



Consiliul
Uniunii Europene

Bruxelles, 19 septembrie 2022
(OR. en)

12551/22

Dosar interinstituțional:
2022/0295(NLE)

FIN 931
RESPR 27
CADREFIN 139
POLGEN 122

PROPUNERE

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	18 septembrie 2022
Destinatar:	Secretariatul General al Consiliului
Nr. doc. Csie:	COM(2022) 485 final
Subiect:	Propunere de DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI privind măsurile de protecție a bugetului Uniunii împotriva încălcărilor principiilor statului de drept în Ungaria

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2022) 485 final.

Anexă: COM(2022) 485 final



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 18.9.2022
COM(2022) 485 final

2022/0295 (NLE)

Propunere de

DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI

**privind măsurile de protecție a bugetului Uniunii împotriva încălcărilor principiilor
statului de drept în Ungaria**

EXPUNERE DE MOTIVE

1. CONTEXTUL PROPUNERII

- (1) Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2020 privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii („Regulamentul privind condiționalitatea”)¹ prevede la articolul 4 alineatul (1) că „se iau măsuri adecvate în cazul în care se constată, în conformitate cu articolul 6, că încălcările principiilor statului de drept într-un stat membru afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale Uniunii.”
- (2) Articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul privind condiționalitatea prevede că „în cazul în care Comisia constată că are motive rezonabile să considere că sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4, aceasta trimite o notificare scrisă statului membru vizat, în care prezintă elementele concrete și motivele specifice pe care și-a fondat constatările, cu excepția situației în care consideră că alte proceduri prevăzute în legislația Uniunii i-ar permite să protejeze bugetul Uniunii în mod mai eficace.”
- (3) Conform articolului 6 alineatul (9) din Regulamentul privind condiționalitatea, „în cazul în care Comisia consideră că sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4 și că eventualele măsuri de remediere propuse de statul membru în temeiul alineatului (5) nu constituie un răspuns adecvat la constatările din notificarea Comisiei, aceasta prezintă Consiliului o propunere de decizie de punere în aplicare privind măsurile adecvate în termen de o lună de la primirea observațiilor statului membru sau, în cazul în care nu sunt formulate observații, fără întârzieri nejustificate și, în orice caz, în termen de o lună de la termenul prevăzut”.
- (4) La 24 noiembrie 2021, Comisia a trimis Ungariei o cerere de informații („cerere de informații”) în temeiul articolului 6 alineatul (4) din Regulamentul privind condiționalitatea, la care autoritățile maghiare au răspuns la 27 ianuarie 2022.
- (5) La 27 aprilie 2022, Comisia a trimis Ungariei o notificare scrisă în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul privind condiționalitatea („notificarea”). Notificarea a prezentat constatările Comisiei cu privire la o serie de aspecte legate de sistemul de achiziții publice din Ungaria, inclusiv nereguli sistematice, deficiențe și puncte slabe în procedurile de achiziții publice; o rată ridicată a procedurilor de licitație cu un singur ofertant și o intensitate scăzută a concurenței în cadrul procedurilor de achiziții; probleme legate de utilizarea acordurilor-cadru; probleme legate de detectarea, prevenirea și corectarea conflictelor de interese; preocupări legate de utilizarea fondurilor Uniunii de către trusturile de interes public. Aceste probleme și recurența lor în timp demonstrează o incapacitate, un eșec sau o lipsă de voință cu caracter sistemic din partea autorităților maghiare de a preveni luarea unor decizii care încalcă legislația aplicabilă în ceea ce privește achizițiile publice și conflictele de interese și, prin urmare, de a aborda în mod adecvat riscurile de

¹ JO L 433I, 22.12.2020, p. 1.

corupție. Aceste încălcări constituie încălcări ale principiului statului de drept, în special ale principiilor securității juridice și interzicerii exercitării arbitrare a competențelor executive, și ridică semne de întrebare cu privire la separarea puterilor. În plus, notificarea a prezentat constatări privind cercetarea și urmărirea penală, precum și cadrul anticorupție: există probleme suplimentare în ceea ce privește limitările referitoare la eficacitatea cercetării și a urmăririi penale a presupuselor activități infracționale, precum și în ceea ce privește organizarea parchetelor și absența unui cadru anticorupție funcțional și eficient. Aceste aspecte constituie încălcări ale următoarelor principii: statul de drept, în special în ceea ce privește securitatea juridică, interzicerea exercitării arbitrare a competențelor executive și protecția jurisdicțională efectivă. Astfel cum se specifică în notificare, aceste încălcări afectează sau prezintă un risc mare să afecteze interesele financiare ale Uniunii, iar alte proceduri prevăzute în legislația Uniunii nu ar permite protejarea lor într-un mod mai eficient decât Regulamentul privind condiționalitatea. În notificare, Comisia a solicitat, de asemenea, Ungariei să furnizeze anumite informații și date privind elementele factuale și motivele pe care și-a bazat constatările în răspunsul la cererea de informații. De asemenea, au fost adresate întrebări cu privire la aspecte potențial conexe legate de independența sistemului judiciar. În notificarea Comisiei era prevăzut un termen de două luni în care autoritățile maghiare să își prezinte observațiile.

- (6) La 27 iunie 2022, Ungaria a răspuns la notificare („primul răspuns”). Prin scrisorile din 30 iunie și 5 iulie 2022, ministrul maghiar al justiției a prezentat informații suplimentare pentru a completa primul răspuns. În plus, la 19 iulie 2022, Ungaria a trimis o scrisoare suplimentară prin care propunea o serie de măsuri de remediere pentru a răspunde constatărilor din notificare, care, din cauza faptului că au fost prezentate în această etapă foarte târzie a procesului, cu puțin timp înainte de adoptarea, de către Comisie, a următoarei etape a procedurii, nu au putut fi luate în considerare pentru evaluarea primului răspuns. Comisia a luat în considerare toate elementele relevante din aceste scrisori suplimentare în cursul următoarei etape a procedurii prevăzute de Regulamentul privind condiționalitatea, în conformitate cu principiul cooperării loiale cu statele membre.
- (7) Comisia a considerat că primul răspuns și scrisorile suplimentare trimise la 30 iunie și la 5 iulie 2022 nu conțin măsuri de remediere adecvate, angajate în mod corespunzător în contextul Regulamentului privind condiționalitatea.
- (8) În conformitate cu articolul 6 alineatul (7) din Regulamentul privind condiționalitatea, Comisia a trimis Ungariei, la 20 iulie 2022, o scrisoare („scrisoare de intenție”) pentru a informa autoritățile maghiare cu privire la evaluarea pe care a efectuat-o în temeiul articolului 6 alineatul (6) din Regulamentul privind condiționalitatea și cu privire la măsurile pe care intenționează să le propună spre adoptare Consiliului, în temeiul articolului 6 alineatul (9) din regulamentul respectiv, în absența unor măsuri de remediere adecvate. Prin urmare, în conformitate cu articolul 6 alineatul (7) din Regulamentul privind condiționalitatea, Ungaria a fost invitată ca, în termen de o lună, să își prezinte observațiile, în special cu privire la proporționalitatea măsurilor avute în vedere.
- (9) Ungaria a răspuns la scrisoarea de intenție la 22 august 2022 („al doilea răspuns”), în termenul de o lună prevăzut la articolul 6 alineatul (7) din Regulamentul privind condiționalitatea.

- (10) În cel de al doilea răspuns, Ungaria a reiterat argumentele prezentate în primul său răspuns și a criticat modul în care s-a desfășurat procedura. Aceasta a contestat proporționalitatea măsurilor avute în vedere în scrisoarea de intenție. În același timp, Ungaria a prezentat șaptesprezece măsuri de remediere. Această propunere a avut loc în urma discuțiilor tehnice purtate la nivelul serviciilor între Comisie și autoritățile maghiare, în conformitate cu principiul cooperării loiale cu statele membre. La 13 septembrie 2022, Ungaria a trimis Comisiei o scrisoare care includea clarificări și angajamente suplimentare în cadrul măsurilor de remediere propuse („scrisoarea din septembrie”).

2. ASPECTE CARE INDICĂ ÎNCĂLCĂRI ALE PRINCIPIILOR STATULUI DE DREPT

2.1. Nereguli, deficiențe și puncte slabe cu caracter sistemic în domeniul achizițiilor publice

2.1.1. Constatările Comisiei

- (11) Comisia a constatat în notificarea sa și a confirmat în scrisoarea de intenție că există nereguli, deficiențe și puncte slabe cu caracter sistemic în procedurile de achiziții publice din Ungaria. Aceste nereguli au fost constatate în urma auditurilor consecutive efectuate de serviciile Comisiei atât pentru perioada de programare 2007-2013, cât și pentru perioada de programare 2014-2020, precum și în urma mai multor investigații ale Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF) care au condus la recomandări financiare pentru recuperarea unor sume semnificative. Având în vedere caracterul recurent al neregulilor, recurența acestora în timp și amploarea corecțiilor financiare care au fost decise, printre altele, Comisia a constatat că are motive întemeiate să considere că au fost îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul privind condiționalitatea.
- (12) În plus, datele disponibile indică faptul că au existat procente neobișnuit de mari de contracte atribuite în urma procedurilor de achiziții publice la care a participat un singur ofertant, că s-au atribuit contracte anumitor societăți, care au câștigat treptat părți importante ale pieței, și că s-au înregistrat deficiențe grave în atribuirea acordurilor-cadru. Comisia a considerat aceste elemente drept indicatori ai unui risc clar la adresa transparenței și a concurenței în detrimentul bunei gestiuni financiare a fondurilor Uniunii utilizate în cadrul procedurilor relevante, precum și un indicator, în anumite circumstanțe, al unui risc crescut de corupție și conflict de interese.
- (13) În plus, Comisia a făcut referire la deficiențe grave identificate de serviciile sale în ceea ce privește achizițiile publice în cadrul anumitor acorduri-cadru și a constatat că existau preocupări serioase cu privire la viitoarele acorduri-cadru.

2.1.2. Observațiile prezentate de Ungaria

- (14) Ungaria a furnizat o descriere a legislației și a practicilor sale în materie de achiziții publice. Ungaria a subliniat că, în opinia sa, sistemul său de achiziții publice este operațional și conform cu directivele Uniunii Europene privind achizițiile publice. În acest sens, Ungaria a făcut referire la anumite dispoziții ale Legii CXLI din 2015 privind achizițiile publice, astfel cum a fost modificată în urma auditurilor efectuate de serviciile Comisiei și la o serie de elemente ale acestui sistem de achiziții publice, precum și la acțiunile pe care le-a întreprins în ultimii ani pentru a promova

concurența și a spori transparența². Pe această bază, Ungaria a susținut că practica în materie de achiziții publice din Ungaria ar fi acum în conformitate cu cerințele Uniunii Europene în ceea ce privește prevenirea și detectarea neregulilor în domeniul achizițiilor publice.

- (15) În ceea ce privește neregulile menționate de Comisie, Ungaria a susținut că corecțiile financiare relevante au fost doar parțial legate de deficiențe din domeniul achizițiilor publice, că deficiențele identificate în cursul auditurilor nu au avut un caracter sistemic și că acestea nu au condus la întreruperea sau la suspendarea plăților.
- (16) În plus, Ungaria a susținut că, având în vedere că Regulamentul privind condiționalitatea se aplică numai începând cu 1 ianuarie 2021, presupusele nereguli identificate înainte de această dată nu pot fi atribuite unor încălcări ale principiilor statului de drept în temeiul regulamentului respectiv. Ungaria a afirmat, de asemenea, că, pentru a stabili că deficiențele și neregulile sistemice identificate în cursul auditurilor serviciilor Comisiei constituie încălcări ale principiilor statului de drept în sensul articolului 2 litera (a) coroborat cu articolul 4 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul privind condiționalitatea, trebuie să se stabilească, de asemenea, că deciziile autorităților sau ale organismelor în cauză nu pot face obiectul unui control jurisdicțional efectiv³.
- (17) Potrivit Ungariei, faptul că ponderea procedurilor de achiziții publice cu un singur ofertant pentru fondurile Uniunii este mai mică decât cea pentru fondurile naționale arată că sistemul de control al Ungariei în contextul fondurilor Uniunii este capabil să contracareze în mod eficace factorii care stau la baza concurenței limitate în domeniul achizițiilor publice.
- (18) Ungaria contestă, de asemenea, veridicitatea și fiabilitatea metodologiei și a datelor subiacente conținute în studiile privind intensitatea concurenței în domeniul achizițiilor publice și concentrarea atribuirilor către un număr mic de societăți menționate de Comisie în notificare⁴ și în scrisoarea de intenție.
- (19) În ceea ce privește acordurile-cadru, Ungaria a susținut că nivelul de concurență asigurat este ridicat. Procedura de licitație se desfășoară în două etape pentru atribuirea efectivă a contractului: Într-o primă etapă, ofertanții concurează pentru dreptul de a participa la acordul-cadru și, într-o a doua etapă, în cazul în care se atribuie contracte specifice în urma redeschiderii concurenței, se reinstaurează concurența pe piața operatorilor economici. Potrivit Ungariei, la nivelul

² Ungaria a făcut referire la (i) modificarea Legii privind achizițiile publice prin Legea nr. LXXXIII din 2018 prin care s-a eliminat limitarea anterioară a subcontractării, (ii) sporirea efectivelor de personal ale DPPC și organizarea unui sistem intern de formare, (iii) îmbunătățirea procedurilor interne și a practicilor de control ale DPPC și emiterea de note de orientare pentru practicienii din cadrul autorităților contractante, (iv) revizuirea normelor care reglementează utilizarea asistenței din anumite fonduri ale Uniunii.

³ În opinia Ungariei, acest lucru ar rezulta din punctul 325 din hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „Curtea”) în cauza C-157/21.

⁴ *New Trends in Corruption Risk and Intensity of Competition in the Hungarian Public Procurement from January 2005 to April* (Noi tendințe în ceea ce privește riscul de corupție și intensitatea concurenței în cadrul achizițiilor publice din Ungaria din perioada ianuarie – aprilie 2005), Scurt raport 2020:1, mai 2020; Corruption Research Center Budapesta (Centrul de Cercetare în Domeniul Corupției din Budapesta), https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2020/05/2020_hpp_0520_flash_report_1_200526_.pdf.

administrației centrale nu s-a luat nicio decizie care să impună aplicarea acordurilor-cadru în actualul cadru financiar multianual (CFM).

2.1.3. *Evaluarea Comisiei*

- (20) Deși Ungaria a introdus anumite modificări în legislația sa și în gestionarea sistemului de achiziții publice, din datele disponibile nu rezultă că aceste modificări au condus, în practică, la îmbunătățiri în ceea ce privește rezultatul procedurilor de achiziții publice. În pofida acțiunilor întreprinse în ultimii ani, nu s-a atins încă un nivel suficient de transparență, iar un control extern eficace și eficient, care se numără printre obiectivele transparenței, nu poate fi efectuat în mod eficace.
- (21) Contrar celor susținute de Ungaria, corecțiile financiare solicitate pentru perioada 2014-2020 au fost legate în principal de deficiențe sistemice în gestionarea achizițiilor publice, astfel cum rezultă din auditurile relevante efectuate. Aceste corecții financiare au fost mai ridicate decât pentru orice alt stat membru al Uniunii în perioada respectivă⁵, fapt pe care Ungaria nu l-a contestat. În plus, aceste audituri au vizat, de asemenea, funcționarea sistemului de gestionare și control pentru a asigura conformitatea cu normele privind achizițiile publice. Prin urmare, acestea vizau aspecte sistemice⁶. Comisia nu poate fi de acord cu argumentul Ungariei potrivit căruia neîntreruperea sau nesuspendarea plăților ar însemna că Comisia nu a luat în considerare existența unei deficiențe grave. În această privință, trebuie amintit că chiar și un risc de peste 5 % din cheltuieli, prima corecție financiară forfetară stabilită în regulamentul delegat⁷, poate viza o deficiență gravă. O deficiență gravă a sistemului de gestionare și control nu este definită doar pe baza pragurilor cantitative, ci și, în acest caz, în mod specific, pe baza încălcării principalelor cerințe sau ale unei combinații de cerințe stabilite în normele aplicabile cu potențiale efecte sistemice.
- (22) În ceea ce privește domeniul de aplicare temporal al Regulamentului privind condiționalitatea, încălcările sistemice ale principiilor statului de drept care au fost constatate înainte de 1 ianuarie 2021, nu au fost remediate, sunt recurente și au continuat după această dată pot face obiectul Regulamentului privind condiționalitatea, având în vedere caracterul sistemic și repetitiv sau continuu al încălcărilor și riscul grav continuu pe care îl reprezintă pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii și pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii după 1 ianuarie 2021.
- (23) Comisia nu poate fi de acord cu argumentul Ungariei potrivit căruia deficiențele și neregulile sistemice pot constitui încălcări ale principiilor statului de drept în sensul Regulamentului privind condiționalitatea numai dacă deciziile autorităților sau ale

⁵ Raport de țară privind Ungaria 2020 Bruxelles, 26.2.2020 SWD (2020) 516 final, p. 43, disponibil la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0516>.

⁶ În special auditul REGC214HU0068, citat în notele de subsol 10 și 13 din notificare, a fost un audit de sistem de prevenire timpurie.

⁷ Regulamentul delegat (UE) nr. 480/2014 al Comisiei din 3 martie 2014 de completare a Regulamentului (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (JO L 138, 13.5.2014, p. 5).

organismelor în cauză nu pot face obiectul unui control jurisdicțional efectiv. Din Regulamentul privind condiționalitatea reiese clar că deficiențele și neregulile sistemice care indică încălcări ale principiilor statului de drept identificate de Comisie sunt de sine stătătoare și pot face obiectul Regulamentului privind condiționalitatea. Prin urmare, nicio situație care indică o încălcare a principiilor statului de drept nu necesită o condiție suplimentară pentru a fi luată în considerare în temeiul Regulamentului privind condiționalitatea⁸.

- (24) Comisia nu poate fi de acord nici cu argumentul prezentat de Ungaria potrivit căruia ponderea procedurilor de achiziții publice cu un singur ofertant pentru fondurile Uniunii pare a fi mai mică decât cea din procedurile pentru fonduri naționale, ceea ce înseamnă că sistemul de control al Ungariei în contextul fondurilor Uniunii este capabil să contracareze în mod eficace factorii care stau la baza concurenței limitate în domeniul achizițiilor publice. Faptul că rata achizițiilor cu un singur ofertant este mai mică pentru achizițiile care implică fonduri ale Uniunii decât pentru achizițiile care implică fonduri naționale nu înseamnă, în sine, că controlul achizițiilor care implică fonduri Uniunii funcționează în mod corespunzător. Acest lucru se reflectă, de asemenea, în recomandarea Consiliului privind Programul național de reformă al Ungariei pentru 2022, care confirmă faptul că aceste chestiuni rămân valabile pentru viitor⁹¹⁰.
- (25) Ungaria nu a furnizat dovezi cu privire la îmbunătățirile recente ale sistemului de achiziții publice (în special în ceea ce privește transparența, intensitatea concurenței, controalele privind conflictele de interese). Datele de care dispune Comisia arată nu numai o creștere a concentrării atribuirilor în domeniul achizițiilor publice, ci și o creștere a șanselor de a câștiga ale unor întreprinderi care pot fi considerate ca având legături cu partidul maghiar de guvernământ („având legături cu lumea politică,,). Direcția Generală Buget a achiziționat un studiu care a furnizat o analiză empirică statistică a peste 270 000 de contracte de achiziții publice din Ungaria în perioada 2005-2021¹¹. Studiul demonstrează că probabilitatea de a obține contracte de achiziții publice (atât la nivel național, cât și finanțate de UE) în cazul întreprinderilor care

⁸ La punctul 325 din hotărârea sa în cauza C-157/21, Curtea nu adaugă condiții suplimentare la niciun tip de încălcare a principiilor statului de drept în sensul Regulamentului privind condiționalitatea, ci doar clarifică elemente ale conceptului general de stat de drept.

⁹ Recomandarea Consiliului privind Programul național de reformă al Ungariei pentru 2022 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Ungariei pentru 2022, punctul 30 și recomandarea 4, la adresa <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/ro/pdf>. „Piața achizițiilor publice rămâne vulnerabilă la practicile anticoncurențiale. Proporția contractelor atribuite în cadrul procedurilor cu un singur ofertant rămâne printre cele mai ridicate din Uniune. [...] În februarie 2021, guvernul și-a stabilit un obiectiv ambițios de reducere a procentului de proceduri de achiziții publice cu un singur ofertant la mai puțin de 15 %, *deși fără un calendar fix*” (Recomandarea 4 „Îmbunătățirea concurenței în domeniul achizițiilor publice. Subliniere adăugată”).

¹⁰ A se vedea, de asemenea, Autoritatea pentru Achiziții Publice (2021), Scurt raport: achizițiile publice maghiare în cifre. În ultimii ani, după 2018, a apărut o tendință de creștere a numărului total de proceduri de achiziții publice cu un singur ofertant, disponibilă la adresa https://kozbeszerzes.hu/media/documents/FLASH_REPORT-2021.pdf.

¹¹ *Studiu privind concentrarea atribuirilor și riscurile potențiale de fraudă, corupție și conflicte de interese în cadrul procedurilor de achiziții publice din Ungaria, cu accent pe achizițiile publice finanțate de UE – Analiză empirică a datelor privind achizițiile publice din Ungaria în perioada 2005-2021*, Corruption Research Center Budapest (Centrul de cercetare privind corupția din Budapesta). Studiul a fost trimis Ungariei separat pentru informare.

pot fi considerate ca având legături cu lumea politică a fost de 1,5-2,1 ori mai mare decât probabilitatea ca întreprinderile care nu sunt considerate ca având legături cu lumea politică să obțină contracte în perioada 2005-2010. Această diferență a crescut semnificativ în perioada 2011-2021. Având în vedere numai contractele finanțate de UE pentru perioada de după 2011, probabilitatea de a depune oferte câștigătoare pentru întreprinderile care pot fi considerate ca având legături cu lumea politică a depășit cu 3,3-4,4 ori probabilitatea ca întreprinderile care nu sunt considerate ca având legături cu lumea politică să obțină contracte. În aceeași perioadă, având în vedere atât contractele finanțate de UE, cât și cele naționale, probabilitatea de a obține contracte de achiziții publice în cazul întreprinderilor care pot fi considerate ca având legături cu lumea politică a fost de 2,5-3 ori mai mare decât în cazul întreprinderilor care nu sunt considerate ca având legături cu lumea politică. Studiul concluzionează că legăturile politice directe sau indirecte ale unor societăți care pot fi considerate ca având legături cu lumea politică reprezintă un factor decisiv pentru îmbunătățirea șanselor de succes ale acestora în procedurile de licitație, în comparație cu societățile care nu sunt considerate ca având legături cu lumea politică, și pentru primirea unei valori agregate mai mari a contractelor câștigate. În plus, această situație arată că efectul este mai puternic în funcție de cât de aproape este un operator economic față de partidul aflat la guvernare. În unele cazuri, se estimează că, în cazul întreprinderilor care sunt considerate ca având legături cu lumea politică, șansele de a câștiga contracte de achiziții publice sunt cu până la 130 % mai mari decât în cazul întreprinderilor care nu sunt considerate ca având legături cu lumea politică în perioada de după 2011. Aceste date stabilesc o tendință de creștere constantă și includ anul 2021. Observațiile au fost coroborate cu constatările formulate în urma unei examinări a anumitor date referitoare la oferte în ceea ce privește contractele atribuite unora dintre întreprinderile considerate ca având legături cu lumea politică. În plus, au fost colectate reportaje din mass-media și rapoarte întocmite de părți interesate din sectorul turismului, al comunicării și al sportului, care indică același lucru.

