemsstat om sin vurdering i henhold til artikel 6, stk. 6, i forordningen om konditionalitet og om de foranstaltninger, som den påtænkte at forelægge Rådet til vedtagelse i henhold til artikel 6, stk. 9, i nævnte forordning. I henhold til artikel 6, stk. 7, i forordningen om konditionalitet blev Ungarn derfor opfordret til at fremsætte bemærkninger, især om de påtænkte foranstaltningers forholdsmæssighed, inden for en måned.
- (9) Ungarn besvarede hensigtserklæringen den 22. august 2022 ("andet svar") inden for den frist på en måned, der er fastsat i artikel 6, stk. 7, i forordningen om konditionalitet.
- (10) I sit andet svar gentog Ungarn de argumenter, som landet havde fremført i sit første svar, og kritiserede den måde, proceduren var blevet gennemført på. Ungarn anfægtede forholdsmæssigheden af de foranstaltninger, der var omhandlet i hensigtserklæringen. Samtidig meddelte Ungarn 17 afhjælpende foranstaltninger, efter at der havde været tekniske drøftelser mellem Kommissionens tjenestegrene og

de ungarske myndigheder i overensstemmelse princippet om loyalt samarbejde med medlemsstaterne. Den 13. september 2022 sendte Ungarn Kommissionen en skrivelse, som indeholdt præciseringer og yderligere tilsagn i forbindelse med de afhjælpende foranstaltninger, der var foreslået ("septemberbrevet").

2. PROBLEMER, DER TYDER PÅ TILSIDESÆTTELSE AF RETSSTATSPRINCIPPET

2.1. Systemiske uregelmæssigheder, mangler og svagheder i forbindelse med offentlige udbud

2.1.1. Kommissionens konstateringer

- (11) Kommissionen fandt i sin meddelelse og bekræftede i hensigtserklæringen, at der er systemiske uregelmæssigheder, mangler og svagheder i procedurerne for offentlige udbud i Ungarn. Disse uregelmæssigheder er blevet konstateret efter flere på hinanden følgende revisioner, som Kommissionens tjenestegrene har foretaget for både programmeringsperioden 2007-2013 og programmeringsperioden 2014-2020, samt i forbindelse med flere af de undersøgelser, som Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) har foretaget, og som førte til finansielle henstillinger med henblik på inddrivelse af betydelige beløb. Bland andet på grund af uregelmæssighedernes systemiske karakter, det forhold, at de gentager sig over længere tid, og omfanget af de finansielle korrektioner, der blev besluttet, fandt Kommissionen, at der var rimelig grund til at antage, at betingelserne i artikel 4 i forordningen om konditionalitet var opfyldt.
- (12) De foreliggende data tyder desuden på, at en usædvanlig høj andel af kontrakter er blevet tildelt efter offentlige udbudsprocedurer, hvori kun én tilbudsgiver deltog, at der er blevet tildelt kontrakter til bestemte virksomheder, som gradvist har vundet store andele af markedet, og at der er alvorlige mangler i forbindelse med tildelingen af rammeaftaler. Kommissionen anså disse elementer som tegn på en klar risiko for manglende gennemsigtighed og konkurrence til skade for en forsvarlig forvaltning af de EU-midler, der anvendes i de relevante procedurer, samt et tegn på, at der under visse omstændigheder er en øget risiko for korruption og interessekonflikter.
- (13) Kommissionen henviste endvidere til de alvorlige mangler, som Kommissionens tjenestegrene havde konstateret med hensyn til offentlige udbud i forbindelse med visse rammeaftaler, og fandt, at der var alvorlige betænkeligheder med hensyn til kommende rammeaftaler.

2.1.2. Ungarns bemærkninger

- (14) Ungarn beskrev sin lovgivning og praksis med hensyn til offentlige udbud. Ungarn påpegede, at landets system for offentlige udbud efter dets opfattelse både fungerer og er i overensstemmelse EU's direktiver om offentlige udbud. Ungarn henviste i den forbindelse til særlige bestemmelser i lov CXLIII fra 2015 om offentlige udbud, som ændret efter Kommissionens tjenestegrenes revisioner, og til en række elementer i det aktuelle system for offentlige udbud samt til foranstaltninger, som landet har truffet i de senere år for at fremme konkurrencen og øge gennemsigtigheden².

² Ungarn henviste til i) ændring af loven om offentlige indkøb ved lov Nr. LXXXIII fra 2018 om ophævelse af den tidligere begrænsning af underentreprise, ii) forøgelse af DPPC's personale og iværksættelse af et internt uddannelsessystem, iii) forbedring af DPPC's interne procedurer og kontrol og udstedelse af et vejledende notat til fagfolk i de ordregivende myndigheder og iv) ændring af reglerne for anvendelsen af bistand fra visse EU-fonde.

Ungarn hævdede på dette grundlag, at praksis for offentlige indkøb i Ungarn nu ville være i overensstemmelse med EU's krav med hensyn til forebyggelse og afsløring af uregelmæssigheder i forbindelse med offentlige udbud.

- (15) Med hensyn til de uregelmæssigheder, som Kommissionen omtaler, påstod Ungarn, at de relevante finansielle korrektioner kun delvis var knyttet til svagheder i de offentlige udbudsprocedurer, at de svagheder, der var konstateret i forbindelse med revisionerne, ikke var af systemisk karakter, og at de ikke førte til afbrydelse eller suspension af betalinger.
- (16) Derudover hævdede Ungarn, at eftersom forordningen om konditionalitet først fandt anvendelse fra den 1. januar 2021, kan de påståede uregelmæssigheder, som blev konstateret før denne dato, ikke tilskrives tilsidesættelser af retsstatsprincippet i henhold til nævnte forordning. Ungarn anførte også, at for at kunne fastslå, at de systemiske mangler og uregelmæssigheder, der blev konstateret i forbindelse med Kommissionens tjenestegrenes revisioner, udgør en tilsidesættelse af retsstatsprincippet i henhold til artikel 2, litra a), sammenholdt med artikel 4, stk. 2, litra a), i forordningen om konditionalitet, skal det også kunne fastslås, at de afgørelser, som træffes af de pågældende myndigheder eller organer, ikke kan gøres til genstand for en effektiv domstolsprøvelse³.
- (17) Ifølge Ungarn viser det forhold, at andelen af offentlige udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver er lavere, når der er EU-midler involveret, end når nationale midler er involveret, at Ungarns kontrolsystem i forbindelse med EU-midler effektivt kan modvirke de faktorer, der ligger til grund for den begrænsede konkurrence i forbindelse med offentlige udbud.
- (18) Ungarn bestrider også rigtigheden og pålideligheden af den metode og de underliggende data, der er benyttet i de undersøgelser af konkurrenceintensiteten i forbindelse med offentlige udbud og koncentrationen af tildelinger til et lille antal virksomheder, som Kommissionen anfører i meddelelsen⁴ og hensigtserklæringen.
- (19) Med hensyn til rammeaftaler fremførte Ungarn, at der er sikret et højt konkurrenceniveau. Udbudsproceduren gennemføres i to faser med henblik på en effektiv tildeling af kontrakten: Først konkurrerer tilbudsgiverne om retten til at deltage i rammeaftalen, og dernæst, hvis der tildeles specifikke kontrakter efter fornyet konkurrence, bliver markedskonkurrencen mellem de økonomiske aktører aktuel igen. Der er ifølge Ungarn ikke truffet nogen afgørelse på centralt regeringsniveau, som kræver, at der skal anvendes rammeaftaler i den nuværende flerårige finansielle rammes (FFR) periode.

2.1.3. *Kommissionens vurdering*

- (20) Selv om Ungarn har indført visse ændringer i sin lovgivning og forvaltning af systemet for offentlige udbud, ser disse ændringer på baggrund af de foreliggende oplysninger ikke ud til at have ført til forbedringer for så vidt angår resultatet af de offentlige udbudsprocedurer i praksis. På trods af de foranstaltninger, der er truffet i

³ Ifølge Ungarn følger dette af præmis 325 i Den Europæiske Unions Domstols ("Domstolen") dom i sag C-157/21.

⁴ *New Trends in Corruption Risk and Intensity of Competition in the Hungarian Public Procurement from January 2005 to April*, Flash Report 2020 af 1. maj 2020, Corruption Research Center Budapest, https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2020/05/2020_hpp_0520_flash_report_1_200526_.pdf.

de senere år, er der endnu ikke opnået tilstrækkelig gennemsigtighed, og der kan ikke foretages effektiv ekstern kontrol, hvilket er et af formålene med gennemsigtighed.

- (21) I modsætning til hvad Ungarn hævdede, var de finansielle korrektioner for perioden 2014-2020 primært knyttet til systemiske svagheder i forvaltningen af offentlige udbud, hvilket dokumenteres af resultaterne af de relevante revisioner, der er foretaget. Disse finansielle korrektioner var de højeste for samtlige EU-medlemsstater i denne periode⁵, hvilket Ungarn ikke anfægtede. Revisionerne vedrørte desuden den måde, som det forvaltnings- og kontrolsystem, der skal sikre overholdelse af reglerne for offentlige udbud, fungerer på. De vedrørte således systemiske problemer⁶. Kommissionen er ikke enig i Ungarns argument om, at den manglende afbrydelse eller suspension af betalinger må betyde, at Kommissionen ikke mente, at der forelå en alvorlig mangel. Der skal i den forbindelse gøres opmærksom på, at selv en risiko på over 5 % af udgifterne, som er den laveste faste takst for den finansielle korrektion i den delegerede forordning⁷, kan vedrøre en alvorlig mangel. En alvorlig mangel i forvaltnings- og kontrolsystemet defineres ikke udelukkende på grundlag af kvantitative tærskler, men også, og især i dette tilfælde, på grundlag af tilsidesættelser af væsentlige centrale krav eller en kombination af krav i de gældende regler med potentielle systemiske virkninger.
- (22) Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt forordningen om konditionalitet fandt anvendelse på det pågældende tidspunkt, er de systemiske tilsidesættelser af retsstatsprincippet, som blev fastslået inden den 1. januar 2021, ikke blevet afhjulpet, og de har været tilbagevendende og aktuelle efter denne dato. De kan være omfattet af forordningen om konditionalitet i betragtning af tilsidesættelsernes systemiske og gentagne eller vedvarende karakter og den aktuelle risiko, som de udgør for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget og beskyttelsen af Unionens finansielle interesser efter den 1. januar 2021.
- (23) Kommissionen er ikke enig i Ungarns påstand om, at systemiske mangler og uregelmæssigheder kun kan udgøre en tilsidesættelse af retsstatsprincippet i henhold til forordningen om konditionalitet, hvis de pågældende myndigheders eller organers afgørelser ikke kan gøres til genstand for en effektiv domstolsprøvelse. Det fremgår klart af forordningen om konditionalitet, at enhver systemisk mangel eller uregelmæssighed, som er tegn på tilsidesættelse af retsstatsprincippet og konstateres af Kommissionen, skal betragtes selvstændigt og kan være omfattet af forordningen om konditionalitet. I intet tilfælde, hvor der er tegn på en tilsidesættelse af

⁵ Landerapport for Ungarn "Country Report Hungary" 2020 Brussels, 26.2.2020 SWD (2020) 516 final, s. 43, findes på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0516>.

⁶ Navnlig var Audit REGC214HU0068, som er nævnt i fodnote 10 og 13 i meddelelsen, en tidlig forebyggende systemrevision.

⁷ Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 480/2014 af 3. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EUT L 138 af 13.5.2014, s. 5).

retsstatsprincippet, er der således krav om at tage yderligere betingelser i betragtning i henhold til forordningen om konditionalitet⁸.

- (24) Kommissionen er heller ikke enig i Ungarns argument om, at det, blot fordi andelen af offentlige udbudsprocedurer, der involverer EU-midler med kun én tilbudsgiver, er lavere end den andel, der involverer nationale midler, må konkluderes, at Ungarns kontrolsystem i forbindelse med EU-midler effektivt kan modvirke de faktorer, der ligger til grund for den begrænsede konkurrence i forbindelse med offentlige udbud. Det forhold, at andelen af udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver er lavere for udbud, der involverer EU-midler, end for udbud, der involverer nationale midler, betyder ikke i sig selv, at kontrollen med udbud, der involverer EU-midler fungerer korrekt. Dette afspejles også i Rådets henstilling om Ungarns nationale reformprogram for 2022, hvori det bekræftes, at disse problemer fortsat gør sig gældende⁹¹⁰.
- (25) Ungarn har ikke fremlagt nogen dokumentation for de seneste forbedringer af udbudssystemet (navnlig med hensyn til gennemsigtighed, konkurrenceintensitet og kontrol med interessekonflikter). De data, som Kommissionen har til rådighed, viser ikke blot en øget koncentration af tildelinger i forbindelse med offentlige udbud, men også at de virksomheder, der kan betragtes som politisk forbundne med aktører i det ungarske regeringsparti ("politisk forbundne"), har øgede chancer for at vinde et udbud. Generaldirektoratet for Budget foretog en undersøgelse, som indeholdt en statistisk empirisk analyse af mere end 270 000 ungarske offentlige kontrakter mellem 2005 og 2021¹¹. Undersøgelsen viste, at sandsynligheden for at vinde offentlige kontrakter (både nationale og EU-finansierede) i perioden 2005-2010 var mellem 1,5–2,1 gange højere for virksomheder, der kan betragtes som politisk forbundne, end for virksomheder, som ikke betragtes som politisk forbundne. Denne forskel steg betydeligt i perioden 2011-2021. Hvis der kun ses på de EU-finansierede kontrakter i perioden efter 2011, var sandsynligheden for at vinde et udbud mere end 3,3–4,4 gange højere for virksomheder, der kan betragtes som politisk forbundne end for virksomheder, der ikke betragtes som politisk forbundne. Ses der i samme periode på både nationale og EU-finansierede kontrakter var sandsynligheden for at vinde offentlige kontrakter mellem 2,5–3 gange højere for virksomheder, der kan betragtes som politisk forbundne end for virksomheder, der ikke kan betragtes som

⁸ I præmis 325 i sag C-157/21 føjer Domstolen ingen yderligere betingelser til en given form for tilsidesættelse af retsstatsprincippet i henhold til forordningen om konditionalitet, men præciserer blot dele af det generelle begreb "retsstatsprincippet".

⁹ Rådets henstilling om Ungarns nationale reformprogram for 2022 og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2022, punkt 30 og henstilling 4 på <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/da/pdf>: "Markedet for offentlige udbud er fortsat sårbart over for konkurrencebegrænsende praksis. Andelen af kontrakter, der tildeles i procedurer med deltagelse af blot én tilbudsgiver, er fortsat en af de højeste i Unionen. [...] I februar 2021 satte regeringen sig et ambitiøst mål om at nedbringe andelen af offentlige udbudsprocedurer med kun ét bud til under 15 %, *dog uden en fast tidsplan*" (Henstilling 4 "forbedre konkurrencen inden for offentlige udbud" (kursiv tilføjet)).

¹⁰ Se også myndigheden for offentlige indkøb (2021), Flash Report: "Hungarian Public Procurement in Numbers." Siden 2018 er der sket en forværring af udviklingen i det samlede antal udbudsprocedurer med én tilbudsgiver. Se https://kozbeszerzes.hu/media/documents/FLASH_REPORT-2021.pdf.

¹¹ "Study on concentration of awards and potential risks of fraud, corruption and conflict of interest in public procurement procedures in Hungary with focus on EU funded public procurements - Empirical analysis of Hungarian public procurement data from 2005 to 2021", Corruption Research Center Budapest. Undersøgelsen blev sendt særskilt til Ungarn til orientering.

politisk forbundne. Det konkluderes i undersøgelsen, at de direkte eller indirekte politiske forbindelser, som visse virksomheder, der kan betragtes som politisk forbundne, har, er en afgørende faktor for, at de har større sandsynlighed for at vinde i udbudsprocedurer sammenlignet med virksomheder, der ikke betragtes som politisk forbundne, samt for at få kontrakter af en højere samlet værdi. Det fremgår desuden, at virkningen bliver større, alt efter hvor tæt en økonomisk aktør er på det regerende parti. I perioden efter 2011 skønnes sandsynligheden for at vinde offentlige kontrakter for virksomheder, der kan betragtes som politisk forbundne, i nogle tilfælde for at være op til 130 % større end for virksomheder, der ikke betragtes som politisk forbundne. Disse data viser en konstant stigende tendens og omfatter 2021. Disse observationer blev bekræftet af resultaterne af en undersøgelse af visse udbudsdata vedrørende kontrakter, der var tildelt nogle af de virksomheder, der var identificeret som virksomheder, der kan betragtes som politisk forbundne. Derudover blev der indsamlet rapporter fra medier og interessenter i turist-, kommunikations- og sportssektoren, som peger i samme retning.

- (26) Hvad angår rammeaftaler, bemærker Kommissionen, at det følger af rammeaftalens karakter, at når først en sådan aftale er underskrevet, kan virksomheder, som ikke deltog i det oprindelige forløb frem til aftalen, ikke indgive bud. I betragtning af de betydelige uregelmæssigheder, der er konstateret i forbindelse med Kommissionens tjenestegrenes revisioner af gennemførelsen af de offentlige udbudsprocedurer for sådanne aftaler, og de betydelige beløb, som rammeaftaler omfatter i sektorer, som f.eks. IT-sektoren, og rammeaftalernes lange løbetid, er det meget sandsynligt, at kun bestemte virksomheder grupperet i bestemte konsortier, der deltager i hver af de forskellige aftaler, vil blive tildelt samtlige kontrakter, som involverer EU-midler, i den relevante sektor i perioden 2021-2027.

2.2. Afsløring, forebyggelse og løsning af interessekonflikter og betænkeligheder med hensyn til "truster af offentlig interesse"

2.2.1. Kommissionens konklusioner

- (27) Kommissionen gav udtryk for betænkeligheder med hensyn til Ungarns evne til at forbedre kontrollen med interessekonflikter i forbindelse med anvendelsen af EU-midler ved hjælp af særlige IT-værktøjer såsom Arachne (dvs. det fælles datamining- og risikovurderingsværktøj, som Kommissionen stiller til rådighed for medlemsstaterne) på grund af disse værktøjers karakteristika og de data, som de ungarske myndigheder har uploadet deri til analyseformål.
- (28) Kommissionen gav også udtryk for betænkeligheder ved, at truster af offentlig interesse ikke er underlagt reglerne i EU's direktiver om offentlige udbud. Den udtrykte også betænkeligheder ved problemer vedrørende interessekonflikter og gennemsigtighed i forbindelse med truster af offentlig interesse, blandt andet den udtrykkelige juridiske undtagelse, der gælder disse trusters bestyrelsesmedlemmer, fra krav vedrørende interessekonflikter og ved den kendsgerning, at regler om interessekonflikter ikke finder anvendelse på parlamentsmedlemmer, statssekretærer og andre offentligt ansatte i regeringen, der samtidig kan være medlemmer af sådanne trusters bestyrelser.

2.2.2. Ungarns bemærkninger

- (29) Med hensyn til kontrol af interessekonflikter fremsendte Ungarn ikke de oplysninger, som Kommissionen havde anmodet om, men anførte, at landet regelmæssigt sender data til Arachne og også i et vist omfang bruger dette værktøj, samtidig med at det

anførte, at det i henhold til EU-retten ikke er obligatorisk at anvende Arachne. Selv om Ungarn anfægtede Arachnes nytteværdi og hævdede, at det ungarske IT-system (FAIR EUPR) er mere effektivt, henviste det til de igangværende forhandlinger om landets genopretnings- og resiliensplan i forbindelse med sit tilsagn om en omfattende brug af Arachne i denne henseende.

- (30) Hvad angår anvendelsen af reglerne om offentlige udbud på truster af offentlig interesse hævdede Ungarn, at sådanne betænkeligheder er rent teoretiske, da de pågældende truster med henblik på offentlige udbud allerede betragtes som "ordregivende myndigheder" ifølge de gældende regler (og navnlig i henhold til den ungarske lov om offentlige udbud). Hvad angår spørgsmålet om, at sådanne trusters bestyrelsesmedlemmer skal være omfattet af regler om interessekonflikter, hævder Ungarn, at Kommissionens betænkeligheder er rene gisninger, samtidig med at landet klart anfører, at sådanne trusters bestyrelsesmedlemmer udtrykkeligt er udelukket fra anvendelsen af reglerne vedrørende interessekonflikter. Det pegede endvidere på en række regler om udelukkelse og interessekonflikter, der tilsyneladende findes i vedtægterne for alle disse enheder.

2.2.3. *Kommissionens vurdering*

- (31) Hvad angår Ungarns argumenter vedrørende Arachne bemærker Kommissionen, at dens tjenestegrene som opfølgning på den forebyggende systemrevision i 2016¹² konkluderede, at det ungarske IT-system FAIR EUPR ikke kan anses for at have de samme funktioner som Arachne, og at de data, som de ungarske myndigheder uploader, ikke omfatter visse kategorier af data¹³, der er nødvendige for risikotestfunktionaliteterne.
- (32) Kommissionen mener, at selv i de tilfælde, hvor truster af offentlig interesse ville kunne regnes for ordregivende myndigheder, fordi de opfylder kravene i artikel 2, nr. 1–4, i direktiv 2014/24/EU¹⁴, betyder dette ikke, at de anses for at være ordregivende myndigheder i alle tilfælde. I betragtning af reglerne om udnævnelse af bestyrelsesmedlemmer kan der være usikkerhed med hensyn til kriteriet om "statskontrol" i direktivet, og tærsklen vedrørende statsstøtte på 50 % finder muligvis heller ikke altid anvendelse. Truster af offentlig interesse vil derfor ikke altid blive betragtet som ordregivende myndigheder i henhold til direktiverne om offentlige udbud.
- (33) Med hensyn til problemer vedrørende interessekonflikter og gennemsigtighed i truster af offentlig interesse fremførte Ungarn ingen argumenter vedrørende den udtrykkelige retlige undtagelse, der gælder trusters bestyrelsesmedlemmer, fra krav vedrørende interessekonflikter. Ungarn gav endvidere ikke nærmere oplysninger om disse vedtægter (f.eks. om det er lovpligtigt at medtage disse bestemmelser i vedtægterne for alle truster af offentlig interesse) og fremlagde heller ingen dokumentation for den eventuelle kontrol af interessekonflikter, der foretages af bestyrelsesmedlemmerne i truster af offentlig interesse, således som det specifikt kræves. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at oprettelsen af privatretlige enheder, som staten donerede betydelige offentlige aktiver til, kunne tyde på manglende offentlig kontrol med driften og forvaltningen af disse enheder. Navnlig

¹² Om det operationelle program økonomisk udvikling og innovation.