- (26) În ceea ce privește acordurile-cadru, Comisia observă că din natura acordului-cadru rezultă că, odată semnat un astfel de acord, întreprinderile care nu au participat la procesul inițial care a condus la acord nu pot depune oferte. Astfel, având în vedere neregulile semnificative din desfășurarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice ale unor astfel de acorduri, stabilite în cadrul auditurilor serviciilor Comisiei, sumele semnificative vizate de acordurile-cadru prevăzute în sectoare precum sectorul informaticii, precum și durata lungă a acestora, este foarte probabil ca numai anumite societăți grupate în anumite consorții care participă la fiecare dintre diferitele acorduri să primească toate contractele care beneficiază de finanțare din partea Uniunii în sectorul relevant pentru perioada 2021-2027.

2.2. Detectarea, prevenirea și corectarea conflictelor de interese; preocupări privind „fiduciile de interes public”

2.2.1. Constatările Comisiei

- (27) Comisia și-a exprimat îngrijorarea cu privire la capacitatea Ungariei de a îmbunătăți controalele privind conflictele de interese în ceea ce privește utilizarea fondurilor Uniunii prin intermediul unor instrumente informatice specifice, cum ar fi Arachne (și anume instrumentul unic de minerit al datelor și de evaluare a riscurilor pe care Comisia îl pune la dispoziția statelor membre), din cauza caracteristicilor acestor

instrumente și a datelor pe care autoritățile maghiare le-au încărcat în scopuri analitice.

- (28) De asemenea, Comisia și-a exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că fiduciile de interes public nu fac obiectul unor norme în temeiul directivelor UE privind achizițiile publice. În plus, acesta și-a exprimat îngrijorarea cu privire la aspecte legate de conflictele de interese și de transparență pentru fiduciile de interes public, inclusiv cu privire la exceptarea legală explicită a membrilor consiliilor de administrație ale acestor fiducii de la cerințele privind conflictele de interese și cu privire la normele privind conflictele de interese care nu se aplică membrilor Parlamentului, secretarilor de stat și altor funcționari publici ai guvernului care pot îndeplini în același timp funcția de membri ai consiliilor de administrație ale acestor fiducii.

2.2.2. *Observațiile prezentate de Ungaria*

- (29) În ceea ce privește controalele privind conflictele de interese, Ungaria nu a prezentat informațiile solicitate de Comisie, dar a precizat că introduce în mod regulat date în Arachne și le utilizează, de asemenea, într-o anumită măsură, reamintind, în același timp, că utilizarea Arachne nu este obligatorie în temeiul legislației UE. Contestând utilitatea Arachne și susținând că sistemul informatic maghiar (FAIR EUPR) este mai eficient, Ungaria a făcut referire la negocierile în curs privind planul său de redresare și reziliență (PRR) în legătură cu angajamentul său de a utiliza pe scară largă Arachne în acest sens.
- (30) În ceea ce privește aplicabilitatea normelor privind achizițiile publice în cazul fiduciilor de interes public, Ungaria a susținut că astfel de preocupări sunt doar teoretice, întrucât respectivele fiducii sunt deja considerate „autorități contractante” în scopul achizițiilor publice în temeiul normelor aplicabile în prezent (și în special în temeiul Legii maghiare privind achizițiile publice). În ceea ce privește cerințele privind conflictele de interese pentru membrii consiliului de administrație al acestor fiducii, Ungaria susține că preocupările Comisiei sunt o simplă ipoteză, indicând totodată în mod clar că membrii consiliului de administrație al acestor fiducii sunt exceptați în mod expres de la aplicarea normelor privind conflictele de interese. Aceasta a subliniat, de asemenea, o serie de norme privind exceptarea și conflictele de interese care ar fi cuprinse în articolele asociațiilor tuturor acestor entități.

2.2.3. *Evaluarea Comisiei*

- (31) În ceea ce privește argumentele invocate de Ungaria cu privire la Arachne, Comisia observă că, în urma auditului de sistem de prevenire timpurie din 2016¹², serviciile Comisiei au concluzionat că sistemul informatic maghiar FAIR EUPR nu poate fi considerat ca având funcționalități echivalente cu Arachne și că datele încărcate de autoritățile maghiare nu includ anumite categorii de date¹³ care sunt necesare pentru funcționalitățile de testare a riscurilor.
- (32) Comisia este de părere că, chiar și în cazul în care fiduciile de interes public s-ar califica drept autorități contractante deoarece îndeplinesc cerințele de la articolul 2

¹² Privind programul operațional Dezvoltare economică și inovare.

¹³ De exemplu, la nivel de furnizor și de contract.

alineatul (1) punctul (4) din Directiva 2014/24/UE¹⁴, acest lucru nu înseamnă că sunt considerate autorități contractante în toate cazurile. Având în vedere regulile de numire a membrilor consiliului de administrație, poate exista incertitudine în ceea ce privește criteriul „controlului de stat” stabilit de directivă, fiind totodată posibil ca pragul relevant pentru 50 % din finanțarea de stat să nu se aplice întotdeauna. Prin urmare, fiduciile de interes public nu vor fi considerate autorități contractante în sensul directivelor privind achizițiile publice în toate cazurile.

- (33) În ceea ce privește aspectele legate de conflictele de interese și de transparența fiduciilor de interes public, Ungaria nu a furnizat niciun argument în legătură cu exceptarea legală explicită a membrilor consiliilor de administrație ale fiduciilor de la cerințele privind conflictele de interese. În plus, Ungaria nu a furnizat informații mai detaliate cu privire la aceste statute (de exemplu, dacă aceste dispoziții urmează să fie incluse prin lege în statutul tuturor fiduciilor de interes public) și nici nu a furnizat dovezi cu privire la posibilele controale ale conflictelor de interese efectuate pentru membrii consiliilor directoare ale fiduciilor de interes public, astfel cum s-a solicitat în mod specific. Comisia observă, în acest sens, că înființarea unor entități de drept privat cărora statul le-a donat active publice semnificative poate implica lipsa controlului public asupra funcționării și guvernancei acestor entități. În special, în urma transferului drepturilor fondatorului de la ministrul de resort la consiliul director al fiduciilor, statul pare să piardă orice formă de control asupra acestor fiducii. În plus, Comisia observă, de asemenea, în Raportul din 2022 privind statul de drept, că normele privind conflictele de interese nu se aplică membrilor Parlamentului, secretarilor de stat și altor funcționari publici ai guvernului care sunt, în același timp, membri ai consiliilor de administrație ale fiduciilor de interes public, în pofida faptului că aceste entități primesc finanțare publică semnificativă, ceea ce implică riscuri sporite de corupție¹⁵.

3. MOTIVE SUPLIMENTARE LEGATE DE CERCETAREA ȘI URMĂRIREA PENALĂ ȘI DE CADRUL ANTICORUPȚIE

3.1. Cercetarea și urmărirea penală

3.1.1. Constatările Comisiei

- (34) În notificare și în scrisoarea de intenție s-a evidențiat un risc grav ca eficacitatea cercetării și urmăririi penale în cazurile care implică fonduri ale Uniunii să scadă din cauza concentrării competențelor la nivelul Parchetului General, a organizării strict ierarhice a serviciului de urmărire penală, a lipsei obligației de a motiva repartizarea sau reatribuirea cazurilor, a absenței unor norme de prevenire a deciziilor arbitrare care ar putea împiedica o politică eficientă de cercetare și urmărire penală, precum și a lipsei unui control jurisdicțional asupra deciziilor organelor de cercetare penală sau

¹⁴ Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO L 94, 28.3.2014, p. 65).

¹⁵ A se vedea pagina 17 din Documentul de lucru al serviciilor Comisiei – Raport privind statul de drept pe 2022, Capitol privind statul de drept în Ungaria, care însoțește Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Raport privind statul de drept pe 2022 – Situația statului de drept în Uniunea Europeană”, SWD(2022) 517 final „Raport privind statul de drept în Ungaria pe 2022”.

ale parchetelor de a nu instrumenta un caz. În acest sens, Comisia a făcut trimitere la capitolul consacrat Ungariei din Raportul Comisiei din 2021 privind statul de drept¹⁶, subliniind recomandările ce vizează procurorii pe care Grupul de state împotriva corupției al Consiliului Europei (GRECO) le-a făcut începând din 2015¹⁷ și lipsa unor căi de atac eficace împotriva deciziilor serviciului de urmărire penală de a nu cerceta sau urmări penal presupuse activități infracționale care aduc atingere interesului public, inclusiv faptele de corupție și fraudă care afectează interesele financiare ale UE și de deturnare de fonduri publice¹⁸.

- (35) Întrucât Ungaria cooperează doar la nivel bilateral cu Parchetul European (EPPO) și nu este un stat membru participant¹⁹, OLAF rămâne singurul organ administrativ de anchetă al Uniunii competent să investigheze acuzațiile de fraudă, corupție sau orice altă activitate ilegală care afectează interesele financiare ale Uniunii.

3.1.2. *Observațiile prezentate de Ungaria*

- (36) Ungaria a contestat trimiterea Comisiei la recomandările GRECO, cărora nu le-a dat curs și a comparat situația de pe plan național cu cea a altor state membre, pe baza celor mai recente date disponibile de la GRECO²⁰.
- (37) Ungaria a subliniat, de asemenea, că nu este obligată să participe la EPPO, dar că a încheiat un acord de cooperare cu această instituție și că procurorul-șef european a declarat în cadrul unui interviu că serviciul maghiar de urmărire penală a răspuns la toate cererile formulate de EPPO. Ungaria a susținut că, în statele membre participante la cooperarea consolidată în ceea ce privește instituirea EPPO, EPPO este un organism de sine stătător și independent de organele de cercetare și parchetele naționale. Din acest motiv, agențiile naționale de aplicare a legii nu se ocupă de chestiuni care intră în sfera de competență a EPPO. În schimb, cooperarea cu OLAF poate avea un efect de sporire a eficienței, întrucât OLAF cooperează cu autoritățile naționale, completând capacitățile de care dispun acestea. În plus, Ungaria a subliniat că alte patru state membre ale UE nu sunt membre ale EPPO și că eficiența serviciilor de urmărire penală din aceste țări nu reprezintă un motiv de îngrijorare pentru Comisie.
- (38) În ceea ce privește (i) posibilitatea procurorului general de a da instrucțiuni directe sau indirecte procurorilor și de a atribui sau retrage dosare și (ii) setul de criterii pentru transferul de cazuri între procurori subordonați, Ungaria a făcut trimitere la dispozițiile relevante din dreptul național și a susținut că structura ierarhică a

¹⁶ Document de lucru al serviciilor Comisiei, Raportul din 2021 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din Ungaria, SWD(2021) 714 final, disponibil la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>, pagina 8.

¹⁷ Runda a patra de evaluare GRECO – Raport de evaluare din 27 martie 2015, Greco Eval IV Rep (2014) 10E, disponibil la adresa <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6b9e>.

¹⁸ Document de lucru al serviciilor Comisiei, Raportul din 2021 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din Ungaria, SWD(2021) 714 final, disponibil la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>, nota de subsol 58.

¹⁹ Statele membre ale UE neparticipante cooperează bilateral cu EPPO.

²⁰ Al 22-lea Raport general de activitate al GRECO (2021), disponibil la <https://rm.coe.int/greco-general-activity-report-2021/1680a6bb79>.

serviciului de urmărire penală nu poate fi în sine o chestiune legată de statul de drept, contestând afirmația Comisiei potrivit căreia această structură ar putea afecta eficacitatea instrumentării cazurilor penale. Ungaria a declarat, de asemenea, că, pe durata mandatului său, actualul procuror general nu a retras cazuri de la procurori. Ungaria a menționat și că, în privința fraudelor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, există posibilitatea ca Uniunea să își exercite drepturile ca entitate prejudiciată, în cadrul unei proceduri penale, și să depună o plângere împotriva actelor organelor de cercetare penală sau de a iniția procedura „acuzării private substitutive” (*pótmagánvád*). Ungaria a afirmat, de asemenea, că, în cazurile inițiate în urma transmiterii unei recomandări judiciare din partea OLAF, serviciul maghiar de urmărire penală a trimis întotdeauna OLAF deciziile de clasare a procedurilor penale, pe baza acordului de cooperare încheiat cu OLAF la 11 februarie 2022. Din perspectiva Ungariei, faptul că Uniunea nu a contestat aceste decizii și nu s-a prevalat de procedura „acuzării private substitutive” (*pótmagánvád*) ar indica acordul său cu deciziile respective sau lipsa obiecțiilor cu privire la acestea.

3.1.3. *Evaluarea Comisiei*

- (39) Comisia a prezentat motivele legate de cercetarea și urmărirea penală privind celelalte aspecte pe care le-a ridicat în acest caz, în special neregulile, deficiențele și punctele slabe din domeniul achizițiilor publice și, ca atare, acestea nu s-au bazat exclusiv pe preocupările analizate în recomandările GRECO. O comparație a modului în care Ungaria a dat curs recomandărilor GRECO relevante, față de alte state membre, nu răspunde preocupărilor exprimate de Comisie. În această privință, Comisia observă, de asemenea, că în conformitate cu Regulamentul privind mecanismul de condiționalitate, evaluarea fiecărui caz, precum și gama și domeniul de aplicare al elementelor de probă vor fi luate în considerare în funcție de aspectele de fond ale fiecărui caz. În plus, deși în cea mai recentă evaluare efectuată de GRECO²¹ cu privire la măsura în care Ungaria a dat curs recomandărilor relevante s-a constatat o ușoară îmbunătățire, o serie de recomandări relevante în ceea ce privește prevenirea corupției în rândul procurorilor nu sunt puse în aplicare sau sunt puse în aplicare doar parțial.
- (40) Contrar a ceea ce pare să susțină Ungaria în cel de al doilea răspuns, Comisia nu a sugerat că Ungaria ar fi obligată să facă parte din EPPO. De asemenea, Comisia este pe deplin conștientă de cooperarea bilaterală dintre Ungaria și EPPO și salută faptul că solicitările EPPO primesc răspunsuri adecvate, în conformitate cu obligația de cooperare loială pe care o are această țară. Acestea fiind spuse, în lipsa participării Ungariei la EPPO, serviciul maghiar de urmărire penală este singurul organism care desfășoară anchete penale cu privire la infracțiuni ce aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii. Prin urmare, neparticiparea Ungariei la EPPO este relevantă în contextul preocupărilor legate de funcționarea eficace a serviciului maghiar de urmărire penală. În plus, în cazul Ungariei și astfel cum se prevede în notificare, OLAF rămâne singurul organ administrativ de anchetă al Uniunii competent să investigheze acuzațiile de fraudă, corupție sau orice altă activitate ilegală care afectează interesele financiare ale Uniunii. Indiferent dacă un stat membru participă sau nu la EPPO, este în continuare esențial să existe un serviciu național de urmărire

²¹ A se vedea Runda a patra de evaluare GRECO – Al doilea raport intermediar de conformitate.

penală eficace și independent, un cadru anticorupție solid, precum și o cooperare eficace cu OLAF.

- (41) În ceea ce privește observațiile prezentate de Ungaria cu privire la serviciul de urmărire penală, Comisia a luat act de informațiile furnizate, care au confirmat structura strict ierarhică a acestora și au descris cerințele pentru retragerea și transferul cazurilor, precum și normele privind procedurile disciplinare. Ungaria nu a furnizat răspunsuri complete privind organizarea și funcționarea serviciului de urmărire penală și nici privind procedurile relevante pentru recomandările judiciare ale OLAF astfel încât preocupările Comisiei să poată fi înlăturate. Prin urmare, persistă preocupări cu privire la aspecte sistemice relevante pentru buna funcționare efectivă a organelor de cercetare penală și a serviciului de urmărire penală în ceea ce privește cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor sau a încălcărilor dreptului Uniunii legate de execuția bugetului Uniunii sau de protecția intereselor financiare ale Uniunii, întrucât problema competențelor discreționare ale serviciului de urmărire penală este agravată de structura strict ierarhică a acestuia. Din punctul de vedere al Comisiei, problema competențelor extinse ale procurorului general, dublată de inexistența unui sistem de control și echilibru în cadrul serviciului de urmărire penală poate afecta funcționarea eficace a serviciului, cu impact asupra protecției intereselor financiare ale Uniunii.
- (42) Comisia nu este de acord cu argumentul Ungariei potrivit căruia faptul de a nu contesta o decizie sau de a nu iniția procedura „acuzării private substitutive” (*pótmagánvád*) ar indica acordul cu decizia de încetare a procedurii sau lipsa de obiecții cu privire la această decizie. Argumentul nu numai că nu ia în considerare deciziile de a nu începe cercetarea penală sau de a pune capăt cercetării penale asupra infracțiunilor care sunt relevante pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii, ci vizează și să transfere responsabilitatea pentru acțiunile de urmărire penală în sarcina Uniunii, contrar repartizării competențelor între Uniune și statele membre, a cărei expresie explicită este articolul 325 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). De asemenea, emiterea unei decizii de a pune capăt unei proceduri în temeiul acordului de cooperare administrativă cu OLAF nu poate fi înțeleasă ca indicând acordul cu decizia de încheiere a procedurii sau lipsa de obiecții cu privire la aceasta.
- (43) În acest sens, Comisia ia act de evaluarea sa, astfel cum a fost aprobată de Consiliu în contextul semestrului european 2022, prin care „[a]tunci când apar acuzații grave, există o lipsă sistematică de acțiuni hotărâte pentru investigarea și urmărirea penală a cazurilor de corupție care implică funcționari de rang înalt sau cercul lor imediat. Răspunderea privind deciziile de închidere a investigațiilor rămâne un motiv de îngrijorare, întrucât nu există căi de atac eficace împotriva deciziilor [serviciului de urmărire penală] de a nu începe urmărirea penală a unor presupuse activități infracționale”²², o problemă care a condus la recomandarea ca Ungaria „să consolideze cadrul anticorupție, inclusiv prin îmbunătățirea eforturilor de urmărire

²²

Recomandarea Consiliului privind Programul național de reformă al Ungariei pentru 2022, care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Ungariei pentru 2022, considerentul 26, la adresa <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/ro/pdf>.

penală [...]”²³. Comisia observă, de asemenea, că, în contextul capitolului consacrat Ungariei din Raportul din 2022 privind statul de drept, acestei țări i s-a recomandat să își consolideze bilanțul în materie de cercetări, urmăriri penale și hotărâri judecătorești în cazuri de mare corupție²⁴.

3.2. Cadrul anticorupție

3.2.1. Constatările Comisiei

- (44) Comisia a remarcat că strategia anticorupție și cadrul mai larg (inclusiv, de exemplu, normele privind conflictele de interese, beneficiarii reali, activitățile de lobby și declarațiile de avere) par să nu prevadă dispoziții sau acțiuni privind prevenirea și reprimarea eficace a infracțiunilor care ar putea afecta buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale Uniunii. De asemenea, Comisia a făcut referire la preocupările persistente cu privire la prevenirea și corectarea mării corupții și a remarcat că autoritățile maghiare nu au furnizat informații cu privire la măsurile luate pentru a recupera sumele afectate de neregulile care au condus la retragerea finanțării din partea Uniunii pentru proiectele vizate și nici nu au furnizat date privind recuperarea sumelor. În acest context, Comisia a subliniat, de asemenea, limitările din legislația națională privind cooperarea în caz de rezistență din partea operatorilor economici, care afectează eficacitatea cooperării cu OLAF.

3.2.2. Observațiile prezentate de Ungaria

- (45) Ungaria a pus sub semnul întrebării trimiterea Comisiei la indicele de percepție a corupției (IPC), care, împreună cu alți indicatori, sugerează că Ungaria ocupă unul dintre ultimele locuri în clasamentul rezultatelor obținute de statele membre în ceea ce privește prevenirea, depistarea și corectarea corupției. În acest sens, Ungaria a făcut referire la analiza Centrului Comun de Cercetare (JRC) publicată în 2018²⁵, în care se menționează că rezultatele IPC trebuie interpretate cu prudență. Ungaria a făcut referire, de asemenea, la Eurobarometrul 502 privind percepția corupției (un indicator care nu este citat în notificare), publicat în iunie 2020, care arată că Ungaria se situează pe o poziție mai bună decât alte opt state membre. În plus, Ungaria a menționat un raport al Eurojust din mai 2022²⁶ pentru a confirma că se situează la mijlocul clasamentului în ceea ce privește implicarea în cazuri de corupție.
- (46) În ceea ce privește cadrul anticorupție, Ungaria a făcut referire la Strategia de prevenire a corupției 2020-2022 și a contestat concluzia Comisiei potrivit căreia termenul pentru punerea în aplicare a măsurilor (pentru aproape jumătate din măsuri)

²³ Recomandarea Consiliului privind Programul național de reformă al Ungariei pentru 2022, care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Ungariei pentru 2022, recomandarea 4, la adresa <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/ro/pdf>.

²⁴ Raportul din 2022 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din Ungaria, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, p. 2.

²⁵ A se vedea <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC113251>.

²⁶ *Eurojust Casework on Corruption: 2016-2021 Insights* (Cazurile Eurojust privind corupția. Concluzii pentru perioada 2016-2021), mai 2022, disponibil la adresa <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-casework-on-corruption-2016-2021-insights-report.pdf>.

a fost prelungit. Potrivit Ungariei, motivul prelungirii termenului de punere în aplicare a acestor măsuri până la 30 iunie 2023 ar fi că pandemia de COVID-19 a făcut imposibilă desfășurarea de activități de formare, de consultare sau de cercetare în format prezențial. În plus, Ungaria a indicat că măsurile specifice de intervenție și calendarul Strategiei anticorupție 2020-2022 au fost incluse în Hotărârea Guvernului nr. 1328/2020 din 19 iunie 2020.

- (47) Ungaria a contestat, de asemenea, faptul că notificările din partea autorităților administrative cu privire la posibile nereguli raportate de avertizori joacă un rol mai mic în anchetele penale, indicând faptul că Serviciul Național de Protecție (NVSZ) nu are competența de a investiga, însă verifică dacă acuzațiile sunt corecte și inițiază acțiuni subsecvente adecvate. Ungaria a contestat, de asemenea, concluzia Comisiei potrivit căreia Autoritatea Națională Fiscală și Vamală nu poate iniția proceduri decât dacă, la rândul lor, autoritățile de anchetă au deschis anchete penale și a făcut trimitere la dispozițiile relevante din legislația națională.
- (48) În ceea ce privește declarațiile de avere, Ungaria a declarat că sistemul maghiar de declarații de avere pentru membrii Adunării Naționale și cadrele politice superioare reprezintă o transpunere a sistemului utilizat de Parlamentul European ca o bună practică internațională.
- (49) În plus, deși inițial Ungaria a susținut că legislația UE și legislația statelor membre nu definesc în mod specific conceptul de mare corupție, în al doilea răspuns, aceasta a făcut referire la informațiile pe care le-a furnizat în contextul Raportului din 2022 privind statul de drept în ceea ce privește combaterea mării corupții. În plus, a contestat sfera de cuprindere a conceptului de corupție astfel cum este avut în vedere în dreptul Uniunii.