¹³ F.eks. leverandør- og kontraktniveau.

¹⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EUT L 94 af 28.3.2014, s. 65).

ser det ud til, at staten efter overførsel af stifterens rettigheder fra den kompetente minister til bestyrelsen mister enhver form for kontrol over disse truster. Kommissionen bemærker endvidere i rapporten om retsstatssituationen fra 2022, at reglerne vedrørende interessekonflikter ikke finder anvendelse på parlamentsmedlemmer, statssekretærer og andre offentligt ansatte i regeringen, som samtidig er bestyrelsesmedlemmer i truster af offentlig interesse, på trods af at disse enheder modtager betydelige offentlige midler, hvilket medfører en øget risiko for korruption¹⁵.

3. YDERLIGERE FORHOLD I FORBINDELSE MED EFTERFORSKNING, RETSFORFØLGNING OG RAMMEN FOR KORRUPTIONSBEKÆMPELSE

3.1. Efterforskning og retsforfølgning

3.1.1. Kommissionens konstateringer

- (34) I meddelelsen og hensigtserklæringen blev det påpeget, at der er alvorlig risiko for, at den faktiske gennemførelse af efterforskning og retsforfølgning i sager vedrørende EU-midler svækkes som følge af koncentrationen af beføjelser hos anklagemyndigheden, dennes strengt hierarkiske opbygning, manglen på krav om at fremlægge en begrundelse for tildeling eller omfordeling af sager, manglen på regler, der skal hindre vilkårlige afgørelser, der kan være til hinder for en effektiv efterforsknings- og retsforfølgningspolitik, samt manglen på domstolskontrol af efterforskningsmyndighedernes eller anklagemyndighedens afgørelser om ikke at forfølge en sag. I denne forbindelse henviste Kommissionen til landekapitlet om Ungarn i Kommissionens rapport om retsstatssituationen 2021¹⁶, idet den henviste til de henstillinger vedrørende anklagere, som Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (Greco) har fremsat siden 2015¹⁷, og til manglen på effektive retsmidler til at anfægte anklagemyndighedens afgørelser om ikke at efterforske eller retsforfølge påståede kriminelle aktiviteter, der er til skade for offentlighedens interesser, herunder korruption og svig, der skader Unionens finansielle interesser, og underslæb med offentlige midler¹⁸.
- (35) Eftersom Ungarn kun samarbejder bilateralt med Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) og ikke er en deltagende medlemsstat¹⁹, er OLAF det eneste administrative EU-undersøgelsesorgan, der har kompetence til at undersøge

¹⁵ Se side 17 i dokumentet fra Kommissionens tjenestegrene "2022 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, Accompanying the document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2022 Rule of Law Report, The Rule of law situation in the European Union" (SWD(2022) 517 final "2022 Rule of law Report for Hungary").

¹⁶ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene — Rapport om retsstatssituationen 2021, Landekapitel om Ungarn (SWD(2021) 714 final, side 8), findes på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>

¹⁷ GRECO Fourth evaluation round – Evaluation report af 27. marts 2015, Greco Eval IV Rep (2014) 10E, findes på <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6b9e>.

¹⁸ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene — Rapport om retsstatssituationen 2021, Landekapitel om Ungarn (SWD(2021) 714 final, side 58), findes på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>

¹⁹ Ikkedeltagende EU-medlemsstater samarbejder bilateralt med EPPO.

påstande om svig, korruption eller enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser.

3.1.2. *Ungarns bemærkninger*

- (36) Ungarn anfægtede Kommissionens henvisning til de henstillinger fra Greco, som endnu ikke er efterkommet, og sammenlignede Ungarns gennemførelsesgrad med andre medlemsstaters gennemførelsesgrad på grundlag af de seneste data fra Greco²⁰.
- (37) Ungarn fremhævede også, at landet ikke er forpligtet til at deltage i EPPO, og understregede, at det har indgået en samarbejdsaftale med EPPO, og at den europæiske chefanklager i et interview har erklæret, at den ungarske anklagemyndighed har besvaret alle EPPO's anmodninger. Ungarn gjorde gældende, at EPPO i de medlemsstater, der er parter i et forstærket samarbejde om oprettelse af EPPO, er et organ, der handler på egne vegne og uafhængigt af de nationale efterforskningsmyndigheder og anklagemyndigheden. De nationale retshåndhævende myndigheder beskæftiger sig derfor ikke med spørgsmål, der henhører under EPPO's kompetence. Et samarbejde med OLAF kan derimod fremme effektiviteten, eftersom OLAF samarbejder med de nationale myndigheder og supplerer deres kapacitet. Ungarn fremhævede desuden, at der foruden Ungarn er fire andre EU-medlemsstater, der ikke deltager i EPPO, og at anklagemyndighedens effektivitet i disse lande ikke giver Kommissionen anledning til bekymring.
- (38) Hvad angår i) muligheden for, at anklagemyndigheden direkte eller indirekte kan udstede instrukser til anklagere og tildele eller fjerne sager, og ii) kriterierne for overførsel af sager mellem underordnede anklagere, henviste Ungarn til de relevante bestemmelser i national ret og fremførte det argument, at anklagemyndighedens hierarkiske opbygning ikke i sig selv kan være et retsstatsspørgsmål, ligesom landet anfægtede Kommissionens påstand om, at denne opbygning kan påvirke effektiviteten af pådømmelsen af straffesager. Ungarn anførte også, at den nuværende anklagemyndighed i hele sin mandatperiode ikke har fjernet sager fra anklagere. Ungarn henviste endvidere til Unionens mulighed for at udøve offerets rettigheder i forbindelse med straffesager vedrørende svig, der skader Unionens finansielle interesser, og til muligheden for at indgive en klage over efterforskningsmyndighedens handlinger eller for at fungere som stedfortrædende privat anklager. Ungarn anførte også, at i tilfælde af sager, der indledes efter fremsendelse af en retslig henstilling fra OLAF, ville den ungarske anklagemyndighed altid sende afgørelser om afvisning af straffesager til OLAF i overensstemmelse med den samarbejdsaftale, landet indgik med OLAF den 11. februar 2022. Ungarn tilføjede, at Unionens undladelse af at anfægte de relevante afgørelser eller af at træde til som stedfortrædende privat anklager ville være ensbetydende med, at Unionen er enig i eller ikke gør indsigelse mod de pågældende afgørelser.

3.1.3. *Kommissionens vurdering*

- (39) Kommissionen redegjorde for de specifikke grunde vedrørende efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med de øvrige spørgsmål, den har rejst i denne sag, navnlig hvad angår uregelmæssigheder, mangler og svagheder i forbindelse med udbudsprocedurer, og de var som sådan ikke udelukkende baseret på de

²⁰ GRECO 22nd General Activity Report (2021), findes på <https://rm.coe.int/greco-general-activity-report-2021/1680a6bb79>.

betæneligheder, der var omhandlet i Greco's henstillinger. En sammenligning af Ungarns resultater med hensyn til at efterkomme de relevante henstillinger fra Greco med andre medlemsstaters resultater afhjælper ikke de bekymringer, som Kommissionen har givet udtryk for. Kommissionen bemærker endvidere i denne forbindelse, at arten og omfanget af beviserne skal vurderes på grundlag af hver enkelt sags forhold under hensyntagen til alle relevante omstændigheder som fastsat i forordningen om konditionalitet. Selv om Greco påpeger en mindre forbedring i sin seneste evaluering²¹ af, i hvilken grad Ungarn gennemfører de relevante henstillinger, er der fortsat en række relevante henstillinger vedrørende forebyggelse af korruption i forbindelse med anklagere, der endnu ikke eller kun delvist er efterkommet.

- (40) I modsætning til de argumenter, som Ungarn fremfører i sit andet svar, har Kommissionen ikke antydnet, at Ungarn ville være forpligtet til at tilslutte sig EPPO. Kommissionen er også fuldt ud bekendt med det bilaterale samarbejde mellem Ungarn og EPPO og glæder sig over, at Ungarn besvarer EPPO's anmodninger i overensstemmelse med dets pligt til loyalt samarbejde. Når det er sagt, er den ungarske anklagemyndighed som følge af Ungarns manglende deltagelse i EPPO den eneste myndighed, der foretager strafferetlig efterforskning af strafbare handlinger, der skader EU's finansielle interesser. Den kendsgerning, at Ungarn ikke deltager i EPPO, er derfor relevant i lyset af bekymringen om, hvorvidt den ungarske anklagemyndighed fungerer effektivt. Som anført i meddelelsen, er OLAF desuden for så vidt angår Ungarn det eneste administrative EU-undersøgelsesorgan, der har kompetence til at undersøge påstande om svig, korruption eller enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser. Hvad enten en medlemsstat deltager i EPPO eller ej, er det afgørende at have en effektiv og uafhængig national anklagemyndighed, robuste rammer for korruptionsbekæmpelse samt et effektivt samarbejde med OLAF.
- (41) Med hensyn til Ungarns bemærkninger om anklagemyndigheden noterede Kommissionen sig de fremlagte oplysninger, der bekræftede anklagemyndighedens strengt hierarkiske opbygning og beskrev kravene til fjernelse og overførsel af sager samt reglerne for disciplinærsager. Ungarn har ikke svaret fyldestgørende på spørgsmålene vedrørende anklagemyndighedens organisation og funktionsmåde, heller ikke på spørgsmålene vedrørende de procedurer, der er relevante for OLAF's retslige henstillinger, og har således ikke bortvejret Kommissionens betæneligheder. Kommissionen har derfor fortsat betæneligheder hvad angår systemiske problemer, der er relevante for, om efterforskningsmyndighederne og anklagemyndigheden rent faktisk fungerer korrekt med hensyn til efterforskning og retsforfølgning af strafbare handlinger eller overtrædelser af EU-retten i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget eller beskyttelse af Unionens finansielle interesser, eftersom anklagemyndighedens skønsmæssige beføjelser forstærkes af dens strengt hierarkiske opbygning. Kommissionen er af den opfattelse, at anklagemyndighedens omfattende beføjelser kombineret med dennes manglende kontrolforanstaltninger kan påvirke tjenestens effektive funktion med konsekvenser for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.
- (42) Kommissionen er uenig i Ungarns argument om, at manglende anfægtelse af en afgørelse eller undladelse af at træde til som stedfortrædende privat anklager er

²¹ GRECO Fourth Evaluation Round – Second Interim Compliance Report.

ensbetydende med, at Unionen er enig i eller ikke gør indsigelse mod en afgørelse om at afslutte søgsmålet. For det første tages der i dette argument ikke højde for afgørelser om ikke at efterforske eller om at afslutte efterforskningen af strafbare handlinger, der er relevante for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, og for det andet har det også til formål at flytte ansvaret for retsforfølgning over på Unionen, hvilket er i strid med den ansvarsfordeling mellem Unionen og medlemsstaterne, der udtrykkeligt fremgår af artikel 325 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Fremlæggelse af en afgørelse om afvisning af en sag på grundlag af den administrative samarbejdsaftale med OLAF kan heller ikke opfattes som værende det samme som at erklære sig enig i eller ikke at gøre indsigelse mod en afgørelse om at afslutte sagen.

- (43) Hvad dette angår gør Kommissionen opmærksom på sin vurdering som godkendt af Rådet i forbindelse med det europæiske semester 2022, hvori den skriver således: "I sager med alvorlige påstande om korruption er der systematisk mangel på en målrettet indsats for at efterforske og indlede retssager, hvis sagerne involverer højtstående embedsmænd eller deres nærmeste kreds. Ansvarligheden i forbindelse med afgørelser om at lukke undersøgelser giver fortsat anledning til bekymring, idet der ikke findes effektive retsmidler til at anfægte anklagemyndighedens beslutninger om ikke at retsforfølge i sager med mistanke om lovovertrædelser"²². Denne vurdering førte til henstillingen om at "styrke rammen til bekæmpelse af korruption, herunder ved at forbedre anklagemyndighedens indsats [...]"²³. Kommissionen bemærker endvidere, at det i 2022-rapporten om retsstatssituationen i Ungarn blev henstillet til Ungarn at forbedre resultaterne med hensyn til efterforskning, retsforfølgning og domsfældelse i sager om korruption på højt niveau²⁴.

3.2. Ramme for korruptionsbekæmpelse

3.2.1. Kommissionens konstateringer

- (44) Kommissionen bemærkede, at strategien for bekæmpelse af korruption eller den bredere ramme (herunder f.eks. regler om interessekonflikter, reelt ejerskab, lobbyvirksomhed og formueangivelser) tilsyneladende ikke indeholder bestemmelser eller aktiviteter, der skal sikre en effektiv forebyggelse og bekæmpelse af strafbare handlinger, der kan påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. Den henviste også til vedvarende betænkeligheder med hensyn til forebyggelse og korrektion af korruption på højt niveau og bemærkede, at de ungarske myndigheder ikke havde fremlagt oplysninger om de foranstaltninger, der var truffet for at inddrive de beløb, der var berørt af uregelmæssigheder, hvilket førte til udelukkelsen af projekter fra EU-finansiering, ligesom de heller ikke fremlagde oplysninger om inddrivelses. I denne forbindelse påpegede Kommissionen også svagheder i den nationale lovgivning hvad angår samarbejde i tilfælde af modstand fra økonomiske aktører, der kan have indflydelse på, hvor effektivt samarbejdet med OLAF er.

²² Rådets henstilling om Ungarns nationale reformprogram for 2022 og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2022, punkt 26 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/da/pdf>.

²³ Rådets henstilling om Ungarns nationale reformprogram for 2022 og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2022, henstilling 4 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/da/pdf>.

²⁴ Rapport om retsstatssituationen 2022, Landekapitel om Ungarn, s. 2, findes på https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf

3.2.2. Ungarns bemærkninger

- (45) Ungarn satte spørgsmålstejn ved Kommissionens henvisning til korruptionsindekset (CPI), der sammen med andre indikatorer tyder på, at Ungarn rangerer blandt de medlemsstater, der har de ringeste resultater med hensyn til at forebygge, opdage og korrigere korruption. I denne forbindelse henviste Ungarn til Det Fælles Forskningscenters (JRC's) analyse, der blev offentliggjort i 2018²⁵, hvori der blev opfordret til forsigtighed ved fortolkningen af CPI's resultater. Ungarn henviste også til Eurobarometer-undersøgelse nr. 502 om befolkningens opfattelse af korruption (en indikator, der ikke er nævnt i meddelelsen), der blev offentliggjort i juni 2020, og som viste, at Ungarn lå over otte andre medlemsstater. Ungarn nævnte endvidere en rapport fra Eurojust fra maj 2022²⁶ for at bekræfte, at Ungarn rangerer et sted i midten med hensyn til involvering i korruptionssager.
- (46) Hvad angår rammen for korruptionsbekæmpelse henviste Ungarn til strategien for forebyggelse af korruption 2020-2022 og anfægtede Kommissionens konklusion om, at fristen for gennemførelse af (næsten halvdelen) af foranstaltningerne blev forlænget. Ifølge Ungarn er årsagen hertil, at covid-19-pandemien gjorde det umuligt at gennemføre uddannelse, høringer eller efterforskning på stedet, og fristen blev derfor forlænget til den 30. juni 2023. Ungarn oplyste desuden, at de specifikke interventionsforanstaltninger og den tidsplan, der er fastsat i strategien for bekæmpelse af korruption 2020-2022, var taget med i regeringsbeslutning nr. 1328/2020 af 19. juni 2020.
- (47) Ungarn anfægtede også udtalelsen om, at meddelelser fra administrative myndigheder om mulige uregelmæssigheder, der var indberettet af whistleblowere, spiller en mindre rolle i strafferetlige efterforskninger, idet der blev gjort opmærksom på, at den nationale beskyttelsestjeneste (NVSZ) ikke har beføjelser til at foretage efterforskninger, men at den kontrollerer, om påstandene er korrekte og træffer passende opfølgende foranstaltninger. Ungarn bestred også Kommissionens konstatering af, at den nationale told- og skattemyndighed kun kan indlede en procedure, hvis efterforskningsmyndighederne også har indledt strafferetlige undersøgelser, idet landet henviste til de relevante bestemmelser i den nationale lovgivning.
- (48) Med hensyn til formueangivelser anførte Ungarn, at den ungarske ordning for formueangivelser for medlemmer af nationalforsamlingen og højtstående politiske ledere er en gennemførelse af den ordning, som Europa-Parlamentet anvender som god international praksis.
- (49) Dertil kommer, at selv om Ungarn oprindeligt gjorde gældende, at EU-lovgivningen og medlemsstaternes lovgivning ikke specifikt definerer begrebet korruption på højt niveau, henviste det i sit andet svar til de oplysninger vedrørende bekæmpelse af korruption på højt niveau, som landet forelagde i forbindelse med rapporten om retsstatssituationen 2022. Ungarn anfægtede desuden anvendelsesområdet for definitionen af begrebet korruption i henhold til EU-lovgivningen.

²⁵ Se <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC113251>.

²⁶ Eurojust Casework on Corruption: 2016-2021 Insights, maj 2022, findes på <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-casework-on-corruption-2016-2021-insights-report.pdf>.

3.2.3. Kommissionens vurdering

- (50) Det skal bemærkes i), at Kommissionen klart anførte, at CPI var taget i betragtning som en supplerende indikator, ii) at Ungarn selv erkendte, at landet hørte til blandt de lande, der havde de ringeste resultater (på en andensidste plads) i korruptionsindekset i 2021, og — vigtigst af alt — iii), at metoden til beregning af CPI-scoren blev ændret umiddelbart efter JRC's analyse for at efterkomme Kommissionens anbefalinger²⁷. Med hensyn til det argument, som Ungarn har fremsat på grundlag af den særlige Eurobarometer-undersøgelse, bemærker Kommissionen, at denne særlige undersøgelse om befolkningens opfattelse af korruption (nr. 523)²⁸, der blev offentliggjort den 13. juli 2022, viser, at 91 % af de ungarske respondenter mener, at korruption er udbredt i deres land — et resultat, der ligger langt over EU-gennemsnittet på 68 %. Der er desuden tegn på, at stadig flere mener, at der er korruption mellem erhvervslivet og politikerne, idet 74 % af de adspurgte fandt, at den eneste måde, hvorpå man kan klare sig i erhvervslivet, er ved at have politiske forbindelser. Hvad angår henvisningen til Eurojusts rapport, minder Kommissionen om, at Eurojust kun registrerer tilfælde, der går på tværs af grænserne²⁹, og at rapporten derfor som sådan er en indikator for bl.a. den korruption, der er registreret i en enkelt medlemsstat, og for de nationale myndigheders effektivitet med hensyn til at bekæmpe korruption uden et grænseoverskridende element.
- (51) Med hensyn til det argument, der er fremsat vedrørende foranstaltningerne under strategien for bekæmpelse af korruption, fremgår det af den landerapport, der er udarbejdet i forbindelse med det europæiske semester 2022, at hvis disse foranstaltninger var blevet gennemført, ville de have bidraget til en mere effektiv opdagelse og retsforfølgning af korruption i offentlige institutioner og statsejede virksomheder³⁰. I rapporten om retsstatssituationen i Ungarn 2022 henvises der ligeledes til dette spørgsmål³¹. Med hensyn til nogle af de foranstaltninger, hvis gennemførelsesfrist er blevet forlænget til 2023, mener Kommissionen desuden ikke, at covid-19-pandemien kunne have været til hinder for deres gennemførelse³².

²⁷ Se https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_TechnicalMethodologyNote_ENv2.pdf.

²⁸ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>

²⁹ Se <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/what-we-do> samt første punkt i resuméet af den Eurojust-rapport, som Ungarn har citeret.

³⁰ Commission Staff Working Document 2022 Country Report – Hungary Accompanying the document Recommendation for a Council Recommendation on the 2022 National Reform Programme of Hungary and delivering a Council opinion on the 2022 Convergence Programme of Hungary, Bruxelles den 23.5.2022 (SWD(2022) 614 final, s. 14).

³¹ Kommissionens rapport om retsstatssituationen 2021 – Landekapitel om Ungarn (SWD(2021) 714 final, side 13), findes på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021SC0714> samt Rapport om retsstatssituationen 2022 – Landekapitel om Ungarn, side 12, findes på https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf

³² Dette gælder f.eks. a) udarbejdelsen af et automatisk beslutningsstøttesystem, som skal gøre beslutningsprocessen mere gennemskuelig og styrke ansvarligheden (ny frist den 31. januar 2023), b) en casebook for fagfolk om håndtering af korruption (ny frist den 30. juni 2023), c) dataindlæsning i den nationale beskyttelsestjenestes risikovurderingssystem (ny frist den 30. juni 2023), d) en retlig ramme for bekæmpelse af korruption i forbindelse med større infrastrukturinvesteringer (ny frist den 30. juni 2023), e) undersøgelser af modeller for integritetsstyring for statslige enheder og statsejede virksomheder (frist den 30. juni 2023) og f) en rapport fra indenrigsministeren om gennemførelsen af de opgaver, der er fastsat i strategien for 2020-2022 (frist den 31. maj 2023 for ministerrapporten og den 30. juni 2023 for indenrigsministerens sammenfattende rapport).