3.2.3. Evaluarea Comisiei

- (50) Trebuie remarcat faptul că (i) serviciile Comisiei au indicat în mod clar că IPC a fost luat în considerare ca indicator complementar, (ii) Ungaria însăși a recunoscut că se număra printre țările cu cele mai slabe rezultate (penultimul loc în clasament) în ceea ce privește IPC din 2021 și, important, (iii) metodologia de calculare a punctajului IPC a fost modificată imediat după analiza JRC, pentru a respecta recomandările Comisiei²⁷. În ceea ce privește argumentul Ungariei bazat pe Eurobarometrul special, Comisia observă că Eurobarometrul special 523 privind corupția²⁸, publicat la 13 iulie 2022, indică faptul că 91 % dintre respondenții maghiari consideră că fenomenul corupției este larg răspândit în țara lor, cu mult peste media UE, care este de 68 %. În plus, există indicii că din ce în ce mai multe persoane consideră că legăturile dintre mediul de afaceri și politicieni sunt marcate de corupție, 74 % dintre respondenți fiind de părere că singura modalitate de a reuși în afaceri este de a avea legături politice. În ceea ce privește trimiterea la raportul Eurojust, Comisia reamintește că Eurojust înregistrează numai cazurile transfrontaliere²⁹; prin urmare, raportul este un indicator, printre altele, al nivelului de corupție înregistrat într-un

²⁷ A se vedea https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_TechnicalMethodologyNote_ENv2.pdf.

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

²⁹ A se vedea <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/what-we-do>, precum și primul punct din rezumatul raportului Eurojust, citat de Ungaria.

anumit stat membru și al eficacității autorităților naționale în combaterea corupției fără un element transfrontalier.

- (51) În ceea ce privește argumentele prezentate cu privire la măsurile din cadrul strategiei anticorupție, în raportul de țară publicat în contextul semestrului european 2022 se menționează că, „[d]acă ar fi fost puse în aplicare, aceste măsuri ar fi contribuit la detectarea și urmărirea penală mai eficace a corupției în instituțiile publice și în întreprinderile de stat”³⁰. Acest aspect este menționat și în capitolul consacrat Ungariei din Raportul din 2022 privind statul de drept³¹. În plus, Comisia consideră că mai multe dintre măsurile al căror termen de punere în aplicare a fost prelungit până în 2023 nu au fost afectate de pandemia de COVID-19³².
- (52) Comisia observă că, în ceea ce privește „rolul relativ mai mic” jucat de instrumentele preventive în anchetele penale, s-au primit informații relevante de la serviciul maghiar de urmărire penală în contextul pregătirii rapoartelor Comisiei din 2021 și din 2022 privind statul de drept³³. Serviciul de urmărire penală consideră că Serviciul Național de Protecție este sursa principală și indispensabilă pentru strângerea de probe în vederea inițierii de cercetări și urmăriri penale în materie de corupție. În același context, chiar autoritățile maghiare au indicat că procedurile penale pentru infracțiuni de corupție sunt inițiate în principal pe baza activităților de cercetare penală ale organelor de cercetare penală, majoritatea cazurilor investigate fiind detectate de Serviciul Național de Protecție (Departamentul de supraveghere secretă)³⁴. Informațiile obținute folosind instrumentele de detectare, cum ar fi

³⁰ Document de lucru al serviciilor Comisiei – Raportul de țară pentru 2022 – Ungaria, care însoțește documentul Recomandare de Recomandare a Consiliului privind Programul național de reformă al Ungariei pentru 2022 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Ungariei pentru 2022, Bruxelles, 23.5.2022, SWD(2022) 614 final, p. 14.

³¹ A se vedea Raportul Comisiei din 2021 privind statul de drept - Capitol consacrat situației statului de drept din Ungaria și Documentul de lucru al serviciilor Comisiei din 2021, SWD(2021), disponibil la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, p. 13; SWD(2022) Raportul Comisiei din 2022 privind statul de drept - Capitol consacrat situației statului de drept din Ungaria, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, p. 12.

³² Acest lucru este valabil, de exemplu, pentru (a) dezvoltarea unui sistem automatizat de sprijinire a deciziilor pentru a îmbunătăți transparența și asumarea procesului decizional (noul termen: 31 ianuarie 2023), (b) un manual privind combaterea corupției destinat practicienilor (noul termen: 30 iunie 2023), (c) introducerea de date în sistemul de evaluare a riscurilor al Serviciului Național de Protecție (noul termen: 30 iunie 2023), (d) un cadru juridic privind corupția în cazul investițiilor majore în infrastructură (noul termen: 30 iunie 2023), (e) anchete privind modelele de gestionare a integrității pentru entitățile publice și întreprinderile de stat (termen: 30 iunie 2023) și (f) un raport privind îndeplinirea sarcinilor stabilite în Strategia 2020-2022 de către ministrul de interne (termen: 31 mai 2023 pentru raportul ministrilor; 30 iunie 2023 pentru raportul de sinteză al ministrului de interne)

³³ A se vedea, de asemenea, Raportul din 2022 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din Ungaria, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, p. 13.

³⁴ A se vedea Raportul Comisiei din 2021 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din Ungaria și Documentul de lucru al serviciilor Comisiei din 2021 – Raportul din privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din Ungaria, SWD(2021) 714 final, disponibil la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, pagina 13.

declarațiile de avere, dezvăluirile avertizorilor de integritate și informațiile din registre, joacă un rol relativ minor în anchetele de corupție³⁵.

- (53) În ceea ce privește Autoritatea Națională Fiscală și Vamală, Comisia observă că Ungaria însăși recunoaște că astfel de controale pot avea loc numai dacă organele de cercetare penală au suspiciuni în legătură cu săvârșirea de infracțiuni, ceea ce confirmă constatările din notificare.
- (54) În plus, este important de remarcat faptul că în organismele de stat cu funcții de supraveghere s-au făcut numiri politice, fapt ce ridică semne de întrebare cu privire la imparțialitatea lor în depistarea corupției³⁶. Existența unor mecanisme deficitare de control independent și a unor legături strânse între politică și anumite întreprinderi naționale favorizează corupția³⁷.
- (55) În ceea ce privește argumentele furnizate de Ungaria cu privire la declarațiile de avere, Comisia constată că persistă preocupări de lungă durată privind supravegherea, verificarea și asigurarea eficace și transparentă a respectării normelor privind codurile de conduită, conflictele de interese și declarațiile de avere pentru membrii Parlamentului și alți funcționari cu grad ridicat de risc³⁸. Modificările aduse normelor privind declarațiile de avere pentru membrii Parlamentului, introduse în iulie 2022, nu urmăresc să răspundă acestor preocupări. Noile norme prevăd cerințe și mai puțin stricte pentru declarațiile de avere în comparație cu cele anterioare, aplicabile până la 31 iulie 2022, întrucât membrii Parlamentului nu mai sunt obligați să includă în declarații informații privind activele pe care le dețin³⁹. Pentru a evalua eficacitatea unui sistem de declarare a averii, ar trebui să se țină seama de situația generală în care se aplică un astfel de sistem. Astfel cum s-a explicat în notificare, în scrisoarea de intenție și anterior, în documentul de față, contextul din Ungaria ridică semne de întrebare și, prin urmare, necesită un sistem mai cuprinzător de declarare a averii.
- (56) În cel de al doilea răspuns al său, Ungaria a făcut referire la anchete aflate în curs în cazuri de mare corupție, pe care le-a menționat în contextul Raportului din 2022 privind statul de drept. Acest lucru ilustrează faptul că, în esență, a înțeles conceptul de mare corupție și diferența față de mica corupție, indiferent de definiția

³⁵ A se vedea, de asemenea, Raportul din 2022 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din Ungaria, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, p. 13.

³⁶ A se vedea, în acest sens, Raportul din 2022 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din Ungaria, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, nota de subsol 92.

³⁷ A se vedea, în acest sens, Raportul din 2022 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din Ungaria, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, nota de subsol 93.

³⁸ Runda a patra de evaluare GRECO – Al doilea raport intermediar de conformitate, p. 5.

³⁹ Există doar o cerință de declarare a veniturilor și a participațiilor, nu și a activelor. Declarațiile de avere trebuie să includă activele, și anume bunurile imobile, bunurile mobile de valoare (cum ar fi vehiculele, ambarcațiunile, antichitățile și operele de artă valoroase etc.), economiile în depozite bancare și în numerar, contractele de gestiune financiară, fiduciile (inclusiv orice relație pe care un funcționar public sau membru de familie o are cu privire la o fiducie), fondurile de investiții în societăți necotate, polițele de asigurare de viață și informații privind beneficiarii reali.

infracțiunilor de corupție din legislația UE sau din legislația națională. În același timp, deși Comisia a apreciat faptul că a primit informații, acest lucru nu înseamnă s-a demonstrat un bilanț solid al anchetelor privind acuzațiile de corupție aduse funcționarilor de rang înalt și cercului apropiat al acestora, ceea ce rămâne un motiv serios de îngrijorare⁴⁰. Nu se poate considera, prin urmare, că Ungaria a răspuns preocupărilor privind prevenirea și corectarea mării corupții.

4. CONCLUZIA EVALUĂRII COMISIEI ÎN CEEA CE PRIVEȘTE ÎNCĂLCĂRILE PRINCIPIILOR STATULUI DE DREPT

(57) Având în vedere ansamblul elementelor prezentate anterior, Comisia consideră că problemele identificate în notificare și reiterate în scrisoarea de intenție sunt încă valabile și constituie încălcări sistemice ale principiilor statului de drept în sensul articolului 2 litera (a) din Regulamentul privind condiționalitatea, în special ale principiilor securității juridice și interzicerii caracterului arbitrar al competențelor executive, în temeiul articolului 4 alineatul (1) coroborat cu articolul 3 litera (b) din Regulamentul privind condiționalitatea. Aceste preocupări se referă la mai multe dintre situațiile enumerate la articolul 4 alineatul (2) din regulament, în special:

- (a) funcționarea corespunzătoare a autorităților care execută bugetul Uniunii, [...] în special în contextul procedurilor de achiziții publice;
- (b) funcționarea corespunzătoare a autorităților care efectuează controale financiare, acțiuni de monitorizare și de audit, precum și funcționarea corespunzătoare a unor sisteme eficiente și transparente de gestiune financiară și de responsabilitate financiară;
- (e) prevenirea și sancționarea fraudei, [...] a corupției sau a altor încălcări ale dreptului Uniunii care au legătură cu execuția bugetului Uniunii sau cu protecția intereselor financiare ale Uniunii [...];
- (h) alte situații [...] care sunt relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii, reprezentate, în acest caz, de incapacitatea constantă de a asigura faptul că practicile și cadrul de reglementare în domeniul achizițiilor publice evită riscurile de corupție și alte nereguli în gestionarea fondurilor Uniunii.

5. NU EXISTĂ ALTE PROCEDURI CARE SĂ PERMITĂ O PROTECȚIE MAI EFICACE A BUGETULUI UNIUNII

5.1. Evaluarea inițială realizată de către Comisie

(58) Comisia consideră că nicio altă procedură prevăzută în dreptul Uniunii nu i-ar permite să protejeze bugetul Uniunii într-un mod mai eficace decât procedura prevăzută în Regulamentul privind condiționalitatea. Deficiențele, punctele slabe,

⁴⁰ A se vedea, în acest sens, Raportul din 2022 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din Ungaria, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, pagina 14.

limitele și riscurile identificate sunt răspândite pe scară largă și interconectate. Din acest motiv, nicio altă procedură nu poate fi mai eficace decât cea prevăzută în Regulamentul privind condiționalitatea. De peste zece ani, Ungaria a fost destinatară recomandărilor și corecțiilor din cauza deficiențelor și a neregulilor grave, în special în domeniul achizițiilor publice. În pofida măsurilor luate de Comisie de fiecare dată când a identificat încălcări ale normelor privind achizițiile publice sau ale legislației aplicabile pentru a proteja bugetul Uniunii pe baza procedurilor prevăzute în legislația Uniunii, an după an, perioadă de programare după perioadă de programare, achizițiile publice din Ungaria au continuat să prezinte deficiențe și puncte slabe care au afectat buna gestiune financiară a bugetului Uniunii și protecția intereselor financiare ale Uniunii.

- (59) Abordarea preventivă a auditurilor efectuate de serviciile Comisiei a demonstrat, pe de o parte, că Ungaria nu a fost în măsură să asigure funcționarea eficace a autorităților responsabile cu execuția și monitorizarea bugetului Uniunii și, pe de altă parte, necesitatea unei acțiuni constante, ample și orientate spre viitor din partea Comisiei pentru a proteja acest buget.
- (60) În ceea ce privește reformele foarte recente privind fiduciile de interes public, având în vedere caracterul retrospectiv al procedurilor prevăzute în alte acte legislative ale Uniunii, împreună cu riscurile grave ca fonduri ale Uniunii să fie alocate și plătite fără verificarea conflictelor de interese și nu neapărat în conformitate cu normele privind achizițiile publice, procedura stabilită prin Regulamentul privind condiționalitatea este cel mai eficace instrument de protecție a bugetului Uniunii.
- (61) Chiar dacă ar putea fi avută în vedere utilizarea altor mijloace disponibile prevăzute de normele sectoriale, cum ar fi auditurile efectuate de serviciile Comisiei, care pot identifica nereguli ce nu au fost prevenite, identificate sau corectate de autoritățile maghiare, aceste măsuri se referă, în general, la cheltuieli deja declarate Comisiei. Nici corecțiile financiare nu constituie o măsură corectivă suficientă în acest caz, deoarece, în principiu, acestea nu au un caracter preventiv și nu întotdeauna se referă la probleme sistemice.
- (62) Chiar și o abordare proactivă din partea Comisiei, cum ar fi auditurile preventive ale serviciilor Comisiei, ar rămâne limitată la fondurile specifice vizate de normele sectoriale aplicabile. În plus, o astfel de abordare nu ar permite Comisiei să protejeze bugetul într-un mod mai eficace sau suficient de eficace, deoarece s-ar concentra pe programe specifice fără a aborda întreaga sferă a deficiențelor identificate.
- (63) Aceste puncte slabe sunt agravate de preocupările privind cercetarea și urmărirea penală, precum și de limitele cadrului anticorupție. Aceste preocupări și limite sunt deosebit de relevante în cazul în care proiectelor investigate de OLAF li se retrage finanțarea din partea Uniunii, întrucât acest lucru înseamnă, în general, că nu s-a abordat cauza principală a deficienței și că problema va reapărea.
- (64) În practică, aceste circumstanțe conduc la concluzia că neregulile pot afecta și o parte semnificativă a operațiunilor care nu au fost investigate sau auditate, ținând seama de faptul că, atunci când neregulile sunt într-adevăr descoperite, fondurile Uniunii sunt înlocuite cu fonduri naționale care ar putea ajunge la destinatarii lor avuți în vedere, eventual fără consecințe concrete asupra neregulilor cu caracter administrativ sau penal comise, permițând continuarea neregulilor în cadrul altor operațiuni care nu

sunt investigate sau auditate și fără adoptarea unor măsuri eficace și disuasive, astfel cum se prevede la articolul 325 alineatul (1) din TFUE.

- (65) În același mod, acordurile, planurile de acțiune și alte instrumente ar putea, în principiu, să îmbunătățească investigarea adecvată a fraudei, a corupției sau a altor încălcări relevante ale dreptului Uniunii sau a infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii. Cu toate acestea, având în vedere lipsa dovezilor privind punerea lor efectivă în aplicare, acestea nu pot fi considerate a fi capabile să protejeze împotriva riscurilor grave la adresa bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii și a intereselor financiare ale Uniunii.
- (66) În concluzie, preocupările Comisiei în cazul Ungariei vizează o serie de domenii-cheie pentru execuția bugetului Uniunii și respectarea principiilor bunei gestiuni financiare și, cumulativ, acestea prezintă riscuri grave la adresa intereselor financiare ale Uniunii. Într-adevăr, există probleme legate de execuția bugetului Uniunii în Ungaria care nu par să fie investigate în mod corespunzător din cauza limitelor structurale, juridice sau practice sau a obstacolelor în detectarea, investigarea și corectarea fraudelor și a altor nereguli; aceasta constituie o situație generală care riscă în mod direct și grav să afecteze interesele financiare ale Uniunii. În acest sens, problemele identificate sunt atât de răspândite și de grave încât riscurile financiare globale pentru bugetul Uniunii și pentru interesele financiare ale Uniunii depășesc riscurile care pot fi abordate prin alte proceduri prevăzute în diferitele instrumente sectoriale. În consecință, în opinia Comisiei, din cauza complexității și a naturii interconectate a acestor aspecte, nicio altă procedură prevăzută în legislația Uniunii nu i-ar permite să protejeze cu mai multă eficacitate bugetul Uniunii.

5.2. Observațiile prezentate de Ungaria

- (67) Ungaria a susținut că Regulamentul 1060/2021 (RDC)⁴¹ include măsuri precum întreruperea termenelor de plată, suspendarea plăților și corecțiile financiare, care sunt eficace și adecvate pentru a proteja bugetul Uniunii. Ungaria a menționat, de asemenea, alte mijloace aflate la dispoziția Comisiei pentru a garanta protecția intereselor financiare ale Uniunii în contextul adoptării acordului de parteneriat, a programelor pentru fondurile structurale, precum și a Mecanismului de redresare și reziliență (MRR). Ungaria a susținut, de asemenea, că, în ceea ce privește normele privind achizițiile publice și interpretarea și aplicarea practică a acestora, Comisia ar putea, de asemenea, să intervină prin intermediul acțiunilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.

5.3. Evaluarea Comisiei

- (68) Comisia nu este de acord cu opinia Ungariei potrivit căreia alte măsuri ale Uniunii ar putea proteja mai bine bugetul Uniunii. În ceea ce privește aplicarea măsurilor

⁴¹ Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil, migrație și integrare, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize, JO L 231, 30.6.2021, p. 159.

financiare prevăzute în Regulamentul 1060/2021 (RDC)⁴², Comisia observă că măsurile respective sunt, prin definiție, limitate la domeniul de aplicare și la criteriile cuprinse în regulamentul sectorial respectiv și nu pot asigura protecția generală preventivă și sistemică care este posibilă în temeiul Regulamentului privind condiționalitatea. Importanța acestei dimensiuni preventive generale a Regulamentului privind condiționalitatea a fost confirmată de Curtea de Justiție⁴³. În ceea ce privește respectarea și monitorizarea condițiilor favorizante consacrate în RDC, Comisia observă în primul rând că, deși singura consecință prevăzută la articolul 15 din RDC a neîndeplinirii unei condiții favorizante este faptul că Comisia nu rambursează cheltuielile declarate, Regulamentul privind condiționalitatea acordă o gamă mai largă de posibilități de protejare a bugetului Uniunii, inclusiv suspendarea aprobării unuia sau mai multor programe, precum și suspendarea angajamentelor în cadrul gestiunii partajate. Spre deosebire de procedura prevăzută la articolul 15 din RDC, aceasta include și prefinanțarea. În plus, domeniul de aplicare al condițiilor favorizante care ar putea fi relevante în acest caz, în special „mecanismele eficace de monitorizare a pieței achizițiilor publice” și „aplicarea și punerea în aplicare cu eficacitate a Cartei drepturilor fundamentale”, diferă de domeniul de aplicare al Regulamentului privind condiționalitatea și este mai restrictiv.

- (69) În ceea ce privește acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor legate de aplicarea normelor privind achizițiile publice și de interpretarea acestora, considerentul 17 din Regulamentul privind condiționalitatea clarifică faptul că „legislația” la care se referă articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul privind condiționalitatea este de natură financiară și sectorială. Procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, care nu se bazează pe un act legislativ, ci sunt întemeiate direct pe legislația primară (articolul 258 din TFUE), nu pot fi considerate ca fiind relevante în sensul articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul privind condiționalitatea.
- (70) În ceea ce privește Mecanismul de redresare și reziliență, Regulamentul (UE) 2021/241 include dispoziții legate de protecția intereselor financiare ale Uniunii⁴⁴, pe care statul membru trebuie să le respecte atunci când pune în aplicare măsuri în cadrul mecanismului. În plus, responsabilitatea principală de a respecta dreptul Uniunii și dreptul intern atunci când pun în aplicare măsurile respective revine statelor membre, în conformitate cu articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2021/241, în timp ce Comisia poate lua măsuri corective *ex-post* în cazuri de fraudă, corupție și conflicte de interese care afectează interesele financiare ale Uniunii, care nu au fost corectate de statul membru, sau în cazul unei încălcări grave a unei obligații care decurge din acordul de împrumut sau din acordul de finanțare în

⁴² Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil, migrație și integrare, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize, JO L 231, 30.6.2021, p. 159.

⁴³ A se vedea hotărârea Curții (Plenul) din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene, cauza C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, în special punctele 262 și 266.

⁴⁴ Articolul 22 din Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență, JO L 57, 18.2.2021, p. 17.

conformitate cu articolul 22 alineatul (5) din regulamentul respectiv. Mai important, planul de redresare și reziliență al Ungariei nu este încă adoptat, iar conținutul și capacitatea sa de a proteja interesele financiare ale Uniunii depind de măsurile efective pe care le va conține, dar și de modul în care aceste măsuri vor fi puse în aplicare de Ungaria.

- (71) Având în vedere toate cele de mai sus, Comisia consideră că nicio altă procedură în temeiul dreptului Uniunii nu i-ar permite să protejeze bugetul Uniunii într-un mod mai eficace decât procedura prevăzută în Regulamentul privind condiționalitatea.

6. OBSERVAȚII GENERALE PREZENTATE DE UNGARIA

- (72) Pe lângă argumentele prezentate de Ungaria cu privire la problemele specifice ridicate de Comisie, Ungaria a prezentat, de asemenea, observații generale, în care a contestat mai multe elemente ale procedurii. În special, aceasta a susținut că inițierea de către Comisie a procedurii împotriva Ungariei nu s-a bazat pe motive de fapt sau de drept suficiente, contestând în special fiabilitatea surselor utilizate de Comisie. Aceasta a susținut, de asemenea, că nu au fost asigurate de către Comisie nediscriminarea și egalitatea de tratament între statele membre, referindu-se în special la rezultatele altor state membre din Tabloul de bord al pieței unice și la recomandările formulate în cadrul semestrului european cu privire la consolidarea cadrului privind achizițiile publice, la instituirea unor cadre anticorupție și la asigurarea independenței serviciului de urmărire penală. În plus, aceasta a susținut că nu s-a ținut seama în mod corespunzător de către Comisie de particularitățile sistemului juridic al Ungariei, care prevede o marjă de apreciere în punerea în aplicare a principiilor statului de drept. De asemenea, aceasta a susținut că în acest context ar trebui să se aplice principiile dreptului la apărare în cadrul procedurilor penale, precum și în dreptul concurenței, și că aceste drepturi nu au fost respectate de către Comisie.
- (73) În cel de al doilea răspuns, Ungaria a criticat faptul că scrisoarea de intenție din 20 iulie a fost trimisă fără a se lua în considerare cele paisprezece măsuri corective prezentate Comisiei la 19 iulie. În cazul a douăsprezece dintre aceste măsuri, Ungaria s-a angajat să le mențină necondiționat și pe termen nelimitat. Astfel, aceasta a susținut că Comisia ar fi trebuit să țină seama de aceste angajamente în evaluarea sa înainte de a trimite scrisoarea respectivă, în special și pentru că termenul de o lună stabilit în Regulamentul privind condiționalitatea pentru trimiterea scrisorii era orientativ. Totodată a considerat că măsurile propuse prin trimitere la proiectele de obiective de etapă ale planului său de redresare și reziliență stabilit ar fi trebuit să fie acceptate ca măsuri de remediere, argumentând că nici Regulamentul privind condiționalitatea și nici orientările de aplicare a acestuia nu impun o formă specifică în care măsurile de remediere să poată fi propuse în cursul procedurii. Pe această bază, aceasta a susținut că Comisia a încălcat grav principiul cooperării loiale dintre Comisie și statul membru, precum și cerința unei evaluări obiective, imparțiale și echitabile prevăzute în Regulamentul privind condiționalitatea.

Observațiile Comisiei

- (74) Comisia consideră nefondate argumentele prezentate de Ungaria, întrucât Comisia a efectuat o evaluare calitativă aprofundată, obiectivă, imparțială, echitabilă și care

respectă egalitatea între statele membre. Comisia a ținut seama în mod corespunzător de informațiile provenite din mai multe surse disponibile⁴⁵, pentru a identifica, a verifica încrucișat și a evalua încălcările relevante ale principiilor statului de drept, în conformitate cu Regulamentul privind condiționalitatea, astfel cum a fost interpretat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene⁴⁶, inclusiv de informațiile prezentate de Ungaria în răspunsul său la solicitarea de informații. În acest context, Comisia subliniază că evaluarea fiecărui caz, a gamei și a sferei probelor, se efectuează în funcție de aspectele de fond ale fiecărui caz, ținând seama de toate circumstanțele relevante. Deși este adevărat că, atunci când se analizează indicatori unici, alte state membre ar putea, în unele cazuri, să aibă rezultate mai slabe decât Ungaria în ceea ce privește anumite aspecte, evaluarea Comisiei este o evaluare calitativă cuprinzătoare, care ia în considerare contextul juridic și instituțional relevant, reunind informații, indicatori și observații din surse multiple pentru a forma o imagine mai completă a situației din Ungaria decât ar putea-o oferi indicatorii unici.

- (75) Atât notificarea, cât și scrisoarea de intenție au clarificat faptul că persistența timp de peste zece ani a problemelor indică faptul că există în continuare un risc pentru buna gestiune financiară a fondurilor UE, încălcându-se dreptul Uniunii, precum și faptul că, în mod persistent, autoritățile publice maghiare nu previn sau nu corectează aceste încălcări și nu protejează cu eficacitate interesele financiare ale Uniunii. Pe această bază, Comisia a considerat că, dacă nu se iau măsuri suplimentare pentru a aborda chestiunea în mod eficace și în regim de urgență, nu există motive pentru a presupune că situația se va îmbunătăți în mod semnificativ.
- (76) În fine, Comisia a respectat în mod corespunzător dreptul la apărare al Ungariei, în conformitate cu cerințele Regulamentului privind condiționalitatea, precum și cu principiile dreptului Uniunii, întrucât și-a exprimat în mod clar preocupările și a expus motivele pentru inițierea procedurii, a oferit Ungariei posibilitatea de a-și prezenta observațiile în fiecare etapă a procedurii și a luat în considerare în mod corespunzător observațiile prezentate de Ungaria, precum și măsurile de remediere pe aceasta care le-a propus în primul și în al doilea răspuns.
- (77) În ceea ce privește măsurile sau acțiunile propuse de Ungaria la 19 iulie 2022, argumentele prezentate de Ungaria sunt nefondate din mai multe motive. În primul rând, măsurile de remediere nu au fost propuse împreună cu observațiile privind scrisoarea de notificare și în termenul precizat în scrisoarea de notificare respectivă, astfel cum se prevede la articolul 6 alineatele (5) și (9) din Regulamentul privind condiționalitatea, ci mai târziu în cursul procesului. În al doilea rând, faptul că termenul prevăzut la articolul 6 alineatul (6) din Regulamentul privind condiționalitatea este orientativ nu înseamnă că Comisia este obligată să îl prelungească în mod inutil. O astfel de prelungire este posibilă atunci când este justificată pentru a analiza observațiile și caracterul adecvat al măsurilor de remediere, care trebuie prezentate în timp util. În scrisoarea de intenție, Comisia a invitat Ungaria să prezinte cât mai curând posibil detalii suplimentare cu privire la măsurile de remediere propuse, atât cu privire la natura acestora, cât și cu privire la

⁴⁵ Aceste surse au fost indicate în notele de subsol și în anexele la notificare și la scrisoarea de intenție și sunt accesibile publicului.

⁴⁶ Hotărârea Curții de Justiție din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul European și Consiliul, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; Hotărârea Curții de Justiție din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul European și Consiliul, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

diferitele instrumente care ar putea fi utilizate pentru o bună punere aplicare a acestora. În special în ceea ce privește măsura de remediere relevantă pentru modificarea controlului jurisdicțional al deciziilor de urmărire penală, care era în discuție în contextul planului de redresare și reziliență, Comisia a afirmat în mod clar că are mai multe rezerve cu privire la aspectele tehnice care ar putea compromite eficacitatea acestora. Astfel, în acel stadiu, Comisia nu avea niciun motiv să întârzie trimiterea scrisorii de intenție. În fine, aceste măsuri de remediere sunt în prezent înlocuite integral cu cele prezentate în mod oficial în cel de al doilea răspuns, inclusiv cu angajamentele suplimentare incluse în scrisoarea din septembrie.

- (78) În plus, Comisia a explicat în mod clar în scrisoarea sa de intenție că, pentru a fi considerate adecvate în sensul Regulamentului privind condiționalitatea, măsurile de remediere, inclusiv proiectele de acte legislative, după caz, ar trebui să fie propuse necondiționat în cadrul procedurii prevăzute în Regulamentul privind condiționalitatea și ar trebui să fie suficient de precise în ceea ce privește conținutul și calendarul de punere în aplicare și totodată să nu fie limitate în timp. În multe cazuri, primul răspuns a inclus trimiteri la propunerile luate în considerare în contextul proiectului de plan de redresare și reziliență al Ungariei. Simplele trimiteri la obiectivele de etapă ale proiectului de plan de redresare și reziliență nu pot fi considerate măsuri de remediere prezentate în contextul procedurii derulate în temeiul articolului 6 alineatul (5) din Regulamentul privind condiționalitatea. În același timp, Comisia nu a fost în măsură să evalueze dacă acestea ar fi adecvate pentru a aborda constatările prezentate în notificare, pentru a le lua în considerare în cadrul măsurilor pe care le-a propus în scrisoarea sa de intenție.

7. MĂSURILE DE REMEDIERE PREZENTATE DE UNGARIA ȘI ANALIZA CARACTERULUI ADECVAT AL ACESTORA ÎN TEMEIUL REGULAMENTULUI PRIVIND CONDIȚIONALITATEA

7.1. Măsurile de remediere prezentate de Ungaria

- (79) În conformitate cu articolul 6 alineatul (6) din Regulamentul privind condiționalitatea, „[a]tunci când decide dacă să prezinte o propunere de decizie de punere în aplicare privind măsurile adecvate, Comisia ține seama de informațiile primite de la statul membru vizat și de orice observații din partea acestuia, precum și de gradul de adecvare al măsurilor de remediere propuse.”
- (80) În primul răspuns și în scrisorile suplimentare trimise la 30 iunie și la 5 iulie 2022, Ungaria nu a prezentat măsuri de remediere adecvate, angajate în mod corespunzător în temeiul Regulamentului privind condiționalitatea.
- (81) La 19 iulie 2022, Ungaria a trimis o scrisoare suplimentară prin care propunea o serie de măsuri de remediere pentru a răspunde constatărilor din notificare, care, din cauza faptului că au fost prezentate în această etapă foarte târzie a procesului, nu au putut fi luate în considerare pentru evaluarea primului răspuns.
- (82) În cel de al doilea răspuns, Ungaria a prezentat o serie de măsuri de remediere pe care le-a completat cu angajamente suplimentare în scrisoarea din septembrie, susținând că aceste măsuri ar urma să abordeze în mod adecvat toate problemele ridicate de Comisie în notificare. Măsurile de remediere respective sunt:

- i. consolidarea prevenirii, a detectării și a corectării nelegalităților și neregulilor legate de execuția fondurilor Uniunii prin intermediul unei Autorități de Integritate nou-înființate;
- ii. grupul operativ anticorupție;
- iii. consolidarea cadrului anticorupție;
- iv. asigurarea transparenței modului în care este utilizat sprijinul Uniunii de către fundațiile de gestionare a activelor de interes public;
- v. introducerea unei proceduri specifice în cazul infracțiunilor speciale legate de exercitarea autorității publice sau de gestionarea bunurilor publice;
- vi. consolidarea mecanismelor de audit și control pentru a garanta utilizarea judicioasă a sprijinului UE;
- vii. reducerea ponderii procedurilor de atribuire a contractelor cu oferte unice finanțate din fonduri ale Uniunii;
- viii. reducerea ponderii procedurilor de atribuire a contractelor cu oferte unice finanțate din bugetul național;
- ix. dezvoltarea unui instrument de raportare a ofertelor unice pentru a monitoriza și a raporta cu privire la achizițiile publice închise cu oferte unice;
- x. dezvoltarea sistemului electronic de achiziții publice pentru a spori transparența;
- xi. elaborarea unui cadru de măsurare a performanței care să evalueze eficiența și rentabilitatea achizițiilor publice;
- xii. adoptarea unui plan de acțiune pentru creșterea nivelului de concurență în domeniul achizițiilor publice;
- xiii. formarea care urmează să fie oferită microîntreprinderilor și întreprinderilor mici și mijlocii cu privire la practicile în materie de achiziții publice;
- xiv. instituirea unei scheme de sprijin pentru compensarea costurilor asociate participării la achizițiile publice ale microîntreprinderilor și ale întreprinderilor mici și mijlocii;
- xv. aplicarea ARACHNE;
- xvi. consolidarea cooperării cu OLAF; precum și
- xvii. adoptarea unui act legislativ care să asigure o mai mare transparență a cheltuielilor publice.

7.2. Evaluarea de către Comisie a măsurilor de remediere

- (83) Comisia salută faptul că Ungaria a prezentat măsuri de remediere pentru a aborda problemele ridicate în notificare în ceea ce privește neregulile, deficiențele și

punctele slabe sistemice din domeniul achizițiilor publice, riscurile de conflicte de interese și preocupările legate de fiduciile de interes public, precum și motivele suplimentare privind cercetarea și urmărirea penală și cadrul anticorupție. În general, Ungaria s-a angajat (astfel cum se menționează în al doilea său răspuns) să mențină necondiționat în vigoare măsurile de remediere (și legislațiile aferente) fără nicio limită de timp și să aplice în mod corespunzător normele prevăzute în acestea.

- (84) În ceea ce privește evaluarea măsurilor de remediere propuse, Comisia consideră că, întrucât problemele specifice identificate în Ungaria se referă atât la cadrul juridic, cât și, în mare măsură, la practică, caracterul adecvat al acestora pentru a-și atinge obiectivul de a pune capăt încălcărilor principiilor statului de drept și/sau riscurilor pe care le prezintă pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii și pentru interesele financiare ale Uniunii nu poate fi evaluat în mod corespunzător fără o cunoaștere deplină a detaliilor măsurilor concrete și înainte ca anumite elemente-cheie să fie efectiv puse în aplicare. În acest sens, Ungaria trebuie să furnizeze detalii suplimentare și să parcurgă etape-cheie pentru multe dintre măsurile de remediere propuse menționate mai sus până la 19 noiembrie 2022 (când se are în vedere începerea activității Autorității de Integritate), astfel cum se indică în calendarul măsurilor de remediere prezentate de Ungaria la 22 august⁴⁷.

7.2.1. *Evaluare pentru fiecare măsură de remediere*

i. *Autoritatea de Integritate*

- (85) Guvernul Ungariei s-a angajat să înființeze o autoritate de integritate cu scopul de a consolida prevenirea, detectarea și corectarea fraudei, a conflictelor de interese și a corupției, precum și a altor ilegalități și nereguli în ceea ce privește punerea în aplicare a oricărui sprijin financiar din partea Uniunii.
- (86) Aceasta este o măsură de remediere fundamentală care vizează abordarea aspectelor și a motivelor suplimentare menționate mai sus (a se vedea secțiunile 2 și 3). Măsurile de remediere propuse conțin norme specifice privind numirea consiliului de administrație al Autorității de Integritate și privind implicarea unui „comitet de eligibilitate”⁴⁸ menit să garanteze independența deplină a Autorității de Integritate și a membrilor acesteia: aceștia vor fi selectați în urma unei cereri deschise de candidaturi pe baza calităților profesionale ale candidaților, a calificărilor acestora, a experienței lor extinse și incontestabile și a reputației lor – inclusiv la nivel internațional – în chestiuni juridice și financiare privind achizițiile publice și combaterea corupției și a competenței lor dovedite în aceste domenii⁴⁹. Membrii consiliului de administrație vor fi numiți numai în urma unui aviz obligatoriu al comitetului de eligibilitate. Atât membrii comitetului de eligibilitate, cât și membrii consiliului de administrație vor face obiectul unor norme stricte privind conflictele de interese. Autoritatea de integritate va fi, de asemenea, investită cu competențe extinse, printre care următoarele: competența de a solicita autorităților contractante

⁴⁷ Anexa la expunerea de motive conține un calendar al etapelor-cheie până la 19 noiembrie.

⁴⁸ În conformitate cu angajamentul din scrisoarea din septembrie, comitetul de eligibilitate va fi selectat în urma unei cereri deschise de exprimare a interesului, cu privire la care Comisia va fi consultată.

⁴⁹ Scrisoarea din septembrie conține, de asemenea, clarificări cu privire la pachetul de remunerare care este prevăzut pentru membrii consiliului de administrație al Autorității de Integritate, ca mijloc suplimentar de garantare a independenței acestora.

să suspende o procedură de achiziții publice (pentru o perioadă de maximum două luni); competența de a solicita organelor administrative de anchetă să efectueze investigații; competența de a recomanda excluderea anumitor operatori economici de la finanțarea din partea Uniunii pentru o anumită perioadă de timp; competența de a da instrucțiuni autorităților sau organismelor naționale relevante să își îndeplinească funcțiile de supraveghere sau de control, în special în ceea ce privește procedurile de verificare a declarațiilor privind conflictele de interese și suspiciunile în legătură cu gestionarea fondurilor Uniunii; dreptul de a solicita acces la toate dosarele relevante, inclusiv la procedurile de achiziții publice în curs sau viitoare; competența de a recomanda autorităților contractante să utilizeze o procedură specifică în cadrul unei anumite proceduri de achiziții publice sau al unei categorii de proceduri de achiziții publice; dreptul de a iniția proceduri la autoritățile sau organismele naționale relevante cu scopul de a stabili presupuse ilegalități sau nereguli; competența de a verifica declarațiile de avere⁵⁰; dreptul de a solicita controlul jurisdicțional al tuturor deciziilor autorităților privind procedurile de achiziții publice care implică orice sprijin din partea Uniunii și care pot face obiectul unui control jurisdicțional etc. Autoritatea va publica, de asemenea, rapoarte anuale privind activitățile sale, care vor conține, printre altele, o analiză a concentrării atribuirilor, o evaluare a practicii de utilizare a acordurilor-cadru, o analiză a modului în care sistemul de control existent contribuie la identificarea și prevenirea cu eficacitate a riscurilor de corupție, fraudă și conflict de interese (și modul în care pot fi detectate și abordate astfel de cazuri); formularea de recomandări privind problemele identificate. Raportul anual va fi publicat, iar guvernul va avea obligația de a explica în scris modul în care va aborda constatările Autorității de Integritate. În fine, măsura de remediere propusă conține și un calendar detaliat cu diferite etape de punere în aplicare, inclusiv consultarea Comisiei și a OCDE cu privire la proiectul (proiectele) de text(e) legislativ(e) care va(vor) institui Autoritatea de Integritate și prezintă detalii suplimentare necesare cu privire la elementele de mai sus. Începerea activităților Autorității de Integritate, care reprezintă o etapă-cheie de punere în aplicare a acestei măsuri de remediere, astfel cum figurează în anexă, este prevăzută pentru 19 noiembrie 2022.

- (87) Având în vedere importanța autorității, ca piesă de bază în guvernanta sistemului, dacă este precizată în mod corect în normele detaliate și pusă în aplicare în mod corespunzător astfel cum se prevede în măsura de remediere prezentată de Ungaria (inclusiv în angajamentele suplimentare incluse în scrisoarea din septembrie), într-un mod care asigură independența deplină și competențe efective pe teren în ceea ce

⁵⁰

Conform angajamentului asumat de Ungaria în scrisoarea din septembrie, aceasta include competența de a verifica declarațiile publice de avere ale tuturor funcționarilor cu grad ridicat de risc și, în acest sens, de a avea acces la bazele de date și la registrele relevante în scopul verificării averilor declaranților, în conformitate cu reglementările privind protecția datelor și a vieții private. Ungaria a clarificat, de asemenea, că aceste angajamente completează normele deja existente privind declarațiile de avere care acoperă în mare măsură alte funcții, printre care funcționarii publici, secretarii de stat permanenți, secretarii de stat adjuncți, consilierii politici și consilierii politici principali, consilierii guvernamentali și ministeriali și consilierii principali, funcționarii guvernamentali care dețin o funcție executivă, funcționarii guvernamentali supuși controlului de securitate națională pe baza legislației, notarii publici, executorii judecătorești, membrii conducerii Băncii de Dezvoltare a Ungariei, membrii conducerii Organismului Național de Gestionare a Activelor din Ungaria, funcționarii și membrii consiliului de supraveghere al organizațiilor economice care își desfășoară activitatea cu participare majoritară de stat, judecătorii, procurorii și membrii administrațiilor locale. De asemenea, a clarificat faptul că normele aplicabile membrilor Adunării Naționale se aplică procurorului general și adjunctului acestuia.

privește toate procedurile care ar putea afecta efectiv sau potențial buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau interesele financiare ale Uniunii, Autoritatea de Integritate va contribui în principiu la creșterea nivelului de concurență în cadrul procedurilor de achiziții publice, prevenind sau reducând riscurile de conflicte de interese și, în general, ar putea întări prevenirea, detectarea și corectarea fraudei, a corupției, a conflictelor de interese, precum și a altor nereguli din sistemul maghiar de achiziții publice care contravin dreptului Uniunii, în beneficiul unei utilizări mai bune și mai eficiente a finanțării din partea Uniunii. Autoritatea de integritate se va baza pe fapte stabilite prin hotărâri judecătorești, va fi în măsură să sesizeze instanțele, iar propriile sale decizii vor face obiectul unui control jurisdicțional. Din acest motiv, Comisia salută angajamentul suplimentar al Ungariei, exprimat în scrisoarea din septembrie, potrivit căruia toate instanțele din Ungaria care soluționează cauze civile, administrative și penale, inclusiv pe cele relevante pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii, trebuie să respecte cerințele de independență și imparțialitate și să fie stabilite prin lege, în conformitate cu articolul 19 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană și cu acquis-ul relevant al UE.

ii. Grupul operativ anticorupție

- (88) Guvernul ungar s-a angajat să instituie un grup operativ anticorupție până la 1 decembrie 2022, având următoarele sarcini: a) examinarea măsurilor anticorupție existente și elaborarea de propuneri privind îmbunătățirea detectării, cercetării, urmăririi penale și sancționării practicilor de corupție, b) propunerea de măsuri menite să îmbunătățească prevenirea și detectarea corupției, c) elaborarea unui raport anual care să analizeze riscurile și tendințele în materie de corupție și practici de corupție, propunând contramăsuri eficace și bune practici pentru punerea lor în aplicare și evaluând punerea lor în aplicare. Guvernul va discuta raportul și propunerile incluse în acesta în termen de două luni și, în cazul în care nu decide cu privire la o propunere, va transmite președintelui grupului operativ o motivare detaliată a deciziei sale. Cadrul de reglementare al grupului operativ va fi inclus în Legea de instituire a Autorității de Integritate (a se vedea măsura de remediere i, descrisă mai sus), iar președintele Autorității de integritate va fi președintele grupului operativ. Actorii neguvernamentali relevanți care sunt în mod demonstrabil independenți de guvern, de autoritățile publice, de partidele politice și de interesele întreprinderilor și s-au dovedit a fi activi în domeniul combaterii corupției vor fi implicați în activitățile grupului operativ și se va asigura participarea lor deplină, structurată și efectivă: numărul acestor membri se ridică la 50 % din membrii grupului operativ, președintele fiind exclus, iar aceștia vor avea dreptul de a redacta un raport alternativ. În cazul în care reprezentarea de 50 % nu poate fi atinsă, drepturile de vot ale acestor membri se modulează astfel încât să exprime 50 % din voturi, președintele fiind exclus. Grupul operativ se va reuni pentru prima dată înainte de 15 decembrie 2022. Acesta va adopta primul său raport pentru anul 2022 și îl va transmite guvernului până la 15 martie 2023. Grupul operativ anticorupție instituit prin Hotărârea de Guvern 1337/2022 din 15 iulie 2022 va fi desființat, iar hotărârea de guvern va fi abrogată. Hotărârea de Guvern de abrogare a celei anterioare și de stabilire a calendarului și de repartizare a atribuțiilor pentru înființarea Autorității de Integritate și a Grupului operativ anticorupție este un element-cheie pentru această măsură. De asemenea, transmiterea către Adunarea Națională a unui proiect de lege privind înființarea autorității până la 30 septembrie 2022 reprezintă o etapă-cheie de punere în aplicare a acestei măsuri de remediere,

astfel cum se prevede în anexă, întrucât acesta va stabili cadrul de reglementare pentru grupul operativ.