- (52) For så vidt angår den "relativt mindre rolle", som forebyggende redskaber spiller i strafferetlige efterforskninger, gør Kommissionen opmærksom på, at den modtog relevante oplysninger fra den ungarske anklagemyndighed i forbindelse med udarbejdelsen af Kommissionens rapport om retsstatssituationen i både 2021 og 2022³³. Anklagemyndigheden anser den nationale beskyttelsestjeneste for at være den vigtigste og en uundværlig kilde til indsamling af bevismateriale med henblik på at indlede efterforskning og retsforfølgning i sager om korruption. I samme forbindelse anførte de ungarske myndigheder selv, at straffesager vedrørende korruption hovedsagelig indledes på grundlag af efterforskningsmyndighedernes strafferetlige efterforskninger, idet størstedelen af de efterforskede sager opdages af den nationale beskyttelsestjeneste (ved hjælp af hemmelig overvågning)³⁴. Oplysninger fra afsløringsværktøjer, som f.eks. formueangivelser, whistlebloweres afsløringer og registre, spiller en relativt mindre rolle i efterforskningen af korruption³⁵.
- (53) Hvad angår den nationale skatte- og toldmyndighed bemærker Kommissionen, at Ungarn selv erkender, at sådan kontrol kun kan finde sted, hvis efterforskningsmyndigheden nærer mistanke om strafbare handlinger, hvilket bekræfter konklusionerne i meddelelsen.
- (54) Det er desuden vigtigt at bemærke, at der er sket politiske udnævnelser til statslige organer med tilsynsfunktioner, hvilket sår tvivl om deres upartiskhed med hensyn til opdagelse af korruption³⁶. Tilsynsmekanismer, der ikke er tilstrækkeligt uafhængige, og tætte forbindelser mellem politik og visse nationale virksomheder er befordrende for korruption³⁷.
- (55) Hvad angår Ungarns argumenter vedrørende formueangivelser, bemærker Kommissionen, at der længe har været betænkeligheder med hensyn til effektiviteten af og gennemsigtigheden i tilsynet, kontrollen og håndhævelsen af de adfærdskodekser og regler om interessekonflikter og formueangivelser, som gælder for parlamentsmedlemmer og andre højrisikotjenestemænd³⁸. De ændringer af reglerne om formueangivelser, der gælder for parlamentsmedlemmer, og som blev foretaget i juli 2022, tager ikke sigte på at afhjælpe disse betænkeligheder. De nye regler medfører endnu mindre strenge krav til formueangivelser sammenlignet med de tidligere regler, der fandt anvendelse indtil den 31. juli 2022, eftersom parlamentsmedlemmerne ikke længere er forpligtet til at angive deres formue³⁹. Der

³³ Se også Rapport om retsstatssituationen 2022, Landekapitel om Ungarn, side 13, findes på https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf

³⁴ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene – Rapport om retsstatssituationen 2021 – Landekapitel om Ungarn (SWD(2021) 714 final, side 13), findes på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021SC0714>

³⁵ Se også Rapport om retsstatssituationen 2022, Landekapitel om Ungarn, side 13, findes på https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf

³⁶ Se også i denne forbindelse fodnote 92 i Rapport om retsstatssituationen 2022, Landekapitel om Ungarn, findes på https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf

³⁷ Se også i denne forbindelse fodnote 93 i Rapport om retsstatssituationen 2022, Landekapitel om Ungarn, findes på https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf

³⁸ GRECO Fourth Evaluation Round — Second Interim Compliance Report, s. 5.

³⁹ Ordningen indeholder kun et krav om angivelse af indtægter og beholdninger, ikke aktiver. Formueangivelser skal omfatte aktiver i bogstavelig forstand, dvs. fast ejendom, værdifuld løsøre (såsom køretøjer, fartøjer, værdifulde antikviteter, kunstværker osv.), opsparing i form af bankindsud og kontanter, forvaltningsordninger, truste (herunder enhver forbindelse, som en embedsmand eller et

bør ved vurderingen af, hvorvidt en ordning for formueangivelse er effektiv, tages hensyn til den generelle situation, som en sådan ordning finder anvendelse på. Som forklaret i meddelelsen, hensigtserklæringen og ovenfor giver konteksten i Ungarn anledning til bekymring, og der er derfor brug for en mere omfattende ordning for formueangivelse.

- (56) Ungarn henviste i sit andet svar til de igangværende undersøgelser af korruptionssager på højt niveau, som landet nævnte i forbindelse med rapporten om retsstatssituationen 2022. Dette viser, at Ungarn i alt væsentligt har forstået begrebet korruption på højt niveau og forskellen mellem denne type korruption og korruption på lavt niveau/småkorruption, uanset definitionen af korruption i EU-retten eller national ret. Selv om Kommissionen hilste de fremlagte oplysninger velkommen, viste disse dog ikke solide resultater med hensyn efterforskning af beskyldninger om korruption rettet mod højtstående embedsmænd og deres nærmeste kreds, og situationen giver derfor fortsat anledning til alvorlig bekymring⁴⁰. Det kan således ikke anses for godtgjort, at Ungarn har afhjulpeth betænkelighederne med hensyn til forebyggelse og korrektion af korruption på højt niveau.

4. KONKLUSION AF KOMMISSIONENS VURDERING AF UNGARNS TILSIDESÆTTELSE AF RETSSTATSPRINCIPPET

- (57) I lyset af det foregående finder Kommissionen, at de problemer, der er påpeget i meddelelsen og gentaget i hensigtserklæringen, endnu ikke er afhjulpeth, og at de udgør systemiske tilsidesættelser af retsstatsprincippet som defineret i artikel 2, litra a), i forordningen om konditionalitet, navnlig principperne om retssikkerhed og forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, jf. artikel 4, stk. 1, i forordningen om konditionalitet i lyset af samme forordnings artikel 3, litra b). Disse betænkeligheder vedrører flere af de situationer, der er anført i forordningens artikel 4, stk. 2, mere specifikt:

- a) den korrekte funktion af de myndigheder, der gennemfører Unionens budget [...] navnlig i forbindelse med offentlige udbuds- [...] procedurer
- b) den korrekte funktion af de myndigheder, der foretager finansiell kontrol, overvågning og revision, og af effektive og gennemsigtige systemer for finansiell forvaltning og ansvarlighed
- e) forebyggelse og sanktionering af svig [...], korruption og andre overtrædelser af EU-retten i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget eller med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser [...]
- h) andre situationer [...], som er relevant(e) i forbindelse med den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, og som i dette tilfælde består af den konstante undladelse af at sikre, at den retlige ramme og praksis inden for offentlige udbudsprocedurer sikrer, at risikoen for korruption og andre uregelmæssigheder i forbindelse med forvaltningen af Unionens midler undgås.

familiemedlem har med en trust), private equity-fonde, livsforsikringspolicer og oplysninger om reelt ejerskab.

⁴⁰ Se i denne forbindelse Rapport om retsstatssituationen 2022, Landekapitel om Ungarn, findes på https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf. 14

5. ANDRE PROCEDURER GØR DET IKKE MULIGT AT BESKYTTE UNIONENS BUDGET MERE EFFEKTIVT.

5.1. Kommissionens indledende vurdering

- (58) Efter Kommissionens opfattelse vil ingen anden procedure i henhold til EU-retten gøre det muligt at beskytte Unionens budget mere effektivt end den procedure, der er fastsat i forordningen om konditionalitet. De konstaterede mangler, svagheder, begrænsninger og risici er udbredte og indbyrdes forbundne. Dette forhindrer andre procedurer i at være mere effektive end dem, der er fastsat i forordningen om konditionalitet. Ungarn har i mere end ti år været genstand for henstillinger og korrektioner på grund af svagheder og alvorlige uregelmæssigheder, navnlig på området offentlige udbud. Selv om Kommissionen har truffet foranstaltninger, hver gang den har påvist overtrædelser af reglerne for offentlige udbud eller gældende ret for at beskytte Unionens budget på grundlag af de procedurer, der er fastsat i EU-lovgivningen, er offentlige udbud i Ungarn år efter år og programmeringsperiode efter programmeringsperiode fortsat med at udvise mangler og svagheder, der har været til hinder for en forsvarlig økonomiske forvaltning af Unionens budget og beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.
- (59) Den forebyggende tilgang i Kommissionens revisioner har på den ene side vist, at Ungarn har været ude af stand til at sikre, at de myndigheder, der bærer ansvaret for gennemførelsen og overvågningen af Unionens budget, fungerer effektivt, og på den anden side at der er behov for en konstant, omfattende og fremadrettet indsats fra Kommissionens side for at beskytte dette budget.
- (60) For så vidt angår de meget nylige reformer vedrørende truster af offentlig interesse indebærer den tilbageskuende karakter af de procedurer, der er fastsat i anden EU-lovgivning, sammenholdt med de alvorlige risici for, at EU-midler kan øremærkes og udbetales, uden at der føres kontrol med interessekonflikter, og uden at udbudsreglerne nødvendigvis efterleves, at proceduren i forordningen om konditionalitet er det mest effektive instrument til at beskytte Unionens budget.
- (61) Selv om det kunne påtænkes at anvende visse andre midler, der står til rådighed i henhold til sektorreglerne, f.eks. revisioner gennemført af Kommissionens tjenestegrene, hvorved der kunne påvises uregelmæssigheder, som de ungarske myndigheder ikke har forhindret, påvist eller korrigeret, vedrører disse foranstaltninger almindeligvis udgifter, der allerede er anmeldt til Kommissionen. Finansielle korrektioner er ikke et tilstrækkeligt retsmiddel i dette tilfælde, fordi de i princippet ikke er af forebyggende karakter, og de vedrører heller ikke altid systemiske spørgsmål.
- (62) Selv en proaktiv tilgang fra Kommissionens side såsom Kommissionens forebyggende revisioner vil fortsat være begrænset til de nærmere bestemte midler, der er omfattet af de gældende sektorregler. Desuden vil en sådan tilgang ikke gøre det muligt for Kommissionen at beskytte budgettet mere eller tilstrækkeligt effektivt, da den vil fokusere på nærmere bestemte programmer uden at tage det fulde omfang af de konstaterede svagheder i betragtning.
- (63) Disse svagheder forstærkes af betænelighederne med hensyn til efterforskning og retsforfølgning samt begrænsningerne i rammen for bekæmpelse af korruption. Disse betæneligheder og begrænsninger er særligt relevante i det tilfælde, hvor EU-finansiering trækkes tilbage fra projekter, der undersøges af OLAF, da dette

almindeligvis er ensbetydende med, at den grundlæggende årsag til svagheden ikke er afhjulpet, og at den vil vende tilbage.

- (64) I praksis leder disse omstændigheder til den konklusion, at uregelmæssigheder også kan præge en betydelig del af de operationer, der hverken er blevet undersøgt eller revideret, idet der tages hensyn til, at når uregelmæssigheder rent faktisk afdækkes, erstattes EU-midler med nationale midler, som sandsynligvis vil nå frem til de planlagte modtagere, potentielt uden konkrete konsekvenser for de begåede administrative eller strafferetlige uregelmæssigheder. Dette åbner mulighed for, at uregelmæssighederne videreføres eller vender tilbage i andre operationer, der hverken undersøges eller revideres, og uden at der vedtages effektive og afskrækkende foranstaltninger, således som det pålægges i artikel 325, stk. 1, i TEUF.
- (65) Tilsvarende kan aftaler, handlingsplaner og andre instrumenter i princippet forbedre efterforskningen af svig, korruption eller andre relevante overtrædelser af EU-retten eller strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser. I betragtning af manglen på dokumentation for en effektiv gennemførelse heraf kan de imidlertid ikke i sig selv anses for at kunne værne mod alvorlige risici for en forsvarlig økonomisk forvaltning af Unionens budget og Unionens finansielle interesser.
- (66) Det må konkluderes, at Kommissionens betænkeligheder for så vidt angår Ungarn påvirker en række centrale områder med hensyn til gennemførelsen af Unionens budget og overholdelsen af principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning, og at de kumulativt udgør en alvorlig risiko for Unionens finansielle interesser. Der er reelle problemer med gennemførelsen af Unionens budget i Ungarn, som synes at være utilstrækkeligt belyst grundet strukturelle, juridiske eller praktiske begrænsninger eller hindringer i forbindelse med opdagelse, undersøgelse og korrektion af svig og andre uregelmæssigheder; dette tegner et generelt billede, hvor Unionens finansielle interesser risikerer at påvirkes direkte og i alvorlig grad. I den forbindelse er de påviste problemer så udbredte og alvorlige, at de samlede finansielle risici for Unionens budget og Unionens finansielle interesser overstiger de risici, der kan imødegås ved hjælp af andre procedurer, der er fastsat i forskellige sektorspecifikke instrumenter. På grund af disse problemers kompleksitet og indbyrdes forbundne karakter finder Kommissionen derfor, at ingen andre procedurer, der er fastsat i EU-lovgivningen, vil give den mulighed for at beskytte Unionens budget mere effektivt.

5.2. Ungarns bemærkninger

- (67) Ungarn har fremført, at forordning 1060/2021 (forordningen om fælles bestemmelser)⁴¹ omfatter foranstaltninger såsom afbrydelse af betalingsfrister, suspension af betalinger og finansielle korrektioner, som er effektive og formålstjenlige for at beskytte Unionens budget. Ungarn har ligeledes henvist til andre midler, som Kommissionen råder over, for at sikre beskyttelsen af Unionens finansielle interesser i forbindelse med vedtagelsen af partnerskabsaftalen,

⁴¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik (EUT L 231 af 30.6.2021, s. 159).

strukturfondsprogrammerne og genopretnings- og resiliensfaciliteten. Ungarn har også fremført, at Kommissionen med hensyn til reglerne for offentlige udbud og fortolkningen og den praktiske anvendelse heraf også kunne gribe ind gennem traktatbrudsprocedurer.

5.3. Kommissionens vurdering

- (68) Kommissionen er uenig med Ungarn i, at andre EU-foranstaltninger kan beskytte Unionens budget bedre. For så vidt angår anvendelsen af de finansielle foranstaltninger, der er fastsat i forordning (EU) 1060/2021 (forordningen om fælles bestemmelser)⁴², bemærker Kommissionen, at disse foranstaltninger pr. definition er begrænset til anvendelsesområdet og kriterierne i den sektorspecifikke forordning og ikke kan opnå den generelle forebyggende og systemiske beskyttelse, der er mulig i henhold til forordningen om konditionalitet. Betydningen af denne generelle forebyggende dimension af forordningen om konditionalitet er blevet stadfæstet af Domstolen⁴³. Med hensyn til overholdelse og overvågning af grundforudsætningerne ifølge forordningen om fælles bestemmelser bemærker Kommissionen for det første, at mens den eneste konsekvens, jf. forordningens artikel 15, af manglende opfyldelse af en grundforudsætning er, at Kommissionen ikke godtgør anmeldte udgifter, åbner forordningen om konditionalitet flere muligheder for at beskytte Unionens budget, herunder suspension af godkendelsen af et eller flere programmer samt suspension af forpligtelser under delt forvaltning. I modsætning til proceduren i artikel 15 i forordningen om fælles bestemmelser omfatter dette også forfinansiering. Desuden adskiller anvendelsesområdet for de grundforudsætninger, der kan være relevante i denne sag, navnlig "effektive mekanismer til overvågning af markedet for offentlige udbud" og "effektiv anvendelse og gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder", sig fra og er mere restriktivt end konditionalitetsforordningens.
- (69) Med hensyn til traktatbrudsprocedurer vedrørende anvendelsen af reglerne om offentlige udbud og fortolkningen heraf præciseres det i betragtning 17 i forordningen om konditionalitet, at den "lovgivning", som artikel 6, stk. 1, i forordningen om konditionalitet henviser til, er finansiell og sektorspecifik lovgivning. Traktatbrudsprocedurer, der ikke bygger på en lovgivningsmæssig retsakt, men direkte på primær ret (artikel 258 i TEUF), kan ikke betragtes som relevante i den betydning, som anvendes i artikel 6, stk. 1, i forordningen om konditionalitet.
- (70) Med hensyn til genopretnings- og resiliensfaciliteten indeholder forordning (EU) 2021/241 bestemmelser knyttet til beskyttelsen af Unionens finansielle interesser⁴⁴, som medlemsstaten skal overholde, når den gennemfører foranstaltninger inden for rammerne af faciliteten. Desuden ligger det primære ansvar for at overholde EU-retten og national ret i forbindelse med gennemførelsen af disse foranstaltninger

⁴² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for finansiell støtte til grænseforvaltning og visumpolitik (EUT L 231 af 30.6.2021, s. 159).

⁴³ Jf. Domstolens dom (plenum) af 16. februar 2022, *Ungarn mod Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union*, sag C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, navnlig præmis 262 og 266.

⁴⁴ Artikel 22 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17).

fortsat hos medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 22, stk. 1, i forordning (EU) 2021/241, men Kommissionen kan efterfølgende træffe afhjælpende foranstaltninger, hvis der er tale om svig, korruption og interessekonflikter, som skader Unionens finansielle interesser, og som medlemsstaten ikke har korrigeret, eller en alvorlig misligholdelse af en forpligtelse, der følger af låneaftalen eller finansieringsaftalen, jf. artikel 22, stk. 5, i nævnte forordning. Endnu vigtigere er det, at Ungarns genopretnings- og resiliensplan endnu ikke er vedtaget, og dens indhold og evne til at beskytte Unionens finansielle interesser afhænger ikke alene af de faktiske foranstaltninger, den vil indeholde, men også af, hvordan Ungarn vil gennemføre disse foranstaltninger.

- (71) I lyset af ovenstående vil ingen anden procedure i henhold til EU-retten efter Kommissionens opfattelse gøre det muligt at beskytte Unionens budget mere effektivt end den procedure, der er fastsat i forordningen om konditionalitet.

6. UNGARNS GENERELLE BEMÆRKNINGER

- (72) Ud over de argumenter, som Ungarn har fremført vedrørende de specifikke problemer, som Kommissionen har påpeget, har Ungarn også fremsat generelle bemærkninger med henblik på at anfægte adskillige elementer i proceduren. Ungarn gjorde navnlig gældende, at Kommissionens iværksættelse af proceduren mod landet ikke var baseret på tilstrækkelige faktiske eller retlige grunde, idet det navnlig bestred pålideligheden af de kilder, som Kommissionen anvendte. Landet gjorde også gældende, at Kommissionen ikke sikrede ikkeforskelsbehandling og ligebehandling mellem medlemsstaterne, idet det navnlig henviste til andre medlemsstats præstationer i resultattavlen for det indre marked og henstillingerne inden for rammerne af det europæiske semester om styrkelse af rammerne for offentlige udbud, etablering af rammer for bekæmpelse af korruption og sikring af anklagemyndighedens uafhængighed. Landet gjorde endvidere gældende, at Kommissionen ikke har taget behørigt hensyn til de særlige kendetegn ved Ungarns retssystem, som fastsætter en skønsmargen ved gennemførelsen af retsstatsprincippet. Landet fremførte endvidere, at principperne om retten til forsvar både i straffesager og i konkurrencelovgivningen bør gælde i denne forbindelse, og at Kommissionen ikke har respekteret disse rettigheder.
- (73) I sit andet svar kritiserede Ungarn, at hensigtserklæringen af 20. juli var blevet sendt, uden at der var taget hensyn til de fjorten afhjælpende foranstaltninger, som Kommissionen fik forelagt den 19. juli. For tolv af disse foranstaltningers vedkommende forpligtede Ungarn sig til at opretholde dem uden betingelser og på ubestemt tid. Landet fremførte således, at Kommissionen burde have taget disse tilsagn i betragtning i sin vurdering, inden den sendte denne erklæring, navnlig fordi fristen på en måned for fremsendelse af erklæringen ifølge forordningen om konditionalitet er vejledende. Landet fandt endvidere, at de foreslåede foranstaltninger med henvisning til udkastet til delmål i dets planlagte genopretnings- og resiliensplan burde have været godkendt som afhjælpende foranstaltninger, idet det gjorde gældende, at der hverken i forordningen om konditionalitet eller retningslinjerne for dens anvendelse stilles krav om en bestemt form, inden for hvilken der kan foreslås afhjælpende foranstaltninger i løbet af proceduren. På dette grundlag gjorde landet gældende, at Kommissionen groft har tilsidesat princippet om loyalt samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaten samt kravet om en objektiv, upartisk og fair vurdering, der er fastsat i forordningen om konditionalitet.

Kommissionens bemærkninger

- (74) Kommissionen er af den opfattelse, at Ungarns argumenter er grundløse, da Kommissionen har foretaget en gennemgribende kvalitativ vurdering, der er objektiv, upartisk, fair og respekterer princippet om lighed mellem medlemsstaterne. Kommissionen tog behørigt hensyn til oplysninger fra adskillige tilgængelige kilder⁴⁵ for at afdække, krydstjekke og vurdere relevante overtrædelser af retsstatsprincippet i tråd med forordningen om konditionalitet som fortolket af Den Europæiske Unions Domstol⁴⁶, herunder de oplysninger, som Ungarn forelagde i sit svar på anmodningen om oplysninger. Kommissionen understreger i denne forbindelse, at omfanget af beviserne skal vurderes på grundlag af hver enkelt sags forhold under hensyntagen til alle relevante omstændigheder som fastsat i forordningen om konditionalitet. Det er korrekt, at når enkeltindikatorer betragtes, kan andre medlemsstater i nogle tilfælde have opnået dårligere resultater end Ungarn med hensyn til visse aspekter, men Kommissionens vurdering er en omfattende kvalitativ vurdering, som tager hensyn til den relevante retlige og institutionelle kontekst, og som samler oplysninger, indikatorer og observationer fra flere kilder for at tegne et mere fyldestgørende billede af situationen i Ungarn, end enkeltindikatorer kan give.
- (75) Både i meddelelsen og hensigtserklæringen blev det præciseret, at problemerne har været ved i mere end ti år, hvilket tyder på, at den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens midler er udsat for en vedvarende risiko i strid med EU-retten, og at de ungarske offentlige myndigheder vedholdende undlader at forebygge eller korrigere disse overtrædelser og effektivt beskytte Unionens finansielle interesser. På denne baggrund fandt Kommissionen, at der ikke er grund til at antage, at situationen vil blive væsentligt forbedret, medmindre der hurtigt træffes yderligere foranstaltninger for at afhjælpe problemet effektivt.
- (76) Endelig har Kommissionen på behørig vis respekteret Ungarns ret til forsvar i overensstemmelse med kravene i forordningen om konditionalitet samt principperne i EU-retten, da den klart har givet udtryk for sine betænkeligheder og begrundelser for at indlede proceduren, har givet Ungarn mulighed for at fremsætte sine bemærkninger på ethvert trin i proceduren og taget behørigt hensyn til Ungarns bemærkninger samt de afhjælpende foranstaltninger, som landet foreslog i sit første og andet svar.
- (77) Med hensyn til de foranstaltninger eller aktiviteter, som Ungarn foreslog den 19. juli 2022, er Ungarns argumenter grundløse af flere årsager. For det første blev de afhjælpende foranstaltninger ikke foreslået sammen med bemærkningerne til meddelelsesskrivelsen og inden for den frist, der var fastsat i denne, således som krævet efter artikel 6, stk. 5 og 9, i forordningen om konditionalitet, men derimod senere i processen. For det andet er den omstændighed, at fristen i artikel 6, stk. 6, i forordningen om konditionalitet er vejledende, ikke ensbetydende med, at Kommissionen er forpligtet til at forlænge den unødigt. En sådan forlængelse er mulig, når det er berettiget for at analysere bemærkningerne og tilstrækkeligheden af de afhjælpende foranstaltninger, som skal indgives i god tid. Kommissionen

⁴⁵ Disse kilder er angivet i fodnoterne og bilagene til meddelelsen og hensigtserklæringen, og de er offentligt tilgængelige.