- (89) Comisia ia act cu satisfacție de faptul că măsura de remediere urmărește să asigure participarea deplină, structurată și efectivă a actorilor neguvernamentali cu adevărat activi în domeniul combaterii corupției, împreună cu reprezentanții guvernului, ceea ce reprezintă un element-cheie pentru Comisie. Mai mult, Ungaria se angajează să organizeze consultări ample și consistente cu părțile interesate de la nivel național și internațional, inclusiv cu Comisia, pe parcursul pregătirii proiectului legislativ. Dacă este corect specificată în norme detaliate și pusă în aplicare în consecință, această măsură de remediere ar răspunde, în principiu, problemelor ridicate în ceea ce privește ineficiența cercetării și a urmăririi penale sau a sancționării încălcărilor legislației legate de protecția intereselor financiare ale Uniunii, precum și problemelor legate de deficiențele sistemice ale sistemului de achiziții publice.

iii. Consolidarea cadrului anticorupție

- (90) Prin această măsură de remediere (inclusiv angajamentele suplimentare din scrisoarea din luna septembrie), guvernul maghiar s-a angajat să adopte, până la 30 septembrie 2022, strategii antifraudă și anticorupție care să definească sarcinile entităților implicate în punerea în aplicare a oricărui sprijin financiar din partea Uniunii în legătură cu prevenirea, depistarea și corectarea fraudei, a conflictelor de interese și a corupției. Strategiile urmează să includă evaluarea principalelor riscuri, factori și practici în materie de fraudă, conflict de interese și corupție. Guvernul maghiar se angajează, de asemenea, să adopte o nouă strategie națională anticorupție (SNAC) și un nou plan de acțiune (PA) până la 30 iunie 2023, acordând o atenție deosebită consolidării cadrului instituțional și normativ pentru combaterea corupției la nivel înalt prin sporirea transparenței activității autorităților publice, inclusiv la nivel politic înalt. Grupul operativ anticorupție va fi implicat în pregătirea SNAC și a PA, precum și în monitorizarea punerii în aplicare a acestora. În conformitate cu angajamentele din scrisoarea din luna septembrie, PA urmează să includă acțiuni specifice menite să introducă, până cel târziu la 1 octombrie 2023, un regim de sancțiuni eficace, proporționale și disuasive, inclusiv sancțiuni administrative și penale pentru încălcări grave legate de obligațiile din sistemul declarațiilor de avere. Ungaria se angajează, de asemenea, să pună în aplicare pe deplin, până la 30 iunie 2023, toate acțiunile din cadrul Strategiei naționale anticorupție pentru perioada 2020-2022. În scrisoarea din luna septembrie, Ungaria și-a asumat, de asemenea, angajamente suplimentare privind domeniul de aplicare personal și material al declarațiilor de avere. În acest sens, Ungaria s-a angajat să prezinte Adunării Naționale un proiect de lege (care să intre în vigoare de la 1 noiembrie 2022) care va extinde domeniul de aplicare personal al sistemului de declarații de avere la (i) persoanele cărora li s-au încredințat funcții politice înalte în temeiul articolelor 183 și 184 din Legea CXXV din 2018 privind administrația publică și rudele acestora care locuiesc în aceeași gospodărie cu persoana în cauză și la (ii) membrii Adunării Naționale și rudele acestora care locuiesc în aceeași gospodărie cu persoana în cauză. În ceea ce privește domeniul de aplicare material, Ungaria s-a angajat să îl extindă pentru a include nu numai veniturile, ci și activele⁵¹. În plus, prin scrisoarea din luna

⁵¹ În acest sens, scrisoarea din luna septembrie menționează proprietăți imobiliare; alte proprietăți valoroase (vehicule, nave, antichități și opere de artă valoroase etc.); economii în depozite bancare și în

septembrie, Ungaria s-a angajat să instituie (până la 31 martie 2023) un sistem de declarații de avere depuse electronic în format digital, care să fie stocate într-o bază de date în care se vor putea efectua căutări gratuit și fără a fi nevoie de înregistrare. În plus, în scrisoarea din luna septembrie, Ungaria s-a angajat, de asemenea, să organizeze consultări ample cu Comisia în cursul pregătirii tuturor proiectelor legislative referitoare la punctele de mai sus. În fine, Autoritatea de Integritate va avea sarcina de a revizui cadrul de reglementare și funcționarea sistemului declarațiilor de avere, inclusiv domeniul său de aplicare și procesele de verificare, care vor fi incluse într-un raport până la 31 decembrie 2023. Etapele-cheie ale acestei măsuri de remediere, astfel cum figurează în anexă, constau în adoptarea până la 30 septembrie 2022 a unor strategii eficace antifraudă și anticorupție, precum și în adoptarea de către Adunarea Națională a normelor privind extinderea domeniului de aplicare personal și material al declarațiilor de avere, astfel cum se descrie în măsura de remediere și în scrisoarea din luna septembrie, care să intre în vigoare la 1 noiembrie 2022.

- (91) În opinia Comisiei, această măsură de remediere, completată de angajamentele suplimentare din scrisoarea din luna septembrie, include numeroase elemente pozitive, cum ar fi angajamentul de a adopta strategii antifraudă și anticorupție care să acopere și toate organismele implicate în executarea fondurilor Uniunii și prezentarea stadiului punerii în aplicare a actualei strategii anticorupție pentru perioada 2020-2022, extinderea domeniului de aplicare personal și material al declarațiilor de avere, introducerea unor acțiuni specifice sancțiunilor pentru sporirea transparenței declarațiilor de avere. În acest sens, baza de date menționată mai sus ar trebui să fie accesibilă publicului. În plus, Autoritatea de Integritate ar trebui să aibă competența de a lansa un proces de verificare a averilor și din proprie inițiativă în toate cazurile. În general, în opinia Comisiei, dacă este corect specificată în norme detaliate și pusă în aplicare în consecință, această măsură de remediere ar răspunde, în principiu, problemelor ridicate în ceea ce privește ineficiența cercetării și a urmăririi penale sau a sancționării încălcărilor legislației legate de protecția intereselor financiare ale Uniunii, precum și a celor legate de deficiențele sistemice ale sistemului de achiziții publice.

iv. Fundații de gestionare a interesului public (sau fiducii de interes public)

- (92) Prin această măsură de remediere, guvernul maghiar s-a angajat ca, până la 30 septembrie 2022, (a) să adopte un act de modificare pentru a asigura aplicarea generalizată a normelor privind achizițiile publice în cazul fundațiilor de gestionare a activelor de interes public care desfășoară activități de interes public și al persoanelor juridice înființate sau deținute de acestea, (b) să adopte un act de modificare pentru a asigura respectarea deplină a articolului 61 din Regulamentul financiar, precum și alinierea instrucțiunilor și a practicilor la Orientările Comisiei privind evitarea și gestionarea conflictelor de interese în temeiul Regulamentului financiar, pentru a îmbunătăți și a clarifica normele generale privind conflictele de interese referitoare la fundațiile de gestionare a activelor de interes public. Etapa-cheie de punere în aplicare a acestei măsuri de remediere, astfel cum figurează în anexă, constă în

numerar; active în acțiuni, titluri de valoare și fonduri de investiții în societăți necotate; polițe de asigurare de viață; fiducii și posesii efective de întreprinderi.

adoptarea ambelor acte de modificare menționate mai sus până la 30 septembrie 2022.

- (93) Comisia consideră că măsura de remediere propusă de Ungaria, dacă este corect specificată în norme detaliate și pusă în aplicare în consecință, ar putea să răspundă, în principiu, problemelor ridicate, întrucât ar permite aplicarea generalizată și necondiționată a normelor privind achizițiile publice în cazul fiduciilor de interes public și al entităților deținute sau gestionate de acestea (și anume, toate ar fi considerate autorități contractante în sensul normelor privind achizițiile publice) și întrucât măsura de remediere ar stabili norme clare privind conflictele de interese pentru astfel de entități și pentru membrii consiliilor lor de administrație.

v. Controlul jurisdicțional al deciziilor procurorilor

- (94) Guvernul maghiar s-a angajat să modifice Codul de procedură penală în scopul stabilirii unei proceduri privind infracțiunile speciale legate de exercitarea autorității publice sau de administrarea bunurilor publice. Procedura prevede controlul jurisdicțional al deciziei serviciului de urmărire penală sau a autorității responsabile cu ancheta de a respinge un denunț privind săvârșirea unei infracțiuni sau de a pune capăt procedurii penale (și anume, de a încheie o anchetă penală fără trimitere în judecată). Pe baza controlului jurisdicțional, un judecător de instrucție va avea autoritatea de a dispune începerea sau continuarea procedurilor penale. Procedura poate fi declanșată de orice persoană; persoanele fizice și juridice, cu excepția autorităților publice, ar putea depune cereri în cadrul acestei proceduri. De asemenea, procedura ar putea conduce, în cele din urmă, la posibilitatea de a depune o cerere de trimitere în judecată în fața unei instanțe.
- (95) Comisia constată că Ungaria a inclus în măsura de remediere (și în angajamentele suplimentare aferente asumate prin scrisoarea din luna septembrie) mai multe elemente legate de noua procedură de control jurisdicțional împotriva deciziilor procurorilor, cum ar fi posibilitatea ca entitățile juridice (și anume, nu numai persoanele fizice) să inițieze această procedură, o poziție procedurală privilegiată garantată pentru persoana care raportează o infracțiune, o trimitere la faptul că respectiva competență exclusivă de a soluționa cauzele în cadrul noii proceduri va fi atribuită unei instanțe specializate (și anume, instanța districtuală centrală din Buda), o trimitere la faptul că toate instanțele și toți judecătorii de instrucție implicați în noua procedură vor respecta dispozițiile articolului 19 din TUE și aquis-ul UE relevant, precum și un termen rezonabil pentru procedură în general, ceea ce ar asigura eficacitatea acesteia. De asemenea, Ungaria s-a angajat să consulte pe larg Comisia cu privire la proiectul de text legislativ care va fi propus spre adoptare în concordanță cu măsura de remediere, care va conține detalii suplimentare importante, relevante pentru evaluare. În acest context, proiectul de lege ar impune, de asemenea, în special ca instanța de judecată să nu se pronunțe pe fond cu privire la trimiterea în judecată fără să fi luat în considerare probe. Ungaria se angajează să efectueze o revizuire a funcționării procedurii până cel târziu la 31 decembrie 2023 și, dacă este necesar, să adopte modificări ale cadrului legislativ (în urma consultărilor cu Comisia Europeană) până cel târziu la 30 iunie 2024. Etapele-cheie de punere în aplicare și detalii suplimentare cu privire la această măsură de remediere, astfel cum figurează în anexă, constau în finalizarea și adoptarea până la 31 octombrie 2022 a

proiectului de text al regulamentelor de punere în aplicare (necesare pentru aplicarea procedurii de revizuire)⁵², inițierea unei revizuirii ex ante a legii de către Curtea Constituțională și intrarea în vigoare a noii legi de modificare a Codului de procedură penală până la 15 noiembrie 2022.

- (96) Comisia consideră că măsura de remediere prezentată de Ungaria conține mai multe elemente care vizează asigurarea eficacității procedurii. În plus, Ungaria s-a angajat să revizuiască procedura într-un interval de timp rezonabil. Totuși, acest lucru ar trebui confirmat odată ce detaliile proiectelor legislative relevante sunt prezentate Comisiei și revizuite de către aceasta. Dacă este corect specificată în norme detaliate și pusă în aplicare în consecință, această măsură de remediere ar răspunde, în principiu, problemelor ridicate în ceea ce privește ineficiența cercetării și a urmăririi penale sau a sancționării încălcărilor legislației legate de protecția intereselor financiare ale Uniunii, precum și a celor legate de deficiențele sistemice ale sistemului de achiziții publice.

vi. Consolidarea mecanismelor de audit și de control pentru execuția fondurilor Uniunii

- (97) Prin această măsură de remediere, guvernul maghiar s-a angajat să înființeze, până la 31 august 2022, un grup de lucru care să elaboreze dispoziții menite să fie incluse în decretele guvernamentale relevante privind punerea în aplicare a sprijinului din partea Uniunii (de exemplu, Mecanismul de redresare și reziliență, fondurile care fac obiectul gestiunii partajate etc.), cu scopul de a consolida normele și procedurile pentru a preveni, depista și corecta într-un mod mai eficace conflictele de interese în conformitate cu definiția prevăzută la articolul 61 din Regulamentul financiar și de a spori capacitățile procedurale ale autorităților de management și ale organismelor intermediare, precum și ale autorității naționale de punere în aplicare a planului de redresare și reziliență al Ungariei pentru o mai bună gestionare a riscurilor și pentru a consolida prevenirea, depistarea și corectarea fraudei, a corupției și a dublei finanțări și pentru a menține și a asigura respectarea necondiționată a acestor dispoziții pentru o perioadă nelimitată de timp. Dispozițiile asigură, de asemenea, un mecanism eficace de control al valabilității declarațiilor privind conflictele de interese. Grupul de lucru se consultă pe larg cu Comisia, responsabilă cu sprijinul financiar din partea Uniunii pentru a solicita feedback din partea acesteia și pentru a ține seama de feedbackul primit la elaborarea decretelor guvernamentale relevante. În plus, Ungaria s-a angajat, în scrisoarea din luna septembrie, să furnizeze EUTAF resursele financiare și umane necesare, care urmează să fie specificate mai în detaliu de către grupul de lucru instituit prin această măsură de remediere, pentru a garanta utilizarea corectă a sprijinului din partea Uniunii, pentru a proteja independența acestuia și pentru a-i permite să își îndeplinească sarcinile actuale și sarcinile suplimentare preconizate să îi fie alocate printr-o serie de măsuri de remediere prezentate de Ungaria la 22 august 2022. Etapele-cheie de punere în aplicare a acestei măsuri de remediere, astfel cum figurează în anexă, constau în instituirea grupului de lucru până la 31 august 2022, înființarea Direcției de Audit Intern și Integritate („DAII”) în cadrul cabinetului prim-ministrului până la 30 septembrie 2022 și adoptarea modificărilor relevante la decretele guvernamentale relevante (413/2021 și 256/2021) până la 30 septembrie 2022. Grupul de lucru a fost înființat de Ungaria în

⁵² Aceste regulamente vor fi necesare după adoptarea legii.

concordanță cu angajamentul asumat în cadrul măsurii de remediere și, până în a doua săptămână a lunii septembrie, s-a reunit deja de patru ori la 8, 9, 13 și 16 septembrie.

- (98) Dacă este corect specificată în norme detaliate și pusă în aplicare în consecință, această măsură de remediere ar răspunde, în principiu, (împreună cu alte măsuri de remediere) preocupărilor exprimate în ceea ce privește deficiențele sistemice ale sistemului de achiziții publice, precum și preocupărilor exprimate în ceea ce privește prevenirea, depistarea și corectarea eficace a posibilelor conflicte de interese, deoarece vizează adoptarea unor dispoziții care să consolideze normele și procedurile pentru a preveni, a depista și a corecta într-un mod mai eficace conflictele de interese legate de utilizarea fondurilor Uniunii, inclusiv un mecanism eficace de control al valabilității declarațiilor privind conflictele de interese.

vii. Reducerea ofertelor unice în cadrul procedurilor de achiziții care implică fonduri ale Uniunii

- (99) Prin această măsură de remediere, guvernul maghiar s-a angajat a) să reducă, până la 31 decembrie 2022, sub 15 % ponderea procedurilor de achiziții publice finanțate din fonduri ale Uniunii și închise în anul 2022 cu oferte unice, conform măsurătorilor realizate în concordanță cu metodologia din cadrul Tabloului de bord al pieței unice, b) să îndeplinească în mod necondiționat obiectivul menționat mai sus și să îl mențină pe termen nelimitat și c) în cazul în care ponderea ofertelor unice ar depăși 15 % în orice an calendaristic dat, să ia măsuri suplimentare în termen de patru luni pentru a facilita reducerea achizițiilor publice cu oferte unice pentru a reveni sub pragul de 15 % și să informeze Autoritatea de Integritate și Comisia. Etapa-cheie de punere în aplicare a acestei măsuri, astfel cum figurează în anexă, constă în efectuarea, până la 30 septembrie 2022, a primului audit privind conformitatea cu metodologia Tabloului de bord al pieței unice și privind fiecare furnizare de date individuale către Comisie și către public în această privință de către Direcția Generală de Audit al Fondurilor Europene din Ungaria („EUTAF”), inclusiv pentru valorile de referință.

- (100) Comisia salută, de asemenea, respectivele măsuri de remediere, deoarece acestea vizează în mod clar sporirea transparenței și a concurenței în domeniul achizițiilor publice; dacă sunt puse în aplicare în mod corect, pot fi considerate ca fiind capabile să răspundă, în principiu, preocupărilor exprimate de Comisie în acest sens.

viii. Reducerea ofertelor unice în cadrul procedurilor de achiziții care implică fonduri naționale

- (101) Asemenea măsurii de remediere precedente descrise mai sus, guvernul maghiar s-a angajat a) să reducă treptat (în trei etape), până la 31 decembrie 2024, sub 15 % ponderea procedurilor de achiziții publice finanțate din bugetul național și închise într-un an calendaristic cu oferte unice, conform măsurătorilor realizate în concordanță cu metodologia din cadrul Tabloului de bord al pieței unice, b) să îndeplinească în mod necondiționat obiectivul menționat mai sus pentru anii ulteriori și să îl mențină pe termen nelimitat și c) în cazul în care ponderea ofertelor unice ar depăși 15 % în orice an calendaristic dat, să propună măsuri suplimentare în termen de patru luni pentru a facilita reducerea achizițiilor publice cu oferte unice pentru a reveni sub pragul de 15 % și să informeze Autoritatea de Integritate și Comisia.

- (102) La fel ca în cazul măsurii precedente, Comisia salută această măsură de remediere, deoarece vizează în mod clar sporirea transparenței și a concurenței în domeniul achizițiilor publice, cu condiția să fie pusă în aplicare în mod corect.

ix. Instrumentul de raportare a ofertelor unice

- (103) În plus față de măsurile de remediere legate de reducerea procedurilor cu ofertă unică descrise mai sus, guvernul maghiar s-a angajat să dezvolte, până la 30 septembrie 2022, un nou instrument de monitorizare și raportare pentru măsurarea separată a ponderii procedurilor de achiziții care au ca rezultat oferte unice finanțate fie din resurse naționale, fie din sprijin acordat de UE sau din ambele surse, și să îl mențină pentru o perioadă nelimitată de timp. Ministerul responsabil cu achizițiile publice elaborează un raport scris bazat pe informațiile colectate cu ajutorul instrumentului de raportare a ofertelor unice, care este publicat până la data de 15 februarie a fiecărui an pe site-ul web al Sistemului electronic de achiziții publice (SEAP – accesibil publicului fără înregistrare și gratuit). Etapele-cheie ale acestei măsuri de remediere, astfel cum figurează în anexă, constau în dezvoltarea unui nou instrument de monitorizare și raportare bazat pe surse de date din SEAP până la 30 septembrie 2022 și confirmarea, până la aceeași dată, printr-un audit efectuat de EUTAF a faptului că instrumentul de raportare a ofertelor unice este pe deplin funcțional și operațional și că funcționalitățile sale sunt în concordanță cu metodologia Tabloului de bord al pieței unice.
- (104) Această măsură de remediere este binevenită, iar caracteristicile sale sunt evaluate pozitiv de către Comisie. Dacă va fi elaborată corect și pusă în aplicare în mod corespunzător, aceasta va spori, în principiu, eficacitatea și transparența măsurilor de remediere privind reducerea ofertelor unice.

x. Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP)

- (105) Guvernul maghiar s-a angajat: a) să creeze și să publice pe site-ul internet al SEAP o bază de date actualizată periodic (cel puțin trimestrial), disponibilă publicului în mod gratuit, care să conțină informații cu privire la toate anunțurile de atribuire a contractelor de achiziții publice într-o formă structurată (inclusiv date cu numerele de identificare ale societăților și cu numele fiecărui membru individual al consorțiilor și al subcontractanților), care să poată fi prelucrată prin mijloace automate (în special permițând cercetarea structurată și exportul masiv de date referitoare la procedurile de achiziții), b) să ia toate măsurile necesare pentru a dezvolta SEAP, asigurându-se că funcțiile nou dezvoltate sunt pe deplin operaționale până la 30 septembrie 2022 și c) să mențină în mod necondiționat SEAP și funcțiile relevante pentru o perioadă nelimitată de timp. Etapa-cheie a acestei măsuri de remediere, astfel cum figurează în anexă, constă în operabilitatea deplină a funcțiilor recent dezvoltate ale SEAP până la 30 septembrie 2022.
- (106) Comisia consideră că, în cazul în care este elaborată și pusă în aplicare în mod corect, această măsură de remediere ar trebui să sporească transparența procedurilor de achiziții publice și, prin urmare, poate fi considerată ca fiind capabilă să răspundă, în principiu, preocupărilor exprimate de Comisie în ceea ce privește deficiențele sistemice ale sistemului de achiziții publice.

xi. Cadrul de măsurare a performanței

(107) Prin această măsură de remediere, guvernul maghiar s-a angajat să elaboreze, până la 30 septembrie 2022, un cadru de măsurare a performanței pentru a evalua eficiența și rentabilitatea achizițiilor publice. Măsura de remediere prevede, de asemenea, că guvernul maghiar va menține în mod necondiționat utilizarea periodică a cadrului de măsurare a performanței și publicarea rezultatelor acestuia pentru o perioadă nelimitată de timp. Cadrul de măsurare a performanței va deveni operațional până la 30 noiembrie 2022 și va implica organizații neguvernamentale (ONG-uri) independente și experți independenți în domeniul achizițiilor publice, cu scopul de a evalua eficiența și rentabilitatea achizițiilor publice din Ungaria. Etapa-cheie de punere în aplicare a acestei măsuri, astfel cum figurează în anexă, constă în elaborarea cadrului menționat, inclusiv adoptarea unei hotărâri de guvern în acest sens, până la 30 septembrie 2022.

(108) Împreună cu alte măsuri de remediere legate de sistemul de achiziții publice, această măsură de remediere, dacă este specificată corect în norme detaliate și dacă este pusă în aplicare în consecință, poate fi considerată ca fiind capabilă să răspundă, în principiu, preocupărilor exprimate de Comisie în ceea ce privește deficiențele sistemice ale sistemului de achiziții publice.

xii. Planul de acțiune pentru creșterea nivelului de concurență în cadrul procedurilor de achiziții

(109) Guvernul maghiar s-a angajat să adopte, până la 31 martie 2023, un plan de acțiune cuprinzător care să vizeze îmbunătățirea nivelului de concurență în domeniul achizițiilor publice, cu termene clare și ambițioase pentru punerea în aplicare a fiecăreia dintre acțiunile stabilite în cadrul acestuia. Măsura de remediere prevede, de asemenea, o revizuire anuală a planului de acțiune. Guvernul maghiar s-a angajat, de asemenea, să pună fără întârziere la dispoziția publicului planul de acțiune și revizuirea acestuia, precum și stadiul anual al punerii în aplicare a măsurilor din planul de acțiune.

(110) Evaluarea efectuată de către Comisie cu privire la această măsură de remediere care vizează creșterea nivelului de concurență în domeniul achizițiilor publice este pozitivă. Împreună cu alte măsuri de remediere legate de sistemul de achiziții publice, dacă este specificată corect în norme detaliate și dacă este pusă în aplicare în consecință, aceasta poate fi considerată ca fiind capabilă să răspundă, în principiu, preocupărilor exprimate de Comisie în acest sens.

xiii. Formarea oferită microîntreprinderilor și întreprinderilor mici și mijlocii cu privire la achizițiile publice

(111) Această măsură de remediere vizează facilitarea participării microîntreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii (cu accent pe microîntreprinderi și întreprinderi mici) la achizițiile publice, oferind, până la 31 martie 2024, pentru cel puțin 1 000 de microîntreprinderi și întreprinderi mici și mijlocii, oportunități de formare gratuită. Guvernul maghiar s-a angajat, de asemenea, să ofere astfel de oportunități de formare pentru cel puțin alte 1 200 de microîntreprinderi și întreprinderi mici și mijlocii (prin urmare, un total de cel puțin 2 200) până la 30 iunie 2026 și să monitorizeze și să evalueze eficiența și valoarea adăugată a cursurilor de formare.