⁴⁶ Domstolens dom af 16. februar 2022, *Ungarn mod Europa-Parlamentet og Rådet*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; Domstolens dom af 16. februar 2022, *Polen mod Europa-Parlamentet og Rådet*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

opfordrede i sit brev Ungarn til så tidligt som muligt at forelægge yderligere oplysninger om de foreslåede afhjælpende foranstaltninger, både om deres art og om de forskellige instrumenter, der kan anvendes til at fremme disse. Navnlig i henseende til den afhjælpende foranstaltning, der er relevant for ændringen af domstolsprøvelsen af anklagemyndighedens afgørelser, som blev drøftet i forbindelse med genopretnings- og resiliensplanen, anførte Kommissionen klart, at Kommissionen havde adskillige forbehold med hensyn til tekniske aspekter, der kunne bringe dens effektivitet i fare. På daværende tidspunkt havde Kommissionen således ingen anledning til at forsinke fremsendelsen af hensigtserklæringen. Endelig er disse afhjælpende foranstaltninger nu fuldt ud erstattet af de afhjælpende foranstaltninger, der formelt blev forelagt i det andet svar, herunder de yderligere tilsagn, der var indeholdt i septemberbrevet.

- (78) Endvidere forklarede Kommissionen tydeligt i sin hensigtserklæring, at der efter proceduren i forordningen om konditionalitet bør foreslås afhjælpende foranstaltninger, herunder udkast til lovgivning hvis det er relevant, uden at stille betingelser, hvis de skal kunne anses for tilstrækkelige med henblik på nævnte forordning, og de skal være tilstrækkeligt præcise med hensyn til indhold og tidsplan for gennemførelsen og ikke være tidsbegrænsede. I mange tilfælde indeholdt det første svar henvisninger til forslag, der blev behandlet i forbindelse med udkastet til Ungarns genopretnings- og resiliensplan. Simple henvisninger til udkast til delmål i genopretnings- og resiliensplanen kan ikke betragtes som afhjælpende foranstaltninger, der er indgivet i forbindelse med proceduren i henhold til forordningen om konditionalitet følge forordningens artikel 6, stk. 5. Samtidig var Kommissionen ikke i stand til at vurdere, om de ville være tilstrækkelige til at afhjælpe konstateringerne i meddelelsen, således at de kunne tages i betragtning i de foranstaltninger, den foreslog med sin hensigtserklæring.

7. AFHJÆLPENDE FORANSTALTNINGER FORELAGT AF UNGARN OG ANALYSE AF, HVORVIDT DE ER TILSTRÆKKELIGE I HENHOLD TIL FORORDNINGEN OM KONDITIONALITET

7.1. Afhjælpende foranstaltninger forelagt af Ungarn

- (79) Ifølge artikel 6, stk. 6, i forordningen om konditionalitet tager Kommissionen "hensyn til de modtagne oplysninger og alle bemærkninger fra den berørte medlemsstat samt tilstrækkeligheden af eventuelle afhjælpende foranstaltninger, der er foreslået, når den beslutter, hvorvidt den vil fremsætte et forslag til en gennemførelsesafgørelse om passende foranstaltninger."
- (80) I sit første svar og de supplerende skrivelser af 30. juni og 5. juli 2022 forelagde Ungarn ikke tilstrækkelige afhjælpende foranstaltninger, som der var givet passende tilsagn om i henhold til forordningen om konditionalitet.
- (81) Ungarn sendte den 19. juli 2022 en supplerende skrivelse med forslag til en række foranstaltninger til afhjælpning af konstateringerne i meddelelsen, som på grund af fremlæggelsen på dette meget sene stadium af processen ikke kunne tages i betragtning ved vurderingen af det første svar.
- (82) I sit andet svar forelagde Ungarn en række afhjælpende foranstaltninger, der blev suppleret med yderligere tilsagn i septemberbrevet. Landet hævdede, at alle de problemer, som Kommissionen havde påpeget i meddelelsen, derved ville blive afhjulpet i tilstrækkelig grad. De afhjælpende foranstaltninger er som følger:

- i. Styrkelse af forebyggelsen, opdagelsen og korrektionen af ulovligheder og uregelmæssigheder i forbindelse med gennemførelsen af EU-midler ved hjælp af en nyoprettet integritetsmyndighed
- ii. Oprettelse af en taskforce for bekæmpelse af korruption
- iii. Styrkelse af rammen for bekæmpelse af korruption
- iv. Sikring af gennemsigtighed, når kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse anvender EU-midler
- v. Indførelse af en bestemt procedure i tilfælde af særlig kriminalitet vedrørende udøvelse af offentlig myndighed eller forvaltning af offentlig ejendom
- vi. Styrkelse af revisions- og kontrolmekanismerne for at sikre en forsvarlig anvendelse af EU-midler
- vii. Mindskelse af andelen af udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver, der involverer EU-midler
- viii. Mindskelse af andelen af udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver, der involverer midler fra det nationale budget
- ix. Udvikling af et værktøj til overvågning af og rapportering om offentlige udbud med kun én tilbudsgiver
- x. Udvikling af det elektroniske system vedrørende offentlige udbud (EPS) med henblik på at øge gennemsigtigheden
- xi. Udvikling af en ramme for præstationsmåling til vurdering af produktiviteten og omkostningseffektiviteten i forbindelse med offentlige udbud
- xii. Vedtagelse af en handlingsplan for at øge konkurrencen på området offentlige udbud
- xiii. kurser for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder vedrørende praksis i forbindelse med offentlige udbud
- xiv. Indførelse af en støtteordning til kompensation for omkostninger i forbindelse med mikrovirksomheders og små og mellemstore virksomheders deltagelse i offentlige udbud
- xv. Anvendelse af Arachne
- xvi. Styrkelse af samarbejdet med OLAF og
- xvii. Vedtagelse af en retsakt, der sikrer øget gennemsigtighed i de offentlige udgifter.

7.2. Kommissionens vurdering af de afhjælpende foranstaltninger

- (83) Kommissionen glæder sig over, at Ungarn har forelagt afhjælpende foranstaltninger for at afhjælpe de problemer, der er påpeget i meddelelsen, for så vidt angår systemiske uregelmæssigheder, mangler og svagheder i forbindelse med offentlige udbud, risikoen for interessekonflikter og betænkeligheder vedrørende truster af offentlig interesse samt de yderligere forhold vedrørende efterforskning og retsforfølgelse samt rammen for bekæmpelse af korruption. Ungarn har generelt (som nævnt i sit andet svar) forpligtet sig til uden betingelser at opretholde de afhjælpende foranstaltninger (og den tilhørende lovgivning) uden tidsbegrænsning og til at håndhæve de deri fastsatte regler på behørig vis.

- (84) For så vidt angår vurderingen af de foreslåede afhjælpende foranstaltninger finder Kommissionen, at eftersom de specifikke problemer, der er afdækket for Ungarns vedkommende, vedrører både den retlige ramme og i vid udstrækning praksis, kan deres egnethed til at nå målet om at sikre, at overtrædelserne af retsstatsprincippet og/eller risiciene for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget og Unionens finansielle interesser ikke vurderes korrekt uden et fyldestgørende kendskab til detaljerne i de konkrete foranstaltninger, og før visse centrale elementer er gennemført i praksis, bringes til ophør. For mange af de ovennævnte foreslåede afhjælpende foranstaltningers vedkommende må Ungarn fastlægge nærmere enkeltheder og tage vigtige skridt frem til den 19. november 2022 (hvor integritetsmyndighedens idriftsættelse er planlagt) som anført i fristerne for de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn forelagde den 22. august⁴⁷.

7.2.1. *Vurdering af hver afhjælpende foranstaltning*

i. Integritetsmyndigheden

- (85) Den ungarske regering forpligter sig til at oprette en integritetsmyndighed med det formål at styrke forebyggelse, opdagelse og korrektion af svig, interessekonflikter og korruption samt andre ulovligheder og uregelmæssigheder i forbindelse med gennemførelsen af finansiel støtte fra Unionen.
- (86) Dette er en grundlæggende afhjælpende foranstaltning, der har til formål at afhjælpe ovennævnte problemer og yderligere forhold (jf. afsnit 2 og 3). Den foreslåede afhjælpende foranstaltning indeholder nærmere bestemte regler om udpegelse af integritetsmyndighedens bestyrelse og om inddragelse af et "udvælgelsesudvalg"⁴⁸, der skal sikre, at integritetsmyndigheden og dennes bestyrelsesmedlemmer fungerer i fuld uafhængighed; de udvælges efter en åben indkaldelse af ansøgninger på grundlag af ansøgernes faglige sagkundskab, deres kvalifikationer, deres omfattende og ubestridte erfaring og omdømme — også internationalt — inden for retlige og finansielle anliggender vedrørende offentlige udbud og bekæmpelse af korruption samt deres dokumenterede kompetence på disse områder⁴⁹. Medlemmerne af bestyrelsen udpeges først efter, at udvælgelsesudvalget har afgivet en bindende udtalelse. Såvel medlemmerne af udvælgelsesudvalget som medlemmerne af bestyrelsen vil være underlagt strikse regler om interessekonflikter. Integritetsmyndigheden vil også få tillagt omfattende beføjelser, herunder følgende: beføjelsen til at pålægge ordregivende myndigheder at suspendere en udbudsprocedure (i højst to måneder), beføjelsen til at anmode administrative undersøgelsesorganer om at foretage undersøgelser, beføjelsen til at anbefale, at bestemte økonomiske aktører udelukkes fra EU-finansiering i en vis periode, beføjelsen til at pålægge relevante nationale myndigheder eller organer at udføre deres tilsyns- eller kontrolfunktioner, navnlig for så vidt angår procedurer med henblik på kontrol af erklæringer om interessekonflikter og mistanker i forbindelse med forvaltningen af EU-midler, retten til at anmode om adgang til alle relevante sagsakter, herunder om igangværende eller kommende offentlige udbudsprocedurer, beføjelsen til at anbefale ordregivende myndigheder at anvende en nærmere bestemt procedure i forbindelse med et specifikt udbud eller i en kategori af

⁴⁷ Bilaget til begrundelsen indeholder en tidsplan for de vigtigste trin frem til den 19. november.

⁴⁸ I tråd med tilsagnet i septemberbrevet vil udvælgelsesudvalget blive udvalgt efter en åben indkaldelse af interessetilkendegivelser, som Kommissionen vil blive hørt om.

⁴⁹ Septemberbrevet indeholder også præciseringer af den påtænkte aflønningspakke for medlemmerne af integritetsmyndighedens bestyrelse som et yderligere middel til at sikre deres uafhængighed.

udbudsprocedurer, retten til at iværksætte procedurer ved de relevante nationale myndigheder eller organer med henblik på at fastslå formodede ulovligheder eller uregelmæssigheder, kompetencen til at kontrollere formueangivelser⁵⁰, retten til at anmode om domstolsprøvelse af alle afgørelser truffet af myndigheder vedrørende offentlige udbudsprocedurer, der involverer enhver form for EU-støtte og kan gøres til genstand for domstolsprøvelse osv. Myndigheden vil også udarbejde årsberetninger om sine aktiviteter med bl.a. en analyse af koncentrationen af tildelinger, en vurdering af praksis med hensyn til at anvende rammeaftaler, en analyse af, hvordan det eksisterende kontrolsystem bidrager til at afdække og effektivt forebygge risici for korruption, svig og interessekonflikter, og hvordan sådanne tilfælde kan opdages og afhjælpes, samt anbefalinger vedrørende de påviste problemer. Årsberetningen vil blive offentliggjort, og regeringen vil være forpligtet til skriftligt at redegøre for, hvordan den agter at afhjælpe integritetsmyndighedens konstateringer. Endelig indeholder den foreslåede afhjælpende foranstaltning også en udførlig tidsplan med forskellige gennemførelsestrin, herunder høring af Kommissionen og OECD om udkastet til den eller de lovgivningsmæssige tekster, hvorved integritetsmyndigheden vil blive oprettet, og som vil indeholde yderligere nødvendige nærmere oplysninger om de ovennævnte elementer. Integritetsmyndighedens aktiviteter, som er et vigtigt trin i gennemførelsen af denne afhjælpende foranstaltning, jf. bilaget, forventes påbegyndt den 19. november 2022.

- (87) I betragtning af integritetsmyndighedens betydning som et nyt element i forvaltningen af systemet vil denne afhjælpende foranstaltning (herunder de yderligere tilsagn i septemberbrevet) — såfremt den udmøntes korrekt i detaljerede bestemmelser og gennemføres i overensstemmelse hermed og på en måde, der sikrer fuld uafhængighed og effektive beføjelser i praksis for så vidt angår alle procedurer, der faktisk eller potentielt kan påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser — bidrage til i princippet at øge konkurrenceniveauet i forbindelse med offentlige udbudsprocedurer, forebygge eller mindske risikoen for interessekonflikter og mere generelt styrke forebyggelse, opdagelse og korrektion af svig, korruption, interessekonflikter og andre uregelmæssigheder i strid med EU-retten i det ungarske system for offentlige udbud, dermed vil den bidrage til en mere forsvarlig og effektiv anvendelse af EU-midler. Integritetsmyndigheden vil basere sig på faktiske omstændigheder, der er fastslået ved retsafgørelser, den vil kunne indbringe sager for domstolene, og dens egne afgørelser vil være underlagt domstolsprøvelse. Kommissionen glæder sig derfor over Ungarns yderligere tilsagn i septemberbrevet om, at alle domstole i Ungarn, der

⁵⁰ Ifølge Ungarns tilsagn i septemberbrevet omfatter dette beføjelse til at kontrollere alle højrisikotjenestemænds erklæringer om offentlige aktiver og i denne forbindelse adgangen til relevante databaser og registre med henblik på at kontrollere anmeldernes aktiver i overensstemmelse med bestemmelserne om databeskyttelse og privatlivets fred. Ungarn præciserer endvidere, at disse forpligtelser supplerer de allerede bestående regler om erklæring om aktiver, der i vid udstrækning omfatter andre stillinger, herunder offentligt ansatte, faste statssekretærer, vicesstatssekretærer, politiske rådgivere og politiske chefrådgivere, regeringsrådgivere og ministerielle rådgivere, regeringsekskursionsmedlemmer i ledende stillinger, statslige embedsmænd, der er underlagt national sikkerhedskontrol på grundlag af lovgivning, offentlige notarer, fogeder, ledere af den ungarske udviklingsbank, ledere af Ungarns National Asset Management Inc., embedsmænd og medlemmer af tilsynsråd i økonomiske organisationer, der opererer med en statslig majoritet af aktieposter, dommere, offentlige anklagere og medlemmer af de lokale myndigheder. Landet præciserede desuden, at de regler, der gælder for medlemmerne af nationalforsamlingen, finder anvendelse på rigsadvokaten og dennes stedfortræder.

behandler civile, administrative og strafferetlige sager, herunder dem, der er relevante for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, skal opfylde kravene om uafhængighed og upartiskhed og være oprettet ved lov i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union og den relevante gældende EU-ret.

ii. Oprettelse af en taskforce for bekæmpelse af korruption

- (88) Den ungarske regering forpligter sig til at oprette en taskforce for bekæmpelse af korruption senest den 1. december 2022 med følgende opgaver: a) undersøgelse af de eksisterende foranstaltninger til bekæmpelse af korruption og udarbejdelse af forslag til forbedring af opdagelse, efterforskning, retsforfølgelse og sanktionering af korrupt praksis, b) udarbejdelse af forslag til foranstaltninger med henblik på at forbedre forebyggelsen og opdagelsen af korruption, c) udarbejdelse af en årlig rapport med en analyse af risici og tendenser i forbindelse med korruption og korrupt praksis, hvori der foreslås effektive modforholdsregler og bedste praksis for og vurdering af den praktiske gennemførelse heraf. Regeringen skal drøfte rapporten og forslagene heri inden for to måneder, og hvis den ikke træffer afgørelse om et forslag, sender den en udførlig begrundelse herfor til taskforcens formand. Taskforcens lovrammer vil indgå i loven om oprettelse af integritetsmyndigheden (se afhjælpende foranstaltning nr. i, der er beskrevet ovenfor), og formanden for integritetsmyndigheden vil være formand for taskforcen. Relevante ikkestatslige aktører, som påviseligt er uafhængige af regeringen, offentlige myndigheder, politiske partier og erhvervsinteresser, og som bevisligt beskæftiger sig med bekæmpelse af korruption, vil blive involveret i taskforcens aktiviteter, og det vil blive sikret, at de deltager fuldt ud på en struktureret og effektiv måde: antallet af sådanne medlemmer udgør 50 % af taskforcens medlemmer, eksklusive formanden, og de har ret til at udarbejde en skyggerapport. Er det ikke muligt at opnå en repræsentation på 50 %, moduleres sådanne medlemmers stemmerettigheder således, at de afgiver 50 % af stemmerne, idet der ses bort fra formanden. Taskforcen holder sit første møde inden den 15. december 2022. Den vedtager sin første rapport for 2022 og sender den til regeringen senest den 15. marts 2023. Taskforcen for bekæmpelse af korruption, der blev oprettet ved regeringsbeslutning 1337/2022 af 15. juli 2022, ophører, og regeringsbeslutningen ophæves. Regeringsbeslutningen om at ophæve den tidligere beslutning og fastsætte tidsplanen og opgaverne med henblik på oprettelsen af integritetsmyndigheden og taskforcen for bekæmpelse af korruption er et centralt element i denne foranstaltning. Ligeledes er forelæggelsen for nationalforsamlingen af et udkast til lov om oprettelse af myndigheden senest den 30. september 2022 et vigtigt trin i gennemførelsen af denne afhjælpende foranstaltning, jf. bilaget, da dette vil fastlægge taskforcens lovrammer.
- (89) Kommissionen bemærker med tilfredshed, at den afhjælpende foranstaltning tilsigter at sørge for en fuld, struktureret og effektiv deltagelse af ikkestatslige aktører, der i praksis beskæftiger sig med bekæmpelse af korruption, tillige med de statslige repræsentanter, hvilket er et afgørende element for Kommissionen. Ungarn forpligter sig desuden til omfattende og meningsfulde høringer af nationale og internationale interessenter, herunder Kommissionen, under udarbejdelsen af lovforslaget. Hvis denne afhjælpende foranstaltning udmøntes korrekt i detaljerede bestemmelser og gennemføres i overensstemmelse hermed, vil den i princippet kunne afhjælpe de problemer, der er påpeget med hensyn til ineffektiv efterforskning og retsforfølgning eller sanktionering af lovovertrædelser i forbindelse med beskyttelsen af Unionens

finansielle interesser, såvel som de problemer, der vedrører systemiske svagheder i systemet for offentlige udbud.

iii. Styrkelse af rammen for bekæmpelse af korruption

- (90) Med denne afhjælpende foranstaltning (herunder de yderligere tilsagn i septemberbrevet) forpligter den ungarske regering sig til senest den 30. september 2022 at vedtage strategier til bekæmpelse af henholdsvis svig og korruption, der fastlægger, hvilke opgaver de enheder, der er involveret i gennemførelsen af finansiell støtte fra Unionen vedrørende forebyggelse, opdagelse og korrektion af svig, interessekonflikter og korruption, skal varetage. Strategierne skal omfatte en vurdering af de vigtigste risici, faktorer og fremgangsmåder i forbindelse med svig, interessekonflikter og korruption. Den ungarske regering forpligter sig også til at vedtage en ny national strategi og handlingsplan for bekæmpelse af korruption senest den 30. juni 2023 med særlig vægt på at styrke de institutionelle og normative rammer for bekæmpelse af korruption på højt niveau ved at øge gennemsigtigheden i de offentlige myndigheders arbejde, herunder på højt politisk plan. Taskforcen for bekæmpelse af korruption vil blive inddraget i udarbejdelsen af strategien og handlingsplanen samt i overvågningen af gennemførelsen heraf. Ifølge tilsagnene i septemberbrevet skal handlingsplanen omfatte specifikke foranstaltninger med henblik på senest den 1. oktober 2023 at indføre en ordning med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, herunder administrative og strafferetlige sanktioner i tilfælde af alvorlige overtrædelser i forbindelse med forpligtelser i henhold til ordningen for formueangivelser. Ungarn forpligter sig også til senest den 30. juni 2023 fuldt ud at gennemføre alle foranstaltninger i den nationale strategi til bekæmpelse af korruption for perioden 2020-2022. I septemberbrevet giver Ungarn også yderligere tilsagn om det personlige og materielle anvendelsesområde for formueangivelser. I den forbindelse forpligter Ungarn sig til at forelægge nationalforsamlingen et lovforslag (med virkning fra den 1. november 2022), som udvider det personlige anvendelsesområde for ordningen for formueangivelser til i) personer, der varetager højtstående politiske funktioner i henhold til artikel 183 og 184 i lov CXXV af 2018 om offentlig forvaltning, og deres slægtninge, der bor i samme husstand som den pågældende, og ii) medlemmer af nationalforsamlingen og deres slægtninge, der bor i samme husstand som den pågældende. Med hensyn til det materielle anvendelsesområde forpligter Ungarn sig til at udvide det til at omfatte ikke blot indtægter, men også formue⁵¹. Ifølge septemberbrevet forpligter Ungarn sig desuden til (senest den 31. marts 2023) at oprette et system til elektronisk indgivelse af formueangivelser, der gemmes i en database, som der kan søges i gratis, og uden at det er nødvendigt at registrere sig. Endvidere forpligter Ungarn sig i septemberbrevet til at rådføre sig indgående med Kommissionen under udarbejdelsen af alle udkast til lovgivning vedrørende ovennævnte punkter. Endelig vil integritetsmyndigheden få til opgave at gennemgå lovrammerne og vurdere, hvordan ordningen for formueangivelser, herunder dens anvendelsesområde og verifikationsprocesser, fungerer, og forelægge en rapport herom senest den 31. december 2023. De vigtigste trin i denne afhjælpende foranstaltning, jf. bilaget, er vedtagelsen af effektive

⁵¹ I denne forbindelse nævnes i septemberbrevet følgende: fast ejendom; anden værdifuld ejendom (køretøjer, fartøjer, værdifulde antikviteter og kunstværker osv.); opsparing i form af bankindsud og kontanter; aktier, værdipapirer og private equity-fonde; livsforsikringspolicer; truste og reelt ejerskab af virksomheder.

strategier til bekæmpelse af henholdsvis svig og korruption senest den 30. september 2022 samt nationalforsamlingens vedtagelse af reglerne for udvidelsen af det personlige og materielle anvendelsesområde for formueangivelser som beskrevet i den afhjælpende foranstaltning og i septemberbrevet, med ikrafttræden den 1. november 2022.

- (91) Kommissionen finder, at denne afhjælpende foranstaltning, suppleret af de øvrige tilsagn i septemberbrevet, indeholder mange positive elementer såsom vedtagelse af strategier til bekæmpelse af svig og korruption, der også omfatter alle organer, der er involveret i gennemførelsen af EU-midler, samt forelæggelse af status for gennemførelsen af den eksisterende strategi for bekæmpelse af korruption for 2020-2022, udvidelse af det personlige og materielle anvendelsesområde for formueangivelser og indførelse af sanktionsrelaterede tiltag for at øge gennemsigtigheden med hensyn til formueangivelser. I den forbindelse bør den ovennævnte database være offentligt tilgængelig. Desuden bør integritetsmyndigheden have beføjelse til i alle tilfælde, også på eget initiativ, at iværksætte en formueverificeringsproces. Samlet set finder Kommissionen, at denne afhjælpende foranstaltning, hvis den udmøntes korrekt i detaljerede bestemmelser og gennemføres i overensstemmelse hermed, i princippet vil kunne afhjælpe de problemer, der er påpeget med hensyn til ineffektiv efterforskning og retsforfølgning eller sanktionering af lovovertrædelser i forbindelse med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, samt de problemer, der vedrører systemiske svagheder i systemet for offentlige udbud.

iv. Kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse (eller truster af offentlig interesse)

- (92) Med denne afhjælpende foranstaltning forpligter den ungarske regering sig til senest den 30. september 2022 a) at vedtage en ændringsretsakt, der sikrer en generel anvendelse af reglerne for offentlige udbud på kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse og juridiske personer, der er etableret eller helt eller delvis ejet af disse fonde, og b) at vedtage en ændringsretsakt, der sikrer fuld overholdelse af finansforordningens artikel 61 samt tilpasning af instrukser og praksis til Kommissionens vejledende meddelelse om undgåelse og håndtering af interessekonflikter i henhold til finansforordningen, og som forbedrer og præciserer de generelle regler om interessekonflikter i forbindelse med kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse. Det vigtigste trin i gennemførelsen af denne afhjælpende foranstaltning, jf. bilaget, er vedtagelsen af de to ovennævnte ændringsretsakter senest den 30. september 2022.

- (93) Kommissionen finder, at denne afhjælpende foranstaltning, hvis den udmøntes korrekt i detaljerede bestemmelser og gennemføres i overensstemmelse hermed, i princippet vil kunne afhjælpe de problemer, der er påpeget, da den vil muliggøre en generel anvendelse uden betingelser af reglerne for offentlige udbud på truster af offentlig interesse og de enheder, som sådanne truster ejer helt eller delvis eller forvalter (dvs. at de alle vil blive betragtet som ordregivende myndigheder i forbindelse med reglerne om offentlige udbud), og da der med den afhjælpende foranstaltning vil blive fastsat klare regler om interessekonflikter for sådanne enheder og deres bestyrelsesmedlemmer.

v. Domstolsprøvelse af anklagemyndighedens afgørelser

- (94) Den ungarske regering forpligter sig til at ændre strafferetsplejeloven med det formål at indføre en procedure vedrørende særlige strafbare handlinger i forbindelse med

udøvelse af offentlig myndighed eller forvaltning af offentlig ejendom. Proceduren omfatter domstolsprøvelse af anklagemyndighedens eller efterforskningsmyndighedens afgørelser om at afvise en anmeldelse af en forbrydelse eller indstille straffesagen (dvs. afslutte en strafferetlig efterforskning uden at rejse tiltale). På grundlag af domstolsprøvelsen vil undersøgelsesdommeren have beføjelse til at træffe bestemmelse om indledning eller videreførelse af en straffesag. Proceduren kan udløses af en hvilken som helst person; fysiske og juridiske personer, bortset fra offentlige myndigheder, kan ansøge om prøvelse efter denne procedure. Proceduren kan også i sidste ende føre til, at der kan rejses tiltale ved en domstol.

- (95) Kommissionen bemærker, at Ungarn i den afhjælpende foranstaltning (og i de yderligere tilsagn i septemberbrevet) har medtaget en række elementer i forbindelse med den nye procedure for domstolsprøvelse af anklageres afgørelser, bl.a. at proceduren kan sættes i gang af juridiske personer (ikke kun fysiske personer), og at en person, der anmelder en forbrydelse, sikres en proceduremæssig fortrinsstilling. Endvidere henvises der til, at en specialret (nemlig den centrale distriktsdomstol i Buda) vil få enekompetence til at behandle sagerne efter den nye procedure, og til, at alle domstole og undersøgelsesdommere, der er involveret i den nye procedure, skal overholde artikel 19 i TEU og anden relevant EU-ret, og der angives en rimelig tidsramme for proceduren generelt, der skal sikre, at den fungerer effektivt. Ungarn forpligter sig også til at rådføre sig indgående med Kommissionen om det udkast til retsakt, der vil blive foreslået vedtaget i overensstemmelse med den afhjælpende foranstaltning, og som vil indeholde yderligere vigtige detaljer, der er relevante for vurderingen. I denne forbindelse vil lovforslaget også fastsætte, at den ret, der behandler sagen, ikke må træffe afgørelse om de konkrete forhold, der er rejst tiltale for, uden at have taget hensyn til beviser. Ungarn forpligter sig til at foretage en vurdering af, hvordan proceduren fungerer, senest den 31. december 2023 og om nødvendigt vedtage en ændring af den lovgivningsmæssige ramme (efter høring af Europa-Kommissionen) senest den 30. juni 2024. De vigtigste trin i gennemførelsen og de nærmere enkeltheder om denne afhjælpende foranstaltning, jf. bilaget, er færdiggørelsen og vedtagelsen af udkastet til gennemførelsesbestemmelser (som er nødvendige for anvendelsen af proceduren for domstolsprøvelse) senest den 31. oktober 2022⁵², forfatningsdomstolens indledning af en forudgående gennemgang af loven og ikrafttrædelsen af den nye lov om ændring af strafferetsplejeloven senest den 15. november 2022.
- (96) Efter Kommissionens opfattelse indeholder Ungarns forslag til afhjælpende foranstaltning en række elementer, der har til formål at sikre procedures effektivitet. Endelig forpligter Ungarn sig til at tage proceduren op til fornyet overvejelse inden for en rimelig frist. Dette vil dog skulle bekræftes, når detaljerne i det pågældende udkast til lovgivning bliver forelagt for og gennemgået af Kommissionen. Hvis denne afhjælpende foranstaltning udmøntes korrekt i detaljerede bestemmelser og gennemføres i overensstemmelse hermed, vil den i princippet kunne afhjælpe de problemer, der er påpeget med hensyn til ineffektiv efterforskning og retsforfølgning eller sanktionering af lovovertrædelser i forbindelse med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, såvel som de problemer, der vedrører systemiske svagheder i systemet for offentlige udbud.

⁵²

Disse bestemmelser vil være nødvendige, når loven er vedtaget.

vi. Styrkelse af revisions- og kontrolmekanismerne i forbindelse med gennemførelsen af EU-midler

- (97) Med denne afhjælpende foranstaltning forpligter den ungarske regering sig til senest den 31. august 2022 at nedsætte en arbejdsgruppe, der skal udarbejde bestemmelser, som skal indgå i de relevante regeringsdekreter om gennemførelsen af EU-støtte (f.eks. fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, fonde under delt forvaltning osv.). Formålet er at styrke reglerne og procedurerne for mere effektivt at forebygge, opdage og korrigere interessekonflikter som defineret i finansforordningens artikel 61 og øge den proceduremæssige kapacitet hos forvaltningsmyndighederne, de formidlende organer og den nationale myndighed for gennemførelsen af den ungarske genopretnings- og resiliensplan til at anvende styrket risikostyring og forebyggelse, opdagelse og korrektion af svig, korruption og dobbeltfinansiering og til uden betingelser at opretholde og håndhæve disse bestemmelser på ubestemt tid. Bestemmelserne skal også sikre, at der etableres en effektiv mekanisme til kontrol af gyldigheden af erklæringer om interessekonflikter. Arbejdsgruppen skal rådføre sig indgående med Kommissionens tjenestegrene med ansvar for Unionens finansielle støtte for at indhente feedback og tage hensyn hertil i de relevante regeringsdekreter. Desuden forpligter Ungarn sig i septemberbrevet til at stille de nødvendige finansielle og menneskelige ressourcer — der skal præciseres yderligere af den arbejdsgruppe, der nedsættes ved denne afhjælpende foranstaltning — til rådighed for EUTAF for at sikre en forsvarlig anvendelse af EU-støtten, sikre EUTAF's uafhængighed og sætte det i stand til at udføre sine nuværende opgaver og de yderligere opgaver, som det forventes at blive pålagt ved en række af de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn forelagde den 22. august 2022. De vigtigste trin i gennemførelsen af denne afhjælpende foranstaltning, jf. bilaget, er nedsættelsen af arbejdsgruppen senest den 31. august 2022, oprettelsen af direktoratet for intern revision og integritet ("DIAI") i premierministerens kontor senest den 30. september 2022 og vedtagelsen af relevante ændringer af de relevante regeringsdekreter (413/2021 og 256/2021) senest den 30. september 2022. Ungarn har nedsat arbejdsgruppen i overensstemmelse med tilsagnet i den afhjælpende foranstaltning, og i den anden uge af september har den allerede holdt fire møder den 8., 9., 13. og 16. september.

- (98) Hvis denne afhjælpende foranstaltning udmøntes korrekt i detaljerede bestemmelser og gennemføres i overensstemmelse hermed, vil den i princippet (sammen med andre afhjælpende foranstaltninger) kunne afhjælpe de betænkeligheder, der er påpeget med hensyn til systemiske svagheder i systemet for offentlige udbud samt med hensyn til effektiv forebyggelse, opdagelse og korrektion af mulige interessekonflikter, eftersom den har til formål at vedtage bestemmelser, der skal styrke reglerne og procedurerne for mere effektivt at forebygge, opdage og korrigere interessekonflikter i forbindelse med anvendelsen af EU-midler, herunder en effektiv mekanisme til kontrol af gyldigheden af erklæringer om interessekonflikter.

vii. Mindskelse af andelen af udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver, der involverer EU-midler

- (99) Med denne afhjælpende foranstaltning forpligter den ungarske regering sig til a) senest den 31. december 2022 at nedbringe andelen af offentlige udbudsprocedurer, der finansieres med EU-midler og afsluttes i 2022 med kun én tilbudsgiver, til under 15 %, målt efter metoden ifølge resultattavlen for det indre marked, b) uden betingelser at opfylde ovennævnte mål og fastholde det på ubestemt tid, og c) hvis andelen af udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver overstiger 15 % i et givet

kalenderår, at træffe yderligere foranstaltninger inden for fire måneder for at fremme reduktionen af andelen af udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver og bringe den ned under tærsklen på 15 % samt underrette integritetsmyndigheden og Kommissionen herom. Det vigtigste trin i gennemførelsen af denne foranstaltning, jf. bilaget, er den første revision af overholdelsen af metoden ifølge resultattavlen for det indre marked og af hver enkelt dataindberetning til Kommissionen og offentligheden i denne henseende fra det ungarske generaldirektorat for revision af anvendelsen af EU-midler ("EUTAF"), herunder med henblik på referenceværdierne, senest den 30. september 2022.

- (100) Kommissionen ser også med tilfredshed på denne afhjælpende foranstaltning, da den klart har til formål at øge gennemsigtigheden og konkurrencen i forbindelse med offentlige udbud. Hvis den gennemføres korrekt, kan den anses for i princippet at kunne afhjælpe de betænkeligheder, som Kommissionen har påpeget på dette område.

viii. Mindskelse af andelen af udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver, der involverer nationale midler

- (101) Ligesom med den afhjælpende foranstaltning, der er beskrevet ovenfor, forpligter den ungarske regering sig til a) senest den 31. december 2024 gradvist (i tre trin) at nedbringe andelen af offentlige udbudsprocedurer, der finansieres med midler fra det nationale budget og afsluttes i et givet kalenderår med kun én tilbudsgiver, til under 15 %, målt efter metoden ifølge resultattavlen for det indre marked, b) uden betingelser at opfylde ovennævnte mål for de følgende år og fastholde det på ubestemt tid, og c) hvis andelen af udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver overstiger 15 % i et givet kalenderår, at foreslå yderligere foranstaltninger inden for fire måneder for at fremme reduktionen af andelen af udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver og bringe den ned under tærsklen på 15 % samt underrette integritetsmyndigheden og Kommissionen herom.

- (102) Som det er tilfældet med den tidligere beskrevne foranstaltning, glæder Kommissionen sig over denne afhjælpende foranstaltning, da den klart har til formål at øge gennemsigtigheden og konkurrencen i forbindelse med offentlige udbud, forudsat at den gennemføres korrekt.

ix. Værktøj til rapportering om udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver

- (103) Ud over de afhjælpende foranstaltninger med henblik på at reducere andelen af udbudsprocedurer, der afsluttes med kun én tilbudsgiver, som beskrevet ovenfor, forpligter den ungarske regering sig til senest den 30. september 2022 at udvikle et nyt overvågnings- og rapporteringsværktøj til særskilt måling af andelen af udbudsprocedurer, der finansieres med nationale midler og/eller med EU-støtte og afsluttes med kun én tilbudsgiver, og at benytte dette værktøj på ubestemt tid. Ministeriet med ansvar for offentlige udbud vil udarbejde en skriftlig rapport baseret på de oplysninger, der er indsamlet ved hjælp af rapporteringsværktøjet, og offentliggøre den senest den 15. februar hvert år på webstedet for det elektroniske system vedrørende offentlige udbud (EPS, som er gratis tilgængeligt for offentligheden uden registrering). De vigtigste trin i denne afhjælpende foranstaltning, jf. bilaget, er udviklingen af et nyt overvågnings- og rapporteringsværktøj baseret på datakilder fra EPS-systemet senest den 30. september 2022 og en revision gennemført senest samme dato af EUTAF, der bekræfter, at rapporteringsværktøjet er fuldt funktionsdygtigt og operationelt, og at

dets funktioner er i overensstemmelse med metoden ifølge resultattavlen for det indre marked.

- (104) Kommissionen hilser denne afhjælpende foranstaltning velkommen og vurderer elementerne i den positivt. Hvis den udvikles og gennemføres korrekt, vil den i princippet gøre de afhjælpende foranstaltninger til mindskelse af andelen af udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver mere effektive og gennemsigtige.

x. Elektronisk system vedrørende offentlige udbud (EPS-systemet)

- (105) Den ungarske regering forpligter sig til a) at oprette en database, der offentliggøres på EPS-webstedet, ajourføres regelmæssigt (som minimum hvert kvartal) og er gratis tilgængelig for offentligheden, og som indeholder oplysninger om alle bekendtgørelser om indgåede kontrakter i forbindelse med offentlige udbudsprocedurer i en struktureret form (herunder virksomhedernes identifikationsnumre og navnene på hvert enkelt medlem af konsortier og underleverandører), der egner sig til elektronisk behandling (navnlig med henblik på struktureret forskning og masseeksport af data vedrørende udbudsprocedurer), b) at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at udvikle EPS-systemet og sikre, at nyudviklede funktioner er fuldt operationelle senest den 30. september 2022, og c) uden betingelser at opretholde EPS-systemet og dets funktioner på ubestemt tid. Det vigtigste trin i denne afhjælpende foranstaltning, jf. bilaget, er, at de nyudviklede funktioner i EPS skal være fuldt operationelle senest den 30. september 2022.

- (106) Hvis denne afhjælpende foranstaltning udvikles og gennemføres korrekt, kan den efter Kommissionens vurdering forventes at øge gennemsigtigheden i procedurerne for offentlige udbud og kan derfor i princippet anses for at kunne afhjælpe de betænkeligheder, som Kommissionen har givet udtryk for med hensyn til systemiske svagheder i systemet for offentlige udbud.

xi. Ramme for præstationsmåling

- (107) Med denne afhjælpende foranstaltning forpligter den ungarske regering sig til senest den 30. september 2022 at udvikle en ramme for præstationsmåling med henblik på at vurdere produktiviteten og omkostningseffektiviteten i forbindelse med offentlige udbud. Ifølge foranstaltningen vil den ungarske regering også uden betingelser sikre en løbende anvendelse af rammen for præstationsmåling samt offentliggørelse af resultaterne heraf på ubestemt tid. Rammen for præstationsmåling vil være operationel senest den 30. november 2022, og uafhængige ikkestatslige organisationer (NGO'er) og uafhængige sagkyndige på området offentlige udbud vil blive inddraget i vurderingen af produktiviteten og omkostningseffektiviteten i forbindelse med offentlige udbud i Ungarn. Det vigtigste trin i gennemførelsen af denne foranstaltning, jf. bilaget, er udviklingen af den nævnte ramme, herunder vedtagelsen af en regeringsbeslutning herom, senest den 30. september 2022.

- (108) Sammen med de andre afhjælpende foranstaltninger vedrørende systemet for offentlige udbud kan denne afhjælpende foranstaltning, hvis den udmøntes korrekt i detaljerede bestemmelser og gennemføres i overensstemmelse hermed, anses for i princippet at kunne afhjælpe de betænkeligheder, som Kommissionen har givet udtryk for med hensyn til systemiske svagheder i systemet for offentlige udbud.

xii. Handlungsplan til styrkelse af konkurrencen i forbindelse med offentlige udbudsprocedurer

- (109) Den ungarske regering forpligter sig til senest den 31. marts 2023 at vedtage en omfattende Handlungsplan for at forbedre konkurrencen i forbindelse med offentlige

udbud, idet der sættes klare og ambitiøse frister for gennemførelsen af hver af de foranstaltninger, der skal fastsættes i handlingsplanen. Den afhjælpende foranstaltning omfatter også en årlig gennemgang af handlingsplanen. Den ungarske regering forpligter sig også til uden ophold at offentliggøre handlingsplanen og gennemgangen heraf samt en årlig statusopgørelse over gennemførelsen af foranstaltningerne i handlingsplanen.

- (110) Kommissionens vurdering af denne afhjælpende foranstaltning, der har til formål at øge konkurrencen i forbindelse med offentlige udbud, er positiv. Sammen med de andre afhjælpende foranstaltninger vedrørende systemet for offentlige udbud kan den, hvis den udmøntes korrekt i detaljerede bestemmelser og gennemføres i overensstemmelse hermed, anses for i princippet at kunne afhjælpe de betænkeligheder, som Kommissionen har givet udtryk for i denne henseende.

xiii. Uddannelseskurser om offentlige udbud for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder

- (111) Denne afhjælpende foranstaltning har til formål at gøre det lettere for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder (med fokus på mikrovirksomheder og små virksomheder) at deltage i offentlige udbud ved senest den 31. marts 2024 at tilbyde gratis kurser til mindst 1 000 mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder. Den ungarske regering forpligter sig også til at tilbyde sådanne kurser til yderligere mindst 1 200 (og dermed i alt mindst 2 200) mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder senest den 30. juni 2026 og til at overvåge og evaluere kursernes effektivitet og merværdi.

- (112) Kommissionens vurdering af denne afhjælpende foranstaltning, der har til formål at øge konkurrencen i forbindelse med offentlige udbud og navnlig øge mikrovirksomheders og små virksomheders deltagelse i udbudsprocedurer, er positiv. Sammen med de andre afhjælpende foranstaltninger vedrørende systemet for offentlige udbud kan denne afhjælpende foranstaltning, hvis den gennemføres korrekt, anses for i princippet at kunne afhjælpe de betænkeligheder, som Kommissionen har givet udtryk for i denne henseende.

xiv. Støtteordning for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder, der deltager i offentlige udbud

- (113) Ud over ovennævnte foranstaltning vedrørende uddannelseskurser forpligter den ungarske regering sig til senest den 31. marts 2023 at etablere og iværksætte en støtteordning for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder for at mindske barriererne og gøre det lettere for dem at deltage i offentlige udbud; efter denne ordning skal der frem til den 30. juni 2026 ydes en fast kompensation — baseret på objektive, ikkediskriminerende og gennemsigtige udvælgelseskriterier — til mindst 1 800 støtteberettigede mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder (med fokus på mikrovirksomheder og små virksomheder) for deres udgifter til omkostninger i forbindelse med deltagelse i offentlige udbudsprocedurer. Der skal foretages en midtvejsevaluering senest den 30. september 2024 og en endelig evaluering senest den 31. juli 2026 efter støtteordningens afslutning.