- (112) Evaluarea efectuată de către Comisie cu privire la această măsură de remediere care vizează creșterea nivelului de concurență în domeniul achizițiilor publice și, în special, creșterea nivelului de participare a microîntreprinderilor și a întreprinderilor mici la procedurile de achiziții publice este pozitivă. Împreună cu alte măsuri de remediere legate de sistemul de achiziții publice, dacă este pusă în aplicare în mod corect, această măsură de remediere poate fi considerată ca fiind capabilă să răspundă, în principiu, preocupărilor exprimate de Comisie în acest sens.

xiv. Schema de sprijin pentru participarea microîntreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii la achizițiile publice

- (113) În plus față de măsura de mai sus referitoare la sprijinul pentru formare, guvernul maghiar s-a angajat să instituie și să lanseze, până la 31 martie 2023, o schemă de sprijin care să ofere o compensație forfetară – bazată pe criterii de selecție obiective, nediscriminatorii și transparente – pentru cel puțin 1 800 de microîntreprinderi și întreprinderi mici și mijlocii eligibile (cu accent pe microîntreprinderi și întreprinderi mici până la 30 iunie 2026 pentru costurile legate de participarea lor la procedurile de achiziții publice, cu scopul de a facilita participarea acestora la achizițiile publice și de a reduce barierele lor la intrare). O evaluare la jumătatea perioadei ar trebui efectuată până la 30 septembrie 2024, iar o evaluare finală ar trebui finalizată la sfârșitul programului de sprijin până la 31 iulie 2026.

- (114) Comisia evaluează pozitiv această măsură de remediere care vizează creșterea nivelului de concurență în domeniul achizițiilor publice și, în special, creșterea nivelului de participare a microîntreprinderilor și a întreprinderilor mici la procedurile de achiziții publice. Împreună cu alte măsuri de remediere legate de sistemul de achiziții publice, dacă este pusă în aplicare în mod corect, această măsură de remediere poate fi considerată ca fiind capabilă să răspundă, în principiu, preocupărilor exprimate de Comisie în acest sens.

xv. Utilizarea extinsă a instrumentului de notare a riscurilor Arachne al Comisiei

- (115) În cadrul acestei măsuri de remediere, guvernul maghiar s-a angajat să aplice proceduri pentru utilizarea sistematică și extinsă a tuturor funcționalităților instrumentului unic de minerit al datelor și de notare a riscurilor pe care Comisia îl pune la dispoziția statelor membre, și anume Arachne, în punerea în aplicare a oricărui sprijin din partea Uniunii, pentru toate perioadele de programare, pentru a preveni și a detecta în mod eficace conflictele de interese, fraudă, corupția, dubla finanțare și alte nereguli. Guvernul maghiar s-a angajat să mențină în mod necondiționat aplicarea deplină și efectivă a sistemului Arachne pentru o perioadă nelimitată de timp, asigurându-se totodată că toate organismele de audit și de control relevante au acces deplin la seturile de date încărcate în sistemul Arachne. Etapa-cheie a acestei măsuri, astfel cum figurează în anexă, constă în aplicarea procedurilor pentru utilizarea sistematică a tuturor funcționalităților Arachne în punerea în aplicare a oricărui sprijin din partea Uniunii până la 30 septembrie 2022. Procedurile trebuie să asigure faptul că toate datele relevante sunt încărcate, că rezultatele notării riscurilor sunt monitorizate și că organismele de audit respective au acces deplin la Arachne.

- (116) Pe lângă instituirea Autorității de Integritate (descrisă mai sus) și măsura de remediere privind consolidarea controlului și a auditului pentru utilizarea fondurilor

Uniunii, în ceea ce privește preocupările exprimate cu privire la capacitatea Ungariei de a îmbunătăți controalele privind conflictele de interese în ceea ce privește utilizarea fondurilor Uniunii, Comisia consideră că măsura de remediere prezentată de Ungaria cu privire la utilizarea extinsă a tuturor funcționalităților instrumentului unic de minerit al datelor și de notare a riscurilor pe care Comisia îl pune la dispoziția statelor membre (și anume, Arachne) pentru orice sprijin din partea Uniunii, dacă este elaborată și pusă în aplicare în mod corect, este capabilă să răspundă, în principiu, preocupărilor exprimate de Comisie.

xvi. Consolidarea cooperării cu OLAF

- (117) Guvernul maghiar s-a angajat să prezinte Adunării Naționale un proiect de lege privind modificarea Legii CXXII din 2010 privind *Nemzeti Adó- és Vámhivatal*, care va fi adoptat până la 30 septembrie 2022 și prin care Administrația Națională Fiscală și Vamală (*Nemzeti Adó- és Vámhivatal*, NAV) va fi desemnată ca autoritate națională competentă să asiste OLAF atunci când efectuează controale la fața locului în Ungaria și atunci când un operator economic care face obiectul acestor controale refuză să coopereze. De asemenea, guvernul maghiar s-a angajat să prezinte Adunării Naționale un proiect de lege privind modificarea Legii XXIX din 2004 pentru a introduce o sancțiune financiară disuasivă care să fie impusă în cazul în care un operator economic refuză să coopereze cu OLAF în scopul controalelor și al inspecțiilor la fața locului efectuate de OLAF. Etapa-cheie a acestei măsuri de remediere, astfel cum figurează în anexă, constă în adoptarea ambelor acte menționate mai sus până la 30 septembrie 2022.
- (118) În ceea ce privește măsura de remediere propusă privind consolidarea cooperării cu OLAF, Comisia consideră că aceasta este capabilă să răspundă limitărilor identificate, deoarece va desemna o autoritate națională competentă să asiste OLAF atunci când efectuează controale la fața locului în Ungaria și atunci când un operator economic care face obiectul acestor controale refuză să coopereze. Noile norme care urmează să fie adoptate de Ungaria în concordanță cu măsura de remediere prezentată vor cuprinde și o sancțiune financiară disuasivă care să fie impusă în cazul în care un operator economic refuză să coopereze cu OLAF în scopul controalelor și al inspecțiilor la fața locului efectuate de OLAF. Cu condiția ca angajamentele asumate să fie specificate în mod corect în norme detaliate și să fie puse în aplicare în mod corespunzător, Comisia consideră că această chestiune a fost abordată în principiu.

xvii. O mai mare transparență a cheltuielilor publice

- (119) Prin această măsură de remediere, guvernul maghiar s-a angajat: a) să prezinte Adunării Naționale, pentru ca aceasta să-l adopte până la 31 octombrie 2022, un act legislativ care să stabilească obligația tuturor organismelor publice de a publica în mod proactiv un set predefinit de informații privind utilizarea fondurilor publice într-un registru central, b) să furnizeze informații privind subcontractanții în registrul central și c) să mențină în mod necondiționat în vigoare actul legislativ menționat mai sus pentru o perioadă nelimitată de timp și să asigure punerea sa în aplicare (în special ca organismele publice să încarce în registru toate datele relevante în întregime și în timp util). Un proiect avansat al actului legislativ va fi transmis Comisiei până la 30 septembrie 2022. Etapele-cheie ale acestei măsuri de remediere, astfel cum figurează în anexă, constau în (a) transmiterea către Comisie a unui

proiect avansat de act legislativ care stabilește obligația tuturor organismelor publice de a publica în mod proactiv un set predefinit de informații privind utilizarea fondurilor publice până la 30 septembrie 2022 și (b) adoptarea actului legislativ respectiv până la 31 octombrie 2022.

- (120) În opinia Comisiei, această măsură de remediere contribuie, de asemenea (împreună cu alte măsuri de remediere) la sporirea transparenței în domeniul achizițiilor publice. Dacă este specificată corect în norme detaliate și dacă este pusă în aplicare în consecință, măsura de remediere poate fi considerată ca fiind capabilă să răspundă, în principiu, preocupărilor exprimate de Comisie în acest sens.

7.2.2. *Concluzia evaluării*

- (121) Comisia trebuie să decidă cu privire la următoarea etapă a procedurii în termen de o lună de la primirea observațiilor statului membru. Comisia salută propunerea Ungariei, deși tardivă, și consideră că măsurile de remediere propuse, luate împreună, dacă sunt specificate corect în actele legislative și în normele de punere în aplicare și dacă sunt puse în aplicare în mod corespunzător, ar putea, în principiu, în funcție de detaliile măsurilor, să abordeze aspectele descrise în notificare cu privire la neregulile, deficiențele și punctele slabe cu caracter sistemic din domeniul achizițiilor publice, riscurile în materie de conflicte de interese și preocupările legate de „fiduciile de interes public”, precum și motivele suplimentare privind cercetarea, urmărirea penală și cadrul anticorupție⁵³.
- (122) Cu toate acestea, trebuie încă stabilite și evaluate detalii importante ale măsurilor propuse, în special modul în care elementele lor cheie vor fi reflectate în textele juridice efective (de exemplu, pentru a se asigura că Autoritatea de Integritate are competența de a verifica declarațiile de avere relevante pentru îndeplinirea sarcinilor sale). În al doilea rând, mai multe dintre problemele identificate în Ungaria necesită nu numai modificări ale cadrului juridic, ci și o punere în practică mult mai concretă a modificărilor, acestea necesitând un termen mai lung pentru a produce rezultate concrete. În așteptarea evaluării detaliilor și a punerii în aplicare a etapelor-cheie de punere în aplicare a tuturor măsurilor de remediere, astfel cum figurează în tabelul 1 din anexă, persistă un risc pentru buget. Prin urmare, în această fază, în așteptarea detaliilor și a punerii în aplicare corecte, depline și eficiente a etapelor-cheie de punere în aplicare a acestor măsuri, Comisia nu poate considera că acestea sunt adecvate pentru a răspunde constatărilor prezentate în notificarea Comisiei trimisă Ungariei la 27 aprilie 2022 și pentru a proteja bugetul Uniunii.
- (123) Comisia va continua să monitorizeze situația prin intermediul acestei proceduri și al celorlalte instrumente relevante și să facă schimb de informații cu autoritățile maghiare după adoptarea prezentei propuneri. Se remarcă, în special, faptul că o serie de măsuri de remediere propuse de Ungaria urmează să fie puse în aplicare până la 19 noiembrie 2022. Comisia va informa Consiliul cu privire la orice element relevant care ar putea avea un efect asupra prezentei evaluări.
- (124) În temeiul articolului 6 alineatul (10) din Regulamentul privind condiționalitatea, Consiliul adoptă decizia de punere în aplicare în termen de o lună, care ar putea fi

⁵³ Aceste constatări nu aduc atingere monitorizării și evaluării analitice suplimentare efectuate de Comisie în temeiul altor instrumente ale Comisiei, inclusiv al mecanismului anual privind statul de drept în UE.

prelungit cu cel mult două luni, ceea ce ar permite analizarea îndeplinirii angajamentelor menționate la punctul (123).

8. MĂSURILE PROPUSE SPRE ADOPTARE ȘI PROPORȚIONALITATEA ACESTORA

- (125) Propunerea respectă principiul proporționalității. Ea nu depășește ceea ce este necesar pentru îndeplinirea obiectivelor urmărite de instrument.
- (126) Conform Regulamentului privind condiționalitatea, măsurile care urmează să fie propuse Consiliului trebuie să fie proporționale cu impactul real sau potențial al încălcărilor identificate ale principiilor statului de drept asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra protecției intereselor financiare ale Uniunii și, în măsura posibilului, trebuie să vizeze acțiunile Uniunii afectate de încălcări. Atunci când identifică măsurile care urmează să fie propuse, Comisia trebuie să ia în considerare toate elementele relevante, cum ar fi natura, durata, gravitatea și amploarea încălcărilor principiilor statului de drept, precum și gradul de adecvare al oricărei eventuale măsuri de remediere prezentate de statul membru în cauză în contextul procedurii.

8.1. Proporționalitatea măsurilor – impactul potențial al încălcărilor principiilor statului de drept asupra bugetului Uniunii

- (127) Încălările identificate sunt intrinsec legate de procesul prin care Ungaria utilizează fondurile Uniunii, dat fiind că încălcările constau în moduri de funcționare și procese necorespunzătoare ale autorităților publice care decid cu privire la procedura de atribuire a contractelor finanțate din bugetul Uniunii. Prin urmare, impactul potențial al încălcărilor asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra protecției intereselor financiare ale Uniunii este considerat a fi deosebit de semnificativ. De asemenea, dacă încălcările identificate sunt corelate cu limitele și obstacolele din calea detectării, investigării și corectării fraudelor, ca urmare a motivelor suplimentare legate de cercetarea și urmărirea penală și de cadrul anticorupție, impactul menționat mai sus ar putea fi considerat și mai semnificativ, deoarece ar putea afecta toate fondurile Uniunii executate de Ungaria.
- (128) În ceea ce privește natura încălcărilor, Comisia consideră că în urma evaluării încălcărilor relevante pentru achizițiile publice, precum și a celor relevante pentru conflictele de interese în cazul fiduciilor de interes public s-a ajuns la concluzia că aceste aspecte indică încălcări ale statului de drept, în special ale articolului 3 litera (b) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092, deoarece nu se reușește să se prevină, să se corecteze sau să se sancționeze deciziile arbitrare sau ilegale ale autorităților publice și nu se asigură absența conflictelor de interese. Așadar, natura încălcărilor evaluate, care se referă în esență la modul în care sunt executate fondurile publice, inclusiv fondurile Uniunii, are un impact semnificativ asupra bugetului Uniunii.
- (129) În particular, încălcările relevante pentru aspectele identificate în legătură cu achizițiile publice sunt recurente și au o durată mare, de peste 10 ani, ceea ce implică un risc pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii și pentru interesele financiare ale Uniunii.

- (130) De asemenea, Comisia consideră că încălcările identificate ale principiilor statului de drept vizează părți importante ale sectorului public din Ungaria, și anume toate entitățile publice care execută fonduri ale Uniunii și care pot fi sau deveni autorități contractante, precum și toate fiduciile de interes public care, deși sunt entități private, au un obiectiv de interes public, cum ar fi educația, cercetarea, mediul și protecția climei, precum și protecția patrimoniului. Încălările identificate ale principiilor statului de drept sunt sistemice și larg răspândite și, prin urmare, grave.
- (131) În ceea ce privește amploarea încălcării principiilor statului de drept, Comisia consideră că, atunci când o încălcare a principiilor statului de drept afectează sau riscă să afecteze mai multe programe sau fonduri ale Uniunii, trebuie să se considere că încălcarea respectivă va avea un impact semnificativ asupra bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale Uniunii. În acest caz, aspectele identificate riscă să afecteze toate programele care sunt executate în principal prin achiziții publice, care se referă cu predilecție la trei dintre programele politicii de coeziune din Ungaria în temeiul cadrului financiar multianual 2021-2027, care corespund unei părți semnificative din bugetul Uniunii alocat Ungariei în cadrul politicii de coeziune. Auditurile Comisiei care au identificat aspectele legate de achizițiile publice descrise mai sus au acoperit domeniul politicii de coeziune și, în pofida faptului că impactul asupra bugetului UE a fost corectat din punct de vedere financiar în conformitate cu normele politicii de coeziune în ceea ce privește auditurile individuale, aceste constatări au demonstrat incapacitatea, eșecul sau lipsa de voință cu caracter sistemic a autorităților maghiare de a preveni deciziile care contravin legislației aplicabile în ceea ce privește achizițiile publice și conflictele de interese și, astfel, de a aborda în mod adecvat riscurile de corupție.
- (132) Pe lângă cele de mai sus, dacă aspectele identificate legate de achizițiile publice și de fiduciile de interes public sunt corelate cu limitele și obstacolele din calea detectării, investigării și corectării fraudelor, ca urmare a temeiurilor suplimentare legate de cercetarea și urmărirea penală și cadrul anticorupție, impactul financiar ar putea fi considerat și mai semnificativ. Într-adevăr, acest aspect ar împiedica protecția intereselor financiare ale Uniunii atât *ex ante*, prin prevenirea efectului disuasiv al procedurilor penale, cât și *ex post*, prin blocarea acțiunii represive a instituțiilor de stat.

8.2. Acțiuni ale Uniunii vizate de măsuri

- (133) Ținând seama de auditurile pe care serviciile Comisiei le-au efectuat în trecut (și în pofida faptului că impactul asupra bugetului UE a fost corectat din punct de vedere financiar în conformitate cu normele politicii de coeziune) și de constatările prezentate mai sus, acțiunile Uniunii care vor fi cel mai probabil afectate din nou în viitor de încălcările principiilor statului de drept sunt acțiunile aferente programelor politicii de coeziune care sunt puse în aplicare în principal prin achiziții publice, precum și programele în cadrul cărora fiduciile de interes public și entitățile administrate de acestea pot fi beneficiari.
- (134) Comisia consideră că, ținând seama de riscul constatat referitor la buna gestiune financiară a bugetului Uniunii și la interesele financiare ale Uniunii, precum și de caracterul preventiv al Regulamentului privind condiționalitatea, și pentru a proteja bugetul împotriva unor riscuri grave, măsurile ar trebui să vizeze în mod prioritar programele din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027 care se

preconizează că vor fi puse în aplicare în principal prin achiziții publice, luând ca referință modul în care au fost puse în aplicare programele echivalente din cadrul politicii de coeziune în temeiul CFM 2014-2020. Programele din cadrul politicii de coeziune care sunt vizate de măsurile propuse (denumite în continuare „programe vizate”) sunt următoarele:

- (a) Programul operațional pentru eficiență de mediu și energetică Plus;
- (b) Programul operațional integrat pentru transporturi Plus;
- (c) Programul operațional de dezvoltare teritorială și a așezărilor Plus.

- (135) În ceea ce privește încălcările principiilor statului de drept care afectează fondurile executate de fiduciile de interes public și entitățile administrate de acestea, Comisia consideră că, având în vedere natura activităților în care aceste entități pot fi implicate⁵⁴, toate acțiunile aferente programelor care fac obiectul gestiunii directe sau indirecte și care pot avea fiducii de interes public sau alte entități administrate de acestea în calitate de beneficiari sau entități de punere în aplicare ar trebui să fie vizate de măsurile pe care Comisia intenționează să le propună în acest caz.

8.3. Alegerea măsurilor adecvate și proporționale

- (136) În lumina analizei anterioare, care ajunge la concluzia că încălcările identificate ale principiilor statului de drept au un impact potențial semnificativ asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale Uniunii, se propun măsurile prezentate în cele ce urmează.

- Programe care fac obiectul gestiunii partajate: suspendarea angajamentelor aferente programelor politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027

- (137) Pentru a stabili nivelul suspendării angajamentelor, Comisia observă că, în acest stadiu, nu este posibil să se cuantifice cu precizie impactul potențial asupra bugetului Uniunii, deoarece ponderea fondurilor care vor fi executate prin achiziții publice în temeiul CFM 2021-2027 nu poate fi determinată în prealabil cu suficientă precizie. Prin urmare, întrucât nu este posibil să se definească cu precizie quantumul cheltuielilor legate de neregulile grave care au fost identificate, nivelul adecvat al măsurilor care urmează să fie aplicate este determinat printr-un procent care reflectă riscul estimat rezultat pentru bugetul Uniunii. Procentul respectiv este stabilit în funcție de gravitatea, frecvența și durata încălcărilor sistemice identificate, precum și de riscul financiar maxim preconizat pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii, ținând seama de măsurile de remediere prezentate de Ungaria în contextul acestei proceduri.

- (138) Având în vedere impactul potențial deosebit de semnificativ al încălcărilor identificate ale principiilor statului de drept asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii și asupra intereselor financiare ale Uniunii și ținând seama de natura, durata, gravitatea și amploarea încălcărilor respective, impactul potențial asupra fondurilor relevante ar putea fi foarte semnificativ și, prin urmare, ar putea

⁵⁴ Aceste activități ar fi legate în principal de educație și cercetare, dar și de multe alte activități, cum ar fi protecția mediului și a climei, protecția patrimoniului și sportul.

justifica un nivel foarte semnificativ de suspendare a angajamentelor ca fiind proporțional. În ceea ce privește achizițiile publice, măsurile adecvate și proporționale ar trebui, prin urmare, să se extindă la cuantumul fondurilor Uniunii care riscă să fie gestionate cu încălcarea principiilor bunei gestiuni financiare. Acestea fiind spuse, se preconizează că numai o parte din fondurile programelor operaționale identificate mai sus vor fi executate prin achiziții publice (în principiu, între 85 % și 90 % din fonduri) și, de asemenea, că în principiu, unele proceduri de achiziții publice ar putea să nu fie afectate de respectivele încălcări sistemice. Pe de altă parte, încălcările respective ar putea implica, de asemenea, riscuri grave pentru alte programe ale Uniunii care sunt, la rândul lor, puse în aplicare, într-o măsură mai mică, prin intermediul achizițiilor publice, dar care nu ar fi afectate de măsurile avute în vedere. Având în vedere toate cele de mai sus, în scrisoarea sa de intenție, Comisia a estimat că riscul pentru buget corespunde unui procent de 70 % din fondurile programelor vizate. Acest risc ar putea fi însă atenuat în mod semnificativ prin angajamentele asumate de Ungaria în măsurile de remediere prezentate odată cu al doilea răspuns, în cazul în care acestea ar fi confirmate prin etapele-cheie la care Ungaria s-a angajat.

- (139) Deși Ungaria a prezentat măsuri de remediere care, în principiu, ar putea răspunde preocupărilor Comisiei și a început primele demersuri de punere în aplicare, măsurile nu sunt suficient de detaliate în acest stadiu, având în vedere faptul că textele legislative esențiale și alte etape-cheie care ar lansa punerea în aplicare a multora dintre măsurile de remediere prezentate de Ungaria sunt încă pendinte, astfel încât este dificil să se evalueze în mod concludent dacă măsurile abordează preocupările. Prin urmare, Comisia consideră că o aproximare rezonabilă a nivelului riscului rămas pentru buget în această etapă corespunde unui procent de 65 % din fondurile programelor vizate. Întrucât acest nivel poate fi considerat o aproximare rezonabilă a impactului asupra bugetului Uniunii sau a riscurilor grave la adresa bugetului Uniunii, Comisia consideră că suspendarea cu 65 % a angajamentelor în cadrul acestor programe operaționale este o măsură proporțională. Comisia va continua să monitorizeze situația și poate sugera adaptări, dacă este necesar.
- (140) În cazul în care programele identificate nu au fost aprobate până la data la care Consiliul va lua o decizie, ar trebui să se decidă, în schimb, suspendarea aprobării unuia sau mai multor programe vizate, proporțional cu riscul pentru interesele financiare ale Uniunii. Aceasta are la bază același raționament prezentat la punctul 139 de mai sus.
- Programe care fac obiectul gestiunii directe și indirecte: interdicția de a încheia noi angajamente juridice cu fiduciile de interes public și entitățile aflate în gestiunea acestora
- (141) Măsurile ar trebui să vizeze, de asemenea, acțiuni aferente programelor puse în aplicare în cadrul gestiunii directe și indirecte, ai căror beneficiari sau entități de punere în aplicare ar putea fi fiduciile de interes public și entitățile administrate de acestea. În ceea ce privește încălcările identificate relevante pentru fiduciile de interes public, dat fiind că măsura ar viza numai aceste entități ca atare, ar trebui vizate toate programele puse în aplicare în cadrul gestiunii directe și indirecte. Comisia consideră că interdicția de a încheia noi angajamente juridice cu orice fiducie de interes public și cu orice entitate administrată de acestea în cadrul oricărui program care face obiectul gestiunii directe și indirecte este o măsură proporțională.