- (114) Kommissionen ser positivt på denne afhjælpende foranstaltning, der har til formål at øge konkurrencen i forbindelse med offentlige udbud og navnlig at gøre det lettere for mikrovirksomheder og små virksomheder at deltage i udbudsprocedurer. Sammen med de andre afhjælpende foranstaltninger vedrørende systemet for offentlige udbud kan denne afhjælpende foranstaltning, hvis den gennemføres

korrekt, anses for i princippet at kunne afhjælpe de betænkeligheder, som Kommissionen har givet udtryk for i denne henseende.

xv. Udvidet anvendelse af Kommissionens risikovurderingsværktøj Arachne

- (115) Med denne afhjælpende foranstaltning forpligter den ungarske regering sig til at indføre procedurer for systematisk og udvidet anvendelse af alle funktionerne i Arachne, det fælles datamining- og risikovurderingsværktøj, som Kommissionen stiller til rådighed for medlemsstaterne, i forbindelse med gennemførelsen af enhver form for EU-støtte i alle programmeringsperioder for effektivt at forebygge og opdage interessekonflikter, svig, korruption, dobbeltfinansiering og andre uregelmæssigheder. Den forpligter sig til uden betingelser at opretholde en fuldstændig og effektiv anvendelse af Arachne på ubestemt tid og at sikre, at alle relevante revisions- og kontrolorganer har fuld adgang til de datasæt, der uploades til Arachnesystemet. Det vigtigste trin i denne foranstaltning, jf. bilaget, er indførelse af procedurer for systematisk anvendelse af alle funktionerne i Arachne i forbindelse med gennemførelsen af enhver form for EU-støtte senest den 30. september 2022. Procedurene skal sikre, at alle relevante data uploades, at der følges op på resultaterne af risikovurderingen, og at de respektive revisionsorganer har fuld adgang til Arachne.
- (116) For så vidt angår de betænkeligheder, der er påpeget vedrørende Ungarns evne til at forbedre kontrollen med interessekonflikter i forbindelse med anvendelsen af EU-midler, finder Kommissionen, at den afhjælpende foranstaltning om udvidet brug af Arachne — sammen med oprettelsen af en integritetsmyndighed (som beskrevet ovenfor) og den afhjælpende foranstaltning til styrkelse af kontrollen med og revisionen af anvendelsen af EU-midler — hvis den udmøntes og gennemføres korrekt, i princippet vil kunne afhjælpe de betænkeligheder, som Kommissionen har givet udtryk for.

xvi. Styrkelse af samarbejdet med OLAF

- (117) Den ungarske regering forpligter sig til at forelægge nationalforsamlingen et udkast til lov om ændring af lov CXXII af 2010 om Nemzeti Adó- és Vámhivatal, som skal vedtages senest den 30. september 2022, og hvorved den nationale skatte- og toldforvaltning (Nemzeti Adó- és Vámhivatal, NAV) udpeges som den kompetente nationale myndighed, der skal bistå OLAF i forbindelse med gennemførelsen af kontrol på stedet i Ungarn, og når en økonomisk aktør, der er omfattet af denne kontrol, nægter at samarbejde. Den forpligter sig også til at forelægge nationalforsamlingen et udkast til retsakt om ændring af lov XXIX af 2004 med henblik på at indføre en afskrækkende finansiel sanktion, der skal pålægges, hvis en økonomisk aktør nægter at samarbejde med OLAF i forbindelse med OLAF's kontrol og inspektion på stedet. Det vigtigste trin i denne afhjælpende foranstaltning, jf. bilaget, er vedtagelsen af de to ovennævnte ændringsretsakter senest den 30. september 2022.
- (118) Kommissionen vurderer, at den foreslåede afhjælpende foranstaltning om at styrke samarbejdet med OLAF vil kunne afhjælpe de begrænsninger, der er påpeget, da den indebærer, at der udpeges en kompetent national myndighed til at bistå OLAF i forbindelse med kontrol på stedet i Ungarn, og når en økonomisk aktør, der er omfattet af en sådan kontrol, nægter at samarbejde. De nye bestemmelser, som Ungarn ifølge den afhjælpende foranstaltning skal vedtage, omfatter også en afskrækkende finansiel sanktion, der skal pålægges, hvis en økonomisk aktør nægter at samarbejde med OLAF i forbindelse med OLAF's kontrol og inspektion på stedet.

Forudsat at de indgåede forpligtelser udmøntes korrekt i detaljerede bestemmelser og gennemføres i overensstemmelse hermed, mener Kommissionen, at den afhjælpende foranstaltning i princippet vil afhjælpe det konstaterede problem.

xvii. Øget gennemsigtighed i de offentlige udgifter

- (119) Med denne afhjælpende foranstaltning forpligter den ungarske regering sig til a) at forelægge nationalforsamlingen et forslag til lovgivningsmæssig retsakt, der forpligter alle offentlige organer til proaktivt at offentliggøre et på forhånd fastlagt sæt oplysninger om anvendelsen af offentlige midler i et centralt register, og at få forslaget vedtaget senest den 31. oktober 2022, b) at give oplysninger om underleverandører i det centrale register og c) uden betingelser at opretholde ovennævnte lovgivningsmæssige retsakt på ubestemt tid og sikre dens håndhævelse (navnlig sikre, at offentlige organer fuldt ud og rettidigt uploader alle relevante data i registret). Et næsten færdigt udkast til lovgivningsmæssig retsakt vil blive sendt til Kommissionen senest den 30. september 2022. De vigtigste trin i denne afhjælpende foranstaltning, jf. bilaget, er a) at den ungarske regering sender Kommissionen et næsten færdigt udkast til lovgivningsmæssig retsakt, der forpligter alle offentlige organer til proaktivt at offentliggøre et på forhånd fastlagt sæt oplysninger om anvendelsen af offentlige midler senest den 30. september 2022, og b) at nationalforsamlingen vedtager den pågældende retsakt senest den 31. oktober 2022.
- (120) Efter Kommissionens opfattelse bidrager denne afhjælpende foranstaltning også (sammen med andre afhjælpende foranstaltninger) til at øge gennemsigtigheden i forbindelse med offentlige udbud. Hvis den udmøntes korrekt i detaljerede bestemmelser og gennemføres i overensstemmelse hermed, kan den anses for i princippet at kunne afhjælpe de betænkeligheder, som Kommissionen har givet udtryk for i denne henseende.

7.2.2. *Konklusion på vurderingen*

- (121) Kommissionen skal træffe afgørelse om næste trin i proceduren senest en måned efter modtagelsen af medlemsstatens bemærkninger. Den glæder sig over det forslag, som Ungarn har forelagt, om end på et sent tidspunkt, og mener, at de foreslåede afhjælpende foranstaltninger samlet set, såfremt de udmøntes korrekt i dispositive love og detaljerede bestemmelser og gennemføres i overensstemmelse hermed, i princippet, afhængigt af detaljerne i foranstaltningerne, vil kunne afhjælpe de problemer, der er beskrevet i meddelelsen om systemiske uregelmæssigheder, mangler og svagheder i forbindelse med offentlige udbud, risici for interessekonflikter og betænkeligheder vedrørende "truster af offentlig interesse" samt de yderligere forhold vedrørende efterforskning, retsforfølgning og rammen for bekæmpelse af korruption⁵³.
- (122) Imidlertid er en række vigtige detaljer i de foreslåede foranstaltninger endnu ikke fastlagt og vurderet. Det drejer sig navnlig om, hvordan de centrale elementer vil blive afspejlet i de faktiske retsakter (der f.eks. skal sikre, at integritetsmyndigheden har beføjelse til at kontrollere de formueangivelser, der er relevante, for at den kan udføre sine opgaver). Desuden kræver flere af de problemer, der er konstateret i Ungarn, ikke blot ændringer i den retlige ramme, men i endnu højere grad en konkret gennemførelse af ændringer i praksis, hvilket kræver længere tid for at give konkrete

⁵³ Denne konklusion foregriber ikke Kommissionens overvågning og yderligere analytiske vurdering i henhold til andre instrumenter, herunder den årlige EU-retsstatsmekanisme.

resultater. Indtil der er foretaget en vurdering af detaljerne og af gennemførelsen de vigtigste trin i alle de afhjælpende foranstaltninger, jf. tabel 1 i bilaget, er budgettet fortsat udsat for en risiko. På nuværende tidspunkt, i afventning af detaljerne og en korrekt, fuldstændig og effektiv gennemførelse af alle de vigtigste trin i disse foranstaltninger, kan Kommissionen derfor ikke konkludere, at foranstaltningerne er tilstrækkelige til at afhjælpe konstateringerne i Kommissionens meddelelse til Ungarn af 27. april 2022 og til at beskytte EU-budgettet.

- (123) Kommissionen vil fortsat overvåge situationen gennem denne procedure og andre relevante instrumenter og udveksle synspunkter med de ungarske myndigheder efter vedtagelsen af nærværende forslag. Det bemærkes navnlig, at en række af de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn har foreslået, skal være gennemført senest den 19. november 2022. Kommissionen vil holde Rådet underrettet om alle relevante elementer, der kan have indflydelse på dens nuværende vurdering.
- (124) I henhold til artikel 6, stk. 10, i forordningen om konditionalitet skal Rådet vedtage gennemførelsesafgørelsen inden for en måned. Denne frist kan forlænges med højst to måneder, hvilket vil gøre det muligt at vurdere opfyldelsen af de forpligtelser, der henvises til i punkt 123).

8. FORANSTALTNINGER, DER FORESLÅS VEDTAGET, OG DERES PROPORTIONALITET

- (125) Forslaget er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Det går ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå instrumentets mål.
- (126) I henhold til forordningen om konditionalitet skal foranstaltninger, der skal foreslås Rådet, være forholdsmæssige med hensyn til den faktiske eller potentielle indvirkning af de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet på den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller på beskyttelsen af Unionens finansielle interesser og så vidt muligt være rettet mod de EU-tiltag, der er berørt af tilsidesættelserne. Ved fastlæggelsen af de foranstaltninger, der skal foreslås, tager Kommissionen hensyn til alle relevante elementer såsom arten, varigheden, alvoren og omfanget af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet samt tilstrækkeligheden af eventuelle afhjælpende foranstaltninger, som den berørte medlemsstat forelægger i forbindelse med proceduren.

8.1. Foranstaltningernes forholdsmæssighed – den potentielle indvirkning af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet på Unionens budget

- (127) De konstaterede tilsidesættelser er uløseligt forbundet med den proces, hvorunder Ungarn anvender EU-midler, da de består i, at de offentlige myndigheder, der træffer afgørelse om tildelingsproceduren for kontrakter, der finansieres over Unionens budget, samt deres procedurer ikke fungerer korrekt. Deres potentielle indvirkning på den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget og beskyttelsen af Unionens finansielle interesser anses derfor for at være særlig stor. Hvis de konstaterede tilsidesættelser desuden ses i sammenhæng med begrænsningerne og hindringerne for at opdage, efterforske og korrigere svig på grund af de yderligere forhold i forbindelse med efterforskning, retsforfølgning og bekæmpelse af korruption, kan ovennævnte indvirkninger anses for at være endnu større, da de potentielt kan påvirke alle de EU-midler, som Ungarn har gennemført.
- (128) Med hensyn til tilsidesættelsernes art mener Kommissionen, at vurderingen af de tilsidesættelser, der vedrører offentlige udbud, og de tilsidesættelser, der vedrører interessekonflikter i truster af offentlig interesse, har ført til den konklusion, at disse

problemer er tegn på tilsidesættelser af retsstatsprincippet, navnlig af artikel 3, litra b), i forordning (EU, Euratom) 2020/2092, da de indebærer, at det ikke forhindres, at offentlige myndigheder træffer vilkårlige eller ulovlige afgørelser, og at dette ikke korrigeres eller straffes, og at det ikke sikres, at der ikke forekommer interessekonflikter. Arten af de vurderede tilsidesættelser, som i det væsentlige vedrører den måde, hvorpå offentlige midler, herunder EU-midler, gennemføres, har således en betydelig indvirkning på Unionens budget.

- (129) Desuden er navnlig de tilsidesættelser, der vedrører de problemer, der er påvist i forbindelse med offentlige udbud, tilbagevendende og har været ved i over 10 år, hvilket indebærer en risiko for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget og Unionens finansielle interesser.
- (130) Kommissionen mener endvidere, at de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet vedrører essentielle dele af den offentlige sektor i Ungarn, dvs. alle offentlige enheder, der gennemfører EU-midler, som kan være eller bliver ordregivende myndigheder, samt alle truster af offentlig interesse, som, selv om de er private enheder, har et formål af almen interesse såsom uddannelse, forskning, miljø- og klimabeskyttelse og beskyttelse af kulturarven. De konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet er således systemiske og udbredte og dermed alvorlige.
- (131) Med hensyn til omfanget af tilsidesættelsen af retsstatsprincippet finder Kommissionen, at når en tilsidesættelse af retsstatsprincippet påvirker eller risikerer at påvirke flere af Unionens programmer eller fonde, må dens indvirkning på Unionens budget og Unionens finansielle interesser anses for at være betydelig. I dette tilfælde risikerer de påviste problemer at påvirke alle de programmer, der hovedsagelig gennemføres gennem offentlige udbud, hvilket i væsentlig grad vedrører tre af de samhørighedspolitiske programmer i Ungarn under den flerårige finansielle ramme for 2021-2027, hvilket svarer til en betydelig del af Unionens budget, der er afsat til Ungarn under samhørighedspolitikken. Kommissionens revisioner, der påviste de ovenfor beskrevne problemer med offentlige udbud, omfattede samhørighedspolitikken, og selv om deres indvirkning på EU-budgettet er blevet korrigeret finansielt i henhold til samhørighedspolitikken regler i forbindelse med de individuelle revisioner, viste disse konstateringer, at de ungarske myndigheder af systemiske årsager ikke har været i stand til, har undladt eller ikke været villige til at forhindre, at der træffes afgørelser, der er i strid med gældende ret for så vidt angår offentlige udbud og interessekonflikter, og dermed til i tilstrækkelig grad at imødegå risikoen for korruption.
- (132) Hvis de påviste problemer i forbindelse med offentlige udbud og truster af offentlig interesse ses i sammenhæng med begrænsningerne og hindringerne for at opdage, efterforske og korrigere svig på grund af de yderligere forhold i forbindelse med efterforskning, retsforfølgning og bekæmpelse af korruption, kan den finansielle indvirkning ud over ovenstående anses for at være endnu større. Dette aspekt vil både hæmme beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på forhånd og dermed den afskrækkende virkning af straffesagerne og efterfølgende blokere statslige institutioners repressive foranstaltninger.

8.2. EU-aktioner, som foranstaltningerne er rettet mod

- (133) Under hensyntagen til Kommissionens tidligere revisioner (og til trods for, at deres indvirkning på EU-budgettet er blevet korrigeret finansielt i henhold til samhørighedspolitikken regler) og de konstateringer, der er beskrevet ovenfor, er de EU-foranstaltninger, der med størst sandsynlighed vil blive berørt i fremtiden af

tilsidesættelserne af retsstatsprincippet, de af samhørighedspolitikken programmer, der hovedsagelig gennemføres gennem offentlige udbud, samt programmer, hvor truster af offentlig interesse og enheder, de ejer helt eller delvist, kan være støttemodtagere.

- (134) Kommissionen mener, at foranstaltningerne under hensyntagen til den konstaterede risiko for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget og Unionens finansielle interesser samt den forebyggende karakter af forordningen om konditionalitet og for at beskytte budgettet mod alvorlige risici først og fremmest bør vedrøre samhørighedspolitikken programmer for 2021-2027, der forventes gennemført gennem offentlige udbud, idet den måde, hvorpå de tilsvarende samhørighedspolitiske programmer er blevet gennemført under FFR 2014-2020, anvendes som benchmark. De programmer under samhørighedspolitikken, der berøres af de foreslåede foranstaltninger (i det følgende benævnt "de pågældende programmer"), er følgende:
- (a) det operationelle program for miljø- og energieffektivitet plus
 - (b) det operationelle program for integreret transport plus
 - (c) det operationelle program for territorial og bymæssig udvikling plus
- (135) For så vidt angår tilsidesættelser af retsstatsprincippet, som har en indvirkning på de midler, der gennemføres af truster af offentlig interesse, og de enheder, de ejer helt eller delvist, mener Kommissionen under hensyntagen til arten af de aktiviteter, som disse enheder kan være involveret i⁵⁴, at alle aktioner inden for rammerne af programmer under direkte eller indirekte forvaltning, som kan have truster af offentlig interesse eller andre enheder, de ejer helt eller delvist, som modtagere eller gennemførelsesenheder, bør være omfattet af de foranstaltninger, som Kommissionen agter at foreslå i dette tilfælde.

8.3. Valg af passende og forholdsmæssige foranstaltninger

- (136) I lyset af ovenstående analyse, der konkluderer, at de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet har en betydelig potentiel indvirkning på den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget og Unionens finansielle interesser, foreslås følgende foranstaltninger:
- Programmer under delt forvaltning: suspension af forpligtelser inden for rammerne af samhørighedspolitikken programmer for perioden 2021-2027
- (137) Med hensyn til fastlæggelsen af omfanget af suspensionen af forpligtelser bemærker Kommissionen, at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt præcist at kvantificere den potentielle indvirkning på Unionens budget, da den andel af midlerne, der vil blive gennemført gennem offentlige udbud i FFR-perioden 2021-2027, ikke kan fastsættes på forhånd med tilstrækkelig nøjagtighed. Da det ikke er muligt præcist at fastsætte størrelsen af de udgifter, der er forbundet med de konstaterede alvorlige uregelmæssigheder, fastsættes det passende niveau for de foranstaltninger, der skal anvendes, ved hjælp af en procentsats, der afspejler den anslåede deraf følgende risiko for Unionens budget. Denne procentsats fastsættes på grundlag af de konstaterede systemiske tilsidesættelsers alvor, hyppighed og varighed samt den forventede maksimale finansielle risiko for den forsvarlige økonomiske forvaltning

⁵⁴ Disse aktiviteter vil hovedsagelig vedrøre uddannelse og forskning, men også mange andre aktiviteter såsom miljø- og klimabeskyttelse, beskyttelse af kulturarven og sport.

af Unionens budget under hensyntagen til de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn har forelagt i forbindelse med denne procedure.

- (138) I betragtning af den særligt store potentielle indvirkning af de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet på den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget og Unionens finansielle interesser og under hensyntagen til arten, varigheden, alvoren og omfanget af disse tilsidesættelser kan dette have en meget stor potentiel indvirkning på de relevante midler og dermed berettige en meget omfattende suspension af forpligtelser som værende forholdsmæssig. For så vidt angår offentlige udbud bør de passende og forholdsmæssige foranstaltninger derfor udvides til at omfatte størrelsen af de EU-midler, der risikerer at blive forvaltet i strid med principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning. Når det er sagt, forventes kun en del af midlerne fra ovennævnte operationelle programmer at blive gennemført gennem udbud (i princippet mellem 85 % og 90 % af midlerne), og i princippet bliver visse offentlige udbudsprocedurer muligvis ikke påvirket af disse systemiske tilsidesættelser. På den anden side kan disse tilsidesættelser også indebære alvorlige risici for andre EU-programmer, som også i mindre omfang gennemføres gennem offentlige udbud, men som ikke vil blive berørt af de påtænkte foranstaltninger. På baggrund af ovenstående havde Kommissionen i sin hensigtserklæring anslået risikoen for budgettet til at vedrøre 70 % af midlerne til de pågældende programmer. En sådan risiko kan imidlertid afbødes betydeligt af de tilsagn, som Ungarn har givet i forbindelse med de afhjælpende foranstaltninger, der blev forelagt sammen med det andet svar, hvis Ungarn rent faktisk tager de vigtige skridt, som landet har forpligtet sig til.
- (139) Ungarn har ganske vist forelagt afhjælpende foranstaltninger, som i princippet kan afhjælpe Kommissionens betænkeligheder, og de er begyndt på de vigtigste trin i gennemførelsen, men på nuværende tidspunkt er de stadig ikke tilstrækkeligt detaljerede, da de centrale lovtekster og andre vigtige skridt til gennemførelse af mange af de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn har forelagt, endnu ikke er færdiggjort, så det er vanskeligt at foretage en endelig vurdering af, om de afhjælper betænkelighederne. Kommissionen mener derfor, at den resterende risiko for budgettet på nuværende tidspunkt med rimelighed kan skønnes at omfatte 65 % af midlerne fra de pågældende programmer. Da dette niveau kan betragtes som et rimeligt skøn med hensyn til indvirkningen på eller de alvorlige risici for Unionens budget, mener Kommissionen, at suspensionen af 65 % af forpligtelserne i disse operationelle programmer er en forholdsmæssig foranstaltning. Kommissionen vil fortsat overvåge situationen og kan om nødvendigt foreslå tilpasninger.
- (140) Hvis de fastlagte programmer ikke er blevet godkendt på det tidspunkt, hvor Rådet træffer afgørelse, bør det i stedet besluttes at suspendere godkendelsen af et eller flere af de pågældende programmer i forhold til risikoen for Unionens finansielle interesser. Dette bygger på den samme argumentation som i punkt 139) ovenfor.
- Programmer under direkte eller indirekte forvaltning: forbud mod at indgå nye retlige forpligtelser med truster af offentlig interesse og enheder, de ejer helt eller delvist
- (141) Foranstaltningerne bør også vedrøre aktioner inden for rammerne af programmer, der gennemføres under direkte eller indirekte forvaltning, og hvor truster af offentlig interesse og de enheder, de ejer helt eller delvist, kan være støttemodtagere eller gennemførelsesenheder. For så vidt angår de konstaterede tilsidesættelser vedrørende truster af offentlig interesse, bør alle programmer, der gennemføres under direkte

eller indirekte forvaltning, målrettes, da foranstaltningen kun vedrører disse enheder som sådan. Kommissionen finder, at forbuddet mod at indgå nye retlige forpligtelser med enhver trust af offentlig interesse og enhver enhed, de ejer helt eller delvist, inden for rammerne af ethvert program under direkte eller indirekte forvaltning, står i rimeligt forhold til målet.

- (142) Da der i øjeblikket er en generel undtagelse for medlemmer af bestyrelsen for truster af offentlig interesse med hensyn til overholdelsen af reglerne om interessekonflikter, samtidig med at anvendelsen af reglerne om offentlige udbud på trustfonde vil afhænge af en vurdering fra sag til sag af, om de opfylder kriterierne for at blive betragtet som ordregivende myndigheder, kan sådanne undtagelser påvirke et eventuelt budget, som disse enheder måtte gennemføre eller forvalte. Det er således i praksis ikke en gennemførlig løsning at lade et forbud gælde for visse truster af offentlig interesse og de enheder, de ejer helt eller delvist, eller at gøre det muligt for Kommissionen at indgå delvise retlige forpligtelser med sådanne enheder. Da forbuddet mod at indgå nye retlige forpligtelser er begrænset til disse enheder, kan der stadig tildeles midler fra alle EU-programmer under direkte og indirekte forvaltning til enhver anden enhed som støttemodtager eller gennemførelsesenhed. I lyset af listen over foranstaltninger, der finder anvendelse på direkte og indirekte forvaltning i henhold til artikel 5, stk. 1, litra a), i forordningen om konditionalitet, kan forbuddet mod at indgå nye retlige forpligtelser med disse enheder derfor anses for at være forholdsmæssigt med hensyn til at adressere risikoen for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget og Unionens finansielle interesser, indtil den relevante lovgivningstekst er vedtaget.
- (143) Forudsat at foranstaltningen udmøntes i detaljerede bestemmelser og vedtages i den nødvendige lovtekst samt gennemføres i overensstemmelse med Ungarns tilsagn, kan den anses for at afhjælpe alle Kommissionens betænkeligheder i denne henseende.

8.4. Ungarns bemærkninger til de foranstaltninger, der foreslås i hensigtserklæringen

- (144) Ungarn fremførte, at de afhjælpende foranstaltninger, som landet har forelagt, afhjælper alle de problemer, som Kommissionen har påpeget i denne sag. Ungarn mindede om princippet om loyalt samarbejde, som landet har overholdt med hensyn til at forelægge afhjælpende foranstaltninger. Endvidere henviste Ungarn til kravet i Domstolens dom⁵⁵ om, at de foranstaltninger, der træffes i henhold til forordningen om konditionalitet, skal være "strengt forholdsmæssige" med indvirkningen af den konstaterede tilsidesættelse af retsstatsprincippet på Unionens budget eller på Unionens finansielle interesser, for at det kan gøres gældende, at en potentiel indvirkning på eller virkning for den forsvarlige økonomiske forvaltning af EU-budgettet eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser ikke kan berettige foranstaltninger vedrørende alle de EU-midler, der anvendes af en medlemsstat. Ungarn hævdede desuden, at tilsidesættelsernes systemiske og udbredte karakter ikke automatisk kan gøre overtrædelserne alvorlige. Ungarn anførte endvidere, at der ikke er nogen begrundelse for, hvorfor og i hvilket omfang de operationelle programmer, der er omfattet af foranstaltningerne, er blevet udpeget som værende gennemført ved offentlige udbud.

⁵⁵ Jf. Domstolens dom (plenum) af 16. februar 2022, Ungarn mod Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union, sag C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, præmis 271, og Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, præmis 302.

- (145) Ungarn har endvidere gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af kravene om en objektiv, upartisk og fair vurdering, eftersom konklusionen om en 70 % nedsættelse af forpligtelserne ikke er berettiget. Ved at henvise til de faste korrektioner på 10 %, der blev anvendt i forbindelse med revisionen i 2017, hævder Ungarn, at proportionalitetsprincippet kræver, at kun 10 % af de 70 %, dvs. 7 %, af forpligtelserne i de relevante operationelle programmer kan suspenderes. Ungarn har endvidere gjort gældende, at Kommissionen ikke har begrundet, hvorfor den foreslog en suspension af betalinger, der var højere end de finansielle korrektionsniveauer, der er fastsat i Kommissionens vejledning om finansielle korrektioner for manglende overholdelse af reglerne om offentlige udbud⁵⁶.
- (146) For så vidt angår den alternative foranstaltning til suspension af godkendelsen af operationelle programmer, hvis disse ikke er blevet godkendt af Kommissionen på det tidspunkt, hvor Rådet træffer sin afgørelse, anfører Ungarn, at landet ikke fik lejlighed til at fremsætte bemærkninger, eftersom Kommissionen ikke har fastlagt, hvilke specifikke programmer der ville være berørt i et sådant tilfælde.
- (147) Med hensyn til forbuddet mod at indgå nye retlige forpligtelser med truster af offentlig interesse og de enheder, de ejer helt eller delvist, eller som de forvalter, gjorde Ungarn gældende, at dette forbud er unødvendigt og uforholdsmæssigt i betragtning af de påståede afhjælpende foranstaltninger, der blev forelagt den 19. juli 2022, eftersom Kommissionen ikke fremlagde nogen specifik sag, hvor disse enheder ikke handlede som ordregivende myndigheder eller ikke overholdt EU-reglerne om interessekonflikter.

Kommissionens vurdering

- (148) Kommissionen udtrykker tilfredshed over de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn har forelagt med sit andet svar, samt landets samarbejde i denne henseende. Når dette er sagt, redegøres der i hensigtserklæringen for grundene til, at de afhjælpende foranstaltninger, der blev foreslået den 19. juli 2022, ikke kunne tages i betragtning ved fastlæggelsen af de foranstaltninger, som Kommissionen havde til hensigt at foreslå Rådet. Med hensyn til de foranstaltninger, som Ungarn forelagde i sit andet svar, forklarede Kommissionen ovenfor i punkt 121) og 122), hvorfor de på nuværende tidspunkt ikke kan anses for at være tilstrækkelige til at afhjælpe de problemer, som Kommissionen har påpeget.
- (149) Med hensyn til Ungarns argument vedrørende den potentielle indvirkning på eller virkning for Unionens budget bemærker Kommissionen, at den i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordningen om konditionalitet også skal foreslå foranstaltninger til Rådet, når tilsidesættelser af retsstatsprincippet udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget på en tilstrækkelig direkte måde. Da Kommissionen har påvist, at der består en sådan alvorlig risiko fremover, behøvede den ikke at påvise en specifik risiko, således som Ungarn har gjort gældende, for at foreslå Rådet foranstaltninger. Den fortolkning, som Ungarn har foreslået, ville fratage forordningen om konditionalitet dens formål, som er at beskytte den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget og Unionens finansielle interesser.

⁵⁶ Commission Decision of 14 May 2019 laying down guidelines for determining financial corrections to be made to expenditure finances by the Union, for non-compliance with the rules on public procurement (C(2019)3452 final).

- (150) For så vidt angår anvendelsen af de satser for finansielle korrektioner, der anvendes i forbindelse med revisioner foretaget af Kommissionens tjenestegrene, bemærker Kommissionen, at forordningen om konditionalitet er et forebyggende instrument, der har til formål at beskytte den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget og Unionens finansielle interesser mere generelt end andre af Unionens finansielle regler. En tilsvarende anvendelse af de finansielle korrektionsniveauer, der er medtaget i forordningen om fælles bestemmelser og ovennævnte kommissionsafgørelse, vil derfor ikke tjene sit formål, som er særskilt og supplerende.
- (151) Med hensyn til den alternative foranstaltning til suspension af godkendelsen af programmer har Kommissionen klart angivet, hvilke operationelle programmer der kan være omfattet af denne foranstaltning. Kommissionen kunne på tidspunktet for hensigtserklæringen ikke angive, og den kan heller ikke på nuværende tidspunkt angive, hvilke programmer der vil være omfattet af den alternative foranstaltning til suspension af godkendelsen af programmer. Dette vil afhænge af, hvor langt man er nået med godkendelsen af programmerne på det tidspunkt, hvor Rådet vedtager sin afgørelse. Kommissionen har imidlertid anført, at hvis suspensionen af godkendelsen af programmer skal finde anvendelse, bør dette vedrøre et eller flere programmer set i forhold til risikoen for Unionens finansielle interesser.
- (152) Endelig kræves det for så vidt angår den foranstaltning, der vedrører truster af offentlig interesse, i henhold til forordningen om konditionalitet ikke, at der konstateres specifikke tilfælde, hvor en tilsidesættelse af retsstatsprincippet har påvirket Unionens budget eller Unionens finansielle interesser. Navnlig for så vidt angår truster af offentlig interesse indebærer den gældende lovgivning klart en alvorlig risiko for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget og Unionens finansielle interesser. Forbuddet mod at indgå nye retlige forpligtelser er således den eneste foranstaltning, der kan sikre den beskyttende og forebyggende karakter af proceduren i henhold til forordningen om konditionalitet.

9. RETSGRUNDLAG

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

10. FORANSTALTNINGER, DER FORESLÅS VEDTAGET

• Programmer under delt forvaltning

- (154) Suspension af 65 % af forpligtelserne i tre operationelle programmer for perioden 2021-2027 finansieret af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling (FRO) og Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+).
- (155) Hvis de fastlagte programmer ikke er blevet godkendt på det tidspunkt, hvor Rådet vedtager sin afgørelse, bør det i stedet besluttes at suspendere godkendelsen af et eller flere af de pågældende programmer i forhold til risikoen for Unionens finansielle interesser. Dette bygger på den samme argumentation som i punkt 140) ovenfor.

• Programmer under direkte og indirekte forvaltning

- (156) Et forbud mod at indgå nye retlige forpligtelser med enhver trust af offentlig interesse og enhver enhed, de ejer helt eller delvis, inden for rammerne af ethvert EU-program under direkte og indirekte forvaltning, står i et rimeligt forhold til målet. Dette har ikke nødvendigvis nogen budgetmæssig indvirkning, da forbuddet mod at indgå nye retlige forpligtelser er begrænset til disse enheder, og den tilsvarende tildeling af midler fra alle EU-programmer under direkte og indirekte forvaltning kan stadig anvendes til enhver anden enhed som støttemodtager eller gennemførelsesenhed.

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

om foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet i Ungarn

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2092 af 16. december 2020 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget⁵⁷, særlig artikel 6, stk. 10,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Den 24. november 2021 sendte Kommissionen en anmodning om oplysninger ("anmodning om oplysninger") til Ungarn i henhold til artikel 6, stk. 4, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092, som de ungarske myndigheder besvarede den 27. januar 2022.
- (2) Den 27. april 2022 sendte Kommissionen en skriftlig meddelelse til Ungarn i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092, ("meddelelsen"). I meddelelsen gav Kommissionen udtryk for sine betænkeligheder og fremlagde sine konstateringer vedrørende en række problemer i forbindelse med systemet for offentlige udbud i Ungarn, herunder:
 - (a) systemiske uregelmæssigheder, mangler og svagheder i de offentlige udbudsprocedurer;
 - (b) en høj andel af procedurer med kun én tilbudsgiver og lav konkurrence i forbindelse med udbudsprocedurer;
 - (c) problemer vedrørende anvendelsen af rammeaftaler;
 - (d) opdagelse, forebyggelse og korrektion af interessekonflikter;
 - (e) og problemer vedrørende truster af offentlig interesse.
- (3) Disse problemer og det forhold, at de gentager sig over tid, viser, at de ungarske myndigheder af systemiske årsager ikke har været i stand til, at de har undladt, eller at de ikke været villige til at forhindre, at der træffes afgørelser, der er i strid med gældende ret for så vidt angår offentlige udbud og interessekonflikter, og dermed i tilstrækkelig grad at imødegå risikoen for korruption. De udgør tilsidesættelser af

⁵⁷ EUT L 433 I af 22.12.2020, s. 1.

retsstatsprincippet, navnlig retssikkerhedsprincippet og princippet om forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, og giver anledning til betænkeligheder med hensyn til magtfordelingen.

- (4) I meddelelsen anførte Kommissionen desuden yderligere forhold og fremlagde sine konstateringer vedrørende en række problemer i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning samt rammen for bekæmpelse af korruption, herunder begrænsninger af den effektive efterforskning og retsforfølgning af påståede kriminelle aktiviteter, organiseringen af de retsforfølgende myndigheder og en manglende velfungerende og effektiv ramme for bekæmpelse af korruption i praksis. Disse problemer udgør en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, navnlig hvad angår retssikkerheden, forbuddet mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning og en effektiv retsbeskyttelse.
- (5) Kommissionen redegjorde i meddelelsen for de faktuelle elementer og specifikke forhold, som dens konstateringer var baseret på, og anmodede Ungarn om at fremlægge visse oplysninger og data vedrørende disse faktuelle elementer og forhold. I meddelelsen gav Kommissionen de ungarske myndigheder to måneder til at fremsætte deres bemærkninger.
- (6) Den 27. juni 2022 besvarede Ungarn meddelelsen (herefter "det første svar"). Ved skrivelse af 30. juni og 5. juli 2022 fremsendte Ungarn yderligere oplysninger som supplement til det første svar. Derudover sendte Ungarn den 19. juli 2022 en supplerende skrivelse med forslag til en række foranstaltninger til afhjælpning af konstateringerne i meddelelsen.
- (7) Kommissionen vurderede bemærkningerne i det første svar og konkluderede, at de ikke i tilstrækkelig grad mindsker dens betænkeligheder og afhjælper konstateringerne i meddelelsen. Kommissionen fandt endvidere, at hverken det første svar eller de supplerende skrivelser af 30. juni og 5. juli 2022 indeholdt sådanne tilstrækkelige afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn havde givet passende tilsagn om i henhold til forordning (EU, Euratom) 2020/2092. På grund af den sene fremsendelse af skrivelse af 19. juli 2022 kunne der ikke tages hensyn hertil ved vurderingen af det første svar. Kommissionen tog dog hensyn til alle relevante oplysninger i skrivelserne i løbet af de næste faser af den procedure, der er fastsat i artikel 6 i forordning (EU, Euratom) 2020/2092, i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde med medlemsstaterne.
- (8) I henhold til artikel 6, stk. 7, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092 sendte Kommissionen den 20. juli 2022 en skrivelse til Ungarn ("hensigtserklæring") for at underrette medlemsstaten om sin vurdering i henhold til nævnte forordnings artikel 6, stk. 6, og om de foranstaltninger, som den påtænkte at foreslå Rådet at vedtage i henhold til nævnte forordnings artikel 6, stk. 9, da Ungarn ikke havde givet tilsagn om at træffe tilstrækkelige afhjælpende foranstaltninger. I samme hensigtserklæring gav Kommissionen Ungarn lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, navnlig vedrørende forholdsmæssigheden af de påtænkte foranstaltninger.
- (9) Ungarn besvarede hensigtserklæringen den 22. august 2022 ("det andet svar"), hvori det fremsatte sine bemærkninger til Kommissionens konstateringer, proceduren og forholdsmæssigheden af de i hensigtserklæringen omhandlede foranstaltninger. Selv om Ungarn anfægtede Kommissionens konstateringer, foreslog landet visse afhjælpende foranstaltninger for at imødekomme de betænkeligheder, som Kommissionen havde givet udtryk for. Den 13. september 2022 sendte Ungarn en skrivelse til Kommissionen, som indeholdt præciseringer og yderligere tilsagn vedrørende de foreslåede afhjælpende foranstaltninger. Efter Ungarns opfattelse

imødekommer de afhjælpende foranstaltninger, herunder de yderligere tilsagn i skrivelsen af 13. september 2022, fuldt ud Kommissionens betænkeligheder, og Kommissionen bør derfor ikke foreslå foranstaltninger til Rådet.

- (10) Kommissionens vigtigste konstateringer resumeres i de følgende betragtninger.
- (11) For det første er der alvorlige systemiske uregelmæssigheder, mangler og svagheder i de offentlige udbudsprocedurer. Disse uregelmæssigheder er blevet konstateret efter flere på hinanden følgende revisioner, som Kommissionens tjenestegrene har foretaget for både programmeringsperioden 2007-2013 og programmeringsperioden 2014-2020. Revisionerne blev afsluttet med betydelige samlede finansielle korrektioner samt flere OLAF-undersøgelser, som førte til, at der blev fremsat finansielle henstillinger med henblik på inddrivelse af betydelige beløb fra Ungarn. De foreliggende data tyder desuden på, at en usædvanlig høj andel af kontrakterne er blevet tildelt efter offentlige udbudsprocedurer med deltagelse af kun var én tilbudsgiver, at kontrakterne er blevet tildelt bestemte virksomheder, som gradvist har vundet store markedsandele, og at tildelingen af rammeaftaler er behæftet med alvorlige mangler. Derudover er der betænkeligheder med hensyn til den manglende anvendelse af reglerne for offentlige udbud og interessekonflikter på "truster af offentlig interesse" og de enheder, der forvaltes af dem, og den manglende gennemsigtighed med hensyn til disse trusters forvaltning af midler. Disse problemer og det forhold, at de gentager sig over tid, viser, at de ungarske myndigheder af systemiske årsager ikke har været i stand til, at de har undladt, eller at de ikke været villige til at forhindre, at der træffes afgørelser, der er i strid med gældende ret for så vidt angår offentlige udbud og interessekonflikter, og dermed i tilstrækkelig grad at imødegå risikoen for korruption. De udgør en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, navnlig retssikkerhedsprincippet og princippet om forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, og giver anledning til betænkeligheder med hensyn til magtfordelingen.
- (12) For det andet er der yderligere problemer med hensyn til begrænsninger i den effektive efterforskning og retsforfølgning af påståede kriminelle aktiviteter, organiseringen af de retsforfølgende myndigheder anklagemyndigheden og en manglende velfungerende og effektiv ramme for bekæmpelse af korruption. Der mangler navnlig effektive retsmidler til ved en uafhængig domstol at anfægte de retsforfølgende myndigheders afgørelser om ikke at efterforske eller retsforfølge påståede tilfælde af korruption, svig eller andre strafbare handlinger, der påvirker Unionens finansielle interesser, der er ikke krav om at fremlægge en begrundelse, når sager om svig og korruption tildeles eller omfordeles, og der findes ikke regler, der forhindrer vilkårlige afgørelser. Derudover mangler der en samlet strategi for bekæmpelse af korruption, som også omfatter de mest relevante områder for forebyggelse af korruption, hele rækken af forebyggende redskaber til at bistå med efterforskning af korruption udnyttes ikke fuldt ud, herunder navnlig i korruptionssager på højt niveau, og der er en generel mangel på effektiv forebyggelse og bekæmpelse af strafbare handlinger vedrørende svig og korruption. Disse problemer udgør en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, navnlig hvad angår retssikkerheden, forbuddet mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning og en effektiv retsbeskyttelse.
- (13) Bemærkningerne i Ungarns svar imødekommer ikke i tilstrækkelig grad konstateringerne i meddelelsen og hensigtserklæringen. Svarene indeholdt navnlig ingen dokumentation for Ungarns seneste forbedringer af udbudssystemet (med hensyn til gennemsigtighed, konkurrence og kontrol med interessekonflikter). Der er

sket visse ændringer af det ungarske system for offentlige udbud efter Kommissionens tjenestegrenes revisioner, men der er ikke tegn på, at disse ændringer har haft indvirkning på konkurrencen på det ungarske marked. De data, som Kommissionen har til rådighed, viser ikke blot en stigning i koncentrationen af tildelinger i forbindelse med offentlige udbud, men også en stigning i de chancer, som aktører fra Ungarns regeringsparti ("politisk forbundne virksomheder") har for at vinde udbud. Kommissionen lod foretage en undersøgelse, som indeholdt en statistisk empirisk analyse af flere end 270 000 offentlige kontrakter i Ungarn mellem 2005 og 2021⁵⁸. Bemærkningerne i undersøgelsen blev bekræftet af resultaterne af en analyse af bestemte udbudsdata vedrørende kontrakter, der var blevet tildelt nogle af de virksomheder, om hvem det er blevet konstateret, at de er virksomheder med politiske forbindelser. Derudover indsamlede Kommissionen rapporter fra medier og interessenter i turist-, kommunikations- og sportssektoren. Ungarn har ikke fremlagt dokumentation for anvendeligheden (og heller ikke anvendelsen i praksis) af reglerne om interessekonflikter, som er relevante for beskyttelsen af Unionens budget i forbindelse med truster af offentlig interesse.

- (14) Andre procedurer i EU-lovgivningen vil ikke gøre det muligt for Kommissionen at beskytte Unionens budget mere effektivt. De konstaterede uregelmæssigheder, mangler og svagheder er udbredte og indbyrdes forbundne, hvilket betyder, at risiciene for Unionens budget ikke kan imødegås mere effektivt af andre procedurer end dem, der er fastsat i forordning (EU, Euratom) 2020/2092. Selv om visse disponible midler inden for rammerne af sektorreglerne kan anvendes såsom Kommissionens tjenestegrenes revisioner og finansielle korrektioner af uregelmæssigheder, som de ungarske myndigheder ikke har korrigeret, vedrører disse foranstaltninger generelt udgifter, der allerede er anmeldt til Kommissionen, og det forhold, at manglerne har eksisteret i mange år, viser, at det ikke er tilstrækkeligt med finansielle korrektioner for at beskytte Unionens finansielle interesser mod nuværende eller fremtidige risici.
- (15) Med hensyn til overholdelse og overvågning af grundforudsætningerne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060⁵⁹ bør det bemærkes, at den eneste konsekvens af ikke at opfylde grundforudsætningerne i nævnte forordnings artikel 15, stk. 5, er, at Kommissionen ikke godtgør udgifter vedrørende operationer i tilknytning til den pågældende medlemsstats specifikke mål. Forordning (EU, Euratom) 2020/2092 åbner flere muligheder for at beskytte Unionens budget, herunder suspension af godkendelsen af et eller flere programmer samt suspension af forpligtelser under delt forvaltning. De mulige foranstaltninger i henhold til forordning (EU, Euratom) 2020/2092 vedrører også forfinansiering, hvad der ikke er fastsat bestemmelser om i artikel 15 i forordning (EU) 2021/1060.

⁵⁸ *Study on concentration of awards and potential risks of fraud, corruption and conflict of interest in public procurement procedures in Hungary with focus on EU funded public procurements - Empirical analysis of Hungarian public procurement data from 2005 to 2021*, Corruption Research Center Budapest.

⁵⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik (EUT L 231 af 30.6.2021, s. 159).

- (16) Med hensyn til anvendelsen af reglerne om offentlige udbud og fortolkningen af disse præciseres det i betragtning 17 i forordning (EU, Euratom) 2020/2092, at den EU-lovgivning, der er omhandlet i nævnte forordnings artikel 6, stk. 1, er finansiel og sektorspecifik. Traktatbrudsprocedurer bygger ikke på en lovgivningsmæssig retsakt, men direkte på artikel 258 i TEUF. Denne primærretlige bestemmelse kan ikke anses som "EU-lovgivning" som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092.
- (17) I artikel 22, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241⁶⁰ fastsættes det, at medlemsstaterne skal træffe alle passende foranstaltninger for at beskytte Unionens finansielle interesser, når de gennemfører foranstaltninger inden for rammerne af genopretnings- og resiliensfaciliteten. Det primære ansvar for at overholde EU-retten og national ret i forbindelse med gennemførelsen af disse foranstaltninger ligger fortsat hos medlemsstaterne, jf. artikel 22, stk. 1, i forordning (EU) 2021/241, men Kommissionen kan i overensstemmelse med nævnte forordnings artikel 22, stk. 5, træffe korrigerende foranstaltninger i tilfælde af svig, korruption og interessekonflikter, som skader Unionens finansielle interesser, og som medlemsstaten ikke har korrigeret, eller i tilfælde af en alvorlig misligholdelse af en forpligtelse, der følger af låneaftalen eller finansieringsaftalen. Endnu vigtigere er det, at Ungarns genopretnings- og resiliensplan endnu ikke er færdig, og dens indhold og evne til at beskytte Unionens finansielle interesser afhænger ikke alene af de faktiske foranstaltninger, den vil indeholde, men også af, hvordan Ungarn vil gennemføre disse foranstaltninger. Anvendelsen af bestemmelserne i forordning (EU) 2021/241 vil derfor i dette tilfælde ikke gøre det muligt for Kommissionen at beskytte Unionens budget mere effektivt.
- (18) I lyset af ovenstående vil ingen anden procedure i henhold til EU-retten gøre det muligt for Kommissionen at beskytte Unionens budget mere effektivt end den procedure, der er fastsat i artikel 6 i forordning (EU, Euratom) 2020/2092.
- (19) De potentielle virkninger af de konstaterede tilsidesættelser for en forsvarlig økonomisk forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser betragtes som særlig store, eftersom disse tilsidesættelser er uløseligt forbundet med den proces, hvorunder Ungarn anvender EU-midler, idet der er tale om, at de offentlige myndigheder, der træffer afgørelse om tildeling af kontrakter, der finansieres over Unionens budget, ikke fungerer korrekt. Hvis de konstaterede tilsidesættelser derudover ses i sammenhæng med de begrænsninger og hindringer for at opdage, efterforske og korrigere svig, der er konstateret som yderligere forhold i forbindelse med efterforskning, retsforfølgning og rammen for bekæmpelse af korruption, kan indvirkningen anses for at være endnu større.
- (20) I lyset af arten af konstateringerne i forbindelse med offentlige udbud bør de passende foranstaltninger, der skal vedtages i henhold til forordning (EU, Euratom) 2020/2092 ("passende foranstaltninger"), vedrøre EU-midler, som hovedsagelig gennemføres gennem offentlige udbud. Kommissionens revisioner, som påviste mangelfulde og uregelmæssige offentlige udbudsprocedurer, omfattede samhørighedspolitikken, og selv om virkningerne af disse mangler og uregelmæssigheder for EU-budgettet er blevet korrigeret finansielt i henhold til samhørighedspolitikken regler, viser de, at de ungarske myndigheder af systemiske

⁶⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17).