- (142) Întrucât în prezent se aplică o exceptare generală pentru membrii consiliilor de administrație ale fiduciilor de interes public de a respecta cerințele privind conflictele de interese, în timp ce aplicabilitatea normelor privind achizițiile publice în cazul fondurilor fiduciare ar depinde de o evaluare de la caz la caz a îndeplinirii criteriilor pentru a fi considerate autorități contractante, astfel de excepții pot afecta orice buget pe care aceste entități îl pot executa sau gestiona. Prin urmare, este practic imposibil să se considere că interdicția ar trebui să se aplice anumitor fiducii de interes public și entităților administrate de acestea sau că Comisia poate încheia angajamente juridice parțiale cu astfel de entități. Totodată, întrucât interdicția de a încheia noi angajamente juridice este limitată la aceste entități, alocarea de fonduri din toate programele Uniunii care fac obiectul gestiunii directe și indirecte poate fi utilizată în continuare pentru orice altă entitate, în calitate de beneficiar sau de entitate de punere în aplicare. Astfel, având în vedere lista de măsuri aplicabile gestiunii directe și indirecte în temeiul articolului 5 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul privind condiționalitatea, interdicția de a încheia orice nou angajament juridic cu aceste entități poate fi considerată proporțională pentru a aborda riscul la adresa bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii și a intereselor financiare ale Uniunii, până la adoptarea textului legislativ relevant.
- (143) Dacă măsura este specificată prin norme detaliate și adoptată prin textul legislativ necesar și pusă în aplicare conform angajamentului Ungariei, se poate considera că măsura răspunde tuturor preocupărilor Comisiei în această privință.

8.4. Observațiile prezentate de Ungaria cu privire la măsurile propuse în scrisoarea de intenție

- (144) Ungaria a argumentat că măsurile de remediere pe care le-a prezentat abordează toate chestiunile identificate de Comisie în acest caz. Ungaria a reamintit principiul cooperării loiale pe care l-a respectat în vederea prezentării măsurilor de remediere. În plus, pentru a argumenta că impactul sau efectul potențial asupra bunei gestiuni financiare a bugetului UE sau asupra protecției intereselor financiare ale Uniunii ar putea să nu justifice impunerea de măsuri pentru toate fondurile Uniunii utilizate de un stat membru, Ungaria a făcut referire la cerința din hotărârea Curții⁵⁵ potrivit căreia măsurile luate în temeiul Regulamentului privind condiționalitatea trebuie să fie „strict proporționale” cu impactul încălcării constatate a principiilor statului de drept asupra bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale Uniunii. De asemenea, Ungaria a argumentat că caracterul sistemic și generalizat al încălcărilor nu poate face ca încălcările să fie în mod automat grave. În plus, Ungaria a afirmat că nu există nicio justificare cu privire la motivul și măsura în care programele operaționale vizate de măsuri au fost identificate ca fiind puse în aplicare prin intermediul achizițiilor publice.
- (145) De asemenea, Ungaria a susținut că s-au încălcat cerințele privind o evaluare obiectivă, imparțială și echitabilă, având în vedere că nu este justificată concluzia privind reducerea cu 70 % a angajamentelor. Făcând trimitere la corecțiile forfetare de 10 % aplicate în cursul auditului din 2017, Ungaria susține că principiul proporționalității ar impune ca doar 10 % din 70 %, și anume 7 % din angajamentele

⁵⁵ A se vedea hotărârile Curții (Plenul) din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene, cauza C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punctul 271 și Polonia/Parlamentul și Consiliul, cauza C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punctul 302.

programelor operaționale relevante, să poată fi suspendate. În plus, Ungaria susține că Comisia nu a justificat motivul pentru care a propus suspendarea plăților care erau mai mari decât nivelurile corecțiilor financiare stabilite în Orientările Comisiei privind corecțiile financiare care trebuie aplicate în cazul nerespectării normelor în materie de achiziții publice⁵⁶.

- (146) În ceea ce privește măsura alternativă de suspendare a aprobării programelor operaționale în cazul în care acestea nu au fost aprobate de Comisie în momentul în care Consiliul va lua decizia, Ungaria precizează că nu i s-a oferit posibilitatea de a formula observații, în contextul în care Comisia nu a definit programele specifice care ar fi vizate într-un astfel de caz.
- (147) În ceea ce privește interdicția de a încheia noi angajamente juridice cu fiducii de interes public și cu entitățile administrate sau gestionate de acestea, Ungaria susține că, date fiind măsurile de remediere prezentate la 19 iulie 2022, este inutil și disproporționat faptul că Comisia nu a prezentat niciun caz specific în care aceste entități nu au acționat în calitate de autorități contractante sau în care nu au respectat normele UE privind conflictele de interese.

Evaluarea Comisiei

- (148) Comisia salută măsurile de remediere prezentate de Ungaria odată cu cel de al doilea răspuns, precum și cooperarea sa în acest sens. Acestea fiind spuse, scrisoarea de intenție expune motivele pentru care măsurile de remediere propuse la 19 iulie 2022 nu au putut fi luate în considerare în definirea măsurilor pe care Comisia intenționa să le propună Consiliului. În ceea ce privește măsurile prezentate de Ungaria odată cu cel de al doilea răspuns, Comisia a explicat la punctele 121 și 122 de mai sus motivul pentru care, în acest stadiu, măsurile respective nu pot fi considerate adecvate pentru abordarea chestiunilor identificate de Comisie.
- (149) În ceea ce privește argumentul formulat de Ungaria relevant pentru impactul sau efectul potențial asupra bugetului Uniunii, Comisia observă că, potrivit articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul privind condiționalitatea, Comisia are obligația de a propune măsuri Consiliului și atunci când încălcări ale principiilor statului de drept riscă să afecteze grav buna gestiune financiară a bugetului Uniunii într-un mod suficient de direct. Întrucât Comisia a constatat existența unui astfel de risc grav pentru viitor, nu a fost necesar să se constate existența unui risc specific, astfel cum susține Ungaria, pentru a propune măsuri Consiliului. Interpretarea propusă de Ungaria ar face ca scopul Regulamentului privind condiționalitatea, și anume protecția preventivă a bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii și a intereselor financiare ale Uniunii, să devină nul.
- (150) În ceea ce privește aplicarea ratelor corecțiilor financiare aplicate în cazul auditurilor efectuate de serviciile Comisiei, Comisia observă că Regulamentul privind condiționalitatea este un instrument preventiv care are scopul de a proteja buna gestiune financiară a bugetului Uniunii și a intereselor financiare ale Uniunii într-un mod mai orizontal decât alte norme financiare ale Uniunii. Astfel, aplicarea *mutatis*

⁵⁶ Decizia Comisiei din 14 mai 2019 de stabilire a orientărilor pentru stabilirea corecțiilor financiare care trebuie aplicate, în cazul nerespectării normelor în materie de achiziții publice, asupra cheltuielilor finanțate de Uniune, C(2019) 3452 final.

mutandis a nivelurilor corecțiilor financiare incluse în RDC și în decizia Comisiei menționată anterior nu ar servi scopului regulamentului, care este separat și suplimentar.

- (151) În ceea ce privește măsura alternativă de suspendare a aprobării programelor, Comisia a indicat în mod clar programele operaționale care ar putea face obiectul acestei măsuri. La momentul scrisorii de intenție, Comisia nu a putut indica nici în această etapă cu precizie care programe vizate ar urma să facă obiectul măsurii alternative de suspendare a aprobării programelor. Aceasta ar depinde de stadiul aprobării programelor la momentul adoptării deciziei de către Consiliu. Comisia a precizat însă că, în cazul în care se aplică suspendarea aprobării programelor, aceasta ar trebui să vizeze unul sau mai multe programe, proporțional cu riscul la adresa intereselor financiare ale Uniunii.
- (152) În fine, în ceea ce privește măsura relevantă pentru fiduciile de interes public, Regulamentul privind condiționalitatea nu impune definirea cazurilor specifice în care o încălcare a principiilor statului de drept a afectat bugetul Uniunii sau interesele financiare ale Uniunii. În special în ceea ce privește fiduciile de interes public, legislația în vigoare implică în mod clar un risc grav pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii și pentru interesele financiare ale Uniunii. Așadar, interdicția de a încheia noi angajamente juridice este singura măsură care poate să asigure caracterul protectiv și preventiv al procedurii în temeiul Regulamentului privind condiționalitatea.

9. TEMEIUL JURIDIC

- (153) Temeiul juridic pentru prezentul instrument este Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2020 privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii.

10. MĂSURI PROPUSE SPRE ADOPTARE

• Programe care fac obiectul gestiunii partajate

- (154) Suspendarea a 65 % din angajamentele din cadrul a trei programe operaționale pentru perioada 2021-2027 finanțate din Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul de coeziune (FC), Fondul pentru o tranziție justă (FTJ), Fondul social european Plus (FSE+).
- (155) În cazul în care programele identificate nu sunt aprobate până la data la care Consiliul adoptă decizia, ar trebui să se decidă, în schimb, suspendarea aprobării unuia sau mai multor programe vizate, proporțional cu riscul pentru interesele financiare ale Uniunii. Aceasta are la bază același raționament prezentat la punctul 140 de mai sus.

• Programe care fac obiectul gestiunii directe și indirecte

- (156) Interdicția de a încheia noi angajamente juridice cu orice fiducie de interes public și cu orice entitate administrată de acestea în cadrul oricărui program al Uniunii care face obiectul gestiunii directe și indirecte. Aceasta nu are neapărat un impact bugetar

întrucât interdicția de a încheia noi angajamente juridice este limitată la aceste entități și alocarea de fonduri corespunzătoare din toate programele Uniunii care fac obiectul gestiunii directe și indirecte poate fi utilizată în continuare pentru orice altă entitate, în calitate de beneficiar sau de entitate de punere în aplicare.

2022/0295 (NLE)

Propunere de

DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI

**privind măsurile de protecție a bugetului Uniunii împotriva încălcărilor principiilor
statului de drept în Ungaria**

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene,

având în vedere Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2020 privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii⁵⁷, în special articolul 6 alineatul (10),

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

întrucât:

- (1) La 24 noiembrie 2021, Comisia a trimis Ungariei o cerere de informații în temeiul articolului 6 alineatul (4) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092, la care autoritățile maghiare au răspuns la 27 ianuarie 2022.
- (2) La 27 aprilie 2022, Comisia a trimis Ungariei o notificare scrisă în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 (denumită în continuare „notificarea”). În notificarea respectivă, Comisia a invocat preocupările sale și a prezentat constatările sale cu privire la o serie de aspecte legate de sistemul de achiziții publice din Ungaria, inclusiv:
 - (a) nereguli, deficiențe și puncte slabe cu caracter sistemic în procedurile de achiziții publice;
 - (b) rata ridicată a procedurilor de licitație în care există un singur ofertant și intensitatea scăzută a concurenței în cadrul procedurilor de achiziții;

⁵⁷ JO L 433I, 22.12.2020, p. 1.

- (c) probleme legate de utilizarea acordurilor-cadru;
 - (d) detectarea, prevenirea și corectarea conflictelor de interese;
 - (e) aspecte legate de fiduciile de interes public.
- (3) Aceste probleme și recurența lor în timp demonstrează o incapacitate, un eșec sau o lipsă de voință cu caracter sistemic din partea autorităților maghiare de a preveni luarea unor decizii care încalcă legislația aplicabilă în ceea ce privește achizițiile publice și conflictele de interese și, prin urmare, de a aborda în mod adecvat riscurile de corupție. Aceste probleme constituie încălcări ale principiilor statului de drept, în special ale principiilor securității juridice și interzicerii exercitării arbitrare a competențelor executive, și ridică semne de întrebare cu privire la separarea puterilor.
- (4) În notificare, Comisia a indicat motive suplimentare și a prezentat constatările sale privind o serie de probleme legate de cercetarea și urmărirea penală, precum și cadrul anticorupție, inclusiv limitările privind cercetarea și urmărirea penală eficace a presupuselor activități infracționale, organizarea serviciilor de urmărire penală și absența în practică a unui cadru anticorupție funcțional și eficace. Aceste aspecte constituie încălcări ale principiilor statului de drept, în special în ceea ce privește securitatea juridică, interzicerea caracterului arbitrar al competențelor executive și protecția jurisdicțională efectivă.
- (5) În notificare, Comisia a prezentat elementele factuale și motivele specifice pe care și-a bazat constatările și a solicitat Ungariei să furnizeze anumite informații și date cu privire la respectivele elemente factuale și motive. În notificare Comisia a indicat un termen de două luni în care autoritățile maghiare să își prezinte observațiile.
- (6) La 27 iunie 2022, Ungaria a răspuns la notificare („primul răspuns”). Prin scrisorile din 30 iunie și 5 iulie 2022, Ungaria a prezentat informații suplimentare pentru a completa primul răspuns. De asemenea, la 19 iulie 2022, Ungaria a trimis o scrisoare suplimentară prin care propunea o serie de măsuri de remediere menite să răspundă constatărilor din notificare.
- (7) Comisia a evaluat observațiile prezentate în primul răspuns și a concluzionat că acestea nu au răspuns preocupărilor și constatărilor sale prezentate în notificare. De asemenea, Comisia a considerat că nici primul răspuns, nici scrisorile suplimentare trimise la 30 iunie și la 5 iulie 2022 nu conțin măsuri de remediere adecvate, angajate în mod corespunzător în contextul Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2092. Din cauza transmiterii cu întârziere a scrisorii din 19 iulie 2022, aceasta nu a putut fi luată în considerare la evaluarea primului răspuns. Comisia a luat însă în considerare toate informațiile relevante din acea scrisoare în cursul următoarelor etape ale procedurii prevăzute la articolul 6 din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092, în conformitate cu principiul cooperării loiale cu statele membre.
- (8) În conformitate cu articolul 6 alineatul (7) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092, Comisia a trimis Ungariei, la 20 iulie 2022, o scrisoare („scrisoare de intenție”) pentru a o informa cu privire la evaluarea pe care a efectuat-o în temeiul articolului 6 alineatul (6) din Regulamentul menționat anterior și cu privire la măsurile pe care Comisia intenționează să le propună spre adoptare Consiliului, în temeiul articolului 6 alineatul (9) din regulamentul respectiv, în absența unui

angajament din partea Ungariei de a lua măsuri de remediere adecvate. În scrisoarea de intenție, Comisia a oferit Ungariei posibilitatea de a-și prezenta observațiile, în special în legătură cu proporționalitatea măsurilor avute în vedere.

- (9) Ungaria a răspuns la scrisoarea de intenție la 22 august 2022 („al doilea răspuns”) și a prezentat observațiile sale cu privire la constatările Comisiei, procedura și proporționalitatea măsurilor indicate în scrisoarea de intenție. Deși a contestat constatările Comisiei, Ungaria a propus anumite măsuri de remediere pentru a răspunde preocupărilor invocate de Comisie. La 13 septembrie 2022, Ungaria a trimis Comisiei o scrisoare care includea clarificări și angajamente suplimentare relevante pentru măsurile de remediere propuse. În opinia Ungariei, măsurile de remediere, inclusiv angajamentele suplimentare incluse în scrisoarea din 13 septembrie 2022, răspund pe deplin preocupării Comisiei și, prin urmare, Comisia nu ar trebui să propună nicio măsură Consiliului.
- (10) Principalele constatări ale Comisiei sunt sintetizate în considerentele următoare.
- (11) În primul rând, există grave nereguli, deficiențe și puncte slabe cu caracter sistemic în procedurile de achiziții publice. Aceste nereguli au fost constatate în urma auditurilor consecutive efectuate de serviciile Comisiei atât pentru perioada de programare 2007-2013, cât și pentru perioada de programare 2014-2020. Respectivul audituri s-au încheiat cu sume totale semnificative reprezentând corecții financiare, precum și cu mai multe investigații ale OLAF care au dus la recomandări financiare pentru recuperarea unor sume semnificative de la Ungaria. De asemenea, datele disponibile indică procente neobișnuit de mari de contracte atribuite în urma unor proceduri la care a participat doar un singur ofertant; atribuirea de contracte anumitor întreprinderi, care au câștigat treptat cote mari de piață, precum și deficiențe grave în atribuirea acordurilor-cadru. De asemenea, există preocupări cu privire la neaplicarea normelor privind achizițiile publice și conflictele de interese în cazul „fiduciiilor de interes public” și al entităților administrate de acestea, precum și cu privire la lipsa de transparență în ceea ce privește gestionarea fondurilor de către aceste fiducii. Problemele respective și recurența lor în timp demonstrează o incapacitate, un eșec sau o lipsă de voință cu caracter sistemic din partea autorităților maghiare de a preveni luarea unor decizii care încalcă legislația aplicabilă în ceea ce privește achizițiile publice și conflictele de interese și, prin urmare, de a aborda în mod adecvat riscurile de corupție. Aceste probleme constituie încălcări ale principiului statului de drept, în special ale principiilor securității juridice și interzicerii exercitării arbitrare a competențelor executive, și ridică semne de întrebare cu privire la separarea puterilor.
- (12) În al doilea rând, există și alte probleme în ceea ce privește limitările eficacității cercetării și a urmăririi penale a presupuselor activități infracționale, precum și în ceea ce privește organizarea serviciilor de urmărire penală și absența unui cadru anticorupție funcțional și eficace. În special, nu există căi de atac eficiente pe care să le poată introduce o instanță independentă împotriva unor decizii ale serviciului de urmărire penală de a nu cerceta și de a nu urmări penal acuzații de corupție, fraudă și alte infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, nu există o cerință de a justifica situațiile în care astfel de cazuri sunt repartizate sau reatribuite, și nici norme de prevenire a adoptării unor decizii arbitrare în privința acestora. În plus, nu există o strategie anticorupție cuprinzătoare care să acopere și cele mai relevante domenii de prevenire a corupției; întreaga gamă de instrumente preventive

menite să sprijine anchetarea cazurilor de corupție, în special a cazurilor de mare corupție, este subutilizată, iar modalitățile de prevenire și reprimare eficace a infracțiunilor de fraudă și de corupție lipsesc, în general. Aceste chestiuni constituie încălcări ale principiilor statului de drept, în special în ceea ce privește securitatea juridică, interzicerea caracterului arbitrar al competențelor executive și protecția jurisdicțională efectivă.

- (13) Observațiile prezentate în răspunsurile primite din partea Ungariei nu răspund în mod adecvat constatărilor prezentate în notificare și în scrisoarea de intenție. Mai precis, răspunsurile nu au furnizat dovezi ca urmare a îmbunătățirilor recente aduse de Ungaria sistemului său de achiziții publice (în ceea ce privește transparența, intensitatea concurenței, controalele privind conflictele de interese). Chiar dacă s-au adus unele modificări sistemului maghiar de achiziții publice în urma auditurilor efectuate de serviciile Comisiei, nu există indicii că modificările respective au avut un impact asupra nivelului de concurență de pe piața maghiară. Datele de care dispune Comisia arată nu numai o creștere a concentrării atribuirilor în domeniul achizițiilor publice, ci și o creștere a șanselor de a câștiga ale actorilor din rândul partidului maghiar de guvernământ („întreprinderile care au legături cu lumea politică”). Comisia a achiziționat un studiu care a furnizat o analiză empirică statistică a peste 270 000 de contracte de achiziții publice încheiate în Ungaria în perioada 2005-2021⁵⁸. Observațiile studiului au fost coroborate cu constatările formulate în urma unei examinări a anumitor date referitoare la oferte în ceea ce privește contractele atribuite unora dintre întreprinderile identificate ca având legături cu lumea politică. În plus, Comisia a colectat rapoarte din partea mass-mediei și a părților interesate din sectoarele turismului, comunicării și sportului. Ungaria nu a furnizat nicio dovadă cu privire la aplicabilitatea (sau aplicarea în practică) a normelor privind conflictele de interese relevante pentru protecția bugetului Uniunii în ceea ce privește fiduciile de interes public.
- (14) Alte proceduri prevăzute în legislația Uniunii nu ar permite Comisiei să protejeze în mod mai eficace bugetul Uniunii. Neregulile, deficiențele și punctele slabe identificate sunt larg răspândite și interconectate, ceea ce înseamnă că riscurile pentru bugetul Uniunii nu pot fi abordate într-un mod mai eficace prin alte proceduri decât cele prevăzute în Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092. Chiar dacă se poate recurge la anumite mijloace disponibile în temeiul normelor sectoriale, cum ar fi auditurile efectuate de serviciile Comisiei și corecțiile financiare pentru neregulile care nu au fost corectate de autoritățile maghiare, măsurile respective se referă, în general, la cheltuielile care au fost deja declarate Comisiei, iar perpetuarea deficiențelor de-a lungul mai multor ani indică faptul că respectivele corecții financiare nu sunt suficiente pentru a proteja interesele financiare ale Uniunii nici de riscurile actuale, nici de cele viitoare.
- (15) În ceea ce privește respectarea și monitorizarea condițiilor favorizante consacrate în Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului⁵⁹, trebuie

⁵⁸ *Studiu privind concentrarea atribuirilor și riscurile potențiale de fraudă, corupție și conflicte de interese în cadrul procedurilor de achiziții publice din Ungaria, cu accent pe achizițiile publice finanțate de UE – Analiză empirică a datelor privind achizițiile publice din Ungaria în perioada 2005-2021*, Corruption Research Center Budapest (Centrul de Cercetare privind Corupția din Budapesta).

⁵⁹ Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social

remarcat faptul că singura consecință a neîndeplinirii unei condiții favorizante prevăzute la articolul 15 alineatul (5) din regulamentul menționat este aceea că Comisia nu trebuie să ramburseze statului membru în cauză cheltuielile referitoare la operațiunile legate de obiectivul specific. Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 prevede o gamă mai largă de măsuri posibile pentru protejarea bugetului Uniunii, inclusiv suspendarea aprobării unuia sau a mai multor programe, precum și suspendarea angajamentelor asumate în cadrul gestiunii partajate. Posibilele măsuri ce pot fi luate în temeiul Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2092 se referă, de asemenea, la prefinanțare, aspect care nu este prevăzut la articolul 15 din Regulamentul (UE) 2021/1060.

- (16) În ceea ce privește aplicarea normelor privind achizițiile publice și interpretarea acestora, considerentul 17 din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 clarifică faptul că legislația Uniunii menționată la articolul 6 alineatul (1) din regulamentul respectiv este de natură financiară și sectorială. Procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor nu se bazează pe un act legislativ, ci direct pe articolul 258 din TFUE. Această dispoziție de drept primar nu poate fi considerată ca fiind „legislație a Uniunii” în sensul articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092.
- (17) Articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului⁶⁰ prevede că statele membre trebuie să ia toate măsurile adecvate pentru a proteja interesele financiare ale Uniunii atunci când pun în aplicare măsuri în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență. Statelor membre le revine responsabilitatea principală de a respecta dreptul Uniunii și dreptul intern atunci când pun în aplicare măsurile respective, în conformitate cu articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2021/241, în timp ce Comisia, în conformitate cu articolul 22 alineatul (5) din regulamentul menționat anterior, poate lua măsuri de remediere în cazuri de fraudă, corupție și conflicte de interese care afectează interesele financiare ale Uniunii, situații care nu au fost corectate de statul membru, sau în cazul unei încălcări grave a unei obligații care decurge din acordul de împrumut sau din acordul de finanțare. Aspect și mai important, planul de redresare și reziliență al Ungariei nu este încă finalizat, iar conținutul și capacitatea sa de a proteja interesele financiare ale Uniunii depind nu numai de măsurile efective pe care le va conține, ci și de modul în care măsurile respective vor fi puse în aplicare de către Ungaria. Prin urmare, aplicarea dispozițiilor Regulamentului (UE) 2021/241 nu ar permite Comisiei să protejeze în mod mai eficace bugetul Uniunii în acest caz.
- (18) Având în vedere toate cele de mai sus, nicio altă procedură prevăzută în dreptul Uniunii nu ar permite Comisiei să protejeze bugetul Uniunii într-un mod mai eficace decât procedura prevăzută la articolul 6 din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092.
- (19) Impactul potențial al încălcărilor identificate asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra protecției intereselor financiare ale Uniunii este

européen Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil, migrație și integrare, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize (JO L 231, 30.6.2021, p. 159).