årsager ikke har været i stand til, at de har undladt, eller at de ikke været villige til at forhindre, at der træffes afgørelser, der er i strid med gældende ret for så vidt angår offentlige udbud og interessekonflikter, og dermed i tilstrækkelig grad at imødegå risikoen for korruption.

- (21) De programmer, der skal beskyttes ved hjælp af passende foranstaltninger, bør først og fremmest være de samhørighedspolitiske programmer for 2021-2027, som forventes at blive gennemført primært gennem offentlige udbud analogt med den måde, hvorpå Ungarn har gennemført de tilsvarende programmer inden for rammerne af FFR 2014-2020. Disse programmer er det operationelle program for miljø- og energieffektivitet plus, det operationelle program for integreret transport plus og det operationelle program for territorial og bymæssig udvikling plus ("de berørte programmer"). Hvad angår de berørte programmer, anslås gennemførelsesgraden ved offentligt udbud at ligge på 85 %-90 %.
- (22) De passende foranstaltninger bør også vedrøre aktioner inden for rammerne af de EU-programmer, der gennemføres ved direkte og indirekte forvaltning, hvor truster af offentlig interesse og de enheder, de ejer helt eller delvis, og som betragtes som offentlige enheder i betydningen i artikel 2, litra b), og artikel 5, stk. 1, litra a), i forordning (EU, Euratom) 2020/2092, kan være modtagende enheder eller gennemførelsesenheder. Med hensyn til de konstaterede tilsidesættelser vedrørende truster af offentlig interesse, bør denne passende foranstaltning være målrettet mod alle EU-programmer, der gennemføres ved direkte og indirekte forvaltning.
- (23) I overensstemmelse med de krav om forholdsmæssighed, der er fastsat i artikel 5, stk. 3, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092, bør det passende niveau for de foranstaltninger, der skal anvendes, fastsættes ved en procentsats, som afspejler den deraf følgende risiko for Unionens budget.
- (24) I lyset af alvorligheden, hyppigheden og varigheden af de systemiske tilsidesættelser, der er konstateret i forbindelse med offentlige udbud, kan den finansielle risiko for en forsvarlig økonomisk forvaltning af Unionens budget anses for at være meget betydelig og derfor berettiger foranstaltninger med en meget høj grad af finansiell indvirkning.
- (25) I overensstemmelse med artikel 6, stk. 6, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092 skal der tages hensyn til de modtagne oplysninger og alle bemærkninger fra den berørte medlemsstat samt tilstrækkeligheden af eventuelle afhjælpende foranstaltninger, der er foreslået, når der træffes afgørelse om passende foranstaltninger. De afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn har foreslået, bør derfor medtages i vurderingen.
- (26) I sit andet svar forelagde Ungarn 17 afhjælpende foranstaltninger og supplerede efterfølgende disse tilsagn med en skrivelse, der blev fremsendt til Kommissionen den 13. september 2022. Ifølge Ungarn vil landet behandle alle de problemer, som Kommissionen har påpeget i meddelelsen ("de foreslåede afhjælpende foranstaltninger"). De afhjælpende foranstaltninger er:
 - a) styrkelse af forebyggelsen, opdagelsen og korrektionen af ulovligheder og uregelmæssigheder i forbindelse med gennemførelsen af EU-midler ved hjælp af en nyoprettet integritetsmyndighed
 - b) oprettelse af en taskforce for bekæmpelse af korruption
 - c) styrkelse af rammen for bekæmpelse af korruption

- d) sikring af gennemsigtighed i forbindelse med, at kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse anvender EU-midler
 - e) indførelse af en bestemt procedure i tilfælde af særlig kriminalitet vedrørende udøvelse af offentlig myndighed eller forvaltning af offentlig ejendom
 - f) styrkelse af revisions- og kontrolmekanismerne for at sikre en forsvarlig anvendelse af EU-midler
 - g) mindskelse af andelen af udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver, der involverer EU-midler
 - h) mindskelse af andelen af udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver, der involverer midler fra det nationale budget
 - i) udvikling af et værktøj til rapportering om udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver til overvågning af og rapportering om offentlige udbud, der er afsluttet med kun én tilbudsgiver
 - j) udvikling af det elektroniske system vedrørende offentlige udbud med henblik på at øge gennemsigtigheden
 - k) udvikling af en ramme for præstationsmåling til vurdering af produktiviteten og omkostningseffektiviteten i forbindelse med offentlige udbud
 - l) vedtagelse af en handlingsplan for at øge konkurrencen på området offentlige udbud
 - m) kurser for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder vedrørende praksis i forbindelse med offentlige udbud
 - n) indførelse af en støtteordning til kompensation for omkostninger i forbindelse med mikrovirksomheders og små og mellemstore virksomheders deltagelse i offentlige udbud
 - o) anvendelse af Arachne, Kommissionens værktøj til risikovurdering
 - p) styrkelse af samarbejdet med OLAF
 - q) vedtagelse af en retsakt, der sikrer øget gennemsigtighed i de offentlige udgifter.
- (27) Ungarn har generelt forpligtet sig til at træffe afhjælpende foranstaltninger som foreslået i landets andet svar med henblik på uden betingelser at afbøde de problemer, der blev påpeget i meddelelsen, og til at videreføre dem og den dertil knyttede lovgivning på ubestemt tid og til behørigt at håndhæve reglerne deri.
- (28) Da de problemer, der er konstateret i Ungarn, vedrører både den retlige ramme og i vid udstrækning administrativ praksis, vil vurderingen af tilstrækkeligheden af de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn har foreslået for at nå målet om at bringe tilsidesættelserne og/eller risiciene for Unionens finansielle interesser til ophør, imidlertid afhænge af analysen af detaljerne i foranstaltningerne og af, om alle de vigtigste trin i gennemførelsen gennemføres korrekt, fuldstændigt og effektivt, jf. de relevante tidsplaner, som Ungarn forelagde den 22. august. I den forbindelse mangler Ungarn stadig de vigtigste trin vedrørende mange af de foreslåede afhjælpende foranstaltninger.
- (29) Ungarn har forpligtet sig til at oprette en ny integritetsmyndighed, der styrker forebyggelsen, opdagelsen og korrektionen af ulovligheder og uregelmæssigheder i forbindelse med gennemførelsen af EU-midler. Ungarn har i den foreslåede

afhjælpende foranstaltning medtaget en række elementer, som Kommissionen på nuværende tidspunkt vurderer positivt, navnlig med hensyn til: i) formålet med og målsætningerne for den nye integritetsmyndighed, ii) omfanget af dens mandat og (omfattende) beføjelser, herunder til at pålægge ordregivende myndigheder at suspendere udbud, til at anmode administrative undersøgelsesorganer om at foretage efterforskning og til at anbefale udelukkelse af bestemte økonomiske aktører fra EU-finansiering, retten til at anmode om domstolsprøvelse af alle myndighedsafgørelser vedrørende offentlige udbudsprocedurer, der involverer enhver form for EU-støtte (og som kan gøres til genstand for domstolsprøvelse) osv. iii) reglerne om udpegelse af integritetsmyndighedens bestyrelse og om inddragelse af et "udvælgelsesudvalg", der skal sikre, at integritetsmyndigheden er fuldstændig uafhængig. Integritetsmyndigheden vil desuden basere sig på faktiske omstændigheder, der er fastslået ved retsafgørelser, den vil kunne indbringe en sag for domstolene, og dens egne afgørelser vil være underlagt domstolsprøvelse. Ungarn har derfor tillige forpligtet sig til, at alle landets domstole, der behandler civile, administrative og strafferetlige sager, herunder dem, der er relevante for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, skal opfylde kravene om uafhængighed og upartiskhed og være oprettet ved lov i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union og anden relevant EU-ret. Den foreslåede afhjælpende foranstaltning omfatter en tidsplan, der skitserer de første af de vigtigste trin i gennemførelsen, lige fra en regeringsbeslutning, som forpligter den ungarske regering til senest den 30. september 2022 at forelægge nationalforsamlingen et lovforslag om oprettelse af integritetsmyndigheden (denne regeringsbeslutning blev vedtaget den 5. september 2022), således at integritetsmyndighedens aktiviteter kan påbegyndes den 19. november 2022.

- (30) Hvis integritetsmyndigheden gennemføres korrekt og effektivt i henhold til den foreslåede afhjælpende foranstaltning og således får fuld uafhængighed og effektive beføjelser i praksis i forbindelse med alle procedurer, der faktisk påvirker eller kan påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser, kan integritetsmyndigheden bidrage til øget konkurrence i forbindelse med udbudsprocedurer, forebygge eller minimere risikoen for interessekonflikter og generelt forbedre forebyggelsen, opdagelsen og korrektionen af svig, korruption, interessekonflikter og andre uregelmæssigheder i det ungarske system for offentlige udbud, som strider mod EU-retten, til gavn for en mere forsvarlig og effektiv anvendelse af EU's midler. Detaljerne og de vigtigste trin i denne foreslåede afhjælpende foranstaltning er imidlertid endnu ikke fastlagt, herunder navnlig integritetsmyndighedens beføjelser og værktøjer til effektivt at kontrollere formueangivelser.
- (31) Ungarn har forpligtet sig til at oprette en taskforce for bekæmpelse af korruption, der imødegår Kommissionens betænkeligheder, navnlig for at sikre, at ikkestatslige aktører, der er aktive inden for korruptionsbekæmpelse, deltager fuld ud og på struktureret og effektiv vis sammen med regeringsrepræsentanter. Ungarn forpligter sig desuden til at foretage omfattende høringer af nationale og internationale interessenter, herunder Kommissionen, under udarbejdelsen af lovforslaget. Detaljerne og de vigtigste trin i denne foreslåede afhjælpende foranstaltning er dog endnu ikke fastlagt.
- (32) Den foreslåede afhjælpende foranstaltning vedrørende rammen for bekæmpelse af korruption omfatter de fleste af de elementer, som Kommissionen anser for afgørende for at sikre foranstaltningens effektivitet, herunder vedtagelse af strategier

til bekæmpelse af svig og korruption, der omfatter alle organer, der er involveret i gennemførelsen af EU-midler, redegørelse for status for gennemførelsen af den mellemfristede nationale strategi til bekæmpelse af korruption for perioden 2020-2022, udvidelse af det personlige og materielle anvendelsesområde for formueangivelser samt regler, der tager sigte på at øge gennemsigtigheden af formueangivelser, og indførelsen af administrative og strafferetlige sanktioner. Detaljerne og de vigtigste trin i denne foreslåede afhjælpende foranstaltning er dog endnu ikke fastlagt. Navnlig bør i den forbindelse den ovennævnte database være offentligt tilgængelig. Desuden bør integritetsmyndigheden have beføjelse til i alle tilfælde, også på eget initiativ, at iværksætte en formueverificeringsproces.

- (33) For så vidt angår truster af offentlig interesse kan den foreslåede afhjælpende foranstaltning i princippet afhjælpe de påpegede problemer, da den vil muliggøre en generel anvendelse uden betingelser af reglerne om offentlige udbud på truster af offentlig interesse og de enheder, som sådanne truster ejer helt eller delvis eller forvalter (alle vil blive betragtet som ordregivende myndigheder med henblik på reglerne om offentlige udbud), og da der med foranstaltningen vil blive fastsat klare regler om interessekonflikter for sådanne enheder og deres bestyrelsesmedlemmer. Detaljerne og de vigtigste trin i denne foreslåede afhjælpende foranstaltning er dog endnu ikke fastlagt.
- (34) Ungarn har desuden forpligtet sig til at indføre en ny procedure for domstolsprøvelse, som har mange positive elementer, såsom juridiske personers mulighed for at ansøge om prøvelse efter denne procedure, en sikret proceduremæssig fortrinsstilling for den person, der anmelder en forbrydelse, en henvisning til, at en specialret (nemlig den centrale distriktsdomstol i Buda) vil få enekompetence til at behandle sagerne efter den nye procedure, en henvisning til, at alle domstole og undersøgelsesdommere, der er involveret i den nye procedure, vil overholde artikel 19 i traktaten om Den Europæiske Union og anden relevant EU-ret, og fastsættelse af en rimelig tidsramme for proceduren generelt. Endelig har Ungarn forpligtet sig til at revidere proceduren inden for en rimelig frist. Den foreslåede afhjælpende foranstaltning kan fjerne de begrænsninger, som Kommissionen har påpeget. Detaljerne og de vigtigste trin i denne foreslåede afhjælpende foranstaltning er dog endnu ikke fastlagt.
- (35) For så vidt angår de betænkeligheder, som Kommissionen har givet udtryk for med hensyn til Ungarns evne til at forbedre kontrollen med interessekonflikter i forbindelse med anvendelsen af EU-midler, kan disse i princippet imødegås gennem den foreslåede afhjælpende foranstaltning vedrørende udvidet anvendelse af alle funktioner i det fælles datamining- og risikovurderingsværktøj, som Kommissionen stiller til rådighed for medlemsstaterne med henblik på enhver EU-støtte (dvs. Arachne), hvis foranstaltningen gennemføres korrekt. Desuden vil den foreslåede afhjælpende foranstaltning, der skal styrke revisions- og kontrolmekanismerne og dermed sikre en forsvarlig anvendelse af EU-støtten, også imødegå de betænkeligheder, der er givet udtryk for, hvis den gennemføres korrekt og rettidigt, da den vil kunne sikre, at der vedtages bestemmelser, der styrker de regler og procedurer, som mere effektivt gør det muligt at forebygge, opdage og korrigere interessekonflikter i forbindelse med anvendelsen af EU-midler, herunder en effektiv mekanisme til kontrol af gyldigheden af erklæringer vedrørende interessekonflikter. Detaljerne og de vigtigste trin i disse foreslåede afhjælpende foranstaltninger er dog endnu ikke fastlagt.
- (36) Desuden vurderer Kommissionen de foreslåede afhjælpende foranstaltninger, som skal rette op på de systemiske uregelmæssigheder, mangler og svagheder i

forbindelse med offentlige udbud, positivt. Nogle af foranstaltningerne forekommer imidlertid på nuværende tidspunkt ikke tilstrækkeligt detaljerede med hensyn til visse aspekter, og de vigtigste trin er endnu ikke fastlagt. De kan derfor ikke anses for at være tilstrækkelige til at løse de problemer, der er konstateret i forbindelse med proceduren i henhold til forordning (EU, Euratom) 2020/2092. På den baggrund er det nødvendigt at vedtage passende foranstaltninger i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092.

- (37) Den foreslåede afhjælpende foranstaltning om at styrke samarbejdet med OLAF kan afhjælpe de begrænsninger, som Kommissionen har påpeget, da den indebærer, at der udpeges en kompetent national myndighed til at bistå OLAF i forbindelse med kontrol på stedet i Ungarn, når en økonomisk aktør, der er genstand for en sådan inspektion, nægter at samarbejde. Den indfører også en afskrækkende finansiell sanktion, der skal pålægges, hvis en økonomisk aktør nægter at samarbejde med OLAF i forbindelse med OLAF's kontrol og inspektion på stedet. Detaljerne og de vigtigste trin i denne foreslåede afhjælpende foranstaltning er dog endnu ikke fastlagt.
- (38) Samlet set vil de foreslåede afhjælpende foranstaltninger i princippet kunne afhjælpe problemerne med systemiske uregelmæssigheder, mangler og svagheder i forbindelse med offentlige udbud, risiko for interessekonflikter og betænkeligheder vedrørende og "truster af offentlig interesse" samt de yderligere forhold vedrørende efterforskning, retsforfølgning og rammen for bekæmpelse af korruption, forudsat at alle foranstaltningerne gennemføres korrekt og effektivt.
- (39) De detaljerede bestemmelser for gennemførelse af de foreslåede afhjælpende foranstaltninger er imidlertid endnu ikke fastlagt, navnlig med hensyn til, hvordan centrale elementer i foranstaltningerne vil blive gennemført i de faktiske retsakter, der skal vedtages med henblik på gennemførelse af de afhjælpende foranstaltninger. I betragtning af at flere af de problemer, der er konstateret i Ungarn, ikke kun handler om ændringer i den retlige ramme, men nok så væsentligt om den konkrete gennemførelse af ændringer i praksis, som kræver længere tid for at generere konkrete resultater, består der på nuværende tidspunkt stadig en risiko for Unionens budget — i hvert fald indtil de centrale elementer i nogle af de afhjælpende foranstaltninger er gennemført, jf. tidsplanerne for de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn forelagde den 22. august. Indtil de vigtigste retsakter, der gennemfører mange af de foreslåede afhjælpende foranstaltninger, træder i kraft, og under hensyntagen til ovenstående vurdering samt muligheden for, at foranstaltningerne ikke gennemføres korrekt, eller at deres effektivitet svækkes på grund af den konkrete udformning af foranstaltningerne, svarer et rimeligt skøn over risikoen for Unionens budget på nuværende tidspunkt til 65 % af de pågældende programmer, dvs. 5 procentpoint mindre end den anslåede risiko i mangel af afhjælpende foranstaltninger.
- (40) Da et skøn på 65 % af de pågældende programmer kan anses for en rimelig tilnærmelse til indvirkningen på eller til de alvorlige risici for Unionens budget under hensyntagen til de forelagte afhjælpende foranstaltninger, er en suspension på 65 % af forpligtelserne i de pågældende programmer en forholdsmæssig foranstaltning.
- (41) [Alternativ ordlyd, hvis de pågældende programmer ikke er godkendt på tidspunktet for vedtagelsen af denne gennemførelsesafgørelse: Da de pågældende programmer endnu ikke er godkendt, er den eneste mulige passende foranstaltning, der kan vedtages i henhold til artikel 5, stk. 1, litra b), i forordning (EU, Euratom)

2020/2092, suspension af godkendelsen af et eller flere programmer. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet bør suspensionen af godkendelsen af et eller flere programmer stå i et rimeligt forhold til risikoen for Unionens finansielle interesser].

- (42) Med hensyn til de konstaterede overtrædelser i forbindelse med truster af offentlig interesse kan den generelle undtagelse fra reglerne om interessekonflikter og den manglende gennemsigtighed have en indvirkning på ethvert budget, som disse truster af offentlig interesse og enheder, som de ejer helt eller delvis, måtte gennemføre eller forvalte. Ungarn har i sine foreslåede afhjælpende foranstaltninger givet tilsagn om at imødekomme alle Kommissionens betænkeligheder i denne henseende. I lyset af denne indvirkning og i afventning af ikrafttrædelsen af den tilsvarende ungarske lovgivning kan Unionens budget bedst beskyttes gennem et forbud mod at indgå nye retlige forpligtelser med truster af offentlig interesse og de enheder, som de ejer helt eller delvis, inden for rammerne af ethvert program, som gennemføres ved direkte eller indirekte forvaltning.
- (43) I henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092 berører denne afgørelse ikke Ungarns forpligtelser til at gennemføre de programmer og fonde, der berøres af afgørelsen, og navnlig ikke Ungarns forpligtelser over for slutmodtagere eller tilskudsmodtagere, herunder forpligtelsen til at foretage betalinger i henhold til de relevante sektorspecifikke eller finansielle regler. Ungarn skal aflægge rapport til Kommissionen om landets overholdelse af disse forpligtelser hver tredje måned efter vedtagelsen af denne afgørelse.
- (44) Ungarn bør regelmæssigt underrette Kommissionen om gennemførelsen af de afhjælpende foranstaltninger, som landet har forpligtet sig til —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

- (1) Betingelserne i artikel 4, stk. 1, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092 for vedtagelse af passende foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet i Ungarn er opfyldt.
- (2) De afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn har foreslået på grundlag af artikel 6, stk. 5, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092, tager ikke i tilstrækkelig grad hensyn til konstateringerne i den meddelelse, som Kommissionen sendte til Ungarn den 27. april 2022.

Artikel 2

- (1) 65 % af budgetforpligtelserne vedrørende følgende operationelle programmer under samhørighedspolitikken suspenderes:
- (a) det operationelle program for miljø- og energieffektivitet plus
 - (b) det operationelle program for integreret transport plus
 - (c) det operationelle program for territorial og bymæssig udvikling plus.

Alternativ ordlyd, hvis Kommissionen ikke har godkendt de omhandlede programmer på tidspunktet for vedtagelsen af Rådets gennemførelsesafgørelse

Godkendelsen af følgende programmer suspenderes: det operationelle program for miljø- og energieffektivitet plus og/eller det operationelle program for integreret

transport plus og/eller det operationelle program for territorial og bymæssig udvikling plus.

- (2) Når Kommissionen gennemfører Unionens budget ved direkte eller indirekte forvaltning i henhold til artikel 62, stk. 1, litra a) og c), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046⁶¹, må der ikke indgås retlige forpligtelser med truster af offentlig interesse, der er oprettet i henhold til den ungarske lov IX af 2021 eller enheder, der ejes helt eller delvis af sådanne truster af offentlig interesse.

Artikel 3

Ungarn underretter senest den 19. november 2022 og derefter hver tredje måned Kommissionen om gennemførelsen af de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn har forpligtet sig til med sit andet svar, herunder de supplerende tilsagn, jf. brevet af 13. september 2022.

Artikel 4

Denne afgørelse er rettet til Ungarn.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne
Formand

⁶¹ 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).