⁶⁰ Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență (JO L 57, 18.2.2021, p. 17).

considerat a fi deosebit de semnificativ, având în vedere că aceste încălcări sunt legate în mod intrinsec de procesul în cadrul căruia Ungaria utilizează fondurile Uniunii, în sensul că încălcările constau în funcționarea necorespunzătoare a autorităților publice care decid cu privire la atribuirea contractelor finanțate din bugetul Uniunii. De asemenea, dacă încălcările identificate sunt corelate cu limitele și obstacolele din calea detectării, a anchetării și a corectării fraudelor, identificate ca motive suplimentare legate de activitatea de cercetare și de urmărire penală, precum și de cadrul anticorupție, impactul poate fi considerat și mai semnificativ.

- (20) Având în vedere natura constatărilor referitoare la achizițiile publice, măsurile adecvate care ar trebui să fie adoptate în temeiul Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2092 („măsurile adecvate”) ar trebui să vizeze finanțarea din partea Uniunii care este executată în principal prin intermediul achizițiilor publice. Auditurile Comisiei care au identificat procedurile de achiziții publice deficiente și neconforme au acoperit domeniul politicii de coeziune și, în pofida faptului că impactul respectivelor deficiențe și nereguli asupra bugetului Uniunii a fost corectat din punct de vedere financiar la aplicarea normelor politicii de coeziune, aceste audituri demonstrează incapacitatea, eșecul sau lipsa de voință cu caracter sistemic a autorităților maghiare de a preveni deciziile care contravin legislației aplicabile în ceea ce privește achizițiile publice și conflictele de interese și, astfel, de a face față în mod adecvat riscurilor de corupție.
- (21) Programele care urmează să fie protejate prin măsurile adecvate menționate ar trebui să fie în mod prioritar programele din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027 care se preconizează că vor fi implementate în principal prin intermediul achizițiilor publice, prin analogie cu modul în care Ungaria a implementat programele echivalente în CFM 2014-2020. Programele vizate sunt Programul operațional pentru eficiență de mediu și energetică Plus, Programul operațional integrat de transport Plus și Programul operațional de dezvoltare teritorială și a așezărilor Plus (denumite în continuare „programele în cauză”). În ceea ce privește programele în cauză, nivelul de implementare prin intermediul achizițiilor publice este estimat la 85 % spre 90 %.
- (22) Măsurile adecvate ar trebui să vizeze, de asemenea, acțiunile din cadrul programelor Uniunii care sunt puse în aplicare în cadrul gestiunii directe și indirecte, pentru care fiduciile de interes public și entitățile deținute de acestea, care sunt considerate entități guvernamentale în sensul articolului 2 litera (b) și al articolului 5 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092, pot fi beneficiari sau entități de punere în aplicare. În ceea ce privește încălcările identificate care sunt relevante pentru fiduciile de interes public, toate programele Uniunii puse în aplicare în cadrul gestiunii directe și indirecte ar trebui să fie vizate de această măsură adecvată.
- (23) În conformitate cu cerințele în materie de proporționalitate prevăzute la articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092, nivelul adecvat al măsurilor care urmează să fie aplicate ar trebui să fie determinat printr-un procent care să reflecte riscul aferent pentru bugetul Uniunii.
- (24) Având în vedere gravitatea, frecvența și durata încălcărilor sistemice identificate în domeniul achizițiilor publice, riscul financiar pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii poate fi considerat ca fiind foarte semnificativ, justificând, așadar, adoptarea unor măsuri cu un nivel foarte ridicat al impactului financiar.

- (25) În conformitate cu articolul 6 alineatul (6) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092, informațiile primite și orice observații formulate de statul membru în cauză, precum și caracterul adecvat al măsurilor de remediere propuse trebuie luate în considerare atunci când se iau decizii cu privire la măsurile adecvate. Prin urmare, măsurile de remediere propuse de Ungaria ar trebui incluse în evaluare.
- (26) În cel de al doilea răspuns al său, Ungaria a prezentat 17 măsuri de remediere, ale căror angajamente au fost completate ulterior de o scrisoare transmisă Comisiei la 13 septembrie 2022. Potrivit opiniei Ungariei, acestea ar aborda toate problemele ridicate de Comisie în notificare („măsurile de remediere propuse”). Măsurile de remediere respective sunt:
- (a) consolidarea prevenirii, a detectării și a corectării nelegalităților și neregulilor legate de execuția fondurilor Uniunii prin intermediul unei Autorități de Integritate nou-înființate;
 - (b) grupul operativ anticorupție;
 - (c) consolidarea cadrului anticorupție;
 - (d) asigurarea transparenței modului în care este utilizat sprijinul Uniunii de către fundațiile de gestionare a activelor de interes public;
 - (e) introducerea unei proceduri specifice în cazul infracțiunilor speciale legate de exercitarea autorității publice sau de gestionarea bunurilor publice;
 - (f) consolidarea mecanismelor de audit și control pentru a garanta utilizarea judicioasă a sprijinului UE;
 - (g) reducerea ponderii procedurilor de atribuire a contractelor cu ofertant unic finanțate din fonduri ale Uniunii;
 - (h) reducerea ponderii procedurilor de atribuire a contractelor cu ofertant unic finanțate din bugetul național;
 - (i) dezvoltarea unui instrument de raportare a ofertelor unice pentru a monitoriza și a raporta cu privire la achizițiile publice închise cu oferte unice;
 - (j) dezvoltarea sistemului electronic de achiziții publice pentru a spori transparența;
 - (k) elaborarea unui cadru de măsurare a performanței care să evalueze eficiența și rentabilitatea achizițiilor publice;
 - (l) adoptarea unui plan de acțiune pentru creșterea nivelului de concurență în domeniul achizițiilor publice;
 - (m) formarea care urmează să fie oferită microîntreprinderilor și întreprinderilor mici și mijlocii cu privire la practicile în materie de achiziții publice;

- (n) instituirea unei scheme de sprijin pentru compensarea costurilor asociate participării la achizițiile publice ale microîntreprinderilor și ale întreprinderilor mici și mijlocii;
 - (o) aplicarea ARACHNE, instrumentul de notare a riscurilor al Comisiei;
 - (p) consolidarea cooperării cu OLAF;
 - (q) adoptarea unui act legislativ care să asigure o mai mare transparență a cheltuielilor publice.
- (27) În general, Ungaria s-a angajat, în cel de al doilea răspuns al său, să ia măsurile de remediere propuse pentru a aborda în mod necondiționat problemele ridicate în notificare și să mențină în vigoare, fără nicio limită de timp, atât măsurile respective, cât și legislația conexasă, precum și să asigure respectarea în mod corespunzător a normelor prevăzute.
- (28) Cu toate acestea, întrucât problemele identificate în Ungaria se referă atât la cadrul juridic, cât și, în mare măsură, la practicile administrative, evaluarea caracterului adecvat al măsurilor de remediere propuse de Ungaria pentru a atinge obiectivul de a pune capăt încălcărilor și/sau riscurilor la adresa intereselor financiare ale Uniunii va depinde de analiza detaliată a măsurilor și de implementarea corectă, deplină și efectivă a tuturor etapelor-cheie de punere în aplicare, astfel cum se specifică în calendarele relevante prezentate de Ungaria la 22 august. În acest sens, Ungaria nu a inițiat încă etapele-cheie aferente multora dintre măsurile de remediere propuse.
- (29) Ungaria s-a angajat să înființeze o nouă Autoritate de Integritate care să consolideze prevenirea, detectarea și corectarea nelegalităților și a neregulilor legate de execuția fondurilor Uniunii. Ungaria a inclus în măsura de remediere propusă o serie de elemente care sunt evaluate pozitiv în această etapă de către Comisie, în special cu privire la: (i) scopul și obiectivele noii Autorități de Integritate, (ii) domeniul de aplicare al mandatului său și al competențelor sale (ample), inclusiv competența de a ordona autorităților contractante să suspende licitațiile, competența de a solicita organelor administrative de anchetă să efectueze investigații, competența de a recomanda ca anumiți operatori economici să fie excluși de la finanțarea din partea Uniunii; dreptul de a solicita un control jurisdicțional al tuturor deciziilor luate de autorități cu privire la procedurile de achiziții publice care implică sprijin din partea Uniunii (și care pot face obiectul unui control jurisdicțional) etc.; (iii) normele privind numirea membrilor consiliului de administrație al Autorității de Integritate și privind implicarea unui „comitet de eligibilitate” menit să garanteze independența deplină a Autorității de Integritate. Autoritatea de Integritate se va baza pe faptele stabilite prin hotărâri judecătorești, va fi în măsură să sesizeze instanțele, iar deciziile sale vor face obiectul unui control jurisdicțional. Din acest motiv, Ungaria s-a angajat, de asemenea, ca toate instanțele maghiare care soluționează cauze civile, administrative și penale, inclusiv cele relevante pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii, să respecte cerințele de independență și de imparțialitate și să fie constituite prin lege în conformitate cu articolul 19 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană și cu acquis-ul relevant al UE. Măsura de remediere propusă include un calendar care prezintă primele etape-cheie ale punerii în aplicare, de la o hotărâre de Guvern prin care se solicită guvernului maghiar să prezinte Adunării Naționale, până la 30 septembrie 2022, un proiect de lege pentru înființarea

Autorității de Integritate (această hotărâre de Guvern a fost adoptată la 5 septembrie 2022) până la demararea activităților Autorității de Integritate la 19 noiembrie 2022.

- (30) Dacă este implementată în mod corect și efectiv, astfel cum se prevede în măsura de remediere propusă, fiind pe deplin independentă și având competențe efective pe teren în ceea ce privește toate procedurile care ar putea afecta efectiv sau potențial buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau interesele financiare ale Uniunii, Autoritatea de Integritate ar putea contribui la creșterea nivelurilor de concurență în cadrul procedurilor de achiziții publice, prevenind sau reducând la minimum riscurile de conflicte de interese și, în general, ar putea îmbunătăți prevenirea, detectarea și corectarea cazurilor de fraudă și corupție, precum și a conflictelor de interese și a altor nereguli din sistemul maghiar de achiziții publice care încalcă dreptul Uniunii, în beneficiul unei utilizări mai solide și mai eficiente a finanțării din partea Uniunii. Cu toate acestea, detaliile și etapele-cheie ale acestei măsuri de remediere propuse sunt încă în curs de finalizare, inclusiv și cu precădere cele referitoare la competențele și la instrumentele de care urmează să dispună Autoritatea de Integritate pentru a verifica în mod eficace declarațiile de avere.
- (31) Ungaria s-a angajat să instituie un grup operativ anticorupție care să răspundă preocupărilor Comisiei, în special pentru a asigura participarea deplină, structurată și efectivă a actorilor neguvernamentali care activează în domeniul combaterii corupției, alături de reprezentanți ai guvernului. Mai mult, Ungaria se angajează să organizeze consultări ample cu părțile interesate de la nivel național și internațional, inclusiv cu Comisia, pe parcursul pregătirii proiectului legislativ. Cu toate acestea, detaliile și etapele-cheie ale acestei măsuri de remediere propuse sunt încă în curs de finalizare.
- (32) Măsura de remediere propusă privind cadrul anticorupție include majoritatea elementelor considerate de Comisie ca fiind fundamentale pentru a asigura eficacitatea măsurii, cum ar fi adoptarea unor strategii antifraudă și anticorupție care să acopere toate organismele implicate în execuția fondurilor Uniunii și prezentarea situației actuale a punerii în aplicare a Strategiei naționale anticorupție pe termen mediu pentru perioada 2020-2022, precum și extinderea domeniului de aplicare personal și material al declarațiilor de avere, norme care vizează creșterea transparenței declarațiilor de avere și introducerea de sancțiuni administrative și penale. Cu toate acestea, detaliile și etapele-cheie ale acestei măsuri de remediere propuse sunt încă în curs de finalizare. Mai precis, baza de date sus-menționată ar trebui să fie accesibilă publicului. În plus, Autoritatea de Integritate ar trebui să aibă competența de a lansa un proces de verificare a activelor și din proprie inițiativă în toate cazurile.
- (33) În ceea ce privește fiduciile de interes public, măsura de remediere propusă poate, în principiu, să abordeze problemele ridicate, întrucât va permite aplicarea generalizată și necondiționată a normelor privind achizițiile publice în cazul fiduciilor de interes public și al entităților deținute sau gestionate de aceste fiducii (toate acestea vor fi considerate autorități contractante în sensul normelor privind achizițiile publice) și întrucât măsura va stabili norme clare privind conflictele de interese pentru astfel de entități și pentru membrii consiliilor lor de administrație. Cu toate acestea, detaliile și etapele-cheie ale acestei măsuri de remediere propuse sunt încă în curs de finalizare.

- (34) În plus, Ungaria s-a angajat să instituie o nouă procedură de control jurisdicțional, care prezintă multe elemente pozitive, și anume posibilitatea ca entitățile juridice să introducă o acțiune pentru această procedură, o poziție procedurală privilegiată garantată pentru persoana care raportează o infracțiune, o trimitere la faptul că, în cadrul noii proceduri, competența exclusivă de a soluționa cauzele i se va atribui unei instanțe specializate (și anume, Tribunalului Central al Districtului Buda), o trimitere la faptul că toate instanțele și toți judecătorii de instrucție implicați în noua procedură vor respecta articolul 19 din Tratatul privind Uniunea Europeană și acquis-ul UE relevant, precum și un termen rezonabil pentru procedură în general. În fine, Ungaria s-a angajat să revizuiască procedura într-un interval de timp rezonabil. Măsura de remediere propusă poate să abordeze limitările identificate de Comisie. Cu toate acestea, detaliile și etapele-cheie ale acestei măsuri de remediere propuse sunt încă în curs de finalizare.
- (35) În ceea ce privește preocupările exprimate cu privire la capacitatea Ungariei de a îmbunătăți controalele privind conflictele de interese în ceea ce privește utilizarea fondurilor Uniunii, măsura de remediere propusă cu privire la utilizarea extinsă a tuturor funcționalităților instrumentului unic de minerit al datelor și de notare a riscurilor pe care Comisia îl pune la dispoziția statelor membre (și anume Arachne) pentru orice sprijin din partea Uniunii poate răspunde, în principiu, preocupărilor exprimate de Comisie, dacă este pusă în aplicare în mod corect. Mai mult, măsura de remediere propusă privind consolidarea mecanismelor de audit și de control pentru a garanta utilizarea corectă a sprijinului din partea Uniunii ar aborda, de asemenea, preocupările exprimate, dacă ar fi pusă în aplicare în mod corect și în timp util, deoarece va permite adoptarea unor dispoziții care să consolideze normele și procedurile pentru prevenirea, detectarea și corectarea într-un mod mai eficace a conflictelor de interese în ceea ce privește utilizarea fondurilor Uniunii, inclusiv un mecanism eficient de control al valabilității declarațiilor privind conflictele de interese. Cu toate acestea, detaliile și etapele-cheie ale acestor măsuri de remediere propuse sunt încă în curs de finalizare.
- (36) În plus, măsurile de remediere propuse menite să soluționeze neregulile, deficiențele și punctele slabe sistemice din domeniul achizițiilor publice sunt evaluate pozitiv de către Comisie. Cu toate acestea, anumite aspecte ale unora dintre măsuri nu par încă suficient de detaliate în această fază, iar etapele-cheie ale acestora nu au fost încă inițiate. Prin urmare, acestea nu pot fi considerate suficient de adecvate pentru a aborda problemele ridicate în cadrul procedurii prevăzute în temeiul Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2092. Pe această bază, este necesar să se adopte măsurile adecvate în temeiul articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092.
- (37) Măsura de remediere propusă privind consolidarea cooperării cu OLAF poate să abordeze limitările identificate de Comisie, deoarece va desemna o autoritate națională competentă să asiste OLAF atunci când efectuează controale la fața locului în Ungaria în situația în care un operator economic care face obiectul acestor controale refuză să coopereze. Măsura sus-menționată introduce și o sancțiune financiară disuasivă care urmează să fie impusă în cazul în care un operator economic refuză să coopereze cu OLAF în scopul verificărilor și al inspecțiilor la fața locului efectuate de OLAF. Cu toate acestea, detaliile și etapele-cheie ale acestei măsuri de remediere propuse sunt încă în curs de finalizare.

- (38) Măsurile de remediere propuse, luate împreună, ar fi, în principiu, capabile să abordeze problemele legate de neregulile, deficiențele și punctele slabe sistemice din domeniul achizițiilor publice, riscurile de conflicte de interese și preocupările legate de „fiduciile de interes public”, precum și motivele suplimentare privind cercetarea, urmărirea penală și cadrul anticorupție, cu condiția ca toate măsurile să fie puse în aplicare în mod corect și eficace.
- (39) Cu toate acestea, normele de punere în aplicare detaliate referitoare la măsurile de remediere propuse nu au fost încă stabilite, în special modul în care vor fi transpuse elementele-cheie ale măsurilor în textele juridice efective care urmează să fie adoptate pentru punerea în aplicare a măsurilor de remediere. Având în vedere că mai multe dintre problemele identificate în Ungaria nu se referă numai la modificări ale cadrului juridic, ci, mai important, la transpunerea concretă în practică a modificărilor, aceasta din urmă necesitănd un interval temporal mai lung pentru a produce rezultate tangibile, în așteptarea punerii în aplicare cel puțin a elementelor-cheie ale unora dintre măsurile de remediere în această etapă, astfel cum se specifică în calendarele aferente măsurilor de remediere propuse de Ungaria la 22 august, persistă un risc pentru bugetul Uniunii. În așteptarea intrării în vigoare a principalelor texte legislative care ar urma să pună în aplicare multe dintre măsurile de remediere propuse și ținând seama de evaluarea de mai sus, precum și de posibilitatea ca măsurile să nu fie puse în aplicare în mod corect sau ca eficacitatea lor să fie diminuată în detaliile măsurilor, o estimare rezonabilă a nivelului de risc pentru bugetul Uniunii corespunde în prezent unui procent de 65 % din programele în cauză, și anume, cu 5 puncte procentuale mai puțin decât riscul estimat în absența unor măsuri de remediere.
- (40) Întrucât nivelul de 65 % din programele în cauză poate fi considerat o aproximare rezonabilă a impactului asupra bugetului Uniunii sau a riscurilor grave la adresa bugetului Uniunii, având în vedere măsurile de remediere prezentate, suspendarea cu 65 % a angajamentelor în cadrul programelor în cauză este o măsură proporțională.
- (41) [Formulare alternativă în cazul în care programele în cauză nu sunt aprobate în momentul adoptării prezentei decizii de punere în aplicare: Dat fiind că programele în cauză nu au fost încă aprobate, singura măsură adecvată posibilă care poate fi adoptată în temeiul articolului 5 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 este suspendarea aprobării unuia sau a mai multor programe. În conformitate cu principiul proporționalității, suspendarea aprobării unuia sau a mai multor programe ar trebui să fie proporțională cu riscul la adresa intereselor financiare ale Uniunii].
- (42) În ceea ce privește încălcările identificate în legătură cu fiduciile de interes public, exceptarea generală de la normele privind conflictele de interese și lipsa de transparență pot avea un impact asupra oricărui buget pe care îl pot executa sau gestiona aceste fiducii de interes public sau orice entitate deținută de acestea. Ungaria s-a angajat, în cadrul măsurilor de remediere propuse, să răspundă tuturor preocupărilor Comisiei în această privință. Ținând seama de acest impact și până la intrarea în vigoare a legislației maghiare corespunzătoare, bugetul Uniunii poate fi protejat cel mai bine prin interdicția de a încheia noi angajamente juridice cu orice fiducie de interes public și cu orice entitate deținută de aceasta în cadrul oricărui program care face obiectul gestiunii directe sau indirecte.

- (43) În temeiul articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092, prezenta decizie nu afectează obligațiile Ungariei de a implementa programele și fondurile vizate de decizie, în special obligațiile sale față de destinatarii sau beneficiarii finali, inclusiv obligația de a efectua plăți în temeiul normelor sectoriale sau financiare aplicabile. Ungaria trebuie să raporteze Comisiei cu privire la respectarea acestor obligații o dată la trei luni de la adoptarea prezentei decizii.
- (44) Ungaria ar trebui să informeze periodic Comisia cu privire la punerea în aplicare a măsurilor de remediere pe care s-a angajat să le ia,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

- (1) Condițiile prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 sunt îndeplinite pentru adoptarea unor măsuri adecvate de protecție a bugetului Uniunii împotriva încălcărilor principiilor statului de drept în Ungaria.
- (2) Măsurile de remediere propuse de Ungaria în temeiul articolului 6 alineatul (5) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 nu sunt pe deplin adecvate pentru a răspunde constatărilor prezentate în notificarea Comisiei care a fost trimisă Ungariei la 27 aprilie 2022.

Articolul 2

- (1) 65 % din angajamentele bugetare asumate în temeiul următoarelor programe operaționale din cadrul politicii de coeziune se suspendă:
- (a) Programul operațional pentru eficiență de mediu și energetică Plus;
 - (b) Programul operațional integrat pentru transporturi Plus;
 - (c) Programul operațional de dezvoltare teritorială și a așezărilor Plus.

Formulare alternativă în cazul în care programele identificate nu au fost aprobate de Comisie la momentul adoptării deciziei de punere în aplicare a Consiliului

Se suspendă aprobarea următoarelor programe: Programul operațional pentru eficiență de mediu și energetică Plus și/sau Programul operațional integrat de transport Plus și/sau Programul operațional de dezvoltare teritorială și a așezărilor Plus.

- (2) În cazul în care Comisia execută bugetul Uniunii prin gestiune directă sau indirectă în temeiul articolului 62 alineatul (1) literele (a) și (c) din Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului⁶¹, nu se asumă

⁶¹ Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013,

niciun angajament juridic cu nicio fiducie de interes public constituită în temeiul Legii maghiare IX din 2021 și nici cu vreo entitate deținută de o astfel de fiducie de interes public.

Articolul 3

Ungaria informează Comisia până la 19 noiembrie 2022 și, ulterior, o dată la trei luni cu privire la punerea în aplicare a măsurilor de remediere pe care Ungaria s-a angajat să le adopte prin cel de al doilea răspuns al său, inclusiv cu privire la angajamentele suplimentare incluse în scrisoarea din 13 septembrie 2022.

Articolul 4

Prezenta decizie se adresează Ungariei.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu,
Președintele*

(UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 (JO L 193, 30.7.2018, p. 1